



OEA

Más derechos
para más gente

EL VOTO ES LI

Elección del Poder Judicial en México 2025

INFORME PRELIMINAR

Misión de Observación Electoral de la OEA

Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones del Poder Judicial en México

6 de junio de 2025

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), encabezada por el ex Canciller de Chile Heraldo Muñoz Valenzuela, saluda al pueblo de México tras la celebración de la Elección Extraordinaria del Poder Judicial de la Federación el pasado domingo 1 de junio. La Misión destaca que la votación se desarrolló en un clima de tranquilidad y reconoce el trabajo de las y los integrantes de las casillas, así como de los funcionarios electorales, en especial aquellos que actualmente continúan con las tareas de escrutinio y los cómputos en los Consejos Distritales.

Al mismo tiempo, la MOE/OEA observa con preocupación el bajo nivel de participación de la ciudadanía. De acuerdo con los datos disponibles al momento de la elaboración de este informe, la participación para la elección fue de aproximadamente 13%¹; se trata de unos de los niveles más bajos de participación en la región para un proceso electoral. Asimismo, se registró un alto porcentaje de votos nulos y no marcados.

La Misión observó que este proceso se llevó a cabo en un plazo muy breve y en un contexto político complejo, caracterizado por una fuerte polarización y un alto nivel de litigiosidad. La elección del domingo pasado es el resultado de la reforma constitucional aprobada en septiembre de 2024, mediante la cual se establece el voto popular como mecanismo de selección para quienes fungirán como jueces/as, magistrados/as y ministros/as en todo el territorio nacional. No existe precedente en el mundo en el que la totalidad de los jueces de un país sea elegida mediante sufragio universal.

El pasado domingo los mexicanos y mexicanas tuvieron la oportunidad de ir a las urnas para escoger: nueve ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dos magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 15 magistraturas de las Salas Regionales del TEPJF, cinco personas integrantes del recientemente creado Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ), 464 magistraturas de circuito² y 386 jueces y juezas de distrito. Además, se celebraron elecciones locales del Poder Judicial en 19 entidades federativas del país. En los estados de Durango y Veracruz, se realizaron elecciones ordinarias para renovar los ayuntamientos municipales.

La MOE/OEA, integrada por 16 personas³ de 10 nacionalidades, analizó distintos aspectos de los comicios tales como organización electoral, tecnología electoral, el proceso de evaluación y selección de las candidaturas judiciales, justicia electoral y la participación de las mujeres. La Misión llegó a México de manera escalonada a partir del 24 de mayo. Durante su estadía, se reunió con algunos integrantes de la

¹ La participación electoral en la elección de autoridades de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue de 13%, y del Tribunal de Disciplina Judicial 12,9%.

² Correspondientes a tribunales de circuito y tribunales colegiados de apelación.

³ 7 mujeres y 9 hombres.

Suprema Corte de Justicia, con el Secretario de Relaciones Exteriores, los Consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE), la presidenta de la Sala Superior del TEPJF, el presidente de la mesa directiva del Senado, la Secretaria de la Gobernación, los diferentes comités de evaluación de las candidaturas, la Fiscalía General de la República, candidatos y candidatas a los diferentes órganos del Poder Judicial de la Federación y representantes de organizaciones de la sociedad civil que solicitaron ser escuchados para expresar sus perspectivas sobre los comicios y los cambios en el modelo de elección de jueces.

A partir de los encuentros sostenidos, de la revisión de la normativa y otros documentos, y de la observación directa, se llevó adelante un análisis global de esta elección. Si bien las MOE/OEA desarrollan primordialmente sus actividades de observación durante la etapa del proceso electoral, su análisis integral también incluye acontecimientos previos y posteriores al proceso electoral mismo⁴.

ETAPA PRE ELECTORAL

Reforma constitucional

Durante el 2023 y comienzo de 2024, la relación entre el entonces presidente de la República de México, Andrés Manuel López Obrador, y el Poder Judicial se tornó progresivamente tensa, en particular, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución con varios miembros nombrados por el propio exmandatario. Esta situación se originó a raíz de la anulación por parte de la Suprema Corte de diversas reformas constitucionales y legales impulsadas por el ejecutivo y aprobadas por el parlamento⁵. El exmandatario hizo pública sus críticas al Poder Judicial⁶, entre otros motivos por no acceder a recortar sus salarios, los cuales, a su entender, eran excesivamente elevados e injustificados⁷.

En este contexto, el 5 de febrero de 2024⁸, el expresidente López Obrador presentó un paquete de propuestas de reforma constitucional, que incluía la elección de los jueces y juezas en todas sus instancias mediante voto popular. En la visión del oficialismo, el cambio en el método de selección serviría para limpiar al Poder Judicial y acercarlo a la ciudadanía.

Las reformas constitucionales en México deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes de cada una de las cámaras del Congreso y, posteriormente, ser validadas por al menos la mitad de los congresos de las entidades federativas. Dado que Morena, el partido de gobierno, no contaba con mayoría calificada propia en el Poder Legislativo, el proyecto de enmienda constitucional no avanzó.

Sin embargo, la propuesta fue incluida en el plan de gobierno que la entonces candidata de Morena, Claudia Sheinbaum, presentó ante la ciudadanía en el marco de su campaña presidencial de 2024. El 1 de

⁴ Manual para Misiones de Observación Electoral de la OEA, pág. 49. Disponible en:

<https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=958&lang=2>

⁵ Entre otras, el proyecto destinado a modificar la Ley de la Industria Eléctrica de México, el decreto para blindar los proyectos de infraestructura considerados prioritarios al clasificarlos como de seguridad nacional e interés público, y las obras del denominado Tren Maya.

⁶ “López Obrador eleva el tono de las críticas a la Corte Suprema de México”, diario La Nación, 23 de mayo de 2023.

⁷ “AMLO asegura que reforma al Poder Judicial incluirá reducción de salarios a ministrxs”, SinEmbargo MX, 6 de julio de 2023.

⁸ Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/iniciativas-de-reforma-a-la-constitucion-358083>

junio de 2024, el oficialismo obtuvo un contundente triunfo electoral, que le permitió retener la presidencia. Además, logró incrementar sus bancadas en el Congreso y alcanzó junto con sus aliados la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, tras una votación del INE- respaldada por el TEPJF- en la que se resolvió aplicar los límites a la sobrerrepresentación por partido y no por coalición⁹, al igual que en anteriores procesos. En el Senado, el oficialismo obtendría también los dos tercios de las bancas, gracias a la incorporación de dos legisladores inicialmente escogidos por otro partido y del apoyo de un tercero¹⁰.

En este marco, el 16 de agosto de 2024, antes de que se produjera el recambio en el Congreso, el proyecto de reforma obtuvo dictamen. El 1 de septiembre, los nuevos diputados y senadores electos asumieron sus cargos. Tan solo tres días más tarde, el 4 de septiembre, la Cámara de Diputados aprobó la propuesta, pese a que existía la orden de una jueza de Morelos de paralizar el debate¹¹. En este contexto, la polarización social y las tensiones políticas fueron en aumento.

El 10 de septiembre, un grupo de opositores a la reforma ocupó parte del local del Senado mientras se discutía la iniciativa, y aunque fueron retirados unas horas después, la sesión tuvo que ser trasladada a una sede alterna. Finalmente, el Senado aprobó la reforma el día 11 de septiembre de 2024. Al día siguiente, es decir, en menos de 24 horas, más de la mitad de los congresos de las entidades federativas ratificaron las enmiendas, requisito del marco normativo mexicano para cambios constitucionales. El 1 de octubre, concluido el proceso de reforma, Claudia Sheinbaum asumió la presidencia¹².

El texto finalmente aprobado por el Congreso no sólo introdujo el voto popular como mecanismo para la selección de jueces/as y magistrados/as, sino que además eliminó el Consejo de la Judicatura Federal y lo reemplazó por el Órgano de Administración Judicial y el Tribunal de Disciplina Judicial. A este último, se le otorgaron competencias para iniciar procesos sancionatorios contra integrantes del Poder Judicial¹³. Otros de los cambios fue la disminución de la cantidad de ministros/as de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -de 11 a 9 integrantes-, la reducción de la duración del mandato -de 15 a 12 años- y el cambio en la forma en que debe sesionar el pleno de la Corte. Asimismo, se eliminó la Sala Regional Especializada del TEPJF, se modificaron significativamente los requisitos para acceder a los diferentes cargos de la rama judicial y se establecieron límites a las remuneraciones de sus funcionarios/as, jueces/as y magistrados/as.

⁹ La decisión del INE, avalada por el TEPJF, se hizo con base en el artículo 54 de la Constitución. Este establece que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Tras los comicios de 2024, se suscitó un gran debate público en torno a si este límite a la sobrerrepresentación debía aplicarse a los partidos individualmente considerados o a las coaliciones. Finalmente, el INE optó por la primera opción, aplicando el artículo en sentido literal. Aunque tal decisión fue impugnada, el criterio del INE fue validado por el TEPJF. Esto llevó a que la coalición de Morena y sus aliados obtuviera la mayoría calificada que buscaba.

¹⁰ Disponible en: https://diariodelistmo.com/nacional/reforma-al-poder-judicial-estos-son-los-4-senadores-que-con-su-voto-lograron-que-se-aprobara/50572855?utm_source=chatgpt.com

¹¹ El Universal. 04/09/2024. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/freno-a-reforma-judicial-jueza-de-morelos-otorga-suspension-definitiva-por-falta-de-informes-del-gobierno/>

¹² Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-10-18/claudia-sheinbaum-responde-a-las-trabas-a-la-reforma-judicial-ni-una-jueza-ni-ocho-ministros-pueden-parar-la-voluntad-del-pueblo-de-mexico.html>

¹³ Podrá imponer sanciones como amonestaciones y suspensiones, hasta la destitución e inhabilitación, excepto cuando se trate de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistradas y magistrados electorales.

En definitiva, se trató de una transformación de raíz en la forma en que se integra y opera el Poder Judicial en México.

La MOE/OEA tuvo la oportunidad de dialogar con un abanico diverso de actores durante su estadía en el país, incluyendo autoridades de los distintos poderes de la Unión, académicos, funcionarios de gobierno, funcionarios judiciales, organizaciones de la sociedad civil, candidatos y candidatas. En líneas generales, la mayoría coincidió en que efectivamente era necesario reformar al Poder Judicial para tornarlo más transparente, eficiente y, sobre todo, expedito. Sin embargo, las opiniones son radicalmente opuestas respecto a si esta reforma judicial es la adecuada para lograr dichos objetivos.

La MOE/OEA sostuvo reuniones con representantes del Poder Judicial y del ámbito académico que manifestaron un tajante rechazo a la reforma en los términos en que fue implementada. Los/as entrevistados/as manifestaron que, pese a que los cambios introducidos alteraron radicalmente la estructura del Estado Mexicano, estos fueron impulsados de manera apresurada, sin dar tiempo a un debate honesto, plural y comprensivo sobre cómo fortalecer la rama judicial. En su opinión, los cambios deberían haber sido graduales y progresivos. Además, a su entender, al someter la selección de personas juzgadoras al voto popular, la reforma afectaría la capacidad del Poder Judicial de actuar como contrapeso del poder político y proteger los derechos de las minorías. Asimismo, al eliminar los concursos de oposición, se resentiría el nivel técnico y la idoneidad de los operadores de justicia. En la misma línea, advirtieron que la introducción de mandatos temporales con posibilidad de reelección incentivaría a los jueces a fallar en función de las preferencias de la opinión pública, en lugar de con apego a las normas.

Por último, algunos de los actores con los que dialogó la MOE resaltaron que el cambio en el mecanismo de selección de jueces forma parte de una serie de reformas recientes a la Constitución- como la introducción de la figura de los jueces sin rostro o las modificaciones a la prisión preventiva oficiosa- a través de las cuales se han debilitado las garantías y derechos procesales. Los entrevistados manifestaron también su preocupación por el papel que tendrá el recientemente creado Tribunal de Disciplina Judicial, institución con competencias para sancionar y remover jueces, y cuyo funcionamiento no se encuentra debidamente normado.

La Misión tomó nota de que organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también expresaron sus preocupaciones sobre la compatibilidad de la reforma con los estándares internacionales de independencia judicial. La Relatoría Especial de la ONU advirtió que la elección popular podría politizar el Poder Judicial, subordinando decisiones técnicas a intereses electorales¹⁴. La CIDH, por su parte, manifestó su preocupación por la aprobación del proyecto de reforma y advirtió sobre los posibles impactos en el derecho de acceso a la justicia, en las garantías de independencia judicial y en la vigencia del estado de derecho¹⁵.

