

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN RESPECTO AL PUNTO 18 DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CELEBRADA EL 26 DE ENERO DE 2022, REFERENTE AL ACUERDO INE/CG28/2022 POR EL QUE SE APRUEBA INSTRUMENTAR EL VOTO ELECTRÓNICO, EN MODALIDAD DE PRUEBA PILOTO CON VOTACIÓN VINCULANTE, EN UNA PARTE DE LAS CASILLAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2021-2022 DE AGUASCALIENTES Y TAMAULIPAS, ASÍ COMO SUS LINEAMIENTOS Y ANEXOS.

De conformidad con el Artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento el siguiente Voto Particular al Acuerdo por el que se aprueba instrumentar el voto electrónico, en modalidad de prueba piloto con votación vinculante, en una parte de las casillas en los procesos electorales locales 2021-2022 de Aguascalientes y Tamaulipas, así como sus Lineamientos y anexos, enlistado como el Punto 18 del Orden del Día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de fecha 26 de enero de 2022, conforme a lo siguiente:

VOTO PARTICULAR

La implementación de urnas electrónicas en procesos electorales por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) de manera vinculante en dos ocasiones, siendo estas las siguientes:

- En los Procesos Electorales Locales 2019-2020 en Coahuila e Hidalgo Se instalaron 94 urnas electrónicas en total: 54 en Coahuila del modelo diseñado por el OPL de la entidad y 40 en Hidalgo, donde se utilizaron 35 del modelo desarrollado por el OPL de Jalisco y 5 del modelo desarrollado por el INE. Del total de las urnas electrónicas, 54 fueron instaladas en diez distritos electorales de Coahuila y 40 en cuatro municipios de Hidalgo.
- En el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, el mayor de nuestra historia democrática con la instalación de más de 161 mil casillas en todo el país se instalaron 100 urnas electrónicas en decir, solo 6 más que en las elecciones 2020 en Coahuila e Hidalgo, 50 de ellas en Coahuila con el modelo de dispositivo desarrollado por el OPL de la entidad, y 50 en Jalisco con el modelo del respectivo OPL. En dicho ejercicio se establecieron varios tipos

de elecciones; en Coahuila se eligió a través de estos dispositivos las diputaciones federales y Ayuntamientos, mientras que en Jalisco se pudo elegir las diputaciones federales, diputaciones locales y ayuntamientos.

Por lo que hace al primer ejercicio realizado, el 3 de febrero de 2021 se presentó ante el Consejo General del INE el Informe sobre la evaluación respecto de las Urnas Electrónicas utilizadas en los PEL 2019-2020 en Coahuila e Hidalgo, ¹el cual tuvo por objeto presentar los resultados de la evaluación de las diferentes etapas de la instrumentación del voto electrónico, así como conocer la percepción de las y los electores, las y los Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla (FMDC), observadores, representantes, respecto al ejercicio de votación con urna electrónica. De dicho documento se desprende lo siguiente:

- El nivel de confianza de la urna electrónica a nivel general, indica que a 7 de cada 10 personas encuestadas le generó mucha confianza el dispositivo, a un cuarto poca confianza y únicamente 5.5% expresó que ninguna confianza.
- Por lo que respecta al proceso de votación el 80.9% de la ciudadanía encuestada consideró el mismo como rápido.
- Respecto a la facilidad de uso el 91% de las y los ciudadanos manifestaron como alto.
- Por lo que respecta a funcionarios de casilla, representantes y observadores les generó mucha confianza al 78.76%
- El 98.87% manifestó que desearían que en los próximos procesos electorales fueran con urna electrónica.

De lo anterior, se puede observar que las urnas electrónicas han tenido una buena aceptación por parte de la ciudadanía como de los actores políticos, generando certeza, confiabilidad y facilidad respecto a su uso y rapidez en los resultados, así como su anuencia en la implementación de los mismos en futuros procesos electorales.

