**PROYECTO DE** **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LOS ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA AL SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET PARA LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA.**

# G L O S A R I O

|  |  |
| --- | --- |
| **Consejo General:** | Consejo General del Instituto Nacional Electoral. |
| **Constitución:** | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| **CVME:** | Comisión Temporal de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto. |
| **INE:** | Instituto Nacional Electoral. |
| **JGE:** | Junta General Ejecutiva del INE. |
| **LGIPE:** | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| **Lineamientos:** | Lineamientos que establecen las características generales que debe cumplir el Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del INE. |
| **Lineamientos de auditoría al Sistema:** | Lineamientos que establecen los aspectos metodológicos para la planeación y ejecución de la auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del INE. |
| **RE:** | Reglamento de Elecciones del INE. |
| **Sistema de Voto Electrónico:** | Sistema conformado por los componentes necesarios para llevar a cabo los procedimientos que intervienen en el voto por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto, el cual abarca las actividades desde la apertura del periodo de votación hasta el cierre del mismo. |

# A N T E C E D E N T E S

1. **Integración de la CVME.** El 12 de septiembre de 2018, en sesión extraordinaria este Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG1305/2018, integró la CVME, la cual se extinguirá al año siguiente de la aprobación de su Acuerdo de integración, previo informe que se rinda a este Consejo General.

1. **Aprobación, por parte de la JGE, del Acuerdo por el que se aprueba someter a consideración del CG el proyecto de Lineamientos.** El 7 de mayo de 2019, en sesión extraordinaria la JGE aprobó someter a consideración del órgano superior de dirección el proyecto de Lineamientos.
2. **Aprobación, por parte del Consejo General, del Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos.** El 8 de mayo de 2019, en sesión extraordinaria este Consejo General abrogó el diverso INE/CG770/2016, así como los Lineamientos para el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero y aprobó los Lineamientos, a propuesta de la JGE.
3. **Presentación, ante la CVME, del proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el proyecto de Lineamientos de auditoría al Sistema, a propuesta de la JGE.** El XX de septiembre de 2019, en sesión extraordinaria de la CVME, se presentó el proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el proyecto de Lineamientos de auditoría al Sistema, a propuesta de la JGE.
4. **Aprobación, por parte de la JGE, del Acuerdo por el que se aprueba someter a consideración del CG el proyecto de Lineamientos de auditoría al Sistema.** El XX de septiembre de 2019, en sesión extraordinaria la JGE aprobó someter a consideración de este órgano superior de dirección, el proyecto de Lineamientos de auditoría al Sistema.

# C O N S I D E R A N D O S

**PRIMERO.** Competencia.

Este Consejo General es competente para aprobar los Lineamientos que establecen los aspectos metodológicos para la planeación y ejecución de la auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del INE, a propuesta de la JGE, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 36; 44, párrafo 1, incisos ñ), gg) y jj); 343 de la LGIPE; 4, párrafo 1, fracción I, Apartado A, inciso a); 5, párrafo 1, inciso w) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; 1; 102, párrafo 2 del RE.

**SEGUNDO.** Razones jurídicas que sustentan la determinación.

1. Los artículos 35, fracciones I y II, así como 36, fracción III de la Constitución, prevén como prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos, entre otras, votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
2. El artículo 1, párrafo 1 de la LGIPE señala que dicha ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para las y los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el INE y los Organismos Públicos Locales.
3. El artículo 9, párrafo 1, incisos a) y b) de la LGIPE se establece que para que las y los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, deberán estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con su Credencial para Votar.
4. De acuerdo con lo previsto en el artículo 30, párrafo 1, incisos a), d) y f) de la LGIPE son fines del INE, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
5. El artículo 133, párrafo 3 de la LGIPE señala que, es obligación del Instituto y de los Organismos Públicos Locales brindar las facilidades necesarias a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, para realizar los trámites que les permitan formar parte del Padrón Electoral y de la lista de electores, para las elecciones correspondientes, desde el extranjero.
6. En términos del artículo 137, párrafos 1y 2 de la LGIPE se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de aquéllos a los que se les haya entregado su credencial para votar. En el caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, si la credencial para votar con fotografía se expidió o renovó desde el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en su credencial para votar con fotografía, si fue expedida en territorio nacional.
7. De conformidad con el artículo 329, párrafo 1 de la LGIPE las y los ciudadanos residentes en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías, así como de Gubernaturas de las entidades federativas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las constituciones de los estados o de la Ciudad de México.

