

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS EN RELACIÓN CON EL ACUERDO 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 el artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito formular el presente **VOTO PARTICULAR**

El 16 de diciembre de 2019, en sesión extraordinaria, mediante el Acuerdo INE/CG569/2019 el Consejo General aprobó los “Lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas de los Procesos Electorales Locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020”.

En dicha sesión manifesté mi desacuerdo y emití mi voto en contra de la aprobación de los “Lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas de los Procesos Electorales Locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020”, bajo consideraciones similares a las que ahora me llevan a apartarme de esta determinación y que a continuación expongo:

I. TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. El artículo 44, numeral 1, inciso doble gg) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, le da al Consejo General atribuciones regulatorias y normativas y señala específicamente que puede emitir reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el artículo 41, Base V, Apartado B de la Constitución; en este aspecto los reglamentos son los ordenamientos jurídicos más altos que el Consejo General del INE puede emitir y están sujetos a la existencia de una ley, por lo que un reglamento no podría ir más allá de los preceptos que se establecen en la ley, en ese sentido, aun si el INE planteara la emisión de un reglamento para normar el uso de urnas electrónicas éste tendría que estar sujeto a la existencia de una ley que permitiera expresamente el uso de urnas electrónicas, lo cual no ocurre, sin embargo, en este caso, la mayoría del Consejo General aprobó la emisión de lineamientos en la materia. Los lineamientos tienen por objeto desarrollar u optimizar las actividades que se prevén en un ordenamiento jurídico de mayor nivel, y en este caso no existe un ordenamiento jurídico que permita la implementación del voto electrónico. Por lo tanto, la propuesta no desarrolla la implementación de una modalidad que ya está prevista en la ley, sino que adiciona una nueva modalidad de votación.

Asimismo, se tendría que interpretar la facultad regulatoria, no solamente a la luz de la literalidad de la norma, sino también a la luz de las diversas revisiones que han hecho las autoridades jurisdiccionales específicamente la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se ha ejercido esta facultad regulatoria. En el SUP-RAP-232/2017 y Acumulados, la Sala Superior señaló lo siguiente con relación a la facultad reglamentaria del INE:

“(...) se advierte que el Consejo General va más allá de sus facultades reglamentarias que le corresponde como órgano autónomo, pues lleva a cabo un auténtico ejercicio legislativo enfocado a regular aspectos reservados a la órbita del legislador (...)

*Lo anotado se explica tomando en consideración si bien es verdad que el principio de reserva de ley limita la potestad reglamentaria, dado que exige que determinadas materias se regulen por normas con rango de ley en sentido formal, dicho principio no vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate. Tampoco pasa inadvertido estimar que conforme al principio de división de poderes se prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el órgano legislativo y el ejecutivo, depositando en el primero las decisiones de política pública y reservando al segundo exclusivamente la facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte del núcleo esencial de la Constitución, sus principios y sus valores. En ese sentido, **se presenta como indisociable la ley y el reglamento, pues la existencia de esta última depende de una ley, esto es se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no solo de la superioridad jerárquica de ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico**, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Consecuentemente, no existe razón para sostener que, ante la ausencia de una ley, no sea dable que el órgano constitucional emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir los fines a que se contrae el ámbito de su competencia, pero ello acotado a que exista autorización del poder constituyente o el reformador de la Constitución. (...)*

Si bien la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral tiene sustento legal, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley.”

[Énfasis añadido]

II. INAPLICABILIDAD DE LOS CRITERIOS JURISDICCIONALES QUE HAN VALIDADO LA URNA ELECTRÓNICA. En el acuerdo se menciona la acción de inconstitucionalidad 55-2009 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se determinó, entre otros que:

*“(...) En concepto de esta Suprema Corte de Justicia deviene infundado el concepto de violación a examen, atento a que la Constitución Federal establece que **la emisión del voto debe revestir determinadas características, pero no incluye algún mandato específico de la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del***

sufragio, es decir, sea mediante boletas o a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como el caso de la implementación de sistemas, concretamente urnas electrónicas; entonces, la sola circunstancia de que la norma controvertida prevea la utilización de urnas electrónicas, no evidencia que la votación que, en su caso, por su conducto se llegue a emitir quede fuera de los principios que rigen al sufragio en tanto debe ser universal, libre, secreto y directo.