¹ Consultable en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116845/CGex202102-03-ip-10.pdf>

Si bien, la legislación actual no contempla de manera expresa el uso de urnas electrónicas para que la ciudadanía pueda emitir su sufragio; la facultad para que el INE pueda implementar el uso de herramientas tecnológicas de manera vinculante en los procesos electorales ha quedado salvaguardada mediante sentencias tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Por lo que hace a la SCJN, esta ha emitido jurisprudencia al respecto, en virtud de la sentencia dictada a la acción de inconstitucionalidad 55/2009, en el que se determina lo siguiente:

“(…)

*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 Yucatán, 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

De lo anterior, se concluye que la autoridad electoral puede implementar el uso de urnas electrónicas, siempre y cuando se respeten los principios rectores de la función electoral y las características esenciales del voto que la normatividad prevé. Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF, mediante sentencia SUP-RAP-34/2021, de marzo de 2021, confirmó el acuerdo de este Consejo General mediante el que aprobó los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el voto presencial en urna electrónica en las casillas únicas en los procesos electorales federal y locales 2020-2021 de Coahuila y Jalisco.

Dicho órgano jurisdiccional consideró que no se lesionaba el principio de certeza, pues la implementación del voto a través de las urnas electrónicas no se trataba de un ejercicio apresurado ni improvisado, sino de un mecanismo que cumple con las exigencias derivadas del aludido principio.

La Sala concluyó que la implementación de la urna electrónica maximiza el derecho a votar y que la incorporación de los avances tecnológicos busca dotar de mayor agilidad y certeza a las elecciones, eliminar errores en el escrutinio y cómputo y en la captura de resultados.

Por otro lado, en la sentencia SUP-RAP-34/2021 aunque aborda el voto de las y los migrantes mexicanos, la resolución reflexiona en lo general sobre los beneficios del voto en urna electrónica.

Por ejemplo, consideró pertinente que el INE lleve a cabo un estudio donde se exploren las herramientas que podrían implementarse para garantizar el derecho de esos electores y electoras de votar presencialmente en las sedes diplomáticas mexicanas en el exterior, mencionado lo siguiente:

“entre las que podría encontrarse la urna electrónica, así como colocar una computadora en las embajadas y consulados donde exista una mayor concentración de mexicanas y mexicanos a fin de que en tales embajadas y consulados puedan emitir su voto electrónico.”

Señaló también que:

“considerando el voto electrónico en los comicios recientes, resulta necesario prever herramientas electrónicas que permitan maximizar ese derecho y transitar de la votación emitida a través de las boletas al uso de las nuevas tecnologías”.

Inclusive, en el apartado de Efectos, la sentencia mandató a este Consejo General del INE lo siguiente:

“Valorar los estudios y diagnósticos donde se exploren las herramientas que resultan idóneas para garantizar tal derecho (el de votar en consulados y embajadas), esto es, si en las sedes diplomáticas se instalan urnas electrónicas o si se adecuan espacios para que las y los connacionales puedan ejercer su voto en la modalidad electrónica.”

Ahora bien, el Proyecto de Acuerdo que se nos puso a consideración y el cual fue aprobado por mayoría, carece de un verdadero esfuerzo por parte de esta autoridad electoral en seguir impulsado la modernización en la forma en que organiza y lleva a cabo los procesos electorales e incluso los detiene en las entidades federativas.

El Acuerdo aprobado por la mayoría únicamente establece la cantidad de 100 urnas electrónicas en dos de las seis entidades con elecciones este año, 50 en cada entidad de Aguascalientes y Tamaulipas, ello es el mismo número empleado en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, considerado el más grande de nuestra historia y apenas 6 urnas más que en los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020.

Con el número de urnas electrónicas que se pretende instalar apenas corresponde al 2.92% en Aguascalientes y el 1.04% en Tamaulipas, conforme al número de casillas aprobadas siendo estas 1,712 y 4,776 respectivamente.

