

VOTO CONCURRENTE QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN RESPECTO DEL PUNTO 11 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DEL DÍA 03 DE FEBRERO DEL 2021, REFERIDO AL ACUERDO INE/CG96/2021 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y TÉCNICOS NECESARIOS PARA INSTRUMENTAR EL VOTO ELECTRÓNICO EN UNA PARTE DE LAS CASILLAS ÚNICAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES 2020-2021 DE COAHUILA Y JALISCO

Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), presento el siguiente **VOTO CONCURRENTE** respecto del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG96/2021 por el que se aprueban los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas únicas en los Procesos Electorales Federal y Locales 2020 - 2021 de Coahuila y Jalisco, bajo las siguientes consideraciones:

VOTO CONCURRENTE

El presente proceso electoral concurrente será el más grande que ha realizado el INE en sus 30 años de historia. Estarán en disputa 20, 282 cargos, habrá algún proceso electoral cada una de las 32 entidades federativas, más de 93.9 millones de personas tendrán derecho a acudir a las urnas, se instalarán de 163,224 casillas, en las que alrededor de 1.5 millones de personas fungirán como integrantes de las mesas directivas de casilla.

Para este proceso el INE enfrenta además retos inéditos y de dimensión superlativa que resultaban ocasión propicia para que este Instituto se apropiara de las oportunidades que la coyuntura le presenta, obligándose a diseñar e implementar soluciones innovadoras relativas el voto electrónico en una dimensión mayor para transitar de mejor manera por las crisis que se le presentan.

Dos dificultades interesantes destacan en este marco de actuación inesperado. El primero es naturalmente la emergencia sanitaria nacional y mundial, que pone en tensión derechos fundamentales como el derecho a la salud o a la vida y el derecho político electoral al voto activo. El segundo es una situación reiterada de astringencia presupuestal, que pone en juego nuestra planeación y nuestra imaginación estratégicas para hacer más con menos.

Ambas complejidades resultaban motivos indeclinables para ser audaces, sin ser imprudentes ni poner en riesgo la elección, en el cumplimiento del deber constitucional de toda autoridad de armonizar los derechos en juego: la salud y la participación política; y era motivación suficiente para diseñar y desplegar proyectos institucionales que permitieran mejores condiciones de ahorro de recursos financieros con la idea de renovar nuestras mejores prácticas trayéndolas al Siglo XXI, pues nuestro país tiene más de 30 años votando de la misma manera, es decir, en papel, de manera analógica y en persona, con las complejidades y costos que esto implica.

Sin duda, uno de las grandes omisiones de la reforma política electoral de 2014 fue eliminar los vacíos legales o crear las normas expresas con el fin de que la autoridad electoral pudiera establecer otros modelos de votación como lo son la urna electrónica o el voto a distancia en territorio nacional, mecanismos y facilidades de los que ya se benefician las y los mexicanos residentes en el extranjero, con lo que el INE pudiera incursionar en la búsqueda de nuevas formas tecnológicas que permitieran a la ciudadanía ejercer su prerrogativa electoral de otra manera, sin menoscabar los principios democráticos, y de una forma más expedita, barata y segura.

En ese sentido conviene recordar algunas de las prácticas internacionales recomendadas y que han servido de base para experiencias exitosas. De ahí que la Comisión de Venecia, como órgano consultivo del Consejo de Europa, al emitir en 2004 la *“Recomendación Rec (2004) 11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre normas legales, operativas y técnicas para el voto electrónico”*¹, precisó que se debe tener en cuenta el desarrollo tecnológico a la hora de poner en marcha los mecanismos democráticos.

Recomendó, además, que las autoridades que ya están usando, o están considerando usar alguna modalidad de voto electrónico, cumplan con las mismas garantías para el voto tradicional, que dan sustento a los principios de las elecciones democráticas.

De igual forma, al aprobar el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral², la misma Comisión precisó que el voto electrónico debe admitirse cuando sea seguro y fiable; en particular, los votantes deberían poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, en caso necesario, en el respeto del secreto del sufragio; la transparencia del sistema

¹ Consultable en: [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11_rec_adopted_en.asp#TopOfPage](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp#TopOfPage)

² Consultable en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_1814_0.pdf

deberá estar garantizada y lo que se está haciendo en el Acuerdo es realizar este proceso de certificación del mecanismo de urna electrónica.

