

El presente Informe, que se acompaña del Diagnóstico, es resultado de los trabajos realizados por la *Comisión Temporal del Consejo General del Instituto Federal Electoral para Realizar las Investigaciones y Estudios Técnicos que Permitan Determinar la Viabilidad o No de Utilizar Instrumentos Electrónicos de Votación en los Procesos Electorales Federales*.

Sin embargo, el Informe no representa sólo la visión de dicha Comisión Temporal del Consejo General, sino del Instituto Federal Electoral en su conjunto, ya que en su seno participaron todas las áreas de la institución que tienen algún punto de conexión con el tema, esto es, las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, el Centro para el Desarrollo Democrático, la Unidad Técnica de Servicios de Informática, la Coordinación de Asuntos Internacionales y la Dirección Jurídica.

Asimismo, en la elaboración del Diagnóstico, se reconoce la participación y guía de los Partidos Políticos, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, De la Revolución Democrática, Del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia y Nueva Alianza, como de las representaciones del poder legislativo de dichos partidos, sin cuya participación hubiera sido imposible arribar a un Diagnóstico tan sólido.

La H. Cámara de Diputados instruyó al Instituto Federal Electoral, dentro de los artículos transitorios del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010:

**“VIGÉSIMO QUINTO.** Del presupuesto total asignado al Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal 2010, podrá destinar recursos para iniciar investigaciones o estudios técnicos que permitan determinar, en el mediano plazo, la viabilidad o no, de utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales, que garanticen la efectividad y autenticidad del sufragio, así como el posible recuento de la votación, sin afectar el principio del secreto al voto.”

Derivado de ello, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG678/2009 intitulado: *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE CREA, CON CARÁCTER TEMPORAL, LA COMISIÓN*

**PARA REALIZAR LAS INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS TÉCNICOS QUE PERMITAN DETERMINAR LA VIABILIDAD O NO DE UTILIZAR INSTRUMENTOS ELECTRÓNICOS DE VOTACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES, en el que se determinó:**

**“Primero.-** Se crea la Comisión Temporal del Consejo General del Instituto Federal Electoral para Realizar las Investigaciones y Estudios Técnicos que Permitan Determinar la Viabilidad o No de Utilizar Instrumentos Electrónicos de Votación en los Procesos Electorales Federales.

**Segundo.-** La Comisión Temporal será presidida por el Consejero Marco A. Baños Martínez, y como integrantes los Consejeros Ma. Macarita Elizondo Gasperín y Arturo Sánchez Gutiérrez, quienes tendrán derecho a voz y voto, fungirá como Secretario Técnico, el funcionario que designe el presidente de dicha Comisión entre el personal de apoyo adscrito a su oficina.

Además, con derecho a voz concurrirán tanto los Consejeros Electorales de los diversos Grupos Parlamentarios del Poder Legislativo, como los representantes de los institutos políticos acreditados ante el Consejo General.

**Tercero.-** La Comisión temporal tendrá como objeto realizar un diagnóstico integral que permita determinar si existe viabilidad o no para utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales. Con este fin, se establecerán los mecanismos idóneos, de coordinación y colaboración con las áreas ejecutivas, técnicas, coordinaciones y órganos colegiados del Instituto.

**Cuarto.-** La Comisión temporal celebrará el número de sesiones que sus integrantes consideren necesarias de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable, a las que siempre deberán comparecer los Directores Ejecutivos de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, el titular de la Unidad Técnica de Servicios de Informática, la titular del Centro de Desarrollo Democrático, el titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales, así como aquellos servidores públicos del Instituto que por las funciones que desarrollan puedan contribuir al mejor desarrollo de los trabajos de la Comisión.

**Quinto.-** De conformidad con lo establecido en el punto de Acuerdo precedente tanto el diagnóstico, como un informe con los resultados, deberá ser entregado al Consejo General por la Comisión Temporal a más tardar el último día del mes de

julio de 2010. Se entenderá, que una vez que dichos trabajos hayan concluido, también se extingue el objeto para la que fue creada, sin que ello sea óbice para que el Consejo General en ejercicio de sus atribuciones cree nuevas Comisiones temporales que trabajen sobre estos temas.”