*Aunado a lo anterior, conviene destacar que de la propia normatividad combatida se sigue, especialmente, de la interpretación sistemática de los artículos 233 A, 233 C y 233 D de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán¹, que **el sistema electrónico garantizará el respeto de los principios rectores de la materia** y se apegará en lo conducente a las formalidades de las votaciones, pues se impone la obligación de guardar los resultados impresos en los depósitos de la urna, a fin de que los ciudadanos cercioren la veracidad de la emisión de los votos y exista la posibilidad de comparar y auditar los resultados electrónicos; incluso, se enfatiza que se deberá garantizar la emisión secreta del voto. En tal sentido, **no se advierte elemento alguno que pudiera poner en peligro las características exigidas para el sufragio activo** en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral; consiguientemente, lo jurídico es reconocer la validez del artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. (...)*

[Énfasis añadido]

No obstante, esa acción de inconstitucionalidad se está pronunciando sobre una legislación emitida por un Congreso Estatal del Estado de Yucatán; y el estudio de fondo versa sobre la validez de un artículo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. Esto no resultaría aplicable al INE, ya que no tenemos una legislación similar, nosotros no podemos equipararnos en nuestra función a lo que hace un legislador ni tampoco podemos equiparar unos lineamientos con una ley.

Similar situación ocurre al aplicar en el acuerdo lo señalado por la Sala Regional de la Ciudad de México del TEPJF, al resolver el juicio ciudadano SDF-JDC-2145/2016:

*“(...) Lo infundado del agravio deriva de que contrario a lo señalado por la Parte Actora, **no es necesario que la regulación acerca de la modalidad de votación por medios electrónicos en los procedimientos de participación ciudadana deba estar inserta en algún precepto de la Ley de Participación Ciudadana.***

(...)

Es por ello, que el propio Código Local dispone que entre las facultades del Consejo General del Instituto Local se encuentra la de aprobar la normatividad y

¹ Conviene destacar que el sistema electrónico de votación permanece vigente en la legislación electoral de Yucatán, cuya regulación se prevé en el CAPÍTULO VIII, denominado De los sistemas electrónicos de votación, consultable en: <http://www.iepac.mx/public/marconormativo/leyes/legislacion-estatal/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOSELECTORALES-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-31-05-2017.pdf>

*procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana, **incluyendo las relativas al empleo de sistemas e instrumentos tecnológicos de votación y a la autorización del uso parcial o total de sistemas e instrumentos en los procesos electorales y de participación ciudadana**, con base en la propuesta que le presente la Comisión de Organización y Geoestadística Electoral.”*

[Énfasis añadido]

Es importante indicar que uno de los agravios de la parte actora fue que la regulación acerca de la modalidad de votación por medios electrónicos en los procedimientos de participación ciudadana debía estar inserta en algún precepto de la Ley de Participación Ciudadana. A lo cual la Sala Regional señaló que:

*“(…) el Código Local reglamenta la integración y el funcionamiento del Instituto Local, confiriéndole diversas atribuciones y responsabilidades, entre las que se encuentra la de organizar tanto las elecciones locales como los procedimientos de participación ciudadana. Es por ello, que el propio Código Local dispone que entre las facultades del Consejo General del Instituto Local se encuentra la de aprobar la normatividad y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana, **incluyendo las relativas al empleo de sistemas e instrumentos tecnológicos de votación**² y a la autorización del uso parcial o total de sistemas e instrumentos en los procesos electorales y de participación ciudadana, con base en la propuesta que le presente la Comisión de Organización y Geoestadística Electoral (...)*

*Así, de la interpretación sistemática de los artículos señalados es jurídicamente válido concluir -como lo hizo el Tribunal Responsable- **que la determinación del Instituto Local de implementar el voto electrónico en la elección objeto de la presente controversia sí cuenta con el fundamento legal para ello.**”*

[Énfasis añadido]

En consecuencia, no es aplicable el criterio, ya que la propia sentencia señala que el instituto local sí contaba con el fundamento legal necesario para ejercer su facultad reglamentaria. Adicionalmente, llama la atención, que el Acuerdo aprobado por la mayoría solo ocupa extractos parciales de la sentencia que conducen al error en la lectura.

