

VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET, FORTALECIENDO LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

José Luis Chávez Sánchez

La democracia se ha convertido en la forma de gobierno más dominante en los estados modernos, por esta razón dichos gobiernos enfocan sus esfuerzos en fortalecerla constantemente, tal es el caso de México. A continuación, se plantearán las adecuaciones al marco normativo en México para incorporar la figura del voto electrónico por internet en el caso de residentes mexicanos en el extranjero.

Para abordar el tema señalado, primero es necesario delimitar la noción y elementos de la democracia. Definir la democracia no es una tarea sencilla, en primer lugar, se atenderá a su raíz etimológica, “la palabra griega *demokratia*, proviene del antiguo griego en el siglo V a.C., se compone de dos vocablos: *demos*, que quiere decir *pueblo* y *krátos*, que quiere decir *poder*. Puede decirse que democracia significa literalmente poder del pueblo”(Yturbe, 2021).

La concepción de la democracia como poder del pueblo está contemplada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 21, numeral 3, el cual indica que “la voluntad de la población debe constituir la base de la autoridad de gobierno; ello se expresará en elecciones periódicas y genuinas que serán mediante sufragio universal e igual y se celebrarán por voto secreto o por procedimientos de votación libres equivalentes”; esta concepción también está consagrada en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

Para implementar acciones que tengan por objeto el fortalecimiento de la democracia, es necesario delimitar sus elementos esenciales, por tal razón nos remitiremos a lo establecido en la resolución CJI/ 159 (LXXV-O-09) del Comité Jurídico Interamericano, en esta resolución se indica que “son elementos esenciales de la democracia..., entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos” (Jur et al., 2011).

Analizando la resolución antes expuesta del Comité Jurídico Interamericano, se puede afirmar que la realización de elecciones periódicas, basadas en el voto de manera secreta y universal, es un elemento esencial de la democracia. Es aquí donde cobra importancia la incorporación de las TIC en cuanto a la habilitación del voto electrónico por internet, en el caso puntual de México, esta modalidad es utilizada para que los mexicanos migrantes que residen en el extranjero emitan su

voto por medio de internet. Antes de abordar las características sobre el voto electrónico por internet, es necesario explicar de manera muy breve las reformas que permitieron el voto de los migrantes mexicanos fuera del país.

El voto en el extranjero ha sido uno de los principales retos para las democracias, “la movilidad poblacional obligó a nuevas prácticas políticas tanto en los países receptores como en los de origen” (Espinoza Valle, 2012), para extender extraterritorialmente los derechos políticos de los migrantes.

En la década de los 90 en el siglo pasado, empezó a cobrar fuerza el reclamo para reconocer los derechos políticos de los mexicanos que dejaron el país, para permitir su participación en los procesos electorales, “con la mayor democratización del país y el cambio en el balance de fuerzas políticas..., los partidos políticos de oposición identificaron al voto en el exterior como componente de legitimidad y una potencial fuente de apoyo electoral” (Sánchez Sánchez & Sánchez Mendoza, 2014).

Son dos las reformas constitucionales que abrieron la posibilidad para permitir el voto de los mexicanos fuera del territorio nacional, la primera se realizó en 1996, modificando el artículo 36, permitiendo la emisión del sufragio fuera del distrito de residencia, posteriormente en 1998, se reformó el artículo 32 reconociendo la doble nacionalidad, “lo cual potencialmente daría la posibilidad de que la población mexicana migrante y asentada en otro país pudiera ejercer este derecho”(Valverde Loya, 2018).

No fue sino nueve años después de la reforma constitucional, que se presentó en el 2005 la reforma a la normatividad reglamentaria denominada Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE), en la que en su artículo 273 se permitió el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, para la elección de Presidente de la República Mexicana, siendo esto posible mediante la emisión del voto bajo la modalidad del servicio postal.