1. El párrafo 2 del citado precepto normativo, establece que el ejercicio del voto de las y 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.

1. De igual forma, el párrafo 3 del artículo aludido, determina que el voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el INE en términos de la propia ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a las y los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

1. El artículo 330, párrafo 1, incisos a), b) y c) de la LGIPE dispone que, para el ejercicio del voto, las y los ciudadanos que residan en el extranjero deberán cumplir con los siguientes requisitos:
2. Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cumpliendo los requisitos a través de los medios que apruebe el Consejo General, su inscripción en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero;
3. Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le harán llegar la o las boletas electorales o, en su caso, el medio electrónico que determine el INE, en el que podrá recibir información en relación con el Proceso Electoral, y
4. Los demás establecidos en la propia ley.
5. El artículo 339, párrafo 5 del mismo precepto normativo dispone que la JGE presentará al Consejo General para su aprobación, los mecanismos y procedimientos del voto electrónico antes de que inicie el Proceso Electoral.

1. El artículo 341, párrafos 1, 2 y 3 de la LGIPE establece que las y los ciudadanos que hayan elegido votar por vía postal, o en forma presencial en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados, o por vía electrónica, deberán ejercer su derecho al voto de manera libre, secreta y directa; para ello, cada modalidad de voto deberá tener un instructivo aprobado por el Consejo General; y el Instituto deberá asegurar que el voto por vía electrónica cuente con 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.
2. El artículo 343, párrafo 2 de la LGIPE determina que el sistema de voto por medios electrónicos deberá cumplir con lo siguiente:

1. Ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación;

1. Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión;

1. Evitar la coacción del voto, garantizando sufragio libre y secreto;

1. Garantizar que quien emita el voto, sea la o el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo;

1. Garantizar que la o el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en la propia ley, y

1. Contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

1. El párrafo 3 del precepto legal citado advierte que el INE emitirá los lineamientos tendientes a resguardar la seguridad del voto.

1. El artículo Décimo Tercero Transitorio de la LGIPE dispone que el voto de las y los mexicanos en el extranjero por vía electrónica se realizará hasta en tanto el INE 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 las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Para ello, el sistema que establezca el INE deberá garantizar, entre otros aspectos:

1. Que quien emite el voto, sea la o el ciudadano mexicano residente en el extranjero, que tiene derecho a hacerlo;

1. Que la o 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;

1. Que el sufragio sea libre y secreto, y

1. La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

En caso de que el INE determine la adopción de un sistema para la emisión del voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberá realizar la comprobación a que se refiere el dicho transitorio antes de que inicie el Proceso Electoral 2017-2018. De no contar con dicha comprobación para el Proceso Electoral referido, lo dispuesto en ese transitorio será aplicable para los procesos electorales subsecuentes, hasta que se cuente con la comprobación respectiva.