III. LA LECTURA INTEGRAL DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EVIDENCIA QUE LA BOLETA ELECTORAL DEBE ESTAR IMPRESA EN PAPEL.

Entre los argumentos plasmados en el acuerdo se razona que ni en la ley ni en algún otro instrumento se advierte que, la boleta electoral y la urna, deban elaborarse exclusivamente de algún material específico; no obstante, de la lectura integral de la LEGIPE, podemos inferir lógicamente que la boleta se elabora en papel; toda vez que la LEGIPE establece, por ejemplo, en el artículo 267, numeral 1, que no habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si éstas

² Artículo 35 fracción II inciso d) del Código Local.

ya estuvieran impresas; el artículo 273, numeral 3, prevé que el día de la Jornada Electoral a solicitud de un partido político, las boletas electorales podrán ser rubricadas o selladas por uno de los representantes partidistas o de candidatos; conjuntamente, el artículo 86, numeral 1, inciso a) establece que la o el secretario de la Mesa Directiva de Casilla antes del inicio de la votación y ante las y los representantes de partidos políticos que se encuentren presentes, cuente las boletas electorales recibidas. Asimismo, el título tercer, capítulo tercero de la referida ley, prevé un procedimiento de escrutinio y cómputo el cual requiere boletas impresas para su realización.

IV. SE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EL DÍA DE LA JORNADA ELECTORAL. De implementarse la urna electrónica se estaría modificando el procedimiento previsto en ley para el escrutinio y cómputo, en este punto vale la pena recordar lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el SUP-RAP-749/2017 y otros, específicamente lo que refirió en el agravio referente a la “apertura previa de urnas”:

“El escrutinio y cómputo de los votos emitidos por los ciudadanos en las urnas es uno de los procedimientos fundamentales de las elecciones, en razón de que, a través de su correcta aplicación se conoce con precisión y certeza el sentido de la voluntad del electorado. Por ello, para garantizar la autenticidad de los resultados de esa expresión de la voluntad, el constituyente delegó al legislador el desarrollo de los términos y reglas que regirán el escrutinio y cómputo de la votación base para la renovación de los poderes públicos de elección popular. Al respecto, es de destacarse que, en el artículo 41, base V, apartado B, inciso b), párrafo 4, de la CPEUM, se señala con claridad que, durante los procesos electorales federales, le corresponde al Instituto Nacional Electoral realizar los escrutinios y cómputos en los términos señalados en la Ley. En ese sentido, en el máximo ordenamiento nacional se prevé que corresponde al legislador establecer las reglas tendentes a asegurar el correcto desarrollo de las tareas inherentes al escrutinio y cómputo de los votos, a efecto de que los resultados reflejen el sentido de la votación de los electores y que, como acto de autoridad electoral, tengan las características de certeza, objetividad, imparcialidad y legalidad. Es preciso señalar que ni en la LGIPE, ni en algún otro ordenamiento, se advierte que la autoridad legislativa haya delegado al INE la atribución para emitir disposiciones que alteren, modifiquen o hagan nugatorias las previsiones establecidas en la Ley relativas al procedimiento que debe seguirse para el escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla. (...) Ahora bien, en cumplimiento al mandato antes mencionado, el legislador ordinario estableció en los artículos 290 a 299, de la LGIPE el procedimiento a que se debe sujetar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla...”