¹⁴ ONU - Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Ref.: OL MEX 11/2024

¹⁵OEA, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). 12/09/2024. Disponible en:

<https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=es/cidh/prensa/comunicados/2024/213.asp>

Por el contrario, distintos académicos/as, candidatos/as y funcionarios/as de gobierno manifestaron, públicamente y en conversaciones con la MOE/OEA, que - a su entender- la reforma era un mecanismo efectivo para solucionar problemas endémicos del Poder Judicial, como el nepotismo, la opacidad y la corrupción. Desde su perspectiva, la designación por voto popular acercaría la justicia a la ciudadanía y le daría a ésta un instrumento para controlar las actuaciones de jueces/as y magistrados/as. Además, insistieron en resaltar que la reforma no sólo había sido debatida y aprobada conforme a derecho -con mayorías calificadas en ambas cámaras y ratificaciones de más de la mitad de los congresos subnacionales- sino que había formado parte de las propuestas de campaña de la presidenta Sheinbaum¹⁶ y, por lo tanto, había sido validada por la ciudadanía en las elecciones de 2024. Cabe señalar que diversos candidatos/as, inclusive algunos/as que se oponían conceptualmente a la reforma, manifestaron a la MOE/OEA que la misma les había abierto una posibilidad de ingresar al Poder Judicial, oportunidad que se les presentaba extremadamente difícil antes del cambio constitucional. Con todo, señalaron que el proceso fue desigual y no les permitió competir efectivamente.

Judicialización de la reforma y selección de candidaturas

Tras la publicación de las enmiendas constitucionales en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 15 de septiembre de 2024, la reforma entró en vigor. El 23 de ese mismo mes, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG2240/2024¹⁷, a través del cual emitió la declaratoria del inicio del Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025 para el Poder Judicial. Cabe señalar que, a la fecha, todavía no se había modificado la legislación electoral para establecer las reglas y procedimientos que se deberían aplicar a la elección judicial. Como se verá más adelante, frente a este vacío normativo, el INE debió ir cubriendo distintos aspectos no regulados del proceso sobre la marcha vía reglamentos y acuerdos, por lo que en la práctica el Congreso de la Unión delegó sus facultades legislativas para este proceso en la autoridad electoral.

A esto se sumó que la reforma fue impugnada ante distintas instancias judiciales, lo que agregó incertidumbre sobre si finalmente se implementaría y de qué manera. Entre el 7 y 15 de octubre de 2024¹⁸, distintas personas y organizaciones políticas opositoras a la reforma interpusieron recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El máximo tribunal admitió las demandas el 17 de octubre. En este contexto, se produjo un profundo debate público sobre si la Suprema Corte estaba autorizada constitucionalmente para conocer de dichas demandas o no.

Con el objetivo de blindar las enmiendas constitucionales, el 24 de octubre, el Senado aprobó la llamada “reforma de supremacía constitucional”, a partir de la cual se modificaron los artículos 105 y 107, prohibiendo expresamente la posibilidad de interponer demandas de inconstitucionalidad y amparo contra reformas constitucionales. La medida fue aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de octubre,

¹⁶ Disponible en: https://alertas-v3.directoriolegislativo.org/pkenu2d3z0v9v27fr73p7cce_CSP100.pdf

¹⁷ Instituto Nacional Electoral. Acuerdo del Consejo General INE/C G2240/2024, 23 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176817/CGex202409-23-ap-2.pdf>

¹⁸ Las demandas presentadas fueron: PAN, el día 7; PRI, el día 9; minoría legislativa de Zacatecas, el día 11; el MC, el día 14 y Unidad Democrática de Coahuila, el día 15, todos de octubre de 2024.

y entre ese día y el 31 de octubre recibió la aprobación de 23 congresos estatales, para luego ser publicada en el Diario Oficial de la Federación¹⁹.

Pese a ello, el 5 de noviembre de 2024, el Pleno de la SCJN debatió el proyecto de uno de los ministros que, en respuesta a las demandas recibidas, planteaba declarar inconstitucional la elección popular de jueces de distrito y magistraturas de circuito, y validar esta modalidad para los ministros de la Suprema Corte, del Tribunal de Disciplina Judicial y del TEPJF. Sin embargo, no se logró alcanzar los ocho votos necesarios para aprobar el proyecto.

En este contexto complejo, debieron avanzar con sus tareas el INE y los comités de evaluación de cada uno de los poderes del Estado, a quienes la reforma asignó la responsabilidad de recibir las postulaciones de las y los interesados en participar de la elección, verificar que cumplieran los requisitos establecidos para cada cargo, evaluar su idoneidad y, en caso de ser necesario, realizar un sorteo para ajustar el número de candidaturas al máximo permitido en la Constitución. Tal como se analizará más adelante en profundidad, ante la ausencia en el marco normativo vigente de disposiciones específicas sobre cómo debían operar los comités, cada uno definió sus propias reglas, con criterios muy disímiles respecto de cómo se recibirían las postulaciones, cómo se evaluaría a las y los aspirantes y cómo se aplicarían los principios de paridad, entre otros aspectos.

Aun con dificultades, el proceso de evaluación avanzó y cada uno de los comités definió un primer listado con las y los postulantes que cumplían los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución. Sin embargo, el 7 de enero de 2025, una jueza distrital de Michoacán dictó una medida cautelar ordenando a los comités que interrumpieron sus labores, en el entendimiento de que la reforma y la consecuente elección judicial afectaban los derechos laborales de los funcionarios del Poder Judicial que serían removidos de sus cargos tras los comicios²⁰. Frente a esta medida, el comité del Poder Ejecutivo y el del Poder Legislativo argumentaron que la jueza en cuestión no tenía competencia para resolver sobre cuestiones electorales, presentaron un recurso frente al TEPJF y continuaron con sus labores, incluyendo la evaluación de idoneidad de las y los aspirantes a candidaturas. El comité del Poder Judicial, por el contrario, interrumpió su funcionamiento.

Una semana más tarde, el 15 de enero, la sala superior del TEPJF ordenó que no se detuviera el proceso, bajo el argumento de que en el ordenamiento jurídico mexicano no se admite el amparo en materia electoral²¹. Tras esta sentencia, el Comité de Evaluación del Poder Judicial interpuso un recurso ante la Suprema Corte para que resolviera la controversia entre las decisiones de suspensión del proceso y la decisión del TEPJF. El máximo tribunal dictaminó que el TEPJF no tenía autoridad para invalidar órdenes

¹⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF), 31 de octubre de 2024. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742105&fecha=31/10/2024#gsc.tab=0

²⁰ "Ordena juez de Michoacán suspender proceso electoral extraordinario del PJ", La Jornada, 31 de mayo de 2025. Disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/noticia/2025/01/07/politica/ordena-juez-de-michoacan-suspender-proceso-electoral-extraordinario-del-pj-3729>

²¹ El fundamento se encuentra en el art. 41 de la Constitución Política cuando dice que "En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado".

de suspensión en juicios de amparo, pero- al mismo tiempo- ordenó a las juezas y los jueces de distrito que revisen de oficio sus autos de suspensión en juicios de amparo²².

El 27 de enero, la Sala Superior del TEPJF emitió una resolución en la que estableció que, debido a que el Comité de Evaluación del Poder Judicial no había reanudado el proceso de selección, sería suplido en sus funciones por el Comité de Evaluación del Senado, a fin de que no se vulneraran los derechos de las personas postulantes. En esta decisión, la sala sostuvo que la lista organizada por el Comité del Poder Judicial no sería alterada, es decir, no se llevarían adelante las evaluaciones de idoneidad que, como se indicó, se encontraban pendientes²³.

Amparado en la decisión del TEPJF, el Comité de Evaluación del Senado procedió a realizar el sorteo entre los postulantes declarados elegibles por el Comité del Poder Judicial. Posteriormente, remitió el listado resultante a la Suprema Corte para que esta lo aprobara, tal como exige la Constitución. Sin embargo, la Suprema Corte rechazó (al no alcanzar ocho votos) realizar este procedimiento, y fue el Senado la institución que envió la lista al INE.

Tras la publicación de los listados definitivos, los medios de comunicación comenzaron a hacerse eco de distintas denuncias contra algunos/as de las y los candidatos que aparecerían en las papeletas. En este contexto, las mesas directivas de la Cámara de Diputados y del Senado enviaron 3 solicitudes al INE para que se cancelaran 26 candidaturas de postulantes a los que acusaba de supuestos vínculos con organizaciones delictivas²⁴.

En su respuesta, el INE indicó que el marco normativo no le otorgaba competencias para revisar ni cancelar candidaturas en el proceso de la elección judicial y que el control del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, en la etapa preelectoral, correspondía exclusivamente a los comités de evaluación. Asimismo, aprobó un acuerdo, validado posteriormente por el TEPJF, en el que definió el procedimiento que seguiría tras los comicios para revisar la elegibilidad de los candidatos y las candidatas que resultaran electos.

Campaña

Una vez sancionada la reforma constitucional, el INE aprobó diversos acuerdos sobre la campaña de los candidatos y las candidatas, así como sobre la promoción del mismo proceso electoral. Cabe señalar que, inicialmente, prohibió que las instituciones públicas o entes gubernamentales realizarán difusión y promoción del proceso, alegando que estas tareas eran responsabilidad exclusiva suya.

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las suspensiones concedidas por jueces de Distrito en amparo, solo pueden ser confirmadas, modificadas o revocadas por los Tribunales Colegiados de Circuito o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 13 de febrero de 2025, ver: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=8170>

²³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-JDC-8/2025 y acumulados, sentencia del 27 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0008-2025-Inc1>

²⁴ Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2025/05/11/entrevista-de-la-consejera-electoral-dania-ravel-con-javier-solorzano-para-la-razon-de-mexico/>

No obstante, la Sala Superior del TEPJF estableció que, además del INE, también podrían promover el voto los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los poderes estatales (solo para elecciones judiciales en sus entidades), los organismos públicos locales electorales y las personas servidoras públicas. Sin embargo, el tribunal estableció que estas entidades en ningún caso tendrían permitido aludir a algunas candidaturas en particular, ni usar símbolos, imágenes o nombres que se vinculen a algún candidato/a, ni usar logos ni colores institucionales que puedan favorecer a algún/a candidato/a²⁵.

Como parte de las labores de difusión, el INE reguló la promoción a través de los foros de debate entre las candidaturas²⁶. Además, estableció un micrositio denominado “Conóceles”, mediante una ventana en el portal web del INE, para difundir los perfiles de los postulantes. La mayoría de los actores con los que se entrevistó la Misión coincidieron en que, pese a los esfuerzos de la autoridad electoral, la ciudadanía tenía poco conocimiento sobre cuáles eran los cargos en juego en la elección, las diferentes responsabilidades de estos y los perfiles de los postulantes. Los entrevistados coincidieron en señalar, asimismo, que la prohibición de comprar espacios de propaganda en radio, televisión o redes sociales hacía muy difícil que los candidatos y las candidatas pudieran darse a conocer.

Por otra parte, la Misión constató que, en los últimos días de las campañas, se multiplicaron las denuncias en los medios de comunicación por el supuesto reparto de “acordeones”, listados de candidatos a votar que los partidos y estructuras de gobiernos locales estarían repartiendo entre el electorado. Funcionarios del INE y de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales indicaron que habían recibido denuncias al respecto²⁷. De comprobarse que estos acordeones se hubiesen distribuido de forma masiva o por servidores públicos, podrían constituir propaganda no permitida y potencialmente un intento de coacción al voto del elector. La MOE reprueba estas prácticas y se mantiene atenta a las investigaciones que deben llevar adelante las autoridades competentes.

Durante la tarde previa a la elección, la presidenta del INE confirmó el robo de 25 paquetes electorales con 131 mil boletas en Chiapas. Por este motivo, el instituto interpuso una denuncia ante la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL)²⁸, que al momento se encuentra en curso.

A lo largo de las distintas reuniones que tuvo en la antesala de los comicios, la MOE/OEA escuchó repetidas críticas contra las autoridades electorales, particularmente contra el TEPJF. Diversos actores señalaron que su confianza en el tribunal se había resentido notablemente debido a que este no había actuado de manera ni expedita ni efectiva.

²⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-JE-101/2025 y acumulados, sentencia del 9 de abril de 2025. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JE-0101-2025.pdf>

²⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-JE-162/2025 y acumulados, sentencia del 16 de abril de 2025). Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JE-0162-2025.pdf>

²⁷ INE. 27/05/2025. Recibe INE denuncias sobre distribución de presunta propaganda electoral; investiga e informa a la FISEL. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2025/05/27/recibe-ine-denuncias-sobre-distribucion-de-presunta-propaganda-electoral-investiga-e-informa-a-la-fisel/>

²⁸ Excelsior. 31/05/2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=19sItOEXQh0>

La Misión observó también que- al igual que anteriores oportunidades- la Sala Superior del TEPJF operó durante todo el proceso electoral con una conformación prorrogada e incompleta, producto de que los dos magistrados que culminaron su mandato en 2023 no han sido reemplazados por el Senado. En 2024, la Misión de la OEA ya había advertido sobre la necesidad de cubrir estas vacantes.

JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, la MOE/OEA tuvo presencia en la Ciudad de México y en el Estado de México. La Misión observó la instalación y apertura de casillas, el desarrollo de la jornada de votación, el cierre y el posterior traslado de los materiales electorales hacia los Consejos Distritales. Con base en la información proporcionada por autoridades nacionales, así como a través de su observación directa, la Misión pudo constatar que la jornada electoral transcurrió de manera general en un ambiente de tranquilidad, registrándose algunos incidentes aislados, que no afectaron significativamente el desarrollo del proceso. Cabe resaltar que en estas elecciones judiciales sólo se votó en territorio nacional, puesto que no se implementaron programas para permitir el voto de los mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero²⁹.

Al inicio de la jornada, la Misión observó retrasos en la apertura de las casillas, así como que en varios centros se tuvo que solicitar la incorporación de ciudadanos/as de la fila a las casillas para posibilitar la apertura. Estas demoras se registraron en varias regiones del país. De acuerdo con el Sistema de Información sobre la Jornada Electoral (SIJE)³⁰, a las 09:00 horas se había instalado el 41,73% de las casillas. A las 11:00 horas, la Consejera Presidenta del INE, Guadalupe Taddei³¹, informó que el 92,18% de las casillas a nivel nacional ya se encontraban instaladas, cifra que se elevó al 99,7% hacia las 13:30 horas³². De acuerdo con la información provista por la autoridad electoral, de las 84.019 casillas previstas, hubo 39 que no pudieron abrir³³.

En términos generales, las casillas observadas contaban con los materiales electorales indispensables y con espacio suficiente para el desarrollo de la votación. Sin embargo, se constató que algunas carecían de facilidades para el acceso y movilidad de personas con discapacidad. Se observó, además, que no existía un mecanismo que garantizara el voto autónomo de las personas con algún tipo de discapacidad visual y que éstas debían apoyarse en personas de su confianza para ejercer el voto.

²⁹ El INE aclaró que no se consideraba que existiera viabilidad jurídica para implementar el programa de voto en el extranjero en el marco de este proceso extraordinario, al no encontrarse regulada expresamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE).

³⁰ Portal SIJE <https://sije2025.ine.mx>

³¹ Mensaje en cadena nacional de la Consejera Presidenta del INE, Guadalupe Taddei. Disponible en: <https://www.facebook.com/INEMexico/videos/2096559087477343/>

³² Consejera Electoral del INE, Carla Humphrey. Disponible en: https://x.com/C_Humphrey_J/status/1929259919854703049

³³ Las principales causas fueron hechos de violencia, robo o alteración de documentación electoral, decisiones de carácter comunitario y afectaciones por fenómenos naturales, como inundaciones. Chiapas concentró el mayor número de casos (15), seguido de San Luis Potosí (7), Oaxaca (4), Michoacán (3), Hidalgo (2), y con un caso cada uno, Yucatán, Sinaloa, Veracruz y la Ciudad de México.

Con el objeto de agilizar el flujo de votantes, el INE dispuso la utilización de más de una mampara por casilla. Dada la cantidad de boletas y el número de cargos a elegir, en las casillas observadas, cada elector demoró entre 10 y 20 minutos para sufragar. Los observadores de la misión reportaron casos de personas adultas mayores que se demoraron hasta una hora. Tras emitir el voto, las y los electores depositaron sus papeletas en una urna única, sin distinción por tipo de cargo a elegir. Cuando esta alcanzaba su capacidad, se incorporaba una nueva urna para continuar con la recepción de los sufragios.

La MOE/OEA constató que, con la jornada de votación ya en marcha, diferentes organizaciones ciudadanas y actores políticos convocaron a una manifestación en el centro de la ciudad de México³⁴. Con una postura crítica del gobierno y de la reforma, los organizadores llamaron a no votar.

La Misión notó una importante presencia de observadores nacionales en las casillas visitadas. Como lo ha expresado en anteriores oportunidades, la MOE/OEA considera que el monitoreo de los procesos electorales es fundamental para la transparencia de los comicios y la defensa de los derechos político-electorales. Se advierte, sin embargo, que varios de los observadores manifestaron a la Misión que se encontraban trabajando bajo la coordinación de partidos, lo cual no sólo es contrario al espíritu de la elección judicial, sino que está prohibido por los propios lineamientos fijados por el INE³⁵. Por otra parte, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales informó a la Misión que recibió denuncias por el reparto de acordeones durante la jornada e indicó que se encontraba investigando los hechos.

Antes del cierre de la jornada, se generó una controversia pública por el hecho de que integrantes de las fuerzas militares se hicieron presente en la sesión permanente del Consejo General del INE. Si bien la presidenta del instituto posteriormente aclaró que habían sido invitados por ella, otros consejeros manifestaron públicamente su desacuerdo con esta decisión e indicaron que no habían sido debidamente informados.

Al finalizar la votación, a diferencia de lo que históricamente ha ocurrido en México, los funcionarios de casillas no realizaron el escrutinio, es decir, no contaron el número de votos recibidos por cada candidato/a. Así lo había previsto el INE al estimar que este procedimiento demoraría un tiempo excesivo. Los miembros de casilla se limitaron a clasificar y contar las boletas, para luego completar las actas de jornada electoral y la hoja de incidencias. Posteriormente, los materiales electorales fueron trasladados a los Consejos Distritales para iniciar el conteo por candidatura esa misma noche, a partir de las 18:00.

A diferencia de los procesos anteriores, en esta ocasión no se implementó un Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Los primeros resultados oficiales se difundieron a partir de las 19:00hs.

³⁴ Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/noticia/2025/06/01/sociedad/cierra-marcha-anti-eleccion-judicial-llamando-a-no-votar-y-a-nuevas-movilizaciones>

³⁵ Acuerdo INE/CG195/2025

ETAPA POST ELECTORAL

Al momento de publicación de este informe, se habían escrutado los votos del 100% de las casillas para la elección de los Ministros y Ministras de la Suprema Corte y para las Magistraturas del Tribunal de Disciplina Judicial, y el 99,7% para Magistraturas de la Sala Superior del TEPJF. La Misión se mantiene en terreno y continúa dando seguimiento al avance de los escrutinios en los Consejos Distritales.

De acuerdo con los datos disponibles al momento, la participación electoral rondó el 13%³⁶. En comparación, en las pasadas elecciones del 2024 votó un 60,9% de la lista nominal de electores³⁷. La Misión considera necesaria una reflexión integral respecto a la naturaleza de este proceso y la forma en que ha sido llevado adelante, a la luz de que más del 85% del electorado no ha mostrado interés en participar.

Asimismo, la Misión observó que las nueve candidaturas con mayor cantidad de votos a la Suprema Corte fueron promovidas en "acordeones" físicos y virtuales. Asimismo, se constató que 6 de los nuevos ministros/as fueron postulados por el comité del Poder Ejecutivo y las 3 restantes son integrantes de la corte actual nombradas por el ex presidente, lo cual levanta dudas razonables sobre la autonomía e independencia del máximo tribunal con respecto al Ejecutivo.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La Misión de la OEA llevó a cabo una observación directa del proceso electoral, así como un análisis detallado del mismo, basándose en la normativa vigente, los estándares internacionales y las buenas prácticas. Además, recogió información y perspectivas de diversos actores institucionales, incluyendo a autoridades de gobierno, electorales, judiciales, así como candidaturas, miembros de los tres Comités de Evaluación, juristas, representantes de la sociedad civil y ciudadanos, entre otros, mediante la realización de más de 75 reuniones. En línea con el espíritu que históricamente ha guiado sus esfuerzos, la MOE/OEA reitera su compromiso con el fortalecimiento de los procesos electorales y la democracia en México.

En ese contexto, la Misión presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares:

I. JUDICATURA

Mecanismos para el nombramiento de jueces

Antes de la reforma judicial, los ministros de la Suprema Corte eran designados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado. Por su parte, las y los magistrados electorales eran propuestos por la Suprema Corte y designados también por el Senado. A nivel federal, las personas juzgadoras de los circuitos y

³⁶ INE, Cómputos Distritales Judiciales 2025. Disponible en: <https://computospj2025.ine.mx/scjn/nacional/candidatas>

³⁷ INE. Resultados electorales 2024. Disponible en:

<https://prep2024.ine.mx/publicacion/nacional/presidencia/nacional/candidatura>

distritos accedían al cargo a través de concurso de oposición en el que, mediante exámenes, se valoraba su idoneidad para ingresar a la judicatura. En cuanto a los jueces y juezas locales, los mecanismos de nombramiento variaban entre entidades federativas, aunque progresivamente se estaba avanzando hacia el modelo de concursos.

La reforma constitucional aprobada en 2024 modificó radicalmente la manera en que se integra el Poder Judicial al establecer que jueces y juezas, magistradas y magistrados de todos los niveles y en todo el territorio nacional deben ser electos/as por medio de elecciones en las que participe toda la ciudadanía. Si bien la mayoría de los actores con los que se reunió la MOE/OEA señalaron que eran necesarios cambios al interior del Poder Judicial, un sector importante de la sociedad manifestó de manera vehemente que el nuevo mecanismo de elección vía voto popular no es una solución idónea para abordar las problemáticas que se buscaban solucionar.

La Misión advierte que el derecho internacional no establece ningún procedimiento específico de selección de jueces y juezas. No obstante, los instrumentos internacionales sí definen estándares, principios y buenas prácticas que deben seguirse en esta materia, y que son los que guían el análisis de la MOE/OEA.

En primer lugar, corresponde señalar que el derecho a un juez competente, independiente e imparcial es un derecho humano consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14). Asimismo, se deben tomar en cuenta los Principios Básicos de la ONU Relativos a la Independencia de la Judicatura, los cuales establecen que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales deben ser “personas íntegras e idóneas y tener la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas”³⁸. Por ello, el método utilizado para la selección de personal judicial debe garantizar que “éste no sea nombrado por motivos indebidos”, y no se haga discriminación alguna.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte Interamericana” o “Corte IDH”), por su parte, ha sostenido la necesidad de que los Estados, al establecer los procedimientos para el nombramiento de sus jueces, tengan en cuenta que no cualquier procedimiento satisface las exigencias de la Convención Americana para garantizar la independencia judicial, particularmente si en la selección del personal judicial no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, y se deja abierto a un alto grado de discrecionalidad que no permita escoger necesariamente a los candidatos más idóneos³⁹. Además, la

³⁸ Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de los jueces, abogados y fiscales. Guía para profesionales No.1, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, 2007, pág. 21. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/04/International-Principles-on-the-Independence-and-Accountability-of-Judges-Lawyers-and-Prosecutors-No.1-Practitioners-Guide-2009-Spa.pdf>

³⁹ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 74.

Corte IDH ha declarado que la selección de los jueces y las juezas debe hacerse exclusivamente por mérito personal y capacidad profesional⁴⁰.

Asimismo, la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados ha señalado que “uno de los principales retos es el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de jueces y magistrados” y que por ello, “los procesos de selección deben comprender exámenes escritos y anónimos, con entrevistas completas y pruebas de psicometría, de forma de detectar si el aspirante tiene la competencia para poder mantener un desempeño independiente e imparcial”⁴¹.

Por último, se debe tener en cuenta que la Corte IDH considera que “uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces”, lo que “supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas”⁴².

Requisitos para acceder a los cargos

La reforma judicial definió una serie de requisitos para acceder a las distintas candidaturas. Para ser electo/a ministro/a de la Suprema Corte, magistrado/a de la Sala Superior y Salas Regionales del TEPJF y del Tribunal de Disciplina Judicial se estableció que es necesario tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, tener el título en derecho con un promedio general de calificación de ocho y de nueve en las materias relacionadas con el cargo al que se postula⁴³ y alcanzar como mínimo cinco años en el ejercicio profesional. Además, se requiere haber residido en el país durante los dos años anteriores a la publicación de la convocatoria, no haber sido Secretario/a de Estado, Fiscal General de la República, Senador/a, Diputado/a federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa durante el año previo al día de la convocatoria.

Académicos y funcionarios del Poder Judicial con los que se reunió la Misión señalaron que, dada la importancia y la trascendencia de las actuaciones de la SCJN, el TDJ y el TEPJF, los requisitos establecidos no son lo suficientemente exigentes. Además, manifestaron que a su entender se deberían haber previsto mayores salvaguardas para evitar que estas instituciones pudieran verse politizadas, puesto que, por ejemplo, nada impide que dirigentes partidarios se postulen y accedan a las altas magistraturas.

Para el caso de la magistratura de circuito, así como para juez o jueza de distrito, además de la ciudadanía, de la licenciatura en derecho, y los promedios, se exige haber residido en el país durante el año anterior

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, sentencia cit., párr. 72.

⁴¹ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, A/HRC/23/43/Add.4, 2 de abril de 2013. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/23/43/Add.4>

⁴² Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71., párr. 73 y 75.

⁴³ En la licenciatura, especialidad, maestría o doctorado.

a la publicación de la convocatoria. Un requisito adicional para el cargo de magistratura de circuito es contar con al menos tres años de ejercicio profesional en el área jurídica afín a la candidatura. La Misión constató que para el caso de los jueces y juezas de distrito no se exige ninguna experiencia que acredite un mínimo de desempeño o actividad profesional en el área jurídica.