1. El artículo 101, párrafo 1 del RE señala que corresponde a las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como las unidades técnicas de Servicios de Informática y de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y demás áreas competentes del INE, la implementación del voto de las y los mexicanos en el extranjero, en el ámbito de sus atribuciones.
2. El artículo 102, párrafo 1 del RE prevé que para el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero el Consejo General emitirá los lineamientos a fin de establecer los mecanismos para la inscripción en el listado nominal correspondiente, el envío de documentos y materiales electorales, la modalidad de emisión del voto, así como el escrutinio y cómputo del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero para las elecciones federales y, en su caso, para las elecciones locales en las entidades federativas cuyas legislaciones también lo prevean, de conformidad con el Libro Sexto de la LGIPE.
3. El párrafo 2 del artículo antes referido señala que en el caso en que se implemente la modalidad de voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero por vía electrónica, se deberán observar los lineamientos que emita el Consejo General del Instituto, de conformidad con lo establecido en el artículo 329, numeral 3 de la LGIPE.
4. Asimismo, en términos del artículo 41 del Reglamento Interior del INE párrafos 1 y 2, se establece que la Secretaria Ejecutiva es el órgano central de carácter unipersonal, encargado de coordinar a la Junta, de conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables, cuyo titular será el Secretario Ejecutivo, asimismo, se establecen sus atribuciones.
5. En términos del numeral 5 de los Lineamientos, el Sistema para el Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero es el conjunto de recursos tecnológicos, humanos, materiales; y procedimientos operativos, técnicos y de seguridad. Las características del Sistema y las reglas de su ejecución se describen en los Lineamientos.
6. Asimismo, el numeral 7 de los Lineamientos, establecen que la Secretaría Ejecutiva del Instituto, es la instancia responsable de coordinar la planeación, implementación, ejecución, control y cierre del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, a través de:
   1. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, para diseñar e instrumentar campañas de difusión del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, coordinándose para ello con las instancias que, por el objeto contenido en la campaña, sean competentes;
   2. La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, para integrar el cómputo de los votos de las respectivas elecciones federales en las que se considere la participación de las y los mexicanos residentes en el extranjero;
   3. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para proponer e instrumentar programas y acciones permanentes orientados a la promoción y ejercicio del derecho al voto, así como, en coadyuvancia con la Comisión Nacional de Vigilancia, para la conformación de las LNERE que serán utilizadas en los procesos electorales correspondientes;
   4. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para proveer la información relativa a partidos políticos y candidaturas en el ámbito federal;
   5. La Unidad Técnica de Servicios de Informática, para llevar a cabo la implementación y operación del Sistema;
   6. La Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, para proveer la información relativa a partidos políticos y candidatos en el ámbito local y el seguimiento con los OPL, y
   7. Las demás áreas del Instituto, en el marco de sus atribuciones
7. Por su parte, el numeral 12 de los Lineamientos establece que, en caso de que así lo determine el Consejo General, el Instituto pondrá a disposición de las y los mexicanos residentes en el extranjero, el Sistema que permita la correcta emisión y transmisión de su voto en las elecciones en las que tenga derecho a votar, siempre y cuando haya elegido esta modalidad para la emisión de su voto. Asimismo, el Instituto garantizará a través de mecanismos de seguridad, en todo momento, que las y los ciudadanos que optaron por esta modalidad, no puedan emitir más de un voto por la vía electrónica o por alguna otra.
8. De conformidad con los numerales 15 y 16 de los Lineamientos, para asegurar la secrecía de los votos emitidos, el sistema debe desvincular de manera permanente e irreversible los votos cifrados de los votantes que los emitieron, de tal forma que se pueda obtener una base de datos con los votos cifrados sin que exista vínculo con el votante; además el Sistema del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero deberá ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación.

**TERCERO.** Motivos que sustentan la determinación.

La votación electrónica por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero representa la transición hacia la actualización de los procesos electorales mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones, pues dicha modalidad mitiga algunos inconvenientes que pueden presentarse respecto a otras modalidades de votación, tales como el envío de los documentos electorales a la ciudadanía residente en el extranjero, y la complejidad operativa que ello representa, asimismo, coadyuva en el envío de información de manera pronta y expedita, por lo que, la votación electrónica por Internet incorpora una modalidad de votación de fácil acceso.

Ahora bien la complejidad que implica implementar el Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, requiere de un Sistema de Voto Electrónico que otorgue certeza y que garantice a la ciudadanía confianza en los comicios, por lo que, mediante Acuerdo INE/CG243/2019, el Consejo General aprobó los Lineamientos, los cuales, entre otros aspectos, tienen por objeto establecer los términos generales que debe cumplir el Sistema de Voto Electrónico, que permita la correcta emisión y transmisión del voto electrónico por Internet en las elecciones en las que se tenga derecho a votar, siempre y cuando la o el ciudadano residente en el extranjero haya elegido esta modalidad para la emisión de su voto.