Respecto de lo recomendado en el referido Código, destacan las aseveraciones hechas en la parte considerativa del informe explicativo, a saber:

“3.2.2.3 . El voto mecánico y electrónico

42 . Varios países utilizan ya las técnicas de votación mecánica y electrónica, o tienen previsto hacerlo en breve. Esas técnicas presentan una ventaja manifiesta cuando tienen lugar simultáneamente varias elecciones, incluso si es necesario adoptar ciertas precauciones para limitar los riesgos de fraude, lo que puede hacerse específicamente permitiendo al votante obtener confirmación inmediata del voto que ha emitido. Claro está, es importante velar porque las papeletas estén diseñadas de manera que se evite todo tipo de confusión. Para facilitar la verificación y el recuento en caso de impugnación, se puede prever también que la máquina imprima automáticamente una papeleta en que figure el voto emitido; esas papeletas deberían guardarse automáticamente en una caja cerrada, para que no estén a la vista. Todos los medios utilizados deberían contribuir a garantizar la confidencialidad del voto.

43. El voto electrónico deberá ser seguro y fiable. Es seguro si el sistema es capaz de resistir a los ataques deliberados; es fiable si puede funcionar adecuadamente, a pesar de cualquier deficiencia de que pue-dan adolecer los equipos o los programas informáticos. Por otra parte, el votante deberá poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, si fuera necesario, siempre que se respete el secreto del voto.

44 . Asimismo, la transparencia del sistema deberá estar garantizada, en el sentido de que deberá ser posible verificar su correcto funciona miento.”

Por otra parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) en su “*Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*”³ precisó que el uso de la tecnología debe darse en un entorno en que exista capacidad institucional para el desarrollo y ejecución de soluciones tecnológicas.

³ Consultable en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

International IDEA, en su reciente publicación *La gestión electoral durante la pandemia de COVID-19 Consideraciones para los encargados de la toma de decisiones Desafíos para la democracia electoral*, señala que el sufragio en ausencia puede atenuar los riesgos a la salud y constituir un sólido elemento de protección al eliminar la necesidad de acudir en persona a un lugar confinado (el centro de votación); que los votantes pueden sufragar mediante métodos alternativos desde sus hogares o desde cualquier otro sitio que les resulte cómodo o que les sea más seguro. Entre los métodos alternativos de votación se encuentran el sufragio postal o electrónico, la emisión del voto en una circunscripción distinta de la de registro, o el voto por poder, por el que el derecho de sufragio se delega a una persona de confianza, quizás perteneciente a uno de los grupos de menor riesgo.⁴

Por su parte, José Thompson J., en su texto *Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia*⁵ para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, comenta que sobre la modalidad de votación han surgido varias sugerencias de modificarla sensiblemente para minimizar el contacto entre las personas en el contexto de la pandemia, incluso con la opción de voto electrónico no presencial, lo que evitaría la interacción social que las elecciones tradicionales traen consigo.

Sin embargo, la experiencia en 18 países de América Latina es de voto electrónico presencial con resultados positivos, como los de Brasil a lo largo de años; el negativo de las elecciones municipales de febrero en República Dominicana y el que está en desarrollo en Paraguay para las elecciones inicialmente programadas para el 12 de julio de 2020, que debieron aplazarse hasta el 2021.

Solamente Panamá ha utilizado el voto no presencial para los electores en el exterior, pero no se ha propuesto aplicarlo internamente. En Perú, su implementación está en debate, pero sólo en las elecciones primarias de los partidos políticos.

Cuando se hacen modificaciones tan sustanciales a la modalidad de votación, la gradualidad es aconsejable; pasar del voto manual tradicional al electrónico no presencial, puede despertar suspicacias y temores que tiendan a deslegitimar un proceso electoral, si no se ha consolidado progresivamente la confianza en su uso.

⁴ Consultable en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gestion-electoral-durante-pandemia-covid-19.pdf>

⁵ Consultable en <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1644/dimensiones-que-inciden-en-la-organizacion-de-procesos-electorales-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

En cambio, los pasos que se dan en algunos sistemas electorales y que inciden en la interacción humana en la jornada electoral pueden replantearse.

Asimismo, debemos tener presente que, para lograr que la tecnología brinde confianza, se debe cumplir un proceso de diseño, desarrollo, implementación y conocimiento apropiado ya sea en la transmisión de resultados, en modalidades de votación con componentes informáticos, en la creación de herramientas para la gestión de servicios electorales, entre otros.