Por lo anterior, se da cuenta que derivado del Diagnóstico que acompaña al presente Informe, **el Instituto Federal Electoral determina que es viable la utilización de instrumentos electrónicos de votación en los procesos federales**, siempre y cuando se cumplan dos premisas, que se modifique el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se dote de suficiencia presupuestal al Instituto. Asimismo, se debieran reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, en su caso, el Código Penal Federal.

De cumplirse ambos supuestos, el Instituto Federal Electoral estaría en aptitud de realizar una prueba piloto vinculante en el proceso electoral 2011-2012, instalando cuatro urnas electrónicas en cada uno de los trescientos distritos que integran la geografía electoral nacional. Considerando, que debieran utilizarse sólo en las elecciones de Senadores de la República, en esta primera prueba vinculante.

Lo anterior, permitiría al Instituto avanzar en la implementación de los instrumentos electrónicos de votación en México, donde se considera que para poder llegar a una implementación total, llevaría mínimo seis procesos electorales federales. De ahí la necesidad de iniciar en el proceso 2011-2012.

En el Diagnóstico se observa, como nueve entidades federativas y el Distrito Federal tienen una legislación que les permite su uso y, en específico, resalta el hecho de que en Coahuila, Jalisco y el Distrito Federal, su implementación ya sea una realidad, como lo es en diversos países del mundo.

Se concluye que la eventual implantación del uso de instrumentos electrónicos de votación deberá partir de las siguientes premisas:

- Fortalecer los principios de legalidad, certeza y transparencia alcanzados por el sistema electoral mexicano de nuestros días.

- Preservar la igualdad de oportunidades para el ejercicio del voto, sin sesgos ni discriminación social, política o cultural.
- Producir un progreso en cuanto a la certeza y exactitud del cómputo en las casillas y a la rapidez de transmisión de los resultados.
- Generar ahorros en recursos humanos y materiales que permitan amortizar en pocos años la inversión inicial en el nuevo sistema.

Los beneficios de un sistema electrónico de votación de esta naturaleza serían:

- Eliminación de la impresión previa de boletas electorales y de algunas de las actas que se utilizan actualmente.
- Sustitución del acto de recepción de boletas electorales en los consejos distritales (conteo, sellado y enfajillado) por un protocolo acorde para la recepción de los equipos electrónicos de votación.
- Disminución de la impresión de documentación complementaria.
- Reducción de costos en el almacenamiento de la documentación y materiales electorales en la bodega central y en los transportes para su distribución.
- Eliminación en las casillas del escrutinio y cómputo actual.
- Eliminación de errores de escrutinio y cómputo.
- Desaparición de los votos nulos por error.
- Eliminación del uso de crayones.
- Desaparición de boletas sobrantes.
- Eliminación de la ilegibilidad de las actas de cómputo.
- Simplificación en la integración del paquete electoral.

- Modificación del proceso realizado por los consejos distritales para la captación de los resultados preliminares y, en su caso, los cómputos distritales.
- Sustitución del PREP y los conteos rápidos.
- Posibilidad de utilizarse para elecciones estatales, con todos los beneficios descritos.
- Que no es necesario que se ejercite a los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla en el llenado de las actas de escrutinio y cómputo.
- Que al eliminarse la urna, no se requiere capacitación a los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, en el armado de ese material.
- Que no será necesario que los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla realicen la clasificación, conteo y registro de votos en la casilla, ya que la máquina electrónica lo realiza de manera automática y emite el acta de escrutinio y cómputo.
- Que la integración del paquete electoral se simplifica por lo que sería más sencillo explicar y ejercitar su conformación, por los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla.

El sistema actual de votación cumple los principios de legalidad y certeza, así como las condiciones de confiabilidad, igualdad de acceso para los electores y facilidad para la emisión del sufragio. Sin embargo, los procedimientos empleados son manuales y dependen completamente del desempeño de los funcionarios de casilla. El factor humano genera frecuentemente problemas que, son susceptibles de superarse o atenuarse, y mejorar con ello la calidad de las elecciones. Estos problemas son:

Por parte de los electores:

- ✓ Errores en el marcado de la boleta.

- ✓ Confusión al momento de depositar sus papeletas en las urnas correspondientes (cuando se trata de más de una elección).

Por parte de los funcionarios de casilla:

- ✓ Confusión en el escrutinio de los votos.
- ✓ Calificación errónea de votos nulos.
- ✓ Errores en el llenado de las actas.
- ✓ Aún y cuando no depende de los funcionarios de casilla, traslado tardío de resultados desde las casillas alejadas o mal comunicadas.

