

VOTO CONCURRENTE QUE DE MANERA CONJUNTA PRESENTAN LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN Y LA CONSEJERA ELECTORAL BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ RESPECTO DEL PUNTO 04 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DEL DÍA NUEVE DE JUNIO DEL 2021, REFERIDO AL ACUERDO INE/CG529/2021 POR EL CUAL SE APROBÓ LA ADENDA A LOS LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR DEL 1 DE AGOSTO DE 2021, ORIGINALMENTE APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG351/2021

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 7 del Reglamento de sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, presentamos de manera conjunta el siguiente

VOTO CONCURRENTE

Al tenor las siguientes consideraciones:

Esta autoridad electoral nacional enfrenta un reto específico en la preparación y organización de la Consulta Popular del próximo 1° de agosto de 2021. Se trata de la primera vez que adquirirá concreción el dispositivo constitucional del artículo 35, fracción VIII, reformado en 2012, y los respectivos de la Ley Federal de Consulta Popular, promulgada en 2014.

Las particularidades de este ejercicio inminente de democracia directa, a poco menos de 50 días de su realización, son de entidad superlativa por sí mismas, pues el despliegue por todo el territorio nacional de nuestro personal apenas unas semanas después de la elección más grande y compleja de la historia de México, encarna desafíos organizativos y logísticos inéditos.

Sin embargo, el INE desarrolla con seriedad, oportunidad y profesionalismo las acciones necesarias para cumplir cabalmente y en tiempo y forma los mandatos constitucionales y legales referidos.

Por ejemplo, en abril, aprobó el Plan Integral y Calendario de la Consulta Popular 2021 y los Lineamientos para la organización de la propia Consulta Popular.

¹ Artículo 26, párrafo 7 del Reglamento de Sesiones del INE: "7. En el caso que la discrepancia del Consejero Electoral se centre exclusivamente en la parte argumentativa, pero exista coincidencia en el sentido de la decisión final, podrá formular un Voto Concurrente respecto de la parte del Acuerdo o Resolución que fue motivo de su disenso."

En mayo, el Programa de operación del sistema de información sobre el desarrollo de la Consulta Popular; el Programa de integración y capacitación de las mesas receptoras de la Consulta Popular; el diseño y la impresión de la documentación y los materiales, y el líquido indeleble que se utilizará para impregnar el dedo pulgar derecho de las personas participantes.

También en mayo, un acuerdo por el que se aprobó que las credenciales para votar “2019” y “2020” que no han sido renovadas, continúen siendo vigentes hasta el 1º de agosto de 2021, con motivo de la jornada de consulta; se recibió el Primer informe parcial del avance del Plan integral y Calendario de la Consulta Popular 2021; se aprobó el Programa de operación del sistema de información sobre el desarrollo de la Consulta Popular y se aprobó el Programa de integración y capacitación de las mesas receptoras de la Consulta Popular.

Este mes de junio se aprobaron el diseño y la impresión de la papeleta, la plantilla braille y el sello de la papeleta para la Consulta Popular, así como algunos ajustes menores a los Lineamientos para la organización del ejercicio, provocados por la certeza, generada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de que no habrá recursos presupuestales adicionales.

Los ajustes mencionados son, efectivamente, consecuencia de decisiones presupuestales de la autoridad competente, adversas a lo solicitado con toda oportunidad por el INE, que requería una ampliación líquida para atender la Consulta Popular 2021 con la cobertura, dispersión territorial, estándares, eficacia, integridad y calidad a la par de los procesos electorales constitucionales.

Precisamente por esa astringencia o escasez de recursos es que no compartimos la decisión mayoritaria de este Consejo General respecto del apartado argumentativo del acuerdo INE/CG529/2021, mismo que, desde nuestro punto de vista, no contempla adecuada ni completamente el debido estudio del uso de los instrumentos electrónicos para la recepción de la opinión ciudadana en esta Consulta Popular.

Es decir, nos vemos en la necesidad de separarnos de la decisión mayoría por considerar que observan la dificultad presupuestal como un obstáculo y no como una oportunidad para inaugurar una nueva era de modernidad electoral a través del uso extensivo, en territorio nacional, de las ventajas que las tecnologías de la información y comunicación ofrecen en materia de ahorro en el gasto, en rapidez de la captación de la voluntad popular, de los resultados y de la confección oportuna de las estadísticas, entre otros temas.

En esta materia se deben considerar, por otro lado, desde nuestro punto de vista, ponderaciones relevantes adicionales.