Dicha modalidad se caracteriza porque “el elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen. En algunos casos se exige que algunos testigos confirmen la identidad del elector...” (Braun et al., 2008); en el caso de México, se confirmó la identidad mediante la obtención de la credencial de elector para votar y el registro en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, posteriormente la autoridad electoral enviaba al domicilio del elector en sobre cerrado la boleta de la elección presidencial y el porte pagado de la pieza postal, una vez recibida la boleta, esta era marcada, se metía nuevamente en el sobre en el cual se remitió y se enviaba a las oficinas en la Ciudad de México del Instituto Federal Electoral. Esta modalidad permitió que los mexicanos participaran en las elecciones para Presidente en los procesos electorales en el 2006 y 2012 en los términos considerados en el COFIPE.

Dos años después de celebrar el proceso electoral de 2012, se promulgó una nueva reforma legal por medio de la cual se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

En esta nueva ley reglamentaria, en el artículo 329 se sumó la posibilidad de que los migrantes mexicanos pudieran participar desde el extranjero en las elecciones de Senadores, Gobernadores de las Entidades Federativas, así como la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre y cuando estuviera contemplado en las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. También se establecieron los elementos mínimos indispensables para realizar estos procesos a través de la modalidad electrónica.

En este punto es importante hacer una distinción entre el voto electrónico y el voto por internet, por una parte se puede entender al primero como “la captura de voluntades ciudadanas por medio de cualquier dispositivo electrónico (urnas electrónicas, portales de Internet, dispositivos móviles, etcétera) que permita la recepción del sufragio” (Carrillo Werring, 2014), mientras que el voto por Internet, “consiste en la posibilidad de la emisión del sufragio desde cualquier lugar del mundo, siempre y cuando se cuente con un dispositivo con conexión estable a Internet” (De Icaza Hernández Gerardo, 2014). Con base en las dos definiciones se considera al voto electrónico como la generalidad, mientras que el voto por internet, es una de las muchas modalidades en que podría realizarse el voto electrónico.

Diversos doctrinarios han coincidido que uno de los elementos más importante que se debe de cumplir con la implementación del voto electrónico es “precisamente que el aspecto técnico garantice de manera irrestricta el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales del voto público y más aún, que no deje lugar a suspicacia alguna en el procesamiento del fiel reflejo de la voluntad ciudadana expresada ahora por medios informáticos”(Téllez Valdés, 2010); los requisitos del voto están regulados en el párrafo segundo, base I, del artículo 41 Constitucional, así como en el artículo 7 de la LGIPE, en ambos preceptos normativos se establece que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo.

Respecto al voto electrónico y al cumplimiento de los requisitos constitucionales, estos se definieron en el numeral 3 del artículo 341 de la LGIPE, indicando que los elementos mínimos de seguridad que debe garantizar el voto por vía electrónica, son:

- 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;
 - a) Que el sufragio sea libre y secreto, y
 - b) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

Adicionalmente, la ley reglamentaria también contempló los requisitos mínimos que debería cumplir el Sistema informático que se utilizaría para permitir el voto bajo la modalidad electrónica, de acuerdo con lo señalado con el numeral 2 del artículo 343 de la LGIPE; dicho Sistema sería aprobado única y exclusivamente por el Consejo General de la máxima autoridad electoral (Instituto Nacional Electoral), darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión, garantizar que sea sólo el ciudadano mexicano residente en el extranjero quien emita su voto en el sistema, evitar la coacción del voto, garantizar el sufragio libre y en secreto, considerar que el votante no pueda emitir más de un voto, contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable, además de ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación.

Si bien la LGIPE estableció el marco general para desarrollar elecciones bajo la modalidad electrónica, así como la definición de los requisitos del sistema que se utilizaría en este tipo de elecciones, la misma ley, estableció dos condiciones para que pudiera materializarse el celebrar un proceso electoral mediante la modalidad electrónica:

1. De acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 343 de la LEGIPE, la Autoridad Electoral debería emitir los lineamientos tendientes a resguardar la seguridad del voto.
2. El artículo décimo tercero transitorio de la LGIPE establecía que la modalidad del voto electrónico de los mexicanos residentes en el extranjero, se realizaría solamente hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) publicara la comprobación del sistema a utilizar.

Para efecto de cumplir con lo señalado en este punto, el INE, debería realizar una auditoría al sistema y contar con un dictamen final antes del proceso electoral en que se utilizaría, esta debería ser realizada al menos por dos empresas de prestigio internacional, que acreditarán certeza absoluta y seguridad comprobada en el sistema desarrollado para las votaciones electrónicas.