Esto para armonizarlo conforme a la reforma al artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos que nos mandata a potencializar los derechos humanos de las y los mexicanos. Esto conlleva, en expresión meridiana del control de convencionalidad y de una nueva concepción del bloque de constitucionalidad mexicano, que *“las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*.

Bajo este esquema, la ponderación de los derechos humanos, en este caso de los derechos político-electorales de la ciudadanía, demanda que la autoridad que tenga que elegir qué norma o interpretación aplicar a un determinado caso, deberá optar por la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley, en una novedosa concepción de la tradicional estructura jerárquica normativa piramidal mexicana.

En consecuencia, el catálogo de derechos humanos ya no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional o en la ley, es decir, en el derecho positivo, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y su interpretación y que prevean una potencialización del ejercicio de los derechos humanos, como en este caso es el uso de la urna electrónica para potencializar los derechos políticos electorales de la ciudadanía en general, y del derecho al voto activo en particular.

Así manifestado, el principio pro-persona es crucial para poder garantizar que las personas tengan mejores herramientas para hacer valer sus derechos, como se pretende con el uso de la urna electrónica.

En ese sentido, estoy convencida de que la actuación del Consejo General para tomar dicha decisión es más que constitucional y se apega claramente a los más altos estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a los tratados

internacionales en la materia signados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República y que por mediación del principio de Derecho Internacional Público *pacta sunt servanda*, obligan al Estado Mexicano.

De esa manera, resulta que el país y todas sus autoridades se encuentran obligadas a cumplir y obedecer las resoluciones e interpretación que, de las normas convencionales denominadas sustantivas, realizan los órganos del sistema regional de protección y defensa de los derechos humanos, como lo son la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Por otro lado, es indispensable recordar que la Comisión interamericana ha indicado que es garantía de la autenticidad de las elecciones, el sistema legal e institucional de cada Estado. Por ello, la Comisión se ha focalizado en sus distintos informes anuales y de país, en detectar las facultades de los Estados y de sus autoridades.

En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral es competente y apto para tomar esta determinación en virtud de lo siguiente:

“En los informes 8/91 y 14/93 la Comisión señala que:

[...] es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones respecto a los reclamos que se presenten en materia electoral, siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones (Informe 8/91, CIDH 1991b, párr. 51).”⁶

Ahora bien, debe considerarse por ejemplo que, para las elecciones federales presidencial, de diputaciones y senadurías de 2018, se imprimieron más de 281 millones de boletas⁷, con un costo de 210 millones de pesos⁸, por lo que resultaba urgente que el Instituto emprendiera nuevos mecanismos tecnológicos que permitieran abatir costos de nuestros comicios y cuidar nuestro medio ambiente.

⁶ En el caso se alegaba que la Ley Electoral del Estado de Nuevo León de México vulneraba el ejercicio de los Derechos Políticos, Informe 14/93 (CIDH 1993a, párr. 42).

⁷ Consultable en <https://centralelectoral.ine.mx/2018/05/06/inicia-ine-impresion-de-93-9-millones-de-boletas-para-eleccion-presidencial-del-1-de-julio/>

⁸ Consultable en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/05/a-imprenta-el-ine-arranca-manana-impresion-de-boletas-electorales>

Por lo que respecta a la pandemia, sus amenazas y peligros, el mundo y todas las actividades han tenido que adaptarse a una nueva realidad, de la que la actividad electoral no puede quedar exenta. Por ello, era esencial, además de los ya probados y exitosos protocolos sanitarios, instrumentar mecanismos que permitieran evitar en la medida de lo posible, como lo podría lograr el voto electrónico, aglomeraciones en los lugares en que se instalarán las casillas, atemperando con ello los riesgos de contagio y de dispersión del virus.

En ese sentido, en su Guía ya referida, la OEA señaló que las condiciones sanitarias relacionadas con la pandemia de COVID-19 han provocado que, con mayor celeridad, se explore la utilización de tecnologías de la información y herramientas en línea para brindar soluciones que prevengan o disminuyan el contacto físico *de las personas, para reducir los riesgos y limitar la propagación de la COVID-19.*

Así, no debemos olvidar que, en el contexto en el que vivimos es una oportunidad para desarrollar aplicaciones móviles, sitios web u otras herramientas, que permitan transitar al uso de las tecnologías en los procesos electorales. La OEA retoma el argumento de que, la mayoría de los países de la región ya incorporan soluciones tecnológicas en distintas instancias del proceso y es el momento en que México puede avanzar con el auxilio de las nuevas tecnologías de la información y la Comunicación (TICs) en los procesos electorales.