En primer lugar, en la reforma a la Ley Federal de Consulta Popular, publicada el pasado 19 de mayo de 2021, dos disposiciones distintas, los artículos 53 y 56 reformados, prevén el uso de la urna electrónica.

El 53 dispone expresamente que *“bajo el sistema de voto electrónico, se colmarán los requisitos anteriores, pero adecuados a la naturaleza del registro, escrutinio y cómputo de los votos.”*

El 56 establece que *“cuando el sistema opere mediante voto electrónico, la mesa directiva se cerciorará de que la información hubiera sido transmitida correcta y totalmente a través del dispositivo utilizado y así lo hará constar en el acta.”*

Como es sabido, por disposición del artículo segundo transitorio del decreto promulgado el pasado 19 de mayo, dicha reforma legal no aplica para este ejercicio del 1° de agosto², pero expresa con toda claridad la convicción modernizadora del Congreso y una vocación de antigüedad, timidez y regresión del INE.

Es una paradoja o una contradicción sorprendente: el Congreso corrigiendo e incorporando elementos de modernidad a su norma vigente, mientras el INE va en sentido contrario al proponer (en junio de 2021) retirar de una norma interna vigente (aprobada el 6 de abril) la posibilidad del uso de la urna electrónica.

En segundo lugar, además de la reforma legal referida, hay que resaltar que directivos fundamentales del Poder Legislativo, como el Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, se han manifestado a favor del salto a la modernidad, que además podría servir al propósito de generar economías presupuestales.

El legislador señalado declaró, a principios de mayo pasado, que pronto presentará iniciativa de reforma electoral para establecer, entre otras cosas, una racionalidad en el uso de recursos públicos y que se tiene que dar paso a la urna electrónica y a mecanismos modernos para poder ejercer el derecho al sufragio.

Es importante también destacar que la discusión del acuerdo INE/CG529/2021 de la sesión del 9 de junio de este Consejo General, sobre el que nos pronunciamos en este

² Segundo. Los procesos de Consulta Popular que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto se encuentren en desarrollo se registrarán por las disposiciones conforme a las cuales fueron convocados. Diario Oficial de la Federación del 19 de mayo de 2021.

VOTO CONCURRENTE, presentó un comportamiento procedimental atípico que no se puede soslayar.

En efecto, en la sesión de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral de este Consejo General, de fecha 8 de junio, se votó por mayoría de tres votos en contra de suprimir el párrafo segundo del artículo 34 de los Lineamientos para la organización de la Consulta Popular del 1° de agosto de 2021, que disponía lo siguiente:

“Se podrá hacer uso de instrumentos de votación electrónica para la Consulta Popular, a propuesta de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral.”

Es decir, la mayoría de la Comisión determinó conservar este párrafo en el cuerpo del numeral 34 de los Lineamientos referidos.

Sin embargo, al recibir la Convocatoria para la sesión del 9 de junio de este Consejo General, junto con los documentos respectivos, pudimos percatarnos de que el párrafo segundo del artículo 34 había sido eliminado indebidamente, en franca contravención de lo pactado y aprobado en la sesión de la Comisión mencionada en su sesión del día anterior.

Por lo demás, expresamos nuestra oposición a la parte argumentativa del acuerdo INE/CG529/2021, en un ejercicio de congruencia, sumado al hecho de que el pasado 4 de junio, la Consejera Humphrey presentó VOTO CONCURRENTE respecto del acuerdo INE/CG522/2021 de este Consejo General, aprobado en sesión del día 02 de junio, por el que se aprobó el diseño y la impresión de la papeleta, la plantilla braille y el sello de la papeleta para la Consulta Popular del 1 de agosto.

En aquel acuerdo, aunque acompañamos a la mayoría, como lo hicimos respecto del acuerdo INE/CG529/2021, la Consejera Humphrey, en particular, se distanció correctamente de la parte argumentativa por no contemplar el uso de la urna electrónica de manera categórica y por considerarlo únicamente como una opción.

Los alegatos que manifestamos en este Voto ahora son los mismos que en aquella ocasión, pues, aun acompañando el sentido del proyecto, la Consejera Humphrey, en particular, denunció que esa oportunidad, que con la coyuntura se nos regalaba, se pasaría de largo.

