

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER SANTIAGO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS “LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA DEL VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET PARA MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO”, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA.

INTRODUCCIÓN.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en su segunda sesión extraordinaria celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, aprobó los *“Lineamientos para el Desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero”*, identificado como punto ÚNICO en el orden del día de la referida sesión.

DISENSO RESPECTO A LA POSICIÓN MAYORITARIA.

Debo precisar que voté en contra del Acuerdo aprobado, toda vez que no estoy de acuerdo con el procedimiento para desarrollar el sistema de voto por internet que se implementó, pero sobre todo por la serie de incongruencias e inconsistencias jurídicas y procesales que contiene, y que vulneran los principios de legalidad y certeza que rigen en materia electoral, por las siguientes razones:

Como lo manifesté en las sesiones de la Comisión para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero y en la sesión del Consejo General del INE, la innovación tecnológica coadyuva a mejorar la eficacia de las instituciones públicas en el cumplimiento de sus atribuciones y así entregar mejores resultados a la sociedad.

En ese sentido, las instituciones electorales también deben renovarse en sus métodos de actuación a fin de proteger y garantizar los derechos políticos de las personas, en el caso concreto el “derecho al voto”, consagrado en el artículos 35, fracciones I y II; y 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que a la letra señalan lo siguiente:

“Artículo 35. *Son derechos del ciudadano:*

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; (...).

Artículo 36. *Son obligaciones del ciudadano de la República:*

(...) III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley; (...).”

1. DISEÑO DE LA RUTA IMPLEMENTADA.

Resulta importante señalar que desde un inicio no estuve de acuerdo con la ruta que se siguió para aprobar el presente Acuerdo, toda vez que el mismo tiene como propósito fundamental dar inicio al desarrollo de un sistema de votación electrónica **por internet**, me explico:

La decisión de iniciar el desarrollo de un sistema de votación electrónica desde el extranjero, no es una decisión menor, ya que tiene que ver, ni más ni menos, con garantizar y proteger efectivamente el derecho al voto, pero no solo al voto, sino al **voto universal, libre y secreto** como lo establece la Constitución federal, pero también **personal e intransferible** como refiere la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales (LGIFE), como se advierte a continuación:

CPEUM

“Artículo 41. *(...)*

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y **mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo**, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”

LGIPE

“Artículo 7.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

2. **El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.** Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores. (...).

Artículo 329.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero **podrán ejercer su derecho al voto** para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, **en su caso, por vía electrónica**, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

3. **El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada** a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares. (...).

Artículo 341.

1. Recibida la boleta electoral por los ciudadanos que eligieron votar por vía postal, o en forma presencial en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados, o recibidos los números de identificación y demás mecanismos de seguridad para votar por vía electrónica, **el ciudadano deberá ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa**, marcando el candidato o candidata de su preferencia.

2. Cada modalidad de voto deberá de tener un instructivo aprobado por el Consejo General del Instituto.

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. (...).

Artículo 343.

1. El Consejo General determinará la forma en que los ciudadanos en el extranjero remitirán su voto al Instituto o en su caso, a los Organismos Públicos Locales.

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.

3. El Instituto emitirá los lineamientos tendientes a resguardar la seguridad del voto. (...)"

“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.”

De lo anterior, se desprende que la Ley General, prevé la posibilidad de utilizar mecanismos electrónicos, siempre y cuando cumplan condiciones que garanticen esos atributos del voto y que el sistema informático a utilizar acredite **certeza absoluta y seguridad comprobada**.

Es por ello, que la implementación del sistema debiera hacerse con planeación responsable y ser incluyente de todos los actores políticos involucrados.

Desde mi punto de vista, no aprecio planeación responsable ya que no existe un diagnóstico de la situación actual ni de las garantías de secrecía y libertad del voto que puedan otorgar actualmente las diversas modalidades de votación electrónica.

Es decir, **no existe un estudio de viabilidad o factibilidad**, en la lógica de que la Ley General refiere la posibilidad del voto electrónico, sin embargo sabemos que existen diversas modalidades de este tipo de votación y, de hecho, la votación por internet puede ser también de diversas maneras; por lo que al no presentar un estudio que valorase las diversas modalidades, se incumple el principio de certeza pues no se valora cuál de las opciones es la adecuada; ello a través del estudio de viabilidad referido.