[Énfasis añadido]

En ese sentido, en el caso referido, la autoridad jurisdiccional consideró que le asistió la razón a los recurrentes cuando señalaron que, con la aprobación de la disposición impugnada, el Consejo General del INE transgredió el principio de reserva de Ley, por invadir la esfera de atribuciones del órgano legislativo.

Cobra relevancia lo resuelto en el mencionado recurso, ya que actualmente existe un procedimiento expreso para realizar el escrutinio y cómputo en las casillas, previsto en los artículos 287 al 297 de la LGIPE; resaltando actos que deben realizar las y los funcionarios de Mesa Directiva de Casilla, como por ejemplo que:

- El secretario de la mesa directiva debe contabilizar las boletas sobrantes e inutilizadas, apartándolas en un sobre cerrado.
- El primer escrutador debe realizar dos veces el conteo conforme a la lista nominal de los ciudadanos que votaron, sumando el número de los que votaron mediante resolución del Tribunal Electoral.
- A continuación, la o el presidente de la mesa directiva extraerá los votos de las urnas y mostrará que el interior quedó vacío, el segundo escrutador realizará el conteo de las mismas.
- Después, los escrutadores, bajo la supervisión del Presidente, determinarán el número de votos emitidos a favor de cada partido o candidato y por otra parte el número de votos nulos.

Los lineamientos aprobados por la mayoría, para el voto electrónico en territorio nacional suprimen dichos actos y atribuciones conferidas a las y los funcionarios, quienes son la autoridad el día de la Jornada Electoral.

V. USO DE LA URNA ELECTRÓNICA EN LA PANDEMIA POR SARS-COV2 (COVID 19). Entre los argumentos referidos en la discusión para la aprobación del acuerdo materia del presente voto particular, se hizo énfasis en los beneficios en materia de salubridad que implicaría la urna electrónica al momento de realizar el escrutinio y cómputo en la casilla; ya que como se ha mencionado, se modifica esta etapa suprimiendo la clasificación y conteo de votos; lo cual deriva en evitar aglomeramiento del funcionariado y representaciones partidistas y, en su caso, candidaturas independientes, por lo tanto se evitaría la propagación del virus Covid-19.

Al respecto, el uso de las urnas electrónicas no se planteó como una medida excepcional para mitigar la propagación del virus, prueba de ello es que la aprobación de los Lineamientos para instrumentar el voto electrónico en los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo, se adoptó en diciembre de 2019, previó a la declaración de la emergencia sanitaria a la epidemia de enfermedad generada por el virus sars-cov2 (covid-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2020. Ahora, aunque las elecciones de Coahuila e Hidalgo se desarrollaron ya en condiciones de pandemia, el uso de urnas electrónicas, no se implementó como una medida para evitar la congregación de personas, sobre todo porque en aquella ocasión como en ésta, su uso es tan marginal que sería una medida ineficaz; y si se pensara en agregar a la motivación que, la implementación de las urnas electrónicas mitiga las probabilidades de propagación del virus Covid-19, el uso limitado de urnas electrónicas a máximo 100 casillas, resultaría totalmente insuficiente, ya que, con base en la proyección de casillas a instalar, el resultado sería que 163,144 casillas carecerían de una medida sanitaria que sí se prevé en 100 casillas. Adicionalmente, si la motivación del uso de la urna electrónica es evitar que la gente se reúna por la situación de crisis sanitaria derivada del virus COVID 19, la medida debería ser excepcional y solo se

debería de implementar por la emergencia sanitaria, y así debería señalarse de manera expresa en el Acuerdo aprobado por la mayoría.

Finalmente, el cuidado de la salud de la ciudadanía en la etapa de escrutinio y cómputo no depende del uso de urnas electrónicas, sino de la correcta implementación de las medidas que adoptó el INE a través del acuerdo INE/CG637/2020 en el que se establecieron medidas sanitarias, como: la sana distancia, señalizaciones, el uso de cubrebocas y el uso de gel antibacterial. Por ende, el uso de la urna electrónica no es indispensable en materia sanitaria.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, es que emito el presente voto particular.

DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS
CONSEJERA ELECTORAL