Asimismo, se advierte que la exigencia de un promedio mínimo, si bien constituye un requisito objetivo y de fácil constatación, no siempre resulta ecuánime. Lo anterior debido a que, según fue informada la Misión durante diversas reuniones, las carreras de derecho en las distintas universidades tienen diferencias en duración, contenidos y niveles de exigencia.

Adicionalmente a los requisitos establecidos para garantizar un mínimo nivel de idoneidad, la Constitución exige a los postulantes gozar de buena reputación y no tener condena por delito doloso con pena privativa de la libertad⁴⁴. Algunos actores con los que se reunió la Misión señalaron que, si bien coincidían en que era necesario valorar la ética y la conducta pública de los aspirantes a cargos judiciales, el requisito constitucional de “gozar de buena reputación” es excesivamente ambiguo y podría prestarse a exclusiones arbitrarias. La Misión recuerda que la CIDH ha instado a los Estados a adoptar medidas que permitan incorporar criterios objetivos en los procedimientos de selección y nombramiento de jueces para evitar prácticas discriminatorias⁴⁵.

Con el fin de asegurar que todos aquellos que resulten electos para integrar el Poder Judicial cuenten con la solvencia técnica e integridad necesaria, se recomienda:

- Incluir en los requisitos para todos los cargos un mínimo de experiencia profesional en el área jurídica y, de ser aplicable, en la materia específica a la que se postula.
- Establecer requisitos adicionales para integrar los órganos de mayor jerarquía, que pueden ir desde estudios de posgrado, publicaciones o una trayectoria profesional más extensa.
- Definir en la ley de manera exhaustiva y objetiva cuáles son las causales que pueden llevar a que a un postulante se lo declare inelegible por no cumplir con el requisito de buena reputación.

Control de elegibilidad y evaluación de idoneidad

Bajo el marco normativo aprobado tras la reforma constitucional de 2024, los órganos centrales en la definición de las listas de candidaturas son los comités de evaluación de cada uno de los tres poderes del Estado. La labor de estos abarca una parte medular de todo el proceso, en tanto se encargan de realizar las convocatorias, recibir las postulaciones y realizar una calificación preliminar, verificando el

⁴⁴ La ley establece que si se tratare de tipos penales como robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime la buena fama, se le inhabilitará para el cargo, cualquiera haya sido la pena. En el caso de otros tipos penales, la persona estará en condiciones de postularse siempre que la condena a prisión sea menor a un año.

⁴⁵ Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. CIDH, 2013, pp 30.

cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. En una siguiente etapa, deben llevar adelante la llamada evaluación de idoneidad, en la cual se aprecian aspectos como el perfil curricular, antecedentes profesionales y académicos, y conocimientos técnicos de las y los postulantes. De acuerdo con la normativa, cada comité elabora una lista con las personas mejor evaluadas para los cargos a cubrir. Luego, depura estas listas mediante la insaculación (sorteo), dejándolas conformadas de acuerdo con el número que corresponda proponer y atendiendo a la paridad de género.

En el marco del proceso electoral extraordinario de 2024-2025, una vez publicada la convocatoria general del proceso por parte del Senado, el 16 de octubre de 2024, se convocó a los poderes de la Unión para que integrarán sus respectivos comités de evaluación en el plazo de 15 días. Según la Constitución⁴⁶ y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE)⁴⁷, cada comité debía estar conformado por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica y que cumplieran con requisitos específicos, entre ellos: tener la ciudadanía mexicana, con pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener condena, tener la licenciatura en derecho, con una antigüedad de cinco años y ejercicio de la profesión en cinco años, y no haber tenido cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los tres años anteriores.

Diversos actores señalaron a la Misión que los requisitos para integrar los comités eran mínimos y de ninguna manera aseguraban que las personas designadas tuvieran ni la experiencia ni los conocimientos necesarios para la tarea asignada. Además, mostraron preocupación por el hecho de que se permitiera a poderes políticos y partidizados, como lo son el Ejecutivo y el Legislativo, intervenir- a través de la designación de los integrantes de los comités- en una etapa tan sensible del proceso como la de calificación de las candidaturas. La Misión recuerda que el Relator Especial de Naciones Unidas ha recomendado que en los nombramientos intervengan únicamente órganos independientes de los poderes políticos⁴⁸ y que la CIDH ha establecido claramente que es esencial que los mecanismos de nombramiento de jueces y juezas no permitan que los demás poderes del Estado condicionen su autonomía.

La MOE/OEA observó que entre el 31 de octubre y el 5 de noviembre de 2024, se publicaron los respectivos acuerdos a través de los cuales se conformaron los comités de evaluación, sin que existiera un periodo en el que la ciudadanía pudiera impugnar a alguno de los integrantes⁴⁹. La LGIFE preveía que

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos de México, artículo 96, apartado III b).

⁴⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 500, apartado 2 a).

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, CCPR/CO/84/TKJ, 18 de julio de 2005, párr. 17. Disponible en español y en inglés en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FCO%2F84%2FTJK&Lang=es

⁴⁹ Poder Ejecutivo de la Federación. Acuerdo por el que se crea, integra e instala el Comité de Evaluación del Poder Ejecutivo para la elaboración de los Listados de las Personas Candidatas a participar en la Elección Extraordinaria 2024-2025 de Ministras y Ministros, Magistradas y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, 31 de octubre de 2024. Disponible en: https://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/undecima-epoca/Acuerdo_comite_PEF_20241031.pdf.

cada comité emitiera sus reglas de funcionamiento⁵⁰. La MOE/OEA constató que no se reguló y tampoco se estableció una instancia de coordinación entre los tres comités a fin de estandarizar los criterios y procedimientos aplicables a cada una de las etapas que debían llevarse adelante, incluyendo, la del registro, la de determinación de elegibilidad, la de evaluación de idoneidad y la de insaculación.

En consecuencia, cada comité definió de manera independiente, por ejemplo, el canal a través del cual las personas interesadas ingresarían su registro y documentación para acreditar el cumplimiento de los requisitos. De esta forma, el Comité del Poder Judicial decidió que este proceso se realizaría exclusivamente por internet, a través de un sistema informático desarrollado a tales efectos. Por su parte, el Comité del Poder Legislativo determinó que las inscripciones se realizarían también a través de un portal web, pero este acabó presentando problemas técnicos y se resolvió admitir miles de postulaciones vía correo electrónico.

Cada comité determinó también de manera independiente a qué otras entidades solicitar apoyo para verificar los documentos entregados por los postulantes y el cumplimiento de los requisitos para acceder a los cargos. Así, cada uno estableció convenios de intercambio de información con instituciones distintas, que dieron acceso a bases de datos distintas.

Asimismo, la MOE/OEA constató que hubo diferencias en cuanto a si se debía otorgar a los postulantes un plazo para que pudieran subsanar alguna cuestión formal de sus registros que pudiera excluirlos de la contienda. Mientras que en el comité del Poder Legislativo si se previó esta instancia de requerimientos, en el del Judicial, no.

Sin perjuicio de lo anterior, la Misión considera que el aspecto más preocupante del proceso fue que la capacidad de autorregulación que se dio a los comités llevó a que las reglas y procedimientos para evaluar la idoneidad de los postulantes fueran marcadamente diferentes y tuvieran distintos niveles de exigencia. La MOE/OEA observó, por ejemplo, que el Comité de Evaluación del Ejecutivo se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la LGIPE, y a realizar entrevistas presenciales y/o virtuales, algunas de las cuales duraban menos de 10 minutos. El Comité del Legislativo sumó a esto la obligación de que cada postulante presentara un breve ensayo explicando por qué y para qué quería participar del proceso, y cuál era su visión sobre la impartición de justicia.

En contraposición, el Comité del Poder Judicial estableció que las personas elegibles debían rendir un examen escrito de conocimientos técnicos, ajustado a la especialidad y funciones del cargo para el cual se

Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria. Convocatoria del Comité de Evaluación del Poder Legislativo Federal, 5 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/nov/20241105-A.pdf> y Poder Judicial de la Federación. Convocatoria Pública abierta que emite el Comité de Evaluación del Poder Judicial de la Federación, 15 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://comiteevaluacion.scjn.gob.mx/sites/default/files/page/files/convocatoria-comite-evaluacion-pjf.pdf>

⁵⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 500, apartado 2.

estaban postulando⁵¹. Cabe señalar que varios de los candidatos y las candidatas con los que se reunió la Misión reconocieron que prefirieron registrarse ante los comités de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, debido a los menores niveles de exigencia.

La Misión advierte con preocupación que el Comité del Poder Judicial interrumpió sus labores antes de haber completado la evaluación de idoneidad y que, como se señaló, los otros dos no previeron en sus reglamentos que los postulantes debieran presentar un examen de carácter técnico. Por esta razón, ninguno/a de las/os candidatos/as que finalmente fueron incluidos en las papeletas atravesó una evaluación de conocimientos jurídicos exhaustiva, tal como es habitual en un concurso de oposición.

En consecuencia, no hay garantías de que quienes resulten electos/as tengan la solvencia técnica, la idoneidad y las capacidades específicas que los cargos que asumirán requieren. Ello resulta preocupante a la luz de los estándares internacionales y las buenas prácticas en la materia. En este sentido, la Misión recuerda que la Corte IDH ha establecido que cualquiera que sea el mecanismo para la elección de jueces y juezas, éste debe garantizar que sean evaluados debidamente las condiciones de idoneidad y méritos para el cargo⁵². Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la ONU se ha referido en varias ocasiones a los criterios de nombramiento de jueces y juezas, y ha establecido que el principal debe ser la idoneidad de los candidatos y las candidatas⁵³.

La Misión advierte también que no se estableció una etapa en la que la ciudadanía pudiera impugnar a las personas registradas en caso de creer que alguna de ellas no cumpliera con los requisitos para el cargo. Únicamente se dio a los postulantes rechazados la posibilidad de impugnar la decisión del comité ante el TEPJF o ante la Suprema Corte⁵⁴. La Misión de la OEA comparte el criterio expresado a la CIDH respecto de que en estos procesos es conveniente que existan espacios de audiencia pública en el que la ciudadanía y organizaciones no gubernamentales puedan expresar sus inquietudes y, en caso de creerlo necesario, presentar impugnaciones⁵⁵.

⁵¹ Convocatoria del Poder Judicial de la Federación, artículo noveno y décimo segundo y Acuerdo General 4/2024 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 27, 29 de octubre de 2024. Disponible en: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5742024>. Los criterios establecidos fueron la formación jurídica sólida e integral, comprensión de la independencia y autonomía de la función jurisdiccional y de la defensa del Estado de Derecho, el respeto por los derechos, en especial, de los grupos vulnerables, compromiso social, entre otros.

⁵² Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 74.

⁵³ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Bolivia*, Documento de la ONU CCPR/C/79/Add.74, párr. 34. Ver también *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Líbano*, Documento de la ONU CCPR/C/79/Add.78, párr. 15; *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Azerbaiyán*, Documento de la ONU CCPR/CO/73/AZE, párr. 14; *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Sudán*, Documento de la ONU CCPR/C/79/Add.85, párr. 21; *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Eslovaquia*, Documento de la ONU CCPR/C/79/Add.79, párr. 18 y *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: República de Moldavia*, Documento de la ONU CCPR/CO/75/MDA, párr. 12.

⁵⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 500, numeral 5.

⁵⁵ Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. CIDH, 2013, pp 36. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Adición. Informe preliminar

En la semana previa a los comicios, la MOE/OEA se reunió con integrantes de los Comités de Evaluación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como con el secretario del Comité de Evaluación del Poder Ejecutivo. Aun con diferencias respecto a su valoración de la reforma judicial y del proceso electoral, todos/as coincidieron en que existen oportunidades de mejorar el proceso de inscripción y evaluación de las candidaturas. Además, señalaron que, dados los tiempos con los que contaron, la revisión de todas las postulaciones había representado una carga de trabajo enorme y un gran desafío.

A partir de lo observado en el marco de este proceso, la MOE/OEA recomienda:

- Efectuar las modificaciones legales, reglamentarias y normativas pertinentes, que regulen de manera clara, precisa, y armónica cada una de las etapas de selección de las personas aspirantes a las diferentes candidaturas, desde el inicio en la etapa de registro hasta la elaboración de la lista final de las/os candidatas/os a elección.
- Ampliar la legitimación para presentar impugnaciones, de manera que quienes lo consideren necesario cuenten con recursos para cuestionar las candidaturas y los actos más relevantes del órgano de evaluación.
- Evaluar la posibilidad de ampliar el plazo previsto para el control de elegibilidad de los postulantes, así como para la evaluación de idoneidad.
- Incorporar de manera clara y precisa etapas de veedurías ciudadanas a fin de que estas tengan la posibilidad de una mayor participación durante el proceso de selección de las/os candidatas/os.
- Regular de manera previa, clara y específica los criterios, parámetros y metodologías utilizadas para evaluar los méritos y la experiencia de las personas postulantes a través de un documento público.
- Establecer la obligación para todos los postulantes de atravesar un examen de carácter técnico, presentado de manera anónima, en el que se evalúen con criterios claros los conocimientos jurídicos específicos que requiere el respectivo cargo.
- Publicar de manera oportuna y en una web de fácil acceso los documentos relevantes como convocatorias, metodologías, actas de sesiones, presentación de impugnaciones y documentos de soporte, así como las resoluciones de impugnaciones y votaciones.
- Asignar la responsabilidad de verificar la elegibilidad e idoneidad de los postulantes a un único órgano, que esté separado institucionalmente de los tres poderes del Estado, y que esté integrado por figuras de reconocida competencia, imparcialidad y prestigio.

sobre la misión al Ecuador. E/CN.4/2005/60/Add.4, 29 de marzo de 2005, párr. 5; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 31. En el mismo sentido, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial, Gabriela Knaul, Comunicaciones y respuestas, A/HRC/14/26/Add.1, 18 June 2010, Guatemala, párr. 379, en donde la Relatora Especial señaló que: “El voto nominal por parte de los diputados y las entrevistas públicas con los candidatos a las magistraturas, constituyen mecanismos que deberán ser adoptados para contribuir a consolidar la transparencia de la elección por parte del Congreso de la República”.