Es importante señalar que el mismo artículo decimo tercero transitorio señalaba que la comprobación del Sistema desarrollado debería realizarse antes de iniciar el proceso electoral del año 2018; de no contar con dicha comprobación, lo dispuesto en este transitorio sería aplicable para los procesos electorales subsecuentes, hasta que se contara con la comprobación respectiva.

Para poder cumplir con las condiciones anteriormente señaladas, la máxima autoridad electoral en México, el INE, generó tres lineamientos que son fundamentales para la instauración del voto electrónico por internet, a continuación se enlistan y se destacan los puntos más importantes:

- I. “Lineamientos que establecen las características generales que debe cumplir el Sistema del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral”, aprobados por el Consejo General del INE el 08 de mayo de 2019, en el acuerdo INE/CG243/2019.

En estos lineamientos se contemplan normas orientadas en su totalidad a la definición de características e implementación del Sistema de Voto Electrónico por Internet, en los que se destacan los siguientes temas:

- Únicamente podrán realizarse las elecciones locales que requieran el sistema para el voto electrónico, a través del Sistema que el INE habilite, previa aprobación.
 - El Voto Electrónico por Internet es la modalidad de sufragio emitido por la ciudadanía a través del Sistema que el INE habilite, y garantiza la secrecía del voto durante su emisión, transmisión, almacenamiento y cómputo.
 - Es responsabilidad del INE, por medio de su Secretaría Ejecutiva, coordinar la planeación, realización, ejecución, control y cierre del voto electrónico por Internet.
 - El desarrollo del modelo operativo del Sistema de voto por internet, debe tener las siguientes fases: 1) creación de la llave criptográfica, 2) apertura del Sistema, 3) autenticación del votante, 4) monitoreo del Sistema, 5) cierre del Sistema, 6) descifrado y cómputo de los votos, y, 7) resguardo y preservación de la información.
 - La Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, de las y los ciudadanos que optaron votar por internet, será utilizada por el Sistema de voto electrónico por internet como referencia para permitir el acceso a los votantes.
- II. “Lineamientos para la Auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral”, aprobados por el Consejo General del INE el 18 de septiembre de 2019, en el acuerdo INE/CG432/2019.

En estos lineamientos, destacan los siguientes temas:

- Se definieron los requisitos que los entes auditores deben cumplir para ser seleccionados por el Consejo General del INE, de tal forma que

solamente pudieran ser consideradas organizaciones con un reconocimiento internacional en la materia, además de demostrar vasta experiencia en temas de análisis de sistemas, aseguramiento de la calidad, seguridad informática y manejo de la información.

- Se determinó que mediante auditoría, se evaluaría la funcionalidad y seguridad del Sistema de Voto Electrónico, conforme a los requerimientos técnicos, los parámetros de configuración de sus componentes y el cumplimiento normativo mediante la revisión, análisis y evaluación sistemática que, mediante la obtención y evaluación de evidencia, dictamine si el Sistema referido cumple con los requerimientos, procedimientos, mecanismos operativos, técnicos, funcionales y de seguridad necesarios para una operación adecuada, segura y confiable.
 - Con el propósito de homogenizar la forma de trabajar de las organizaciones que fungieran como ente auditor, se definieron los aspectos metodológicos para la realización de la auditoría tales como planificar las actividades, definir el alcance, establecer calendarios de trabajo, indicar la metodología a utilizar, comunicar resultados obtenidos de las pruebas realizadas, elaborar reportes parciales y finales y emitir el Dictamen.
 - Asimismo, se estableció que el Dictamen contendrá el resultado final de la Auditoría, en el que se hará constar si el Sistema de Voto Electrónico cumple o no con lo establecido en la normatividad aplicable, con las pruebas de calidad y si cuenta con las medidas de seguridad necesarias. Además, deberá presentarse previo a las elecciones ante el Consejo General del INE.
- III. “Lineamientos para la Organización y Operación del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Locales 2020-2021”, aprobados por el Consejo General del INE en el acuerdo INE/CG234/2020 del 26 de agosto de 2020.