Lo anterior, es así ya que en ningún momento los integrantes del Consejo General tuvimos la posibilidad de optar entre una modalidad u otra de voto electrónico, ya que se llegó a las sesiones de la Comisión únicamente a dar opiniones y propuestas respecto de un documento para el desarrollo de un sistema de **voto por internet**.

Existen desde la perspectiva técnica, 7 modalidades de voto electrónico a saber:

1. Urna electrónica.
2. Internet.
3. Correo electrónico.
4. SMS.
5. Fax.

6. Aplicaciones vía tabletas y teléfonos inteligentes.

7. Teléfono.

En ese tenor, y como la Ley no mandata ninguna modalidad en específico, considero que **el procedimiento debió iniciarse con un análisis de la factibilidad de cada una de las modalidades de votación a la luz del cumplimiento de los atributos constitucionales del voto y de las exigencias legales respecto de la seguridad del sistema informático que pretenda emplearse.**

En ese orden de ideas, una vez que se tuviera dicho diagnóstico de viabilidad, el Consejo General debería instruir el desarrollo del mismo para posteriormente someterlo al dictamen de las dos instituciones o empresas de prestigio internacional tal y como lo señala la Ley.

Finalmente, si ese dictamen fuera favorable, entonces cabría iniciar los trabajos de organización del voto **por la modalidad electrónica definida.**

Por el contrario en el Acuerdo aprobado se decidió que es mejor desarrollar un sistema de **voto por internet** por sobre cualquier otra modalidad (sin existir de por medio, reitero, un estudio de factibilidad que descartase las otras opciones).

En Consejo General se argumentó que existen opiniones debidamente informadas de expertos que refieren que la votación por Internet es más económica y segura que las urnas electrónicas, sin embargo hay opiniones de expertos que refieren lo contrario, sobre todo por las vulnerabilidades de internet; situación que tampoco se analizó, es decir no existe esa evaluación de ventajas comparativas entre el voto por internet y cualquier otra modalidad de voto electrónico.

Además, no se toman en cuenta los resultados de las pruebas piloto con urnas electrónicas, realizadas por el INE, que se hicieron en el pasado proceso electoral federal de 2014-2015.

2. DISEÑO DEL ACUERDO APROBADO.

Si partimos del hecho de que las autoridades electorales deben regir el ejercicio de sus funciones, en estricto apego a los principios rectores de la función electoral, en cuanto responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes; tenemos que los lineamientos no garantizan la secrecía del voto (Lineamiento 4) ni, en consecuencia,

la libertad del sufragio, por lo que el acuerdo aprobado deviene en una violación constitucional, ya que no cumple con lo establecido en el artículo 41 Constitucional, relativo al voto universal, **libre, secreto** y directo, toda vez que en el Lineamiento 10, fracción III, solo se hace alusión al anonimato del voto y no a la secrecía (que requiere que el votante no pueda ser observado ni inducido); por lo que considero que no es secreto y se vulnera la secrecía y libertad del voto.

La secrecía es uno de los atributos más importantes del voto, mismos que pueden definirse de la siguiente manera:

*1. **Universalidad:** significa que en principio tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos mexicanos que no tengan suspendidos su derechos políticos, sin restricciones de sexo, raza, nivel de educación o riqueza. En algunos casos, este principio tiende a predominar por encima de la vinculación territorial del voto.*

*2. **Libre:** significa que el ciudadano pueda decidir en conciencia la emisión del voto y, sobre todo, ejercerlo el día de la jornada electoral sin estar sometido a ninguna clase de presión o coacción.*

*3. **Secreto:** la emisión del voto en condiciones tales que ningún otro ciudadano pueda identificar su sentido, es una condición de su libertad.*

*4. **Directo:** quiere decir que los candidatos reciben los votos de los ciudadanos sin intermediación de ningún órgano o cuerpo de electores.*

*5. **Personal e intransferible:** significa que sólo la persona que es titular de tal derecho puede ejercerlo.¹*

Además la aprobación del referido acuerdo vulnera el principio de certeza, toda vez que no establece cómo se garantiza que el sufragio sea libre y secreto, siendo que no se tienen los mecanismos de vigilancia equivalentes a los que se aplican para las modalidades de votación presencial en papel (como representantes de casilla, observadores electorales y

¹ Fix-Fierro, Héctor (2006), "Los derechos políticos en el ordenamiento jurídico vigente", en *Los derechos políticos de los mexicanos*, UNAM, México.

una serie más de medidas de seguridad en todo el proceso de organización de la jornada electoral).