Garantías para el ejercicio de la jurisdicción

La reforma aprobada en 2024 acortó la duración de los mandatos de los/as ministros/as de la Suprema Corte de Justicia y de los magistrados/as electorales⁵⁶. Al mismo tiempo, estableció por primera vez un período de duración en el cargo de nueve años para los jueces y juezas de distrito y de circuito, que anteriormente tenían estabilidad hasta alcanzar la edad establecida para el retiro. A su vez, la reforma les abrió a estos jueces la posibilidad de reelegirse.

Diferentes actores con los que dialogó la Misión opinaron que la falta de estabilidad en el cargo podría afectar el accionar independiente de los operadores de justicia y que la necesidad de reelegirse podría llevar a los jueces y juezas a fallar de acuerdo con lo que estiman que son las preferencias de su electorado y no con base en criterios jurídicos. Además, señalaron que la renovación continua del Poder Judicial dificulta la profesionalización del mismo y la acumulación institucional de conocimiento.

En relación con estas observaciones, el Relator Especial de Naciones Unidas para la independencia de los magistrados ha dejado en claro que los mandatos de corta duración debilitan el sistema de justicia, puesto que afectan su independencia y traban el desarrollo profesional⁵⁷. Asimismo, la CIDH ha indicado que es preferible que los operadores de justicia no estén sujetos a procedimientos de reelección o ratificación⁵⁸, de lo contrario se corre el riesgo de que tomen sus decisiones con el solo objeto de complacer a la autoridad (el electorado en este caso) de quien depende su continuidad en el cargo.

La MOE/OEA advierte, por otra parte, que la posibilidad de la reelección podría llevar a que, cuando sea el turno de renovar sus cargos, muchos jueces y magistrados deban combinar sus labores en la judicatura con las de la realización de campaña, lo que reduciría el tiempo que podrían dedicarle a sus obligaciones laborales y podría perjudicar la calidad de las resoluciones. Cabe señalar que, bajo el marco normativo vigente, los jueces pueden tomarse licencia durante las campañas, pero no es obligatorio que lo hagan.

La Misión advierte, por último, que el hecho de que todos los jueces que resulten electos en estos comicios estén a prueba durante un año y puedan ser removidos por el TDJ entra en tensión con el principio de estabilidad en el cargo. Además, puede transformar las elecciones judiciales en nombramientos

⁵⁶ Con la reforma los y las ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán sus funciones por un periodo de 12 años sin posibilidad de reelección.

⁵⁷ Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. CIDH, 2013, pp 37. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 54.

⁵⁸ Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. CIDH, 2013, pp 38. Así lo ha recomendado por ejemplo, la Relatora Especial de Naciones Unidas respecto de los fiscales. Ver Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 65. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 37.

provisionales. La MOE/OEA advierte que la Comisión Interamericana ha sido clara respecto de que este tipo de nombramientos deben ser la excepción y no la regla⁵⁹.

II. JUSTICIA ELECTORAL

Marco jurídico

El artículo 105 de la Constitución mexicana establece que “(l)as leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”⁶⁰. Esta norma tiene por objetivo brindar certidumbre a quienes participan en los procesos electorales -sean candidatos o electores- dar previsibilidad en cuanto a las reglas que aplicarán a la contienda y evitar que estas se modifiquen de manera discrecional o buscando ventajas electorales. Las MOE /OEA han sido consistentes en resaltar la importancia de este tipo de medidas para el cumplimiento del principio de certeza jurídica en materia electoral.

Como parte de la reforma aprobada en septiembre de 2024, se estableció en los artículos transitorios una excepción a la citada norma constitucional, a fin de que se pudieran introducir en la legislación regulaciones específicas que eran necesarias para poder llevar adelante los comicios judiciales planificados para junio de 2025. De esta manera, se posibilitó que las leyes electorales fueran modificadas con el proceso ya en marcha. En ese contexto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGMIME) fueron modificadas por el Congreso el 15 de octubre de 2024, es decir, un mes después de que hubiera iniciado formalmente el proceso electoral.

La MOE/OEA constató, por otra parte, que determinados aspectos de la elección no quedaron regulados en la legislación, por lo que en la propia LGIFE se facultó al Consejo General del INE para que emitiera los acuerdos necesarios para la organización, desarrollo, cómputo, vigilancia y fiscalización de los comicios⁶¹. De esta manera, con el proceso ya en marcha, el INE emitió 308 acuerdos para cubrir los vacíos de la normativa, definiendo criterios y normas en temas sustanciales como paridad, fiscalización, demarcación geográfica, campañas, difusión de publicidad, régimen sancionatorio, cómputos, entre muchos otros⁶².

⁵⁹ Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. CIDH, 2013, pp 40. Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 107.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 105 fracción II penúltimo párrafo.

⁶¹ LGIFE, artículo 504 II.

⁶² A modo de ejemplo, podemos mencionar los siguientes acuerdos: Consejo General (INE/CG2362/2024). Aprobación del marco geográfico electoral que se utilizará en el proceso electoral extraordinario 2024-2025, referente a la elección de personas juzgadoras del PJF; Consejo General (INE/CG04/2025). Lineamientos a través de los cuales se establecen las reglas y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión; Consejo General (INE/CG24/2025). Lineamientos que establecen las reglas procesales y de actuación en el trámite de procedimientos sancionadores a cargo de la secretaría ejecutiva y los órganos desconcentrados del INE, así como el catálogo de infracciones; Consejo General (INE/CG54/2025).

Diversos actores con los que se reunió la Misión manifestaron que la forma en que se había regulado el proceso, sumado a la naturaleza inédita del mismo y al corto plazo que medió entre la reforma y la votación, dificultaron que se conocieran las normas aplicables a la contienda, tanto por parte de las candidaturas como de la ciudadanía en general. A esto se sumó el hecho de que varios de los acuerdos dictados por el INE fueron impugnados⁶³ y que incluso la propia reforma fue cuestionada judicialmente, por lo que los candidatos/as y demás actores interesados debieron seguir muy de cerca a las decisiones que tomaron tanto la Suprema Corte de Justicia como el TEPJF. De acuerdo con los entrevistados, la incertidumbre jurídica se vio agravada, por la facultad que se otorgó a los comités de evaluación para autorregularse en muchos aspectos claves de su funcionamiento. Ello como se explica en profundidad más adelante en este informe, llevó a que no existiera una metodología común para la evaluación de los postulantes y para la definición de las listas de candidaturas.

Con el fin de garantizar que no se vean afectados los principios de integridad electoral, legalidad, seguridad y certeza jurídica, la MOE recomienda:

- Aprobar una ley marco que regule de manera clara, precisa, armónica y de fácil entendimiento el proceso electoral de cargos judiciales, describiendo etapas, criterios, mecanismos de impugnación y responsabilidades de las autoridades involucradas para reducir la discrecionalidad y reducir el número de normas reglamentarias emitidas para cada proceso. Esto, sin perjuicio de que aspectos operativos puedan ser desarrollados por la vía de acuerdos.

Mecanismos de impugnación

En México, la entidad encargada de resolver por la vía jurisdiccional las disputas electorales es el TEPJF, que se estructura en Salas Regionales y una Sala Superior. En el marco de este proceso extraordinario, el TEPJF tuvo a su cargo la resolución de todos los recursos que se presentaran con excepción de aquellos relacionados a las elecciones de los propios magistrados electorales. Para evitar situaciones de manifiesto conflicto de interés la resolución de estas disputas se confió a la Suprema Corte de Justicia.

En líneas generales, la Misión observó que en el marco de este proceso la legitimación para impugnar fue más restringida en elecciones del Legislativo o del Ejecutivo, puesto que los únicos que pudieron presentar

Lineamientos para la fiscalización de los procesos electorales del Poder Judicial, federal y locales; Consejo General (INE/CG58/2025). Reglas para la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales; Consejo General (INE/CG59/2025). Lineamientos para la tramitación de medios de impugnación vinculados con el proceso electoral extraordinario del PJF 2024-2025, así como el procedimiento para acatar las sentencias emitidas por el TEPJF; Consejo General (INE/CG65/2025). Paridad de género; Consejo General (INE/CG194/2025). Aprobación de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las candidaturas y autoridades electorales; Consejo General (INE/CG200/2025). Determinación de los topes de gastos personales de campaña de las personas candidatas a juzgadoras; que luego fueron actualizados en cumplimiento de la sentencia del TEPJF sobre el asunto SUP-JE-11/2025 y sus acumulados; Consejo General (INE/CG210/2025). Lineamientos para la preparación y desarrollo de los cómputos distritales; Consejo General (INE/CG334/2025). Criterios que garantizan la equidad e imparcialidad en el desarrollo de las campañas y veda electoral; Consejo General (INE/CG383/2025). Se activa el criterio 8 de 8 contra la violencia que incluye condenas por violencia familiar, delitos sexuales, VPMRG y deudores alimentarios morosos;

⁶³Ej.: Acuerdos INE/CG200/202; INE/CG331/2025.

recursos fueron los propios postulantes. Por otra parte, diferentes actores con los que se reunió la MOE/OEA señalaron que para algunos actos de trascendencia para el proceso, como la designación de los integrantes de los comités de evaluación, no se había previsto una instancia de impugnación.

Asimismo, la Misión constató que la legislación electoral no es clara en aspectos cruciales para el proceso, como cuál es el plazo y la instancia para cuestionar decisiones que afecten al registro de una candidatura. En su artículo 500, la LGIPE se limita a establecer que: “(l)as candidaturas que hayan sido rechazadas podrán impugnar esa decisión ante el TEPJF o ante la SCJN, según corresponda, dentro del plazo y conforme al procedimiento que determine la Ley y los acuerdos generales en la materia. Las impugnaciones serán resueltas dentro de un plazo que permita a las personas aspirantes participar en la evaluación de idoneidad en caso de que su impugnación resulte fundada”⁶⁴.

Como se puede observar, la normativa no especifica cuáles deben ser esos plazos y procedimientos a los que se hace alusión. Estos vacíos, que no contribuyen a la certeza jurídica, debieron ser cubiertos a través de decisiones de los propios comités y del TEPJF.

La Misión observó que, luego de que los comités de evaluación revisaran el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y se definieran los nombres que aparecerían en las papeletas, diferentes actores realizaron denuncias públicas contra candidatos a los que acusaban de vínculos con grupos delictivos y, por lo tanto, de inelegibles⁶⁵. En este contexto, el INE aclaró que no tenía competencias para retirar candidaturas previo a los comicios si estas ya habían sido validadas por los comités. A su vez aprobó el acuerdo INE/CG382/2025, fijando el procedimiento a seguir para, después de las votaciones, verificar una vez más que las y los candidatos ganadores efectivamente cumplan los requisitos de elegibilidad. De acuerdo con la normativa vigente, las decisiones que tome el INE en este punto podrán ser cuestionadas ante el TEPJF.

La Misión fue informada de que esta segunda revisión de las candidaturas tiene respaldo en la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF⁶⁶. Diferentes actores con los que se reunió la MOE/OEA, señalaron que este segundo control históricamente no ha resultado controversial debido a que en elecciones legislativas y ejecutivas es el propio INE el que revisa la elegibilidad de los candidatos antes y después de los comicios, por lo que en esos casos era poco probable que encuentre inelegible a un candidato/a que inicialmente ya validó. La diferencia en este proceso judicial es que la primera revisión correspondió a los comités de evaluación, que no contaban con experiencia previa en estas tareas y, a su vez, debieron afrontar un gran volumen de trabajo en un plazo breve.

Esto, en la visión de los actores con los que dialogó la Misión, podría llevar a que efectivamente el INE deniegue la constancia de mayoría a un candidato que fue validado por los comités y por el cual una porción significativa del electorado votó confiando en que era elegible. En atención a los principios de

⁶⁴ LGIPE, artículo 500, 5.