Conforme a los estándares y buenas prácticas internacionales, la decisión del Consejo General en el Acuerdo de mérito es acertada respecto de transitar al uso de las urnas electrónicas, aunque no lo es respecto de la forma en que pretende hacerlo con el número de urnas que se aprobó por la mayoría.

En atención a lo expuesto y motivado, expongo a continuación las razones de mi disenso.

De acuerdo con el Informe integral de la evaluación de la implementación del proyecto de Voto Electrónico durante los Procesos Electorales Locales 2019-2020, conocido en el punto 10 del Orden del Día de la misma sesión que el Acuerdo respecto del que se emite este voto concurrente y que forma parte del mismo como Anexo, una encuesta realizada a los presidentes y presidentas de mesa directiva de casilla arrojó que el 60.4% consideraron que el flujo de la casilla resultó rápido, mientras que sólo el 6.6% la consideraron como lento.

En el mismo informe, se señala que, como resultado de la encuesta realizada a la ciudadanía, el 80.9% consideró que el tiempo para emitir su sufragio fue muy rápido y sólo el 7.9% lo consideró como lento, por lo que ello demuestra que la instalación de

urnas electrónicas podría evitar aglomeraciones al ser un proceso más rápido que el de votación por papeleta.

A pesar de ello, según lo dispuesto en el Acuerdo de mérito y sus anexos, se aprobó utilizar hasta un máximo de 100 urnas electrónicas en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco, es decir, que en el ejercicio que se pretende realizar únicamente se contará con un total de 50 urnas por entidad con resultados vinculantes para el presente proceso electoral, derrotando los mejores augurios de modernizar la urna, la boleta, el cómputo, el conteo y hasta el recuento, por lo que emito el presente voto concurrente mediante el que me separé exclusivamente de la argumentación que lleva a la conclusión de usar solo 100 dispositivos, pero no del sentido del Acuerdo, que apoyé en lo general.

Esa proporción, de apenas 0.06% del total de casillas a instalar en el país, es claramente insuficiente como parte de los trabajos que ha venido realizando tanto el INE como los Organismos Públicos Locales (OPL) en la implementación de tecnologías de la información y la comunicación para la emisión del voto.

Por lo que respecta en especial a las entidades de Coahuila y Jalisco, hay que considerar que, además de las respectivas diputaciones federales, en la primera se elegirán 38 presidencias municipales, 76 sindicaturas y 400 regidurías; mientras que en la segunda se elegirán 20 diputaciones de mayoría relativa y 18 por representación proporcional, 125 Presidencias municipales, 125 sindicaturas y 1,464 regidurías.

Igualmente, se debe considerar que, por lo que respecta a Coahuila se han realizado diversos ejercicios vinculantes con urnas electrónicas en las elecciones de 2005, 2008, 2009 y 2020; mientras que en el Estado de Jalisco se han realizado ejercicios desde las elecciones de 2009 y en la Ciudad de México en las elecciones de 2009.

Además, el 18 de octubre de 2020, se celebraron elecciones locales en las entidades federativas Coahuila e Hidalgo, en las que se instalaron 94 urnas electrónicas en total, 54 en el estado de Coahuila y 40 en el de Hidalgo. Respecto a las urnas electrónicas utilizadas para dicho proceso electoral, las 54 casillas de Coahuila utilizaron el modelo desarrollado por dicha entidad y las 40 casillas de Hidalgo, 35 fueron del Modelo "Jalisco" y 5 del Modelo de "INE".

El Acuerdo respecto del que se emite el presente voto concurrente no hace un recuento pormenorizado y exhaustivo, en los apartados correspondientes, sobre las capacidades instaladas en los OPL en materia de urnas o boletas electrónicas; es decir no desarrolla un estudio nacional en el que se señale de manera completa a las entidades federativas que cuentan tienen esos equipos y sistemas, debiendo haberlo hecho para darle mejor

soporte argumentativo y de motivación. Por ejemplo, tan solo el órgano electoral local de Jalisco reportó recientemente que cuenta con 900 urnas electrónicas, 135 en Coahuila, diversas entidades federativas que cuentan con urnas electrónicas y existen un poco más de 1000 en poder del INE que le son propias.