Además de no señalar cómo se evitará la coacción del voto para que éste sea libre y secreto, cuando no se cuenta con las medidas de vigilancia y seguridad en el tramo previo a que el ciudadano emita su sufragio.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estableció los alcances de los principios rectores de la función electoral; y por lo que hace al principio de certeza se ha señalado que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de dicho proceso, es decir, **que conozcan previamente con toda claridad y seguridad las reglas** a que su propia actuación, y la de las autoridades electorales, están sujetas.²

Aunado a lo anterior, la Ley establece que el sistema debe acreditar **certeza absoluta y seguridad comprobada**, lo que en la especie no se da, ya que los ataques *Distribuidos de Denegación de Servicio*³ (DDoS por sus siglas en inglés), interrumpen la continuidad operativa del servicio por varias horas, por lo que no se da cumplimiento al requisito de certeza absoluta; y debido a que no se señalan mecanismos específicos que se utilizarán para garantizar la ausencia de *Malware*⁴ en los equipos que utilizará el votante, no cumplen con el criterio de seguridad comprobada.

² Ministro Sergio A. Valls Hernández, "Las Leyes de Reforma: su actualidad", Principios Rectores en Materia Electoral, 22 de octubre de 2009, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ministros/ministrovalls/Publicaciones/2009/13.pdf>

³ Ataque de denegación de servicio, es un ataque a un sistema de computadoras o red que causa que un servicio o recurso sea inaccesible a los usuarios legítimos; provoca la pérdida de la conectividad con la red por el consumo del ancho de banda de la red de la víctima o sobrecarga de los recursos computacionales del sistema atacado. Una ampliación de este ataque es el llamado **Ataque Distribuido de Denegación de Servicio (DDoS por sus siglas en inglés)** el cual se lleva a cabo generando un gran flujo de información desde varios puntos de conexión. La forma más común de realizar un DDoS es a través de una red de bots, siendo esta técnica el ciberataque más usual y eficaz por su sencillez tecnológica.

⁴ **Malware** (del inglés "malicious software"), también llamado badware, código maligno, software malicioso, software dañino o software malintencionado, **es un tipo de software que tiene como objetivo infiltrarse o dañar una computadora o sistema de información sin el consentimiento de su propietario**. Hace referencia a una variedad de software hostil, intrusivo o molesto. El término Malware incluye virus, gusanos, troyanos, la mayor parte de los rootkits, scareware, spyware, adware intrusivo, crimeware y otros softwares maliciosos e indeseables.

No es óbice a lo anterior, la referencia que se hace en el Acuerdo aprobado, respecto del informe del Comité Técnico de 2012 que dice que: “*El miedo a los hackers, o a la caída del sistema, representan trabas —fácilmente superables en la actualidad— a la implementación del sistema de votación en línea*” (Página 19); ya que no se aporta sustento técnico-jurídico para sostener que dichos ataques sean fácilmente superables.

Tampoco hay evidencia de que el Comité arriba mencionado haya analizado los casos de garantía de inexistencia de *Malware* y de *denegación distribuida de servicio*; por lo que el referido informe carece de validez a la luz de la adecuación del marco normativo por la reforma 2014 en particular de los transitorios que exigen certeza absoluta y seguridad comprobada. (Página 19)

Siguiendo con el citado informe de 2012, en cuanto a retos y dudas para la implantación del voto por internet se hace referencia a la “**Protección del sistema contra ataques externos**,” respecto de lo que se dice que “*existen diversas medidas técnicas tendientes a resguardar el sistema de posibles ataques de hackers o saboteadores, como instalar un software de firewall, escaneo y prevención de virus, la encriptación de los votos y la verificación por parte del votante del sentido de su voto.*”; lo que no comparto ya que es bien sabido que no existe el concepto de prevención de virus, existen antivirus que operan sobre virus existentes. Es decir, es un mecanismo reactivo, no preventivo. Por ello el software antivirus debe actualizarse continua y permanentemente. (Página 20)