Lo anterior podría solucionarse, con la implementación del uso de instrumentos electrónicos de votación en los procesos federales, lo que además ayudaría a fortalecer el principio de certeza en los comicios.

Del Diagnóstico se desprende que existen diversos aspectos a considerar en el empleo, en su caso, de mecanismos de votación electrónica a nivel federal en México, de tal forma que los expertos nacionales e internacionales recomendaron, que:

- El sistema de votación electrónica que se implemente debe garantizar la efectividad, autenticidad y secrecía del sufragio, así como el posible recuento de la votación.
- Se debe considerar el tiempo que tardará una persona en emitir su voto en la urna electrónica y, de acuerdo con ello, pensar en una mejor distribución de la cantidad de electores por casilla y en la conveniencia de modificar el número de casillas.
- Es preciso reevaluar las habilidades que deben tener los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, así como adecuar la capacitación que se les brinda a efecto de que estén familiarizados con el sistema el día de elección y recurran a los planes de contingencia en caso de fallas.
- La Ley tendría que contemplar nuevas causas de nulidad de las elecciones.

- Es conveniente que se contemple la opción de voto nulo y de voto por un candidato no registrado.
- En los países y regiones donde se ha recurrido a esta modalidad de voto, el proceso de implementación ha sido gradual.
- Se considere a los representantes de los partidos políticos como miembros de la Comisión del Consejo General del IFE que tome decisiones y que regule la operación del sistema de sufragio electrónico. De esta manera, se podrán escuchar las quejas y detectar posibles fallas del sistema. Además, los partidos políticos tendrían un espacio para dar a conocer sus recomendaciones y propuestas, mismas que abonarían a la aceptación del sistema.
- La urna electrónica empleada en elecciones federales pueda operar en condiciones de mucha humedad, en climas muy calurosos o muy fríos, durante largas jornadas y que sea resistente a los procesos de traslado e instalación.
- El diseño de la urna electrónica debe otorgar al elector un lapso para verificar si su voto fue emitido de manera correcta, es decir, si realmente marcó la opción de su preferencia; si el sufragante detecta un error, la máquina le permitirá corregir y confirmar el voto sólo hasta estar seguro de haber seleccionado la opción deseada.
- La votación electrónica permite reproducir boletas electorales en varios idiomas por lo que, en el caso de México, se podría aprovechar esta ventaja para la elaboración de boletas en lenguas indígenas.
- Conviene que, tras sufragar, el elector pueda visualizar su comprobante de voto impreso y así verificar que el papel registró efectivamente la opción elegida. Ello genera confianza en el ciudadano.
- Se determinen las reglas y parámetros de certificación del sistema y de evaluación de las máquinas en uso.
- Se diseñen máquinas de votación que sean de manejo sencillo para los votantes.
- Se tengan previstas las condiciones de la relación entre la empresa proveedora de las máquinas, de ser el caso, y el estado mexicano.
- La legislación deberá decidir si, en caso de recuento, el voto se ubica en el disco duro en donde se almacena la información, o si el sufragio se encuentra en el comprobante impreso. La definición de “voto” es crucial para evitar lagunas legales.
- Es preciso garantizar que nadie pueda identificar por quien votó un elector determinado, por lo que la configuración informática debe evitar que se relacione la secuencia de los sufragantes con el sentido de su voto.

- Es pertinente establecer medidas de contingencia o un plan alternativo en caso de presentarse problemas en el funcionamiento del sistema electrónico o averías en las urnas.
- En el caso de México, tendría que reformarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

Si bien, en el artículo 41 de nuestra Constitución Federal, se establece cómo a través del sistema de partidos, el pueblo mexicano elige a sus representantes. Es en las leyes secundarias (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o COFIPE) donde se determinan las normas y requisitos para la intervención de los partidos en el proceso electoral, el acceso de los ciudadanos y los partidos políticos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Dado que el precepto constitucional sólo establece los principios rectores del sufragio, no limita si éste debe ejercerse a través de los medios tradicionales o electrónicos, por lo que es factible y jurídicamente viable la regulación del voto electrónico en la norma secundaria sustantiva (COFIPE).

Robustece lo anterior las experiencias del ejercicio del sufragio por medios electrónicos, implementadas en diversas entidades en el país.

En este tenor, en el actual marco normativo en materia electoral federal no se restringe la implementación de medios electrónicos para emitir el voto en las elecciones federales, por lo que se reitera factible, su regulación.