⁶⁵ Disponible en: <https://www.reforma.com/hay-candidatos-al-pj-que-defienden-a-narcos-acusa-norona/ar2991635>

⁶⁶ TEPJF, Tesis XII/97.

preclusión, voto informado y certeza jurídica, la Misión resalta la importancia de que, salvo casos excepcionales, las candidaturas que se incluyan en las papeletas estén firmes.

En función de lo observado, la MOE recomienda:

- Establecer mecanismos de impugnación en todas las etapas del proceso con un diseño completo, razonable y entendible para los actores intervinientes del proceso, con plazos claramente definidos en la ley, a los fines de fortalecer las garantías de la defensa en juicio y el debido proceso.
- Evaluar la posibilidad de ampliar la legitimación activa para presentar impugnaciones.
- Fortalecer los mecanismos de control de elegibilidad de las postulantes en la etapa de registro, de manera tal que sólo excepcionalmente y por hechos sobrevinientes un candidato que resulte ganador pueda ser declarado inelegible.

III. DIFUSIÓN DE CANDIDATURAS

Propaganda electoral y difusión de candidaturas

La Misión observó que, al igual que ha ocurrido en anteriores procesos electorales en México, el modelo de comunicación que se implementó fue excesivamente restrictivo y no contribuyó a que la ciudadanía conociera verdaderamente a cada uno de los postulantes.

Tal como establece el marco normativo, en estas elecciones judiciales, la campaña tuvo una duración de 60 días⁶⁷, del 30 de marzo de 2025 al 28 de mayo. Durante este período, las/os candidatas/os pudieron utilizar publicaciones, imágenes y grabaciones, con el objeto de dar a conocer a la ciudadanía su trayectoria profesional, méritos y visiones acerca de la función jurisdiccional, así como propuestas de mejora. También pudieron realizar recorridos, asistir a foros, entrevistas y debates.

La Misión advierte, sin embargo, que la mayoría de las y los candidatos entrevistados señalaron que el número de foros y debates fue reducido, que, salvo excepciones, los medios de comunicación no les habían otorgado espacios para entrevistas y que muchos tenían candidatos preferidos a los que les daban mayor cobertura. Por otra parte, la MOE/OEA constató que se les prohibió a los postulantes comprar anuncios en radio o televisión, así como pagar publicidad en otros medios, como redes sociales, espectaculares, etc. Además, no existieron mecanismos de financiamiento público ni se permitió el financiamiento privado por parte de terceros. De esta forma, las y los candidatos debieron costear todas sus actividades con fondos propios.

Por otra parte, el INE resolvió utilizar los tiempos en radio y televisión de los que dispone por ley exclusivamente para difundir aspectos procedimentales del proceso electoral. Es decir, no cedió a las candidaturas espacios en estos medios para que pudieran darse a conocer. Como se indicó, la autoridad

⁶⁷ LGIPE, artículos 519 y 521.

electoral estableció un micrositio denominado “Conóceles”⁶⁸ para difundir los perfiles de los postulantes. La mayoría de las personas con los que se reunió la MOE/OEA señalaron que este portal fue una herramienta valiosa, pero resaltaron que tenía un alcance limitado, dado que en México casi un 27% de los hogares no tiene acceso a internet⁶⁹. Además, indicaron que, dadas las restricciones a las campañas ya mencionadas, la iniciativa resultó insuficiente para garantizar que la ciudadanía conociera a las personas postulantes y sus méritos, lo que impactó en el derecho a emitir un voto informado⁷⁰.

Las candidatas y candidatos entrevistados por la Misión coincidieron, igualmente, en que la ausencia de financiamiento público había generado fuertes inequidades en la contienda. Asimismo, señalaron que, al no tener acceso a medios masivos de comunicación ni poder pagar para dar mayor visibilidad a sus mensajes en redes, sus campañas tuvieron un alcance muy limitado.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Reforzar el presupuesto destinado a iniciativas y estrategias que permitan difundir las candidaturas y los cargos a elegir, así como las modalidades de votación y otras particularidades de la elección
- Introducir algún tipo de mecanismo de financiamiento público que permita que las y los postulantes realmente puedan darse a conocer frente a la ciudadanía. En el caso de las elecciones de orden nacional, dada la escala de las campañas, se sugiere considerar la posibilidad de ceder a las candidaturas espacios en radio y televisión. En el caso de las elecciones para cargos de distrito o circuito, se recomienda considerar la asignación de fondos para cubrir los costos de desplazamiento de las y los candidatos en el marco de sus actividades de campaña.

Topes de gasto

La responsabilidad de definir los topes de gasto para las campañas recayó en el INE, quien debió asumir esta tarea sin que en la reforma o la ley se hubieran definido parámetros o fórmulas específicas para establecer los límites. Mediante Acuerdo INE/CG200/2025, el instituto aprobó inicialmente un único tope de 220.326⁷¹ pesos para todos los postulantes, sin importar el cargo al que aspiraran.

Este acuerdo fue impugnado y la Sala Superior del TEPJF (SUP-JE-11/2025 y acumulados) ordenó fijar topes diferenciados en función del tamaño de la circunscripción en que se estuviera compitiendo. En acatamiento a la sentencia, el INE estableció, mediante acuerdo INE/CG225/2025, nuevos límites de

⁶⁸ INE, “Conóceles”. Disponible en: <https://candidaturas.poderjudicial.ine.mx/>

⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Datos al 2024. Disponible en: [Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares \(ENDUTIH\) 2024](https://inec2024.inec.org.mx/)

⁷⁰ Organización de Estados Americanos. Departamento de Cooperación y Observación Electoral. Guía de buenas prácticas en materia electoral para el fortalecimiento de los procesos electorales: versión actualizada 2023 (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XX SG/SFD/III.59), pág. 30 y 31. Disponible en: <https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=909&lang=2>.

⁷¹ Aproximadamente 11.500 dólares (al tipo de cambio del 2 de junio de 2025)

gastos: \$1.468.841,33⁷² para postulantes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, TDJ y Sala Superior del TEPJF, \$881.304,80⁷³ para postulantes a las Salas Regionales del TEPJF, \$413.111,63⁷⁴ para aspirantes a Tribunales de circuito y apelación y \$220.326,20⁷⁵ para aspirantes a jueces de distrito.

Diferentes candidatos con los que se reunió la Misión aseguraron que desconocían cuál había sido la fórmula utilizada para llegar a estos topes y que los mismos eran bajos. A modo de comparación, señalaron, por ejemplo, que los aspirantes a ocupar un lugar en la Suprema Corte debían realizar una campaña de orden nacional con \$1.468.841⁷⁶, mientras que en 2024 los candidatos presidenciales habían podido gastar \$660.978.665⁷⁷ de pesos, es decir, 450 veces más. Funcionarios del INE señalaron que, si bien es cierto que el monto es más bajo, es necesario tener en cuenta que en esta campaña no se permitió la compra de propaganda en medios ni en redes. Advirtieron, asimismo, que no hubo financiamiento público, por lo que un tope muy elevado habría generado mayores inequidades en la contienda.

A futuro, la MOE/OEA recomienda:

- Realizar los estudios técnicos correspondientes para establecer topes ajustados a las características de las elecciones judiciales y que estos límites de gasto puedan ser actualizados de forma permanente, teniendo como línea base un índice de costos de las actividades de campaña permitidas para este tipo de procesos.

Fiscalización

Bajo el marco normativo vigente, corresponde al INE, a través de la Comisión de Fiscalización y su Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) controlar el origen, destino y aplicación de los recursos en las campañas electorales del Poder Judicial de la Federación. Funcionarios del instituto señalaron a la Misión que este fue un proceso especialmente desafiante dado que, a diferencia de lo que ocurre en elecciones legislativas y ejecutivas- en las que el instituto fiscaliza a un número reducido de partidos con experiencia en campaña y estructuras administrativas- en este caso, debieron controlar de manera individual a unas 7.773 candidaturas, la mayoría sin experiencia previa en contiendas electorales y sin equipos contables.

Por esta razón, la UTF simplificó el registro de gastos mediante el desarrollo de una plataforma específica para este proceso: el Mecanismo Electrónico para la Fiscalización de Personas Candidatas a Juzgadoras (MEFIC). La Misión destaca, además, que el INE realizó diversas capacitaciones para explicar a los contendientes sus obligaciones en materia de transparencia y cómo utilizar la mencionada plataforma.

⁷² Aproximadamente 76.502 dólares (al tipo de cambio del 2 de junio de 2025).

⁷³ Aproximadamente 45.901 dólares (al tipo de cambio del 2 de junio de 2025).

⁷⁴ Aproximadamente 21.506 dólares (al tipo de cambio del 2 de junio de 2025).

⁷⁵ Aproximadamente 11.475 dólares (al tipo de cambio del 2 de junio de 2025).

⁷⁶ Aproximadamente 76.239 de dólares americanos al tipo de cambio del 3 de junio de 2025

⁷⁷ Aproximadamente 34.307.717 de dólares americanos al tipo de cambio del 3 de junio de 2025

<https://centralectoral.ine.mx/2023/09/26/define-comision-de-prerrogativas-topes-de-gastos-de-precampana-y-campana-para-eleccion-federal-2023-2024/>

A pesar de que se simplificaron los procesos de reporte, la mayoría de los candidatos/as con los que se entrevistó la Misión manifestaron que, a su entender, las obligaciones que la autoridad electoral imponía en materia de rendición de cuentas eran excesivas, dado que ellos no contaban con las mismas estructuras que un partido. Señalaron que les resultaba particularmente difícil cumplir con el requisito de reportar todos los gastos prácticamente en tiempo real (3 días máximo), así como obtener comprobantes de todas las operaciones y tener que informar semanalmente de todas las actividades planificadas.

La Misión observó, por otra parte, que la autoridad electoral no publicó en detalle la información reportada por las candidaturas sobre sus ingresos y gastos. Esta decisión es contraria al principio de transparencia y acceso a la información pública y contrasta con lo que ocurre en elecciones legislativas y ejecutivas en México, en las que la ciudadanía puede acceder a toda la información sobre las finanzas de las campañas.

Para continuar fortaleciendo la transparencia del proceso electoral, se recomienda:

- Realizar, con posterioridad a la conclusión de este proceso electoral, un estudio a profundidad de los procedimientos de rendición de cuentas para adaptarlos a la realidad específica de las campañas para elecciones judiciales.
- Publicar en tiempo real, a través de una plataforma de fácil acceso, la información sobre los ingresos y gastos reportados por las campañas.

IV PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Principios de paridad y alternancia

La Misión observa positivamente que en la reforma constitucional aprobada el 19 de septiembre de 2024⁷⁸ se mantuvieron los principios de paridad y alternancia y se exigió su aplicación al proceso electoral extraordinario judicial de 2024. Asimismo, valora la elaboración por parte del INE de los lineamientos para definir operativamente cómo se aplicarían los citados principios a estos comicios, de manera de asegurar que la paridad se cumpla en la asignación de los 881 cargos judiciales en disputa a nivel federal. La MOE/OEA desea resaltar igualmente el uso de boletas de votación con dos listas diferentes, una de candidaturas de hombre y otra de mujeres, dado que esta práctica facilita la aplicación de los criterios de alternancia entre ganadores y ganadoras.

Sin perjuicio de estos logros, la Misión advierte que todavía existen oportunidades para continuar fortaleciendo la equidad de género en las diferentes etapas del proceso electoral. En primer lugar, no se establecieron en la legislación criterios específicos sobre cómo los comités de evaluación debían aplicar el principio de paridad al proceso de evaluación y selección de las candidaturas. Cada comité definió sus

⁷⁸ Decreto de Reforma al Poder Judicial, DOF 15.09.2024.

propios procedimientos en la materia y lo hizo sin que el INE hubiera todavía fijado ningún parámetro sobre cómo sería la asignación de cargos. De hecho, los lineamientos elaborados por el instituto para garantizar la paridad sustantiva se aprobaron recién el 12 de febrero, fecha para la cual los comités ya tenían que haber remitido las listas de candidaturas.

La Misión observó que, frente a este vacío, los reglamentos de los comités de evaluación del Poder Ejecutivo y Judicial incorporaron reglas para lograr una representación numéricamente paritaria en las candidaturas, mientras que el reglamento del Comité del Poder Legislativo contempló únicamente la recolección de datos desagregados por género para fines de registro. La falta de normas claras sobre cómo confeccionar listas paritarias llevó a que solo un 42,4% de las candidaturas totales a nivel federal correspondiera a mujeres.

La MOE/OEA advierte que, dado que la paridad en todo es un principio constitucional, la oferta electoral paritaria debe cumplirse sin excepción. Por otra parte, la Misión constató que los tres comités tuvieron dificultades para incorporar la paridad sustantiva consagrada en la Constitución mexicana en la tarea que les fue encomendada. De hecho, ninguno de ellos estableció criterios de evaluación vinculados con este principio constitucional.

En relación con acceso a la información relativa a la participación de mujeres, no ha sido posible contar con estadísticas sobre las postulaciones que fueran detalladas y que estuviera desagregadas por sexo, especialidad, cargo, ni ubicación. Las instituciones únicamente publicaron folios con datos de las y los candidatas/os en formatos que no permiten este nivel de desagregación.