Convencidas de que, entonces como ahora, votar en sentido afirmativo el proyecto era indispensable para seguir avanzando en la ruta correcta y responsable de preparación

completa y oportuna de la Consulta Popular, lamentamos de todos modos que no haya convicción de modernidad ni pasión por el abatimiento de costos o por explorar con sinceridad nuestras fortalezas y áreas de mejora.

Naturalmente, aunque consideramos que una adecuada y eficaz preparación de la Consulta Popular es indispensable por tratarse de nuestra responsabilidad directa en términos de lo dispuesto por el artículo 35, fracción VIII, de nuestra Constitución, nos separamos expresamente de esas resistencias y timideces.

Ya lo sabemos todas y todos: la Sala Superior del Tribunal Electoral y distintos tribunales electorales de nuestro país han confirmado una y otra vez, el uso de instrumentos electrónicos como idóneos y seguros para recabar la votación.

Los instrumentos de voto electrónico cuentan con soporte legal que, en términos de los principios de progresividad y universalidad de los derechos humanos, potencian los derechos de las y los ciudadanos de ejercer sus libertades y derechos políticos y electorales en un marco de accesibilidad a todas las opciones posibles, a elección de las y los electores.

Apenas el 10 de marzo pasado, en la sentencia del expediente SUP-RAP-34/2021, la Sala confirmó el Acuerdo INE/CG96/2021 de este Consejo General, que contiene los lineamientos relacionados con la implementación del voto electrónico en 100 casillas únicas en los estados de Coahuila y Jalisco en el proceso electoral ordinario 2020-2021.

En aquel acuerdo CONFIRMADO, este Consejo General citó sentencias dictadas en diversos expedientes, a partir de las cuales concluyó que, si bien el mecanismo de votación electrónica no se encontraba expresamente plasmado en un proceso electivo, su implementación cobraba legalidad, al derivarse de las facultades normativas del órgano electoral, con base en una interpretación sistemática y funcional de diversos preceptos vigentes.

- SG-JRC-516/2012, y sus acumulados
- SG-JRC-536/2012,
- SG-JRC-537/2012 y
- SG-JRC-539/2012,
- Así como los diversos SDF-JDC-2145/2016 y SDF-JDC-2146/2016.

En aquel expediente, la Sala informó que el recurrente presentó como el tercero de sus agravios que con la emisión del acuerdo impugnado se violaba el principio de certeza, porque la utilización de la urna electrónica no preveía medidas de solución en caso de presentarse inconformidades en los cómputos o resultados de la votación, aunado a que la efectividad de dicho mecanismo no está probada, porque tan solo se han llevado a cabo pruebas piloto en tres entidades federativas y la Ciudad de México.

En el apartado considerativo del fallo en comento, la Sala Superior estimó que la implementación de las urnas electrónicas en los términos del acuerdo impugnado es acorde con el parámetro de regularidad constitucional.

Como corolario, la Sala Superior aprobó confirmar el acuerdo INE/CG96/2021 para instrumentar urna electrónica en 100 casillas únicas en el estado de Coahuila y Jalisco, que contiene los lineamientos relacionados con la implementación del voto electrónico en una parte de las casillas únicas para el proceso electoral 2020–2021 en los estados referidos.

Se trata de una línea jurisprudencial que reconoce las experiencias exitosas que ha habido en el país de ejercicios vinculantes mediante votación electrónica como en las elecciones estatales de Coahuila, CDMX, Jalisco y recientemente en Hidalgo.

Además, su incorporación en el plano electoral federal amplía y maximiza los derechos humanos de las personas, ya que tiene como finalidad dotar de una herramienta a la ciudadanía para ejercer el voto en el marco de avances tecnológicos, que ya fue implementada por primera vez en una elección federal en 100 casillas en los estados de Coahuila y Jalisco el pasado domingo 6 de junio de 2021.

Dicho de otra manera, la urna electrónica es una modalidad del derecho al voto amparada por la normativa constitucional, legal e internacional, así como en la jurisprudencia.

Del mismo modo, diversos magistrados y magistradas de la Sala Superior se han pronunciado en el sentido de que este Consejo General tiene atribuciones, inclusive, para implementar en el territorio nacional la modalidad de voto electrónico por internet en las mismas condiciones que se prevé para las personas mexicanas residentes en el exterior; y esto es así ya que ni en nuestra Constitución ni en la legislación electoral aplicable se establece una forma exclusiva de ejercer el derecho a votar.

En otras palabras, los procesos electorales y los de Consulta Popular, no son ni tendrían porque ser ajenos a la implementación de herramientas digitales o nuevas tecnologías.