En cuanto a las ventajas del voto por internet el acuerdo menciona, la certeza al votante, ya que una vez emitido el voto, el elector puede recibir una contraseña (*password*) o clave aleatoria otorgado por el sistema, con el cual puede revisar posteriormente si su voto fue contado o no, independientemente del sentido del mismo, es decir, se puede rastrear la emisión del voto, pero no su sentido. Lo anterior carece de eficacia ya que el votante sabría que su voto fue computado pero no el sentido del mismo. (Página 21)

Por último, contrario a lo que sostiene el acuerdo aprobado, considero que los correos electrónicos y los números telefónicos de la o el ciudadano mexicano residente en el extranjero, pueden ser fraudulentos, y los lineamientos no prevén ninguna medida preventiva y, de ese modo, no salvaguardan los principios de eficiencia, eficacia y economía. (Página 25)

Lo anterior, pone de manifiesto que existen diversos riesgos ya conocidos para los que, en los lineamientos, no se prevé ningún mecanismo de mitigación, ya no digamos de solución.

En este orden de ideas, no debemos perder de vista, que el pasado veintiuno de octubre del año en curso se llevaron a cabo tres ciberataques contra el proveedor de **Internet Dyn** que interrumpieron el servicio de páginas web y medios de comunicación de talla internacional como: *Twitter, Spotify, Amazon, Netflix* o *The NYTimes*. Ese ataque afectó a más de mil millones de usuarios de redes y páginas web en el mundo, ya que su servicio se vio interrumpido por más de 10 horas (tiempo que dura la jornada electoral).

El ataque fue calificado como el más grave de la última década y las autoridades norteamericanas temen que un ataque como este tenga como fin impedir el voto de ciudadanos en las elecciones de ese país a celebrarse el próximo mes de noviembre; dado que treinta y un Estados permiten el voto por Internet a sus residentes en el extranjero. Dicho *ciberataque* se suma al sufrido por grandes compañías tecnológicas: a *Yahoo* le robaron 500 millones de cuentas en septiembre; *Dropbox* reconoció el robo de 60 millones de cuentas en agosto; las 32 millones de cuentas robadas a *Twitter* y 100 millones a *LinkedIn*.⁵ Lo que muestra que Internet es un medio inseguro.

a) Motivación

La motivación de los actos administrativos, consiste en expresar una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué se considera que un caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.⁶

Entonces desde lo que deberían ser las categorías para un análisis completo de viabilidad de las modalidades de voto electrónico (constitucional, legal, técnica, operativa, presupuestal y temporal), considero que la motivación es insuficiente. Toda vez que de la información rescatada de los documentos derivados de los trabajos de 2009, 2012 y 2016, no es posible motivar y concluir que el voto por Internet tiene mayor factibilidad que las otras

⁵ <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/10/25/el-ciberataque-mas-grande-en-una-decada>

⁶ FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, OCTAVA EPOCA, TOMO XIV, NOVIEMBRE DE 1994, P. 450. <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/21/10111.htm>

modalidades, sobre todo para que sea ésta la que se elija y se inicien los trabajos de desarrollo del sistema.

Experiencias Internacionales

Sin duda alguna, la experiencia internacional en materia de voto por internet es una referencia obligada, aún más cuando se quiere tomar la decisión de impulsar esta modalidad de votación electrónica desde el extranjero.⁷

Se puede identificar experiencias de países que habiendo llevado a cabo votaciones por esta modalidad, han decidido suspenderlas por razones diversas.

En lo correspondiente a la suspensión del uso de internet para sufragar, en el Reino Unido, en 2008, la Comisión Electoral determinó que, dado que a partir de las pruebas realizadas la seguridad y garantías adoptadas eran insuficientes, se suspendían las pruebas de las diversas modalidades de votación electrónica que experimentó entre 2002 y 2007. En Suiza, Zúrich y Argovia forman parte de los nueve cantones del consorcio “voto electrónico” desautorizado en agosto por el Consejo Federal (Gobierno), por problemas de seguridad, y por lo tanto no pudieron ofrecer el *e-voting* a sus ciudadanos afincados fuera de las fronteras.