Por último, en los lineamientos orientados a garantizar el principio constitucional de paridad de género en el proceso electoral del Poder Judicial⁷⁹, se establecen criterios específicos para la asignación de cargos de manera de garantizar la paridad vertical y horizontal por especialidad, distrito y circuito. Sin embargo, dada la complejidad de la elección, los lineamientos del INE no abordan cómo se resolverían algunas situaciones específicas que podrían darse como que, en distritos donde hay vacantes únicas, tenga lugar un empate entre un hombre o una mujer o casos donde no hayan candidatas para puestos específicos. En reunión con la MOE, funcionarias del INE indicaron que en caso de que se presenten algunas de estas situaciones se resolverán con ajustes ad hoc que se harán en función de los resultados. La Misión considera que esto podría desencadenar tensión y un volumen alto de impugnaciones a los resultados electorales.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Establecer en la legislación o vía reglamento criterios específicos que deban seguir los comités de evaluación para asegurar el cumplimiento de la paridad en la definición de las candidaturas.

⁷⁹ Lineamientos IEEM/CG/29/2025 para garantizar la paridad y la igualdad sustantiva en el Proceso Electoral Judicial Extraordinario del Estado de México.

- Publicar las bases de datos abiertas de candidaturas, desagregadas por sexo, ubicación, cargo, especialidad y etapa del proceso que permita que la ciudadanía pueda realizar el seguimiento a la ruta de cada candidatura, así como hacer un control ciudadano del cumplimiento de paridad desde el registro hasta la urna.

Violencia política por razones electorales

La Misión valora muy positivamente que desde el Instituto Nacional Electoral (INE) se mantenga la implementación del instrumento normativo “8 de 8 contra la violencia”, orientado a evitar que candidaturas que tengan sentencia firme por la comisión de alguno de ocho supuestos⁸⁰ de violencia de género⁸¹ ejerzan cargos públicos de elección. De acuerdo con las previsiones del INE, antes de entregar credenciales y asignar cargos a las personas electas, se revisarán exhaustivamente los expedientes personales: quienes tengan sentencias firmes por alguno de esos delitos perderán automáticamente la posibilidad de ser acreditados/as.

Por otra parte, la MOE/OEA fue informada de que el INE recoge denuncias de violencia por razones de género durante la campaña electoral. De acuerdo con la información ofrecida por el área de Igualdad de Género y No Discriminación del instituto, al jueves 29 de mayo, se habían recibido 25 denuncias en materia de violencia política contra las mujeres por razones de género. De estas, 12 habían sido desechadas y 16 se encontraban en etapa sustentación.

La Misión valora positivamente estos esfuerzos y otros que vienen desarrollando los organismos electorales para brindar soporte a las mujeres que han sido víctimas de violencia política por razones de género. En particular resalta el establecimiento de una Defensoría de la Mujer por parte del TEPJF y el Programa piloto de Acompañamiento y Asesoría que desarrolló el INE hasta el 2024, cuando fue suspendido por cuestiones presupuestarias.

La Misión recomienda:

- Asegurar el cumplimiento rígido con la herramienta “8 de 8”. Se sugiere difundir los resultados cuando se culminen las sustentaciones e investigaciones.
- Fortalecer presupuestariamente las iniciativas implementadas por cada organismo electoral (INE y TEPJF) para prestar acompañamiento y asesoramiento legal a las mujeres víctimas de violencia política.

⁸⁰ a) Omisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; b). Contra la libertad y seguridad sexuales; c). Cuando afecte el normal desarrollo psicosexual; d). Violencia familiar; e). Violencia doméstica; f). Violación a la intimidad sexual; g). Violencia política, y h). Ser declarada persona deudora alimentaria morosa.

⁸¹ Instrumento 8 de 8 contra la violencia <https://centralelectoral.ine.mx/2024/02/26/verificara-ine-que-ninguna-candidatura-incurra-en-la-8-de-8-contra-la-violencia/>

V. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Presupuesto

Para la organización de estas elecciones judiciales, el INE realizó una proyección de costos y solicitó al Congreso recursos financieros por \$13.205.143.620⁸². Sin embargo, el monto finalmente asignado al instituto fue de \$6.219.213.262⁸³, es decir, tan sólo un 52,90% de la cifra originalmente solicitada. Durante los distintos encuentros sostenidos, el INE transmitió a la Misión de forma reiterada los desafíos que implicó organizar con limitaciones presupuestarias severas un proceso electoral inédito, de elevada complejidad y en un plazo sumamente acotado. A fines de bajar costos, la autoridad electoral resolvió reducir en más de un 50% el número de casillas seccionales⁸⁴, reutilizar mobiliario electoral de elecciones pasadas, cancelar 60 programas de diversas áreas institucionales y reducir los fondos destinados a la Unidad de Igualdad de Género y No Discriminación⁸⁵.

A nivel subnacional, los Organismos Públicos Locales (OPLs), que dependen presupuestariamente de los congresos de sus respectivas entidades federativas, también enfrentaron desafíos. La Misión fue informada de que algunos OPLs⁸⁶ no incorporaron en sus presupuestos los costos asociados a la organización de los comicios judiciales, dado que la reforma al Poder Judicial fue aprobada con posterioridad a los plazos establecidos para la presentación de sus proyecciones presupuestarias. Esta situación generó desafíos operativos para la adecuada implementación del proceso electoral a nivel local, dado que los OPLs deben asumir responsabilidades clave, tales como la transferencia de recursos para la instalación de casillas y la elaboración del registro de la Lista Nominal de Electores. Además, por primera vez, se les solicitó que contribuyeran al financiamiento de las capacitaciones de los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales. Según los datos del INE, las entidades que enfrentaron mayores retos financieros fueron los OPLs de Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas⁸⁷.

Esta es la tercera elección consecutiva en la que la MOE/OEA advierte sobre las restricciones presupuestarias que enfrentan las autoridades electorales. Se recomienda nuevamente:

⁸² Instituto Nacional Electoral. Central Electoral. *Avala Consejo presupuesto precautori para la organización de una eventual consulta popular y el proceso electoral extraordinario del poder judicial de la federación 20204 - 2025*, 4 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2024/11/04/avala-consejo-general-presupuesto-precautorio-para-la-organizacion-de-una-eventual-consulta-popular-y-el-proceso-electoral-extraordinario-del-poder-judicial-de-la-federacion-2024-2025/>

⁸³ Instituto Nacional Electoral. Numeralia Proceso Electoral Federal 2023.2025. Página 97.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/178861/Numeralia-PJF-2024-2025.pdf>

⁸⁴ De 170.181 en la última elección federal se pasó a 84.019 en esta ocasión.

⁸⁵ Instituto Nacional Electoral. Central Electoral. *El INE aprobó ajustes al presupuesto para el 2025*, 31 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2024/12/31/el-ine-aprobo-ajustes-al-presupuesto-para-el-2025/>

⁸⁶ OPLs refiere a los Organismos Públicos Locales, entidades federativas encargadas de organizar las elecciones en cada Estado de la Federación.

⁸⁷ Instituto Nacional Electoral. Central Electoral. Situación presupuestal de organismos públicos locales de Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas, 15 de mayo de 2025. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2025/05/15/situacion-presupuestal-de-organismos-publicos-locales-electorales-de-nayarit-san-luis-potosi-y-zacatecas-se-encuentra-en-riesgo-alto/>

- Convocar una mesa de trabajo entre el INE y los Poderes de la Unión involucrados, a fin de analizar el impacto de la reducción presupuestal, y asegurar los recursos adecuados para futuros procesos electorales.
- Asegurar que los OPLs puedan contar con el presupuesto necesario para llevar a cabo sus funciones de manera oportuna.

Boletas electorales

Dado el número de cargos en juego y la cantidad de órganos diferentes involucrados en la elección, las autoridades electorales debieron confeccionar un gran número de boletas diferentes. A nivel federal, las papeletas de votación fueron seis⁸⁸, una por cada órgano del Poder Judicial, y todas diferenciadas por colores⁸⁹. A estas seis se sumaron, en cada entidad federativa, las papeletas correspondientes a las elecciones judiciales locales, cuyo número varió entre 3 y 7. De esta forma, en estados como Chihuahua y Tlaxcala, los electores recibieron 13 boletas diferentes al ingresar a las casillas. De acuerdo con información provista por la autoridad electoral, para este proceso se imprimieron en total 601.987.276 boletas⁹⁰, y fue necesario definir 122 diseños diferentes⁹¹.

Las papeletas se organizaron en dos columnas: a la izquierda, las candidaturas femeninas listadas en orden alfabético e identificadas con un número, y a la derecha, las candidaturas masculinas con el mismo formato. Todas estaban acompañadas a su vez por un recuadro que indicaba el Poder de la Unión que había postulado a la persona (PE, PL, PJ)⁹² o si se trataba de una autoridad en funciones (EF). La Misión recibió quejas señalando que la inclusión de esta información podría inducir el sentido del voto, al asociar a las candidaturas con determinadas instituciones del Estado. Cabe aclarar que la obligación de incluir estos recuadros se estableció en la propia reforma constitucional.

El diseño de las boletas para magistradas y magistrados de circuito, así como para juezas y jueces de distrito, presentó una complejidad adicional al incluir subcategorías por materia o especialización, diferenciadas por colores. Además, tanto estas boletas, como las de magistradas y magistrados de la Sala Regional del TEPJF, se organizaron según la circunscripción judicial o judicial-electoral, lo que añadió un nivel extra de división⁹³.

⁸⁸ Instituto Nacional Electoral. INETV. *Así será la boleta para las elecciones del poder judicial del 1 de junio*. Youtube. Disponible en: <https://youtu.be/9QByeusmetM>

⁸⁹ Boleta morada para Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, boleta verde menta para magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, boleta azul para Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, boleta naranja para Magistradas y Magistrados de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, boleta rosa para Magistradas y Magistrados de Circuito y boleta amarilla para las juezas y jueces de Distrito.

⁹⁰ Instituto Nacional Electoral. Numeralia PEEPJF 2024-2025. Página 28 Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/178861/Numeralia-PJF-2024-2025.pdf>

⁹¹ Incluyendo las boletas para las Elecciones del Poder Judicial Federal y Local.

⁹² PJ para el Poder Judicial, PL para el Poder Legislativo, PE para el Poder Ejecutivo.

⁹³ Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG2500/2024 Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/178622/CGex202412-31-ap-1.pdf>

Otra de las particularidades de esta elección fue que los electores enfrentaron un cambio en la modalidad de sufragio: en lugar de marcar las casillas de los postulantes a los que querían prestar su apoyo, debieron colocar los números que identificaban a esos candidatos/as en unos recuadros en la parte superior de la boleta. Cabe aclarar que, sólo a nivel de los juzgados de distrito, cada elector podía tener que votar por hasta 10 postulantes diferentes, 5 de cada sexo, debiendo prestar atención también a la clasificación por especialidad de las vacantes. La MOE advierte que el cambio en la modalidad de votación podría dificultar el ejercicio del sufragio por parte de las personas con distintos niveles de alfabetización.

Dada la cantidad de cargos a elegir, el carácter técnico de los mismos, el número de boletas y el cambio en la modalidad de votación, la carga que se impuso al elector fue considerablemente mayor que en procesos anteriores, lo que derivó en demoras en la votación. La Misión constató que el INE instaló un mayor número de mamparas en las casillas y dispuso la utilización de una única urna con el objeto de agilizar el flujo de los votantes el día de la elección. Sin embargo, los observadores de la MOE/OEA reportaron que en las casillas visitadas cada elector demoró entre 15 y 20 minutos en sufragar. Se advierte que, si la participación electoral hubiese sido más elevada, es probable que no todos los que tuvieran la intención de sufragar habrían podido hacerlo.

Distintos actores con quienes se reunió la Misión coincidieron en que, dado el carácter inédito de la elección, su complejidad, y el cambio en la modalidad de votación, fue un gran desafío poder informar a la ciudadanía sobre qué y cómo votar. Para garantizar un sufragio libre e informado, resulta clave asegurar el derecho y la posibilidad de votar según estándares internacionales⁹⁴, esto implica contar con boletas claras y accesibles, adaptadas a las distintas capacidades y niveles de alfabetización del electorado. Si bien los entrevistados reconocieron los esfuerzos del INE en materia de educación al elector, señalaron que no habían sido suficientes. La MOE observó que en líneas generales existía un gran desconocimiento entre los electores respecto de qué se estaba escogiendo y quiénes eran los candidatos/as.

En función de lo observado, la Misión recomienda:

- Crear un espacio multidisciplinario que incluya profesionales del área electoral y judicial para evaluar y simplificar el diseño de las boletas de votación.
- Revisar las disposiciones del marco normativo transitorio para reducir la complejidad del diseño de las boletas de votación.
- Reforzar las estrategias de educación cívica y difusión para explicar de mejor manera las modalidades de voto, teniendo en cuenta la diversidad etaria, cultural y educativa de la población.
- Evitar la inclusión en las boletas de la referencia respecto a qué Poder de la Unión propone a las candidaturas a fin de prevenir cualquier posible influencia sobre la voluntad del electorado.

⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25, 1996.

Elecciones políticas y judiciales concurrentes

El pasado domingo 1 de junio, en simultáneo a elecciones judiciales, se celebraron comicios para renovar ayuntamientos en Durango y Veracruz. De esta forma, las autoridades debieron organizar, en paralelo, un proceso en que los partidos políticos son los protagonistas centrales y otro en el que se supone no deben poder participar de ninguna forma. Ante esta situación, los OPLs debieron organizar sesiones diferentes para abordar las cuestiones relativas a cada elección, dado que en unas podían estar presentes los representantes de partidos y en otras, no. Asimismo, fue necesario instalar dos casillas diferenciadas por tipo de elección: una correspondiente a los comicios judiciales y otra a los procesos ordinarios de naturaleza política.

La Misión advierte que, de no mediar cambios en el calendario electoral, lo sucedido en Durango y Veracruz se replicará en 2027 en todo el país, dado que las elecciones judiciales se celebrarán el mismo día en que se deberá votar para renovar la Cámara de Diputados y en el que la mitad de las entidades federativas elegirán gobernador. Ello supondrá un enorme desafío para las autoridades electorales, no sólo en términos operativos y logísticos, sino también en relación con cómo mantener las dos elecciones, que son de naturaleza diferente, completamente separadas y evitar la influencia de los partidos en la elección judicial.

A efectos de intentar preservar el carácter no partidario de las elecciones judiciales, la Misión recomienda:

- Introducir las reformas legales necesarias para evitar la concurrencia de las elecciones presidenciales, legislativas, gubernamentales y locales con las judiciales.

Geografía Electoral

En elecciones legislativas o ejecutivas, el INE divide el territorio en regiones, que a su vez se subdividen en 300 distritos electorales, cada uno con una distribución poblacional similar, lo que facilita la logística. Por su parte, el Poder Judicial organiza el territorio en circuitos y distritos judiciales, que definen el ámbito territorial de la jurisdicción de magistrados/as, jueces y juezas. Esta superposición de cartografías con propósitos y lógicas institucionales distintas generó desafíos técnicos, tanto en términos de diseño operativo de las votaciones y en la delimitación del electorado, así como en lo relativo a la representatividad del voto.

En un intento por armonizar ambas cartografías, el INE dividió el territorio en 60 circuitos judiciales electorales, procurando que tuvieran una distribución poblacional similar y que en ninguno se escogieran más de 10 jueces o juezas. De esta manera, los circuitos judiciales más populosos y con mayor cantidad de juzgados se dividieron en múltiples distritos judiciales electorales. Por ejemplo, la Ciudad de México, pese a ser un único distrito judicial, fue subdividida en 11 distritos judiciales electorales, en cada uno de los cuales se votó únicamente por una fracción del total de jueces con competencia en el distrito.

Diversos actores expresaron a la Misión preocupación respecto a la distribución geográfica aplicada, señalando que de esta manera los jueces serían elegidos con el voto únicamente de una parte del territorio alcanzado por su jurisdicción y sólo por una porción de los ciudadanos a los que pueden afectar con sus fallos. La MOE/OEA también recibió quejas respecto de que los magistrados de algunos tribunales especializados con sede en la Ciudad de México, como los de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, fueron electos únicamente por una parte de los ciudadanos residentes en la capital, pese a tener competencias en todo el territorio nacional. La Misión realizó diversas consultas pero no pudo obtener una respuesta clara sobre cómo se había decidido a qué distritos de la Ciudad de México otorgarles la posibilidad de votar por estos tribunales federales

De cara a las próximas elecciones judiciales, la Misión recomienda:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre el INE y el Poder Judicial con miras a evaluar la geografía electoral y armonizar de forma más eficaz las distintas delimitaciones territoriales.
- Documentar y difundir los criterios utilizados para definir las circunscripciones electorales, de manera de evitar suspicacias en torno a posibles intencionalidades políticas en el dibujo de los mapas electorales.
- Procurar que, en la definición de la cartografía electoral, el universo de electores habilitados a escoger los integrantes de un determinado juzgado o tribunal coincidan con el universo de ciudadanos alcanzados por las competencias de ese juzgado o tribunal.
- Impulsar estudios técnicos comparativos tomando de base la experiencia adquirida, a fin de difundir la lógica asociada a la circunscripción judicial-electoral.

Cierre de las casillas y escrutinio

A diferencia de como históricamente ha ocurrido en México, en esta ocasión el conteo de votos por candidatura no se realizó directamente en las casillas. En su lugar, tras la conclusión de la jornada electoral y el cierre de la mesa, las y los funcionarios de casilla procedieron únicamente a agrupar las papeletas por tipo de elección y a contabilizar cuántas fueron utilizadas. Funcionarios del INE explicaron que este cambio procedimental se debió a que habían estimado que el escrutinio en las mesas podía llevar días debido a la complejidad y cantidad de conteos necesarios, lo que resultaba inviable. Diversos actores con los que dialogó la MOE/OEA manifestaron inquietudes frente a esta decisión que, a su entender, no contribuía a generar confianza en el proceso. Además, indicaron que, al no contar con actas elaboradas en casilla, la cadena de custodia de los materiales se volvía de vital importancia.

Otro de los cambios respecto a comicios anteriores es que, en lugar de marcar las boletas sobrantes con lapicero para tornarlas inutilizables, los miembros de casilla las guardaron en una bolsa sellada con una cinta que, en caso de que se quisiera abrir, dejaría una marca. Los funcionarios del INE con los que se reunió la MOE/OEA indicaron que este cambio también respondió a la necesidad de acortar los tiempos de las tareas que debían realizar los miembros de casilla.

Una vez que estos completaron sus labores, volcaron los resultados de la clasificación de papeletas en un acta y enviaron todo el material en bolsas selladas hacia uno de los 300 Consejos Distritales (CD). En estos espacios, el pleno del Consejo Distrital y las consejerías ciudadanas instalaron Grupos de Trabajo conformados por una persona del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), un Consejero/a electoral (ciudadano designado temporalmente en estas funciones) y personal auxiliar. Estos se encargaron de realizar el escrutinio y conteo de votos por candidaturas para todos los niveles de elección. La Misión observó que los espacios en los Consejos Distritales en donde se encontraban los Grupos de Trabajo eran reducidos y que la distancia entre los observadores electorales y los auxiliares de escrutinio y captura no facilitó el trabajo de fiscalización ciudadana.

A partir de lo observado, la Misión recomienda:

- Explorar mecanismos que permitan, de la manera lo más ágil posible, que los miembros de casilla puedan tornar inutilizables las papeletas sobrantes al cierre de la votación.
- Seleccionar para el escrutinio espacios amplios en los Consejos Distritales, que no sean oficinas y que permitan la instalación adecuada de los equipos y el flujo de los actores que participan en el proceso.

VI. TECNOLOGÍA ELECTORAL

A diferencia de lo que históricamente ha ocurrido en México, en este proceso, el INE resolvió no implementar un Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), debido a cuestiones presupuestarias y a la complejidad logística de la elección. La consolidación de resultados se hizo exclusivamente a través de los cómputos oficiales, que se iniciaron la misma noche de la elección en los Consejos Distritales.

El desarrollo del Sistema de Cómputos fue responsabilidad de la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UTSI) del INE, la cual debió operar con plazos marcadamente más acotados que los que ha tenido en procesos anteriores. El personal técnico del instituto indicó a la Misión que los primeros requerimientos funcionales para el desarrollo del sistema fueron recibidos en enero de 2025, mes en que se finalizó la planificación, se hicieron las gestiones para contar con la infraestructura necesaria y se comenzó el desarrollo.

A partir de allí, se ejecutaron diversas pruebas (de seguridad, de caja negra de integración, etc) con el objetivo de asegurar el funcionamiento del sistema bajo distintos escenarios. También, se llevaron a cabo simulaciones de disrupción, a efectos de verificar la efectividad de los mecanismos de contingencia y optimizar los tiempos de respuesta ante eventuales incidentes. La MOE observó que no formó parte de la planificación el diseño de un proceso de modelado de amenazas.

En el mes de marzo de 2025, la UTSI recibió los requerimientos formales finales relativos al sistema, que finalmente se implementó sobre la plataforma Amazon Web Services (AWS). De acuerdo con la información provista a la MOE/OEA, la infraestructura del sistema se alojó exclusivamente en la nube.

Entre el 30 de abril y el 30 de mayo, el INE llevó a cabo 5 simulacros, que le permitieron identificar posibles fallas y evaluar la seguridad de la solución en la nube. Además, durante estas pruebas se detectaron áreas de mejora y se hicieron ajustes de funciones y formas, en aspectos como la interpretación de boletas, los criterios de validación, la adecuación de procedimientos y la capacitación del personal operativo. La MOE/OEA fue informada de que en estos simulacros no se trabajó con réplicas de las boletas que se utilizarían el día de los comicios, sino que la carga de datos se hizo a partir de listas impresas.

El día de la elección, los cómputos iniciaron a las 18:00. A medida que se fueron consolidando, los resultados fueron publicados en el sitio web computospj2025.ine.mx, al que tenían acceso los medios y la ciudadanía. A través de este portal, se podía consultar el consolidado de votos por elección y candidato, desagregado hasta el nivel de la casilla. Además, era posible acceder a las imágenes de las actas elaboradas por los miembros de casilla. Sin embargo, cabe aclarar que la digitalización de estas actas se realizó directamente en los Consejos Distritales, puesto que el INE no previó ningún mecanismo de captura de imágenes desde las casillas. La MOE/OEA observó que la web de publicación de resultados fue actualizada cada diez minutos y que funcionó sin interrupciones.

El día lunes 2 de junio a la 1 pm, la MOE/OEA pudo observar el proceso de verificación de la invariabilidad del software y los parámetros del Cómputo Distrital. El procedimiento estuvo dirigido por el director de la UTSI y coordinado por el área de ciberseguridad, con presencia de autoridades del INE, auditores y notario público. Este procedimiento, que aporta transparencia al proceso, se repetirá diariamente durante el cómputo de las 6 elecciones y es la primera vez que se realiza con estas características técnicas.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Ampliar los plazos destinados al diseño, desarrollo e implementación del sistema de cómputos, a fin de garantizar una mayor robustez técnica y operativa.
- Incluir desde la etapa de diseño, un proceso de modelado de amenazas que permita identificar posibles vulnerabilidades, evaluar riesgos y establecer controles preventivos en la arquitectura del sistema.
- Considerar una estrategia de infraestructura híbrida, que combine el uso de la nube actual (AWS) con soluciones de respaldos y contingencia en otros proveedores o entornos físicos (on-premise), con el objetivo de diversificar la dependencia tecnológica y fortalecer la continuidad operativa ante eventuales interrupciones.
- Planificar al menos un simulacro en que la carga de datos se realice utilizando boletas a fin de replicar de manera más fiel las condiciones reales de la jornada electoral.
- Incorporar mecanismos complementarios de digitalización de actas desde las casillas de votación, previo al traslado de los paquetes electorales a los Consejos Distritales.

CONSIDERACIONES FINALES

Tal como ha quedado plasmado en el informe, este ha sido un proceso electoral sumamente complejo y polarizante. El análisis de esta primera experiencia deja en evidencia que existen múltiples oportunidades de mejora. La Misión insta a las autoridades electorales y los órganos políticos a considerar las recomendaciones formuladas para fortalecer todas las etapas del proceso, corregir las deficiencias actuales y garantizar la sostenibilidad de las soluciones adoptadas.

La ciudadanía y las instituciones mexicanas deberán evaluar si el modelo actual de selección de autoridades judiciales a través del voto popular, que no tiene precedentes a nivel mundial, contribuye a fortalecer los principios fundamentales de la administración de justicia; o si, por el contrario, acaba debilitando la transparencia, imparcialidad, eficacia e independencia del Poder Judicial. Las lecciones aprendidas en este proceso resaltan la importancia de que toda reforma al modelo de selección de jueces se haga de manera gradual, a partir de un debate verdaderamente plural y, sobre todo, con base en un diagnóstico comprensivo, técnico y profesional sobre las problemáticas que se busca resolver y los mecanismos más efectivos para hacerlo. Dicho lo anterior, la Misión no recomienda que este modelo de selección de jueces se replique para otros países de la región.

AGRADECIMIENTOS

Para concluir, el despliegue de la MOE/OEA fue posible gracias a las contribuciones financieras de Canadá, Colombia, Corea, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Panamá y República Dominicana.

La Misión agradece la apertura y colaboración brindada por las autoridades y funcionarios/as del Instituto Nacional Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Fiscalía General de la República, de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, que permitieron el ejercicio de su trabajo. Extiende, también, su agradecimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y a las distintas instituciones y órganos del Estado mexicano por su apertura y amplias facilidades para llevar a cabo esta Misión.

Agradece, por último, a las candidaturas, académicos/as, y representantes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil por sus aportes. Esta es la primera elección a cargos del Poder Judicial de la Federación observada por la OEA, y la octava elección que la organización observa en México.