De acuerdo con los Lineamientos aprobados por la mayoría, en su numeral 10, se establecen los criterios para la selección de las casillas, en el que, de manera mañosa, se limita de manera tajante el uso de las mismas a únicamente 50 urnas

electrónicas por entidad, dejando a un lado el criterio utilizado en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, en el que se estableció lo siguiente²:

“11. La selección de las casillas para la implementación de las urnas electrónicas, además de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 255 de la LGIPE, deberá considerar los siguientes criterios:

*a) Para la definición del número de casillas se deberá considerar que **no se rebase el 20 por ciento de las casillas instaladas por Municipio tanto en el Estado de Jalisco, como en el Estado de Coahuila, para las elecciones configuradas tanto a nivel federal como local;***

b) a e) ...”

Énfasis añadido

De acuerdo con los últimos datos con los que se cuenta, Coahuila cuenta con 150 urnas electrónicas funcionales, mientras que Jalisco cuenta con 250 en virtud de ello, el INE con más de 1000 y otras 4 entidades federativas también cuentan con urnas electrónicas que han querido utilizar en sus procesos electorales y que el INE se los ha impedido, se podrían instalar un mayor número de urnas electrónicas en dichas entidades, salvaguardando el argumento esgrimido de no vulnerar la elección ante una eventual nulidad.

Por otra parte, el Acuerdo aprobado por la mayoría pudo establecer un mayor número de entidades en donde se podrían instalar las urnas electrónicas, toda vez que se establece como justificación y argumento por segunda ocasión ya que está será la tercera prueba piloto con urnas electrónicas, la continuidad al proyecto, así como la cercanía de las entidades desde el punto donde se encuentran las urnas electrónicas, en tal sentido, se deja de fuera a otras entidades como Durango, que bajo dicho argumento, podría ser considerado para ser parte de este ejercicio; aunado a que en dicha entidad existe un mayor número de cargos a elegir que las entidades propuestas en el Acuerdo.

² Lineamientos 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, disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/urna-electronica/>

Lo anterior, cobra aún más relevancia, toda vez que, de acuerdo con las Bases Generales del Presupuesto 2022 del INE³, se cuenta con un presupuesto de poco más de 12 millones de pesos⁴ para realizar este proyecto, en el que se establece como alcance el uso de 150 urnas electrónicas en tres entidades federativas, inclusive se nombran estas, siendo estas Aguascalientes, Tamaulipas e Hidalgo. Por lo que claramente el Acuerdo aprobado de manera expresa contraviene las Bases Generales del Presupuesto.

Asimismo, se contempla lo siguiente:

“... el servicio de fabricación de 90 urnas electrónicas del diseño 6.0 del INE, que integren los requerimientos técnicos y operativos, a una empresa especializada, que serán parte de las 150 urnas a utilizarse en la Jornada Electoral de 2022 y que podrán utilizarse en una elección vinculante durante el Proceso Electoral de 2024”

Énfasis añadido

En virtud de ello, considero que el argumento establecido en el Acuerdo que voté en contra de falta presupuestal para implementar un mayor número de urnas electrónicas es erróneo y falso, toda vez que conforme a las Bases Generales del Presupuesto 2022 del INE se establece que se podrían emplear 150 urnas electrónicas en 3 entidades distintas y además se contempla la compra de nuevos dispositivos, que se usarían en el proceso electoral en curso, por lo que incluso podría ser motivo de responsabilidad administrativa.

Por todo lo anterior, el ejercicio que se implementará no contará con un verdadero análisis sobre los beneficios de las urnas electrónicas, toda vez que se utilizan un número limitado de urnas electrónicas y el ejercicio a realizar contempla el mismo número de urnas ya empleadas en ejercicios pasados, por lo que no puede esperarse ningún cambio relevante ni en percepción ciudadana, ni en costos, ni en familiarización con este tipo de instrumentos, con la tercera “prueba piloto” con el mismo número de urnas y de las mismas entidades federativas: Coahuila y Jalisco.

³ Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126226/CGex202112-10-ap-12-Bases-Generales-PEF-2022.pdf>

⁴ El proyecto cuenta con un presupuesto de: \$12,143,832.00

Lo anterior, en virtud de qué tal y como lo establece el Informe del Instituto Nacional Electoral sobre la implementación de la urna electrónica en los Procesos Electorales presentado en la Comisión de Organización Electoral, en el mes de noviembre de 2021, se señala con toda claridad que para poder considerar los ahorros que implica el uso de esta herramienta tecnológica, sólo serían significativos si el proyecto se realizara a gran escala, no si se sigue implementando de 50 en 50 en dos entidades federativas como en las tres ocasiones anteriores.

Asimismo, el Informe menciona que técnicamente únicamente se establece como ahorro tangible la impresión de las boletas, sin embargo, también se tendrían que considerar los ahorros generados por el hecho de prescindir de la utilización de algunos materiales electorales como urnas, marcadores de boletas y cancelados portátiles, que no se toman en cuenta por la tarea que realiza el INE en la reutilización de los materiales electorales, entre otros ahorros que podrían generarse con su uso.

Ante la falta de un estudio serio en el Acuerdo aprobado, presento los costos en cada uno de los ejercicios anteriores:

- En el Proceso Electoral de 2020, el gasto total ejercido para la implementación de las urnas electrónicas fue de \$8,566,088.69 esta cantidad incluye la aportación para el OPL de Jalisco, que proporcionó 54 urnas del modelo desarrollado por ellos mismos, que ascendió a \$2,412,182.
- En el Proceso Electoral 2021, el gasto total ejercido al mes de septiembre de 2021 para la implementación de las urnas electrónicas fue de \$6,338,885, esto debido no se le hizo la aportación económica por tratarse de proceso concurrente.

El Acuerdo aprobado, menciona únicamente 3 innovaciones a los proyectos anteriores: La no contratación de personal de soporte técnico, involucrando al personal en las Juntas Locales y Distritales para dicha función, la reducción en la contratación de las plantas de energía y verificaciones a los dispositivos que llevará a cabo la institución externa y la UTSI, en tal sentido, este ejercicio no hace esfuerzos por lograr reducir los costos o implementar nuevas alternativas que permitan contar con información seria respecto al uso de las urnas electrónicas.

Con la ejecución de este ejercicio será el tercero que realiza el INE y este Instituto sigue sin contar con una visión auténtica para comprender los alcances y beneficios de la utilización de mecanismos electrónicos de votación como lo son las urnas

electrónicas, pues con los ejercicios que estamos llevando a cabo no se puede contar con un diagnóstico serio sobre la utilización de las mismas.

Este Instituto va, al menos 17 años tarde en el uso de tecnologías para los procesos electorales, así como para que la ciudadanía pueda emitir el voto, la misma justificación del Acuerdo aprobado lo establece; desde 2005 Coahuila implementó mecanismos electrónicos en las elecciones de a la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos. En Jalisco desde 2009 se utilizaron para elegir diputaciones y autoridades municipales y Ciudad de México en el entonces Distrito Federal también se han realizado ejercicios de votación de manera vinculante desde 2009 y de manera piloto desde 2006, antes que el INE lo hubiera siquiera contemplado.

Países como Argentina, Brasil en el que se vota en urna electrónica en todo el país desde hace más de 25 años, Canadá, Estados Unidos, India, Filipinas, Alemania, por mencionar algunos, han estado implementado este mecanismo de votación.

Algunos ejemplos son los siguientes:⁵

- Brasil. Tuvo sus primeras experiencias electrónicas en el cómputo de votos en 1982, en 1996 introdujo el uso de máquinas de votación electrónica con carácter vinculante y desde la elección del 2000 se cubre la totalidad del territorio.
- India. En 1982, por primera vez se votó con urna electrónica en un estado y a partir de 2004, el 100% de los votos se empezó a emitir de manera electrónica.
- Países Bajos. La primera prueba piloto con mecanismos electrónicos se realizó en 1965, y en 2006 el 99 % de los votos fueron emitidos a través de algún sistema de voto electrónico.
- Florida. En 1977 se utilizó por primera vez el primer dispositivo de conteo electrónico de votos, y en 2004 se implementó la votación electrónica en 15 condados.