En Estados Unidos, en 2004, el Ejército hizo pruebas con el Registro Electrónico Seguro y Experimento de Votación (SERVE, por sus siglas en inglés), que permitiría a los militares que están en servicio en el extranjero votar en línea. El secretario de Defensa de Estados Unidos, Paul Wolfowitz, desechó el plan después de que varios estudios patrocinados por el gobierno advirtieron que había extensas fallas de seguridad. En este mismo país, en 2010, cuando en la ciudad de Washington, D.C., se realizó un proyecto piloto para permitir que los votantes en el extranjero o de la milicia descargaran y devolvieran *absentee ballots* (principalmente boletas para votantes en el extranjero) por internet. Antes de abrir el sistema a los votantes reales, el gobierno de la ciudad convocó al público a demostrar si

⁷ Los datos de las experiencias internacionales se tomaron de:

<http://evoto.iiiec.unam.mx/>

http://www.euskadi.eus/botoelek/otros_paises/ve_mundo_paralizado_c.htm

<https://blog.smaldone.com.ar/2016/06/26/el-uso-de-voto-electronico-en-el-mundo/>

<https://votodigital.wordpress.com>

el sistema era vulnerable; sólo 36 horas después de que comenzó a operar el sistema fue “tirado” median *hackeo*.

Si bien en 2007 se utilizó por primera vez, de forma vinculante, el voto por internet para los filipinos residentes en el extranjero, en las elecciones de 2013 la Comisión de Elecciones de Filipinas decidió instalar máquinas de votación en siete embajadas en Hong Kong, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita – Jeddah, Arabia Saudita – Riyadh, y el Estado de Kuwait.

Esta somera investigación de la experiencia del voto por internet hecha desde la oficina de quien suscribe este voto particular, nos indica que:

1. El hecho de que existan pruebas piloto significa que la adopción de algún sistema de votación electrónica lleva varios años para su implementación;
2. No existe garantía en la seguridad del voto, o como lo menciona el ya citado artículo Décimo Tercero Transitorio de la LGIPE, no se garantiza “certeza absoluta y seguridad comprobada a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto”.

De tal manera, en mi consideración, la decisión del Consejo General debió basarse inicialmente en un estudio de gabinete objetivo y público, con relación a la viabilidad de las diversas modalidades del voto electrónico; y, en todo caso, el Acuerdo motivo de este voto particular debió incluir la valoración de las experiencias internacionales para que se tuvieran mayores elementos para decidir el sentido de la votación por parte de las y los Consejeros Electoral, y sobre todo para que, en el ámbito de la rendición de cuentas, la ciudadanía tuviera mayores referentes de las razones de la decisión tomada por el Consejo General.

b) Fundamentación

La SCJN estableció en la jurisprudencia intitulada **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE**, que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra carta magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado entendiéndose por esto, **obligación de la autoridad que lo emite, para citar los**

preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada.⁸

En atención a lo anterior, el acuerdo aprobado erróneamente hace referencia al párrafo 5 del Artículo 339 de la LGIPE que refiere que “La Junta General Ejecutiva presentará al Consejo General para su aprobación, los **mecanismos y procedimientos del voto electrónico** antes de que inicie el proceso electoral.” (Página 6); y afirmo que erróneamente, pues este fundamento se refiere a mecanismos y procedimientos para el ejercicio del voto **y no para el diseño del sistema**; en consecuencia, los lineamientos para el diseño del sistema no deben fundamentarse en dicha disposición.

Por otra parte, el Lineamiento 7, fracción V establece que “La Secretaría Ejecutiva del Instituto, es la instancia responsable de coordinar la planeación, ejecución, control y cierre del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero, a través de: V. La Unidad Técnica de Servicios de Informática, para llevar a cabo la implementación y operación del Sistema. El fundamento de lo anterior se encuentra en la Motivación del Acuerdo, en su página 9, al referir el artículo 66, párrafo 1, inciso w) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, esta disposición dice que “la Unidad Técnica de Servicios de Informática tiene la atribución de **proponer e instrumentar la instalación y dispositivos con acceso** para el voto electrónico de los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero.”

En consecuencia, la fundamentación es incorrecta, ya que dicha disposición no implica que la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UNICOM) sea la instancia que deba **operar** el sistema, ya que no tiene competencia para organizar de modo directo elecciones; esa facultad le correspondería a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) quien tiene personal del servicio profesional que dan garantía y certeza, por lo que considero que se hace una incorrecta asignación de responsabilidades, además de que regular el funcionamiento de órganos, no es materia de estos lineamientos.

⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, OCTAVA EPOCA, TOMO XIV, NOVIEMBRE DE 1994, P. 450.
<http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/21/10111.htm>

Incluso el Artículo 56, inciso w del Reglamento Interior del INE establece que la UNICOM *“En materia de voto electrónico le corresponde proponer e instrumentar la instalación y dispositivos con acceso para el voto electrónico de los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero”*; de manera que, de materializarse los lineamientos, es decir de ser la UNICOM quien opere el sistema, no sería supervisada por ninguna de las Comisiones creadas por el Consejo General del INE, lo cual impediría el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y seguimiento mandatadas por la Ley General.

c) Puntos de Acuerdo

Cabe señalar que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución federal, señala la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, que es la garantía formal para que los ciudadanos y **las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley**, a fin de que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

En ese contexto, respecto de los puntos de Acuerdo aprobados, observo las siguientes inconsistencias legales:

1.- El Acuerdo PRIMERO dice “Se aprueban los ‘Lineamientos para el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero’, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, contenidos en el Anexo que se acompaña al presente Acuerdo y forma parte integral del mismo.

Como se desprende de la fundamentación legal del Acuerdo, la atribución de la Junta General Ejecutiva está referida al Artículo 339, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales, lo cual es del todo equivocado ya que dicho párrafo refiere que “La Junta General Ejecutiva presentará al Consejo General para su aprobación, los mecanismos y procedimientos del voto electrónico antes de que inicie el proceso electoral.” Esto es, los lineamientos para el desarrollo del sistema de votación por internet no son equivalentes a los mecanismos y procedimientos del voto electrónico. En consecuencia, debió haber sido la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero quien debió discutir, aprobar y presentar al Consejo General el Acuerdo de marras, en consonancia con las atribuciones que establece el artículo 8 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del INE, que en su párrafo 1, inciso a) dispone que corresponde a las Comisiones Temporales “Discutir y aprobar los dictámenes, Proyectos

de Acuerdo, de Resolución y, en su caso, los informes que deban ser presentados al Consejo, así como conocer los informes que sean presentados por los Secretarios Técnicos en los asuntos de su competencia.”

Refuerzan mi argumentación los considerandos 16 y 17 del Acuerdo INE/CG665/2016, por el que, entre otras decisiones, se crea la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. El considerando 16 apunta que “a efecto de dar seguimiento a los trabajos de planeación, preparación, organización e instrumentación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, es necesaria la creación de una Comisión Temporal del Consejo General, a efecto de que supervise el desarrollo de los trabajos, actividades y proyectos que en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.”

Por su parte el considerando 17 dice que “las tareas vinculadas con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero deben garantizar la libertad y el secreto del voto, así como los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual es necesaria la creación de una comisión que supervise las tareas o encomiendas vinculadas con la materia, con el objeto de llevar el puntual seguimiento de los trabajos realizados e informar al Consejo General.”

En este mismo sentido, dicho Acuerdo en su numeral Tercero dota a la Comisión de referencia, entre otras, de la atribución para: “1) Aprobar el programa de trabajo de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero que será presentado por la Secretaría Técnica y en el que se establecerá el calendario de sesiones de la Comisión.” Este programa fue presentado y aprobado por el Consejo General en su Sesión Extraordinaria celebrada el 28 de septiembre de 2016.

En dicho Programa, en el apartado titulado Ejes Temáticos del Programa de Trabajo, se dice que “Derivado de las atribuciones establecidas en la LGIPE, específicamente en las disposiciones del Libro Sexto que regula el tema del VMRE, así como el artículo Décimo Transitorio, y de cara a los Procesos Electorales 2017-2018 con VMRE, la Comisión: a) Conocerá, revisará y, en su caso, propondrá al Consejo General, el proyecto de lineamientos de VMRE por medios electrónicos, que permitan dar inicio a los trabajos para el desarrollo del sistema, y su posterior comprobación y dictaminación.”

Entonces, a partir de las referencias anteriores y dado que los lineamientos a que se refiere el Artículo 339, párrafo 5 de la LGIPE son distintos a los que se aprueban con el Acuerdo

motivo de este voto particular, debió ser la Comisión Temporal de Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero quien lo discutiera, aprobara y presentara al Consejo General.