Al respecto, se considera necesario contar con un Sistema de Voto Electrónico que pueda someterse a la auditoría correspondiente, en la que se realicen pruebas de aseguramiento de la calidad y seguridad, revisión del manejo de la información y revisión del cumplimiento de la normatividad, ello con el objeto de abonar al desarrollo de un Sistema de Voto Electrónico sólido y confiable; para efectos de lo anterior, es indispensable contar con los aspectos metodológicos generales que establezcan, de forma clara, los criterios a considerar para la realización de la auditoría que abone a la confianza de la ciudadanía en el Sistema de Voto Electrónico y en dicha modalidad de votación.

En este sentido, contar con un ente externo que realice la verificación y análisis al Sistema de Voto Electrónico permitirá contar con resultados ciertos, transparentes y confiables y, contribuirá a la confianza que la ciudadanía deposite en esta modalidad de voto.

Para fortalecer los argumentos vertidos, es oportuno atender a las experiencias documentadas en otros países, donde se consideró el uso de sistemas de votación electrónica por internet; dichos sistemas han sido sometidos a diferentes tipos de pruebas y revisiones, las cuales permitieron generar confianza en los sistemas para que fueran utilizados en procesos electorales. En los siguientes casos se presentan los países donde se ha utilizado un sistema de voto electrónico por internet que ha cumplido con un proceso de auditoría para su implementación:

1. **Austria**: el uso del voto electrónico por internet en el país se realizó en 2009 y la certificación del sistema fue un proceso que concluyó 60 días antes de la votación. El reporte final de la revisión fue solamente puesto a disposición de los representantes de los partidos políticos durante un evento público limitado, el dictamen fue publicado y la empresa auditora fue asignada por ley, buscando que fuera independiente y competente.
2. **Estonia**: es el único país en el mundo que provee a su ciudadanía la posibilidad de utilizar el voto electrónico por internet como canal alterno de votación en todas sus elecciones. El sistema de votación implementado por Estonia es sometido a una auditoría cada vez que este va a ser utilizado en una elección y los reportes resultantes no son publicados.
3. **Francia**: la ciudadanía francesa que vive en el extranjero puede usar el voto electrónico por internet para elegir hasta 11 diputados en la Cámara Baja. El sistema es auditado por un profesional en seguridad informática, que durante la auditoría del sistema verifica que se cumplan los requerimientos de secrecía del voto, la fiabilidad y disponibilidad del sistema. Todos los procedimientos realizados en la auditoría se ponen a disposición del público en general para aumentar la confianza en el proceso de votación por internet, sin embargo, los reportes no son publicados.
4. **Noruega**: utilizó el voto electrónico por internet en 2011 y 2013 para elecciones locales. El sistema contiene un módulo para auditoría que permite la evaluación de entidades externas, además, como su desarrollo fue realizado bajo licencias de código abierto permite a cualquier persona acceder a los datos relevantes para fines de revisión.

Es importante señalar que el artículo décimo tercero transitorio de la LGIPE mandata que deberán ser al menos dos Empresas de prestigio internacional, las encargadas de emitir el Dictamen, por lo que se requiere precisar lo que debe entenderse por “empresas de prestigio internacional” pues se trata de un concepto jurídico indeterminado; establecer su alcance mediante un ejercicio de interpretación permitirá otorgar certeza en la aplicación de dicho concepto.

Por un lado, tomando en consideración que la LGIPE no es precisa respecto a los alcances del prestigio internacional, se trata de un criterio subjetivo y no hay una estandarización del término. En este sentido, de la redacción de dicho artículo se desprende que, al referirse a “empresas de prestigio[[1]](#footnote-2) internacional” se trata de aludir a organizaciones con renombre, buen crédito, que cuenten con prestigio, no sólo en el ámbito nacional, sino que sean reconocidas en el extranjero.