Por ejemplo, la ciudadanía está en posibilidad de apoyar la conformación de candidaturas independientes mediante aplicaciones instaladas en sus celulares; a su vez, para los conteos rápidos son indispensables los teléfonos celulares para la transmisión de datos, prácticamente en tiempo real, una vez finalizada la votación.

Ciertamente se pueden apreciar diversas ventajas del uso de las urnas o boletas electrónicas para los procesos electorales, fácilmente trasladables a los ejercicios de Consulta Popular como la reducción, si no es que eliminación, de los errores en el escrutinio y cómputo de la votación; como incrementar notablemente la oportunidad y eficiencia en la obtención de resultados; reducir en cierta medida el número de impugnaciones respecto de estas temáticas; generar un beneficio ecológico al reducir las boletas impresas en papel; y naturalmente, ahorros para el erario y seguridad para la o el elector en materia de protección de sus derechos a la salud y a la vida.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, determinó que la Constitución establece los principios que deben cumplimentarse con el mecanismo del sufragio, así como los principios rectores de la materia electoral, **pero no dispone un mandato específico en cuanto a la forma de emisión del voto, lo que permite explorar otras modalidades para su válido ejercicio.**

El propio Tribunal Pleno, al resolver otra acción de inconstitucionalidad, la 133/2020, estableció de manera clara que corresponde exclusivamente al INE emitir las reglas, lineamientos y criterios en materia de producción de materiales electorales, dentro de los cuales se encuadran los instrumentos que se requieran para depositar los votos o facilitar su emisión, recepción y conteo, **tales como las urnas electrónicas.**

Consideramos por demás incongruente y contradictorio que este Consejo General haya autorizado el uso de urnas electrónicas con resultados vinculantes para las elecciones constitucionales locales de 2020 en Coahuila e Hidalgo y ahora para las federales en 2021, pero no las autoricemos para la Consulta Popular.

Se trata de un sinsentido evidente que no resiste el más mínimo análisis y que debe quedar registrado en la memoria de gestión de este órgano colegiado, pues si la urna electrónica es segura, oportuna, útil, dotada de certeza, constitucional y legal para su uso en los procesos electorales, debería serlo también para su uso en la Consulta Popular.

No se trata de una expresión retórica. Se trata de darle visibilidad amplia, profunda y definitiva a la naturaleza del INE, en estos tiempos de pandemia y estrechez presupuestal, como órgano garante derechos de nueva generación.

Derechos que, por disposición del derecho internacional de los derechos humanos, hoy derecho vigente en nuestro país en virtud de la cláusula de apertura visible en el artículo 1° constitucional, deben ser potenciados, defendidos y promovidos por todas las autoridades, pero en este caso, especialmente por el INE, por ser el órgano autónomo con atribuciones exclusivas en materia de Consulta Popular.

Son derechos que protegen bienes jurídicos de la más alta importancia en las democracias contemporáneas, como el derecho a recibir cuentas, a la buena administración de los recursos públicos y el derecho a un ambiente libre de corrupción.

Todos ellos confluyen en la órbita del buen gobierno, en la doctrina denominada como derecho a la gobernanza y, en nuestro caso, como derecho a la integridad electoral.

Así, de un somero análisis de cuáles eran las condiciones y las urnas a las que podríamos tener acceso en el país para este ejercicio de democracia directa, se llegó a la conclusión de que eran alrededor de mil 500, mismas que podríamos haber utilizado, pero no lo hicimos. Este Consejo General no se atrevió.

Reiteramos que en nuestra consideración estamos perdiendo una gran oportunidad para que la ciudadanía se familiarice con este tipo de instrumentos que se utilizan en otras partes del mundo con éxito y seguridad, máxime en una Consulta Popular, a la vista de la restricción de recursos o de las economías con las que tendremos que atender este compromiso democrático e institucional.

Queremos dejar muy en claro que, siendo una obligación de este Instituto, la organización de esta Consulta Popular se desarrollará con toda oportunidad y profesionalismo.

Es, por lo expuesto, fundado y motivado que nos apartamos mediante el presente VOTO CONCURRENTE de la argumentación del acuerdo INE/CG529/2021 pues no hizo estudio suficiente y oportuno para ponderar correctamente las ventajas y virtudes logísticas, de certeza, de rapidez y claro, presupuestales, del voto electrónico, renunciando indebidamente y sin audacia institucional a su uso generalizado en territorio nacional.