2.- El Acuerdo QUINTO contribuye a la falta de certeza, puesto que instruye a la Junta General Ejecutiva, para que “adopte las medidas administrativas necesarias para proveer de los recursos que permitan dar cumplimiento a lo aprobado en el presente Acuerdo.” Sin embargo, en este Acuerdo ni en ningún otro se instruye a instancia específica a desarrollar el sistema de votación por internet, por lo que debió contemplarse una disposición que instruyera específica y explícitamente a la Secretaría Ejecutiva, con la participación de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, a que desarrolle el sistema e informe al Consejo General de los trabajos y resultados de los mismos.

En este sentido, contribuye también a la falta de certeza que en ningún Acuerdo se refiere la obligación del dictamen al sistema al que obliga el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la LGIPE. Debió incluirse un numeral que instruyera específica y explícitamente a que una vez que se desarrolle el Sistema, la Junta General Ejecutiva informe al Consejo para que éste a su vez ordene a dicha Junta a llevar a cabo los procedimientos para contar con el dictamen correspondiente.

3.- El Acuerdo SEXTO dice que “Se aprueba que los Lineamientos referidos en el Punto Primero del presente Acuerdo, sean contemplados en términos de lo dispuesto en el Artículo Octavo Transitorio del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.”

El Artículo transitorio del Reglamento de Elecciones dice: “OCTAVO. A más tardar, antes del inicio del próximo proceso electoral federal, la Junta General Ejecutiva deberá presentar al Consejo General para su aprobación, los lineamientos a través de los cuales se determine el procedimiento para la realización del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en todas sus modalidades. Una vez aprobados, dichos lineamientos deberán incorporarse al anexo correspondiente de este Reglamento.

El Acuerdo Sexto es improcedente ya que confunde los lineamientos para el desarrollo del sistema de votación por internet, con los que refiere el artículo Octavo Transitorio del Reglamento de Elecciones, lo cual se evidencia al observar que dicho transitorio se refiere a los “lineamientos a través de los cuales se determine el procedimiento para la realización del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en todas sus modalidades.” En primera instancia, el Acuerdo que aprueba los lineamientos para el desarrollo del sistema

no define explícitamente ninguna modalidad de votación y, en segundo lugar; al referir “todas sus modalidades” se entiende que éstas podrían ser las relativas al voto postal y, en su caso, alguna por medio de votación electrónica. De hecho, los lineamientos a que alude el transitorio del Reglamento de Elecciones deberían aprobarse una vez que el Consejo General defina las diversas modalidades de votación que se podrán utilizar desde el extranjero.

3. DISEÑO DE LOS LINEAMIENTOS APROBADOS.

Considero que con la aprobación de los Lineamientos se vulnera el **principio de legalidad**, ya que dentro del cuerpo de los mismos se observan las siguientes inconsistencias legales:

Existen Lineamientos que tienen que ver más con la organización del voto por Internet desde el extranjero, y no específicamente con el desarrollo del sistema (Lineamientos 12, 13 y 14) toda vez que se hace referencia a la aprobación de acuerdos que por el contenido de tales disposiciones se trata de normas para la organización y desarrollo de la votación por algún medio electrónico desde el extranjero. Por esta razón estos lineamientos no debieron incluirse en los lineamientos que definen aspectos para el desarrollo del sistema de votación y más bien deberían considerarse una vez que el Consejo apruebe la modalidad de voto electrónico y que, en su caso, determine que el sistema cumple con las exigencias constitucionales y legales.

Caso similar el del **Comité Técnico Asesor** (Lineamientos 17, 18 y 20 al 23) del cual, en todo caso, solo debería referirse su existencia y funciones y no integración, requisitos que deben cumplir sus integrantes, la periodicidad de sus sesiones o el tipo de las mismas, circunstancias que en mi consideración deberían regularse en los lineamientos que normen la organización y desarrollo de la votación por algún medio electrónico desde el extranjero, si así lo determina el Consejo General siempre y cuando el sistema cumpla con la Constitución y las disposiciones de la LGIPE.