Por otro lado, sólo en el Libro Sexto del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, titulado del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, se establece la posibilidad de que el Consejo General determine el uso de medios electrónicos para el cómputo de los resultados y la elaboración de actas e informes relativos al voto de los electores residentes en el extranjero, pero no para la emisión del sufragio por dichos medios. Además que se faculta a la Junta General Ejecutiva para poder utilizar medios electrónicos, para colocar la leyenda “votó” al lado del nombre del elector en la lista nominal correspondiente.

Por lo anterior, se insiste que para poder implementar el uso de instrumentos electrónicos de votación en el nivel federal en México, es requisito *sine qua non* una

reforma al COFIPE. Previo a considerar cuál debiera ser el sentido de la reforma, deben tomarse en cuenta algunas consideraciones en el ámbito internacional y otras derivadas de la experiencia nacional en el ámbito estatal.

La Red de Conocimientos Electorales (Aceproject)<sup>1</sup> ha sostenido que la introducción de nuevas tecnologías que se pretendan aplicar en procesos electorales debe ser gradual y bien planificada. De igual manera, ha definido consideraciones administrativas a seguir para garantizar una correcta y eficaz implementación de tecnologías electorales, mismas que son pertinentes enumerar dado el objeto del presente documento.

Las consideraciones aplicables en la etapa prelegislativa, ante una eventual implementación del voto electrónico, son las siguientes:

- a) Definición precisa de las necesidades de adquirir o desarrollar subsistemas de votación electrónica;
- b) Evaluar la capacidad institucional de los organismos electorales para aplicar estos dispositivos tecnológicos-electorales;
- c) Establecer una ruta crítica institucional con la debida anticipación que permita contar con el tiempo necesario para evaluar el funcionamiento de los subsistemas de votación electrónica de manera previa a su implementación;
- d) Establecer procesos previos de consulta dirigido a los actores políticos, organismos electorales, instituciones académicas y organismos certificadores externos;
- e) Contar con un marco legal electoral ex profeso que permita la incorporación tecnológica electoral;
- f) Determinar si la estructura de las autoridades administrativas electorales tiene capacidad de adaptarse al nuevo contexto tecnológico electoral;
- g) Considerar competencias técnicas;
- h) Determinar la justificación y necesidad de que la implementación de la votación electrónica sean acordes con las necesidades de orden político-electoral y aceptación pública y social del voto electrónico;
- i) Establecer el costo-beneficio desde el punto de vista presupuestal y electoral; por ejemplo, en algunos países la introducción del voto electrónico tiene un alto impacto presupuestal que sólo se va amortizando hasta después de dos procesos electorales;

---

<sup>1</sup> <http://aceproject.org/>

- j) Considerar que la tecnología electoral en las urnas electrónicas implica una inversión presupuestal considerable, por lo que se debe agotar la utilización de cierta tecnología específica, al menos durante un plazo relativamente mediano, para considerar que tuvo rentabilidad política y presupuestaria el subsistema de votación electrónica.

Finalmente, se destaca que el Instituto Federal Electoral, no está en posibilidades de determinar los costos exactos del uso de instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales, toda vez que para ello se necesitaría la reforma legal mencionada y, una vez, que conozca cuáles son las características a las que deben responder dichos instrumentos y cuántos de ellos se necesitaran, entonces el IFE estaría en posibilidad de plantear al H. Congreso de la Unión a cuánto ascendería el presupuesto exacto necesario para la implementación de una primera prueba en el proceso electoral federal 2011-2012. Sin embargo, en los términos del Diagnóstico, con la información disponible, se presenta el siguiente estimado de costos totales:

<i>Descripción</i>	<i>Urna Electrónica DF</i>	<i>Urna Electrónica Coahuila</i>	<i>Urna Electrónica Jalisco</i>	<i>Boleta Electrónica (IFE-DEOE)</i>
<b>Total</b>	<b>120,234,201.00</b>	<b>94,244,601.00</b>	<b>86,548,398.00</b>	<b>61,736,143.00</b>
Urnas	76,351,840.00	50,362,240.00	42,666,037.00	17,853,782.00
Gasto estándar	42,426,361.00	42,426,361.00	42,426,361.00	42,426,361.00
VME	1,456,000.00	1,456,000.00	1,456,000.00	1,456,000.00