

Viabilidad jurídica de la “Propuesta para utilizar el Sistema Electrónico por Internet propiedad del Instituto Electoral del Distrito Federal como una modalidad adicional para ejercer el derecho al voto de los residentes en el extranjero para la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México en el Proceso Electoral Local 2017-2018”.

Con motivo de la reforma político-electoral 2014, se crea lo que se ha denominado el Sistema Nacional de Elecciones, el cual se integra por el INE y los OPL de cada una de las entidades federativas, bajo un sistema de competencias claramente definidas, que conllevan una relación de coordinación para vigilar el cumplimiento de la Ley, al amparo de los principios rectores de la materia y bajo la rectoría de aquél.

En esa lógica, en el Dictamen de la reforma a la Constitucional de las Comisiones Unidas del Senado, se plasmó lo siguiente:

*Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; **se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad**; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, **con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos**, se observen los principios antes citados y **se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.***

De igual forma, en el Dictamen de la reforma a la LGIPE, las Comisiones Unidas del Senado, determinaron entre otros aspectos, lo siguiente:

*En tal sentido, proponen la expedición de la Ley General Electoral, misma que contiene la propuesta integral de la legislación secundaria en materia electoral, argumentando en ello que al incorporar las diferentes materias que regulan la materia electoral en un solo ordenamiento, se evita la dispersión normativa y abona a la unificación del marco jurídico **para estandarizar a nivel nacional los requisitos, procedimientos y plazos que deben atenderse**, además de que facilitará su instrumentación y aplicación al Instituto y a los organismos públicos locales electorales.*

Como se aprecia, la reforma 2014 estableció una nueva forma de estructurar el entramado institucional electoral, con el propósito de generar sinergias que permitan al INE ser eje rector de ese Sistema.

Asimismo, lo que se buscó con la reforma, desde la construcción constitucional, fue la estandarización a nivel nacional de requisitos, **procedimientos** y plazos, de manera que la organización electoral atienda a estándares de calidad homogéneos.

Para ello, entre otros aspectos, en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numerales 3 y 4, se estableció como facultad exclusiva del INE, en las elecciones federales y locales, el padrón y lista de electores, así como la ubicación de las casillas e integración de sus mesas directivas, mismas que, en elecciones concurrentes, conforme con el artículo 253, párrafo 1, de la LGIPE, será mediante casilla única, encargada de recolectar de manera homogénea y estandarizada, la votación para elegir los diversos cargos.

Bajo este marco constitucional y los principios que rigen la materia, si bien existe posibilidad de que el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero pueda realizarse por correo, mediante la entrega de la boleta en forma personal en embajadas o consulados o **por vía electrónica**, ello será de conformidad con la Ley y **en los términos que determine el Instituto Nacional Electoral**¹.

De los artículos 341, párrafo 3²; 343, párrafo 2³ y décimo tercero Transitorio⁴ de la LGIPE; así como de lo señalado en el punto de acuerdo Tercero⁵ del INE/CG770/2016, se desprende que la elaboración de la herramienta informática que, en su caso, operará para que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan ejercer la modalidad de voto electrónico, en procesos electorales federales y locales, **se encuentra reservada al INE**.

Esto es, en dicho artículo transitorio se estableció que el voto de los mexicanos en el extranjero por vía electrónica, se realizará hasta en tanto el INE haga pública la comprobación del sistema que implemente para la emisión del voto en dicha modalidad. En ese sentido, previó que el sistema debe ser desarrollado por INE, con la finalidad de recibir la votación de los residentes en el extranjero de manera homogénea para las elecciones tanto federales como locales.

¹ Artículo 329, párrafo 2, de la LGIPE.

² **3. El Instituto deberá asegurar** que el voto por vía electrónica cuente con al menos los elementos de seguridad que garanticen: **a)** Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero, que tiene derecho a hacerlo; **b)** Que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley; **c)** Que el sufragio sea libre y secreto, y **d)** La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

³ **2. El sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto**, deberá cumplir con lo siguiente: a) Ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación; b) Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión; c) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto; d) Garantizar que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo; e) Garantizar que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley, y f) Contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

⁴ **Décimo Tercero. El voto de los mexicanos en el extranjero por vía electrónica, se realizará hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en dicha modalidad.** Para tal efecto, deberá contar con el dictamen de al menos dos empresas de prestigio internacional. Dicho sistema deberá acreditar certeza absoluta y seguridad comprobada, a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Para ello, el sistema que establezca el Instituto deberá garantizar, entre otros aspectos: a) Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero, que tiene derecho a hacerlo; b) Que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley; c) Que el sufragio sea libre y secreto, y d) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

En caso de que el Instituto determine la adopción de un sistema para la emisión del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberá realizar la comprobación a que se refiere el presente transitorio antes de que inicie el proceso electoral del año 2018. De no contar con dicha comprobación para el proceso electoral referido, lo dispuesto en este transitorio será aplicable para los procesos electorales subsecuentes, hasta que se cuente con la comprobación respectiva.