En estos lineamientos se establecen las bases, mecanismos y procedimientos para la organización y operación del Sistema de voto electrónico por internet para los procesos electorales 2020-2021, definiéndose los siguientes temas:

- Consideraciones preliminares para la configuración del Sistema de voto electrónico, tales como que cada ciudadana o ciudadano residente en el extranjero que opten por esta modalidad, deba tener un correo electrónico y número de teléfono móvil únicos y registrarse en la lista nominal respectiva.

- Pasos para generar las cuentas de acceso al Sistema de voto electrónico para las y los ciudadanos registrados en la lista nominal, así como la generación de materiales didácticos que apoyen el ejercicio del voto en el Sistema.
- Definición de los requisitos de la Boleta electoral electrónica y su aprobación para la incorporación en el Sistema de voto Electrónico por Internet.
- Requisitos y pasos para la elaboración de Simulacros de votación, así como realizar la socialización del Sistema de Voto electrónico.
- Establecimiento de los pasos necesarios para la operación del Sistema de voto electrónico

Transcurrieron siete años para que el INE pudiera cumplir con estos requisitos, es decir: contar con un Sistema de Voto electrónico por internet, obtener la comprobación de dicho sistema por medio del dictamen de los auditores y afinar los procedimientos logísticos definidos por el marco normativo para poder operarlo, solo hasta este momento fue posible hacer uso del mencionado sistema para que los mexicanos residentes en el extranjero participarán en los procesos electorales para elegir las gubernaturas de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, así como la Diputación Migrante de la Ciudad de México y la Diputación de Representación Proporcional de Jalisco.

Sin duda el uso de la tecnología permite ofrecer una mayor gama de posibilidades para que los ciudadanos migrantes ejerzan sus derechos facilitando la emisión de su voto desde el extranjero, estas acciones fortalecen la democracia de manera significativa y trascendente; a tal grado influye la incorporación de las tecnologías, que en los últimos años ha surgido la noción de democracia digital o electrónica. “Desde la perspectiva de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, la *e-democracia* o democracia electrónica se transforma, y de esta manera los derechos políticos se trastocan, los procesos electorales se envuelven en el flujo de información y la toma de decisiones se facilita, y así todo concurre para el advenimiento del llamado voto electrónico como una tendencia mundial irreversible” (Téllez Valdés, 2010).

Bibliografía

- Braun, N., Ellis, A., Navarro, C., Morales, I., & Gratschew, M. (2008). Voto en el extranjero: El manual de IDEA internacional. En *Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional* (1a Edición). IFE.
<https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook?lang=es>
- Carrillo Werring, E. (2014). La Democracia Digital Y La Aceptación Social-Política. En A. Ayala Sánchez (Ed.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (1a Edición, p. 683). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/14.pdf>

- De Icaza Hernández Gerardo. (2014). Una nueva alternativa tecnológica para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En E. L. F. Ávalos (Ed.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (1a Edición, p. 683). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/17.pdf>
- Espinoza Valle, V. (2012). *Sufragio extraterritorial y democracia* (1a reimpre). Instituto Federal Electoral.
https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/Cuaderno_29.pdf
- Jur, B., Jur, I., Americanos, E., Jur, A., & Internacional, D. (2011). Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana. En *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)* (Número 2009, p. 614). <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5130-la-democracia-en-los-trabajos-del-comite-juridico-interamericano-1946-2010>
- Sánchez Sánchez, A., & Sánchez Mendoza, D. C. (2014). El sufragio de los mexicanos en el extranjero, una perspectiva jurídica. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 14, 515–543. [https://doi.org/10.1016/S1870-4654\(14\)70014-5](https://doi.org/10.1016/S1870-4654(14)70014-5)
- Téllez Valdés, J. (2010). El voto electrónico. En T. E. del P. J. de la Federación (Ed.), *Elecciones* (1a Edición, Número 3).
- Valverde Loya, M. A. (2018). El voto de los mexicanos en el exterior: resultados y expectativas. *Norteamérica*, 1, 195–214.
<https://doi.org/https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2018.1>
- Yturbe, C. (2021). Demos. *Prontuario de la Democracia*, 1–4. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/wp-content/uploads/2021/05/Demos.pdf>