⁵ INSTRUMENTOS ELECTRÓNICOS DE VOTACIÓN: EL FUTURO DE LOS PROCESOS ELECTORALES, DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y DE LA TRANSPARENCIA ELECTORAL, Marco Antonio Baños Martínez, Rigel Bolaños Linares. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LXII Legislatura, H. Congreso del Estado de Veracruz. México, 2012. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12096>

Por lo que hace al caso de Alemania a pesar de que existe una sentencia respecto al uso de las urnas electrónicas y que se ha usado recurrentemente de manera falaz, lo que en realidad se prohibió en el país europeo es el uso de un determinado tipo de modelo de urna electrónica, no el uso de las mismas como se ha dicho en ciertas ocasiones.

La sentencia establece que el empleo de las urnas electorales de la *N.V. Nederlandsche Apparatenfabriek (Nedap)* del tipo ESD1, Versiones *Hardware* 01.02, 01.03 y 01.04 así como el tipo ESD2 Versión *Hardware* 01.01 en las elecciones para el 16° *Bundestag* alemán no fue compatible con el artículo 38 en relación con el artículo 20, párrafo 1 y párrafo 2 de la Constitución Alemana.

Es por todo lo anterior, que no acompañé el Acuerdo aprobado por la mayoría, sin que ello implique estar en contra del uso de urnas electrónicas u otro tipo de herramientas tecnológicas que permitan al INE mejorar su función constitucional y legal, ser un Instituto menos costoso, más cercano a la ciudadanía y potenciar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las y los electores.

No puede llamarse avance a lo que hace el INE en esta materia, a este paso y con este paupérrimo nivel de compromiso nunca lograremos que un proyecto impulsado por muchos años trascienda. Nuestra democracia y la sociedad necesita, hoy más que nunca, explorar diversas vías para concretar esquemas más novedosos que le generen importantes ahorros presupuestales en beneficio de nuestra nación y de sus habitantes, y no sólo esquemas que permitan dar cumplimiento a una planificación, además, mal hecha para no salir de la zona de confort.

Seguiré convencida que el uso de las urnas electrónicas puede generar ahorros a este Instituto, tales como los siguientes:

- Se aumenta el grado de certeza en la manifestación de la intención del voto, pues sólo serían nulos aquellos votos que fueran emitidos bajo la opción de “voto nulo”.
- Se dejarían de imprimir boletas, actas y documentación electoral, muchas de ellas en papel seguridad, lo que evidentemente abate costos y contribuye con el medio ambiente.

- Evitar largas jornadas en el cómputo y escrutinio de los votos, pues los resultados quedarían asentados de manera inmediata.
- Fortalecimiento del principio de transparencia, pues la información se podría transmitir en tiempo real, lo que permite a los actores políticos conocer la evolución de la jornada electoral con máxima publicidad.
- El flujo de votación de la ciudadanía sería más eficiente e inclusive en menor tiempo que la votación tradicional, así lo han señalado quienes han podido utilizarlas.
- Las urnas electrónicas podrían funcionar para todo tipo de proceso que se encuentre en el encargo del INE.
- Se eliminarían los errores aritméticos en el escrutinio y cómputo; facilitando la tarea que realizan las y los funcionarios de casilla.
- Se podría presidir de los diversos sistemas de resultados, tales como el Programa de Resultados Electorales Preliminares y los conteos rápidos, pues los resultados se obtendrían de manera inmediata.
- El uso de estas herramientas generaría ahorros de forma gradual.

Por ello, insistiré en el uso potencializado de urnas electrónicas y otros métodos de votación así como de innovación dentro del INE y de los procesos electorales, que permitan modernizar a este Instituto en la manera en la que se organizan y realizan las elecciones sin vulnerar ninguno de los principios constitucionales que estamos obligados a cumplir, aunque sigan existiendo quienes deseen realizarlo de la misma forma como hace 30 años y más aún, insistan en que los procesos electorales y los de participación ciudadana deben ser organizados de la misma manera y bajo las mismas etapas y costos.