Esa omisión, aún accidental, produce información incompleta y, por lo tanto, el panorama nacional no es nítido ni correctamente definido. Esto a su vez, genera que el Acuerdo de mérito no sea un texto institucional acabado y suficiente para darle apoyo a la decisión que adopta en cuanto al número de urnas electrónicas a utilizar, debido a un claro sesgo por insuficiencia de elementos de juicio.

Según un informe de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Públicos Locales, por ejemplo, se señala que además de las entidades ya referidas en las que se utilizarán las urnas electrónicas, los estados de Michoacán, Yucatán, Chihuahua y Quintana Roo cuentan con estos dispositivos, por lo que deberían de haberse considerado estos estados en el Acuerdo de mérito para el presente proceso electoral.

Por otro lado, el INE cuenta con su propio modelo de urna electrónica, en varias versiones; sin embargo, para este ejercicio no será utilizado a toda su capacidad instalada y en el Acuerdo no se desarrollan las premisas argumentativas ni se aportan los elementos de motivación que permitan arribar a esa conclusión, lo que, entre otras cosas, motiva la emisión del presente voto concurrente.

A pesar las ventajas y oportunidades que las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen en materia de los procedimientos para día de la jornada electoral y en la fase de cómputos y resultados, ya acreditados precisamente en diversos ejercicios en los OPLs, este Consejo General presenta un atraso público y notorio al negarse y posponer por al menos tres lustros abrazar completamente estos equipos y sistemas innovadores, que además de garantizar probadamente celeridad y certeza, han generado menores costos que algunas de sus contrapartes tradicionales o analógicas y alta confianza ciudadana.

De lo anterior, resulta indudablemente insuficiente el ejercicio que se pretende realizar para la utilización de urnas electrónicas, toda vez que se propuso usar únicamente 6 urnas más que las 94 instaladas en el proceso electoral local 2019-2020 en Coahuila e Hidalgo, lo que representa un incremento de apenas el 6.38%, lo que me obliga a expresar mi disenso en esta parte del Acuerdo a través del presente voto concurrente, aunque coincido y apoyé el sentido original de los resolutivos del Acuerdo.

Además, el ejercicio que se plantea realizar se constriñe a dos entidades federativas (Coahuila y Jalisco) que, precisamente porque ya cuentan con experiencias previas exitosas en el uso de dicho mecanismo, como lo reconoce el Acuerdo, bien podrían soportar un ejercicio de mucho mayor alcance y extensión.

Como lo señala el Informe antes mencionado, a 7 de cada 10 encuestados le generó mucha confianza el dispositivo, mientras que sólo el 5.5% expresó no tener ninguna confianza. De lo anterior se puede concluir que la ciudadanía presenta simpatía y confianza con la utilización de las urnas electrónicas para la emisión de su voto.

Es así que no acompaño el Acuerdo de mérito aunque solo en lo referido a la insuficiente argumentación de las premisas originales, toda vez que destinar únicamente 100 urnas electrónicas a jornadas electorales tan complejas como las de Coahuila y Jalisco, se antoja una medida tímida y titubeante y en forma alguna progresiva, a pesar de que el INE y los OPLs cuentan ya con suficiente y vasta información y evidencia que le permitiría al Instituto ir más allá en el resguardo y garantía al que está obligado, como órgano garante de los derechos político electorales, del derecho al voto electrónico en particular, sobre todo en estos tiempos en los que el país y el mundo entero enfrentan la áspera coyuntura de una pandemia que pone el riesgo la salud y la vida de las personas..

A partir precisamente de la experiencia probada en ejercicios vinculantes en los OPLs y de la multitud de estudios, análisis e informes que el propio INE ha desplegado en los últimos 15 años, referidos en el propio Acuerdo respecto del que se emite este voto concurrente, se debe considerar utilizar un mayor número de urnas electrónicas y de ser posible que se consideren más estados y distritos dando la oportunidad a la ciudadanía de probar, utilizar y familiarizarse con este modelo de voto que estoy segura que, conforme pase el tiempo, será el más usado en futuros procesos electorales, como lo es actualmente en el voto de los y las mexicanas residentes en el extranjero, que no solo transita por la vía electrónica, sino que lo hace incluso por internet.