⁵ **Tercero.** Se aprueba que **la operación del Sistema Informático de Voto Electrónico para Mexicanos Residentes en el Extranjero estará a cargo del Instituto Nacional Electoral para su uso en las elecciones federales y, a su vez, en las elecciones locales** de las entidades federativas cuya legislación local contempla la votación de los mexicanos residentes en el extranjero.

Asimismo, en la citada disposición se establece que, de no contar con dicha comprobación para el proceso electoral concurrente 2018, lo dispuesto en ese transitorio será aplicable para procesos electorales subsecuentes, hasta que se cuente con la comprobación respectiva.

En este orden de ideas, de la interpretación conforme de los numerales 6, 9 y 10 de los Lineamientos para el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero⁶ (Lineamientos), se advierte que:

- **La ejecución de la modalidad de Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero durante los procesos electorales federales y locales, en aquellas entidades federativas cuya Constitución lo prevea, únicamente podrá realizarse a través del Sistema que el Instituto habilite para tal efecto, es decir, implemente para ello.**
- La ejecución del voto electrónico por internet para mexicanos residentes en el extranjero **será responsabilidad exclusiva del Instituto, entre otros, cuando se trate de elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.**
- Para la planeación, desarrollo, ejecución, control y cierre del voto electrónico por internet para mexicanos residentes en el extranjero, **el Instituto deberá realizar las siguientes actividades:**
 - Implementar las fases para el desarrollo del modelo operativo del Sistema, el cual constará, al menos, de lo siguiente: creación de la llave criptográfica, apertura del sistema, autenticación del votante, monitoreo del sistema, cierre del sistema, descifrado y cómputo de los votos, y resguardo y preservación de la información;
 - **Desarrollar e implementar, por sí o a través de un tercero, el Sistema;**
 - Definir e implementar las medidas de seguridad necesarias para garantizar la secrecía del voto a partir de la autenticación del votante y hasta el cómputo de los votos; conservando la integridad de los votos en todo momento. Asimismo, dichas medidas deben garantizar que se emita un solo voto por ciudadano y que éste resida en el extranjero, y
 - Publicar el resultado de la votación electrónica por Internet de los mexicanos residentes en el extranjero en el Programa de Resultados

⁶ Aprobados por acuerdo INE/CG770/2016, mismo que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-517/2016.

Electorales Preliminares y en los cómputos distritales respectivos, conforme a la normatividad vigente.

Bajo ese contexto, atendiendo al principio de legalidad que debe regir la función electoral, en estricto sentido, el INE es la autoridad a quien le corresponde desarrollar, implementar y operar el sistema para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el voto por vía electrónica.

Máxime que, conforme a lo previsto en la normatividad nacional, para asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, el voto por vía electrónica “sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el INE”⁷; asimismo, en el Reglamento se precisa que los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas cuyas legislaciones contemplen el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, con base en los Lineamientos que emita el INE y los Convenios Generales de Coordinación y Colaboración que se celebren, sólo deberán implementar las acciones para instrumentar el ejercicio del voto desde el extranjero⁸, mediante el sistema que el INE implemente.

Por su parte, el numeral 1 de los Lineamientos, precisa que éstos son de observancia general y obligatoria para el INE y para todas las personas que participen en las etapas de planeación, ejecución, control y cierre del voto electrónico por internet de los mexicanos residentes en el extranjero, en los procesos electorales federales y locales, según corresponda, en los términos que establece la Constitución, la LGIPE, el Reglamento y demás normatividad que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En este sentido, si se toma en cuenta que el INE, para la elección de 2018, no tiene previsto implementar un sistema vinculante de la modalidad de voto electrónico, porque no existiría certeza en su aplicación⁹; si existiere alguna entidad federativa que prevea en su legislación local la implementación de votación electrónica, **resulta igualmente inviable su aplicación en procesos locales**, pues el sistema a implementarse debe ser uno sólo, con el fin de atender a la estandarización y homologación de procedimientos.

No pasa desapercibido que el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), desde el año 2012 cuenta con un Sistema de Voto por Internet que le ha permitido recabar el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de Jefe de Gobierno, así como otros mecanismos de participación organizados por dicho Instituto. Sin embargo, dicho sistema fue construido bajo un esquema de distribución de competencias distinto al que la reforma constitucional de 2014 estableció, en donde, como se señaló, la atribución de realizar ciertas actividades de manera única y estandarizada corre a cargo del INE.

⁷ Artículo 329, párrafo 3, de la LGIPE.

⁸ Artículo 101, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones del INE.

⁹ Como se desprende del informe, presentado al Consejo General el 15 de marzo de 2017.

Esto es, bajo el Sistema Nacional de Elecciones, el marco constitucional, legal y reglamentario que se estableció para la instrumentación de la recepción del voto de los mexicanos en el extranjero por vía electrónica, apunta a que **debe ser a través de un solo sistema**, cuyo desarrollo e implementación es **responsabilidad única del INE**, y **aplicable para todas las elecciones concurrentes** con la federal a celebrarse el año próximo, lo que vuelve **inviable aprobar la propuesta del Instituto Electoral de la Ciudad de México**.