En los lineamientos, no se especifica el momento en que ocurrirá la **encriptación del voto**, lo que propicia falta de certeza y podría vulnerar el voto mismo. (Lineamiento 38)

Aunado a lo anterior, los lineamientos señalan que para descifrar el voto se deberán utilizar las tarjetas inteligentes **entregadas a los miembros del Comité Técnico Asesor, o en su caso a las personas que designe el Consejo General** durante la fase de creación de la

Llave criptográfica (Lineamientos 30, 31 y 48); lo anterior, genera incertidumbre ya que dichas tarjetas contienen una parte de la Llave de apertura de votos, por lo que no pueden quedar en manos del citado Comité (ya que no es una autoridad electoral), y mucho menos de personas que aún y cuando sean designadas por el Consejo General, tampoco cuentan con esta calidad de autoridad para tener en su poder la llave que se supone brinda seguridad a la información en el Sistema durante su operación.

Por lo que respecta a las **Auditorías** que tienen la finalidad de evaluar la funcionalidad y seguridad en el procesamiento de la información, así como la generación de los resultados, los lineamientos establecen que *“En caso de que el Consejo General determine que esta modalidad de voto tenga carácter vinculante para un proceso electoral o para consultas populares previa realización de las pruebas públicas correspondientes, el Instituto deberá someter el Sistema de Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero a la Auditoría que se describe en el presente.”* (Lineamiento 55)

Al respecto, debemos tener claro que los riesgos críticos que enfrentaría la votación por internet no pueden ser subsanados a partir de las pruebas piloto, pues pueden ocurrir sólo durante su utilización con carácter vinculante. Es decir, para considerar la verificación del sistema es importante que la auditoría se realice durante la operación real del mismo, ya que es en ese momento en el que se generarían los ataques, y no en pruebas de gabinete.

De tal manera que considero que se debe abrir la posibilidad de que el auditor amplíe su revisión a la luz de los hallazgos que haya encontrado, pues de otro modo no se cumpliría con la razón de la dictaminación (Lineamiento 57). Incluso que los informes parciales y el dictamen final del proceso de auditoría contemplen no sólo la identificación eventual de mejoras sino la posibilidad de que se dictamine el sistema como inviable (Lineamiento 58, Fracción I, inciso d); además de preservar la secrecía del voto, no sólo desde el punto de vista técnico de las contraseñas, sino desde el punto de vista procedimental y logístico de que inhiba la compra de votos y la coacción de votantes. (Lineamiento 58, Fracción II, inciso c).

CONCLUSIÓN

Como ha quedado evidenciado no se llevó a cabo un estudio de viabilidad previo al desarrollo del sistema, con el que se pudieran identificar las acciones para afrontar los riesgos de esa modalidad de votación, en particular los ataques de denegación de servicios y de malware; tampoco contamos con un diagnóstico de gabinete objetivo y público, con relación a la factibilidad de las diversas modalidades del voto electrónico.

Se advierte la falta de certeza respecto a diversos temas, a saber, la autoridad responsable de operar el sistema, la encriptación del voto, la llave criptográfica, la ruta de implementación, la validación de la versión del sistema (Lineamiento 32), las auditorías. Ello, además de la inexistencia de un **programa de trabajo de un proyecto que se estima costará 180 millones**; en un contexto de crisis económica nacional. Se violan los principios constitucionales de certeza y legalidad, ya que el acuerdo aprobado no inhibe la violación a la secrecía del voto mandatada por la Constitución federal y se nulifica la efectividad del sufragio por la falta de certeza en el sistema.

El acuerdo del Consejo General es contrario a la norma, al pretender llevar los presentes lineamientos a un dispositivo vigente y obligatorio para el INE y los OPLE, como lo es el Reglamento de elecciones; toda vez que los lineamientos no cumplen con los extremos de la ley en términos de secrecía, además de contener un procedimiento que no se apega a la ley, ya que se debieron conocer los elementos positivos y negativos de todas las modalidades y con base en dicho estudio elegir el más viable; y dicho estudio se pudo haber realizado con base en la experiencias ya referidas.

Por las razones antes expuestas, me aparté de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General en lo que se refiere al Punto ÚNICO relativo al Acuerdo que aprobó los *“Lineamientos para el Desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para*

Mexicanos Residentes en el Extranjero”; y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **VOTO PARTICULAR** adjuntándose el mismo como parte integral del Acuerdo que fue motivo de disenso y que fue aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned over the text of the official title.

**CONSEJERO ELECTORAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**