Por esa razón, el enunciado refiere a “empresa de prestigio internacional”, para que necesariamente se tome en cuenta que goce de reconocimiento suficiente por su desempeño en el ámbito en el que se desarrolla, de tal suerte que no se ponga en duda su imparcialidad, objetividad y criterio científico. Por lo anterior, es necesario establecer en los Lineamientos algunos de los aspectos que deben considerarse para la acreditación del prestigio internacional.

Ahora bien, ante el cúmulo de definiciones que existen de “empresa”, para otorgarle sentido al que debe entenderse para efectos de los Lineamientos, se considera oportuno citar el que establece la Real Academia Española, que expresa:

*Empresa[[2]](#footnote-3): Acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo|| Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos. ||. Lugar en que se realizan estas actividades||. Intento o designio de hacer algo ||. Símbolo o figura que alude a lo que se intenta conseguir o denota alguna prenda de la que se hace alarde, acompañada frecuentemente de una palabra o mote. || Pública. la creada y sostenida por un poder público.*

En ese contexto, es dable afirmar que dicho término puede aplicarse incluso a alguna acción o tarea que entraña dificultad, a algún símbolo o figura, a una organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios, sea cual fuere su razón social o naturaleza jurídica, así como en su concepción pública, en la que es creada y sostenida por un poder público.

Tomando en consideración que dicho concepto es multívoco, la doctrina señala que “empresas”, puede comprenderse que se refiere a “organizaciones”; esto es, un conjunto de personas que, utilizando medios y recursos de distinto tipo, van a realizar una serie de actividades dirigidas a conseguir un objetivo común (Pereda y Berrocal 1999).[[3]](#footnote-4)

Por su parte, el marco jurídico mexicano otorga diversas definiciones a este concepto, por ejemplo, en materia laboral se retoma el siguiente:

El artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, señala:

*Artículo 16.- Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.*

De igual forma, el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, ha sostenido que el concepto de “empresa” responde a un criterio funcional, y abarca a cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su naturaleza jurídica[[4]](#footnote-5).

Ahora bien, para entender si el término “empresa” debe referirse a una organización comercial o mercantil, o bien, puede ser concebida como asociación, sociedad civil o algún tipo de persona moral distinta, es necesario realizar una interpretación funcional del artículo décimo tercero transitorio, en relación con lo dispuesto en el diverso 343, párrafo 2 de la LGIPE y a la luz del artículo 134 constitucional.

En este sentido, el artículo 134 constitucional establece que los recursos económicos del Estado se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados, debiéndose realizar todas las contrataciones de manera que se aseguren las mejores condiciones para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Al respecto, el concepto de “empresa” debe dotarse de significado tal que permita conseguir la mayor participación posible de los entes del mercado y, con ello, los mejores servicios que se presten, esto es, que las auditorías permitan evaluar que el sistema que se implemente cumpla con las finalidades y garantías legales, es decir, acorde a la función que el propio legislador les otorgó dentro del ordenamiento.

Por lo tanto, el concepto debe incluir a toda persona jurídica que sea capaz de desarrollar la actividad que se le va a encomendar, es decir, que cuente con los mecanismos necesarios, la experiencia y el conocimiento suficiente para emitir el dictamen; por esa razón, la definición debe estar ligada a que, además, tenga prestigio, es decir sea reconocida en su ámbito.

Lo anterior, porque más allá de la razón social o la naturaleza pública o privada con que cuente, es que pueda ejecutar la auditoría y dictaminar que el sistema que se implemente cumple con todas y cada una de las exigencias normativas y técnicas.

Al respecto, se estima que el concepto de “empresa” establecido en la LGIPE, no restringe en forma alguna la posibilidad de que se pueda tomar en cuenta cualquier organización, institución académica, como universidades, tanto públicas como privadas que presten bienes o servicios que resulten idóneos para llevar a cabo la auditoría correspondiente.

En consecuencia, para efectos de los Lineamientos de auditoría al Sistema se entiende que en relación con el artículo décimo tercero transitorio de la LGIPE, al referirse a “Empresa de prestigio internacional” se contempla a las organizaciones y/o instituciones académicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, ambas de prestigio internacional, que cuenten con la capacidad de ofrecer un servicio especializado consistente en realizar la auditoría y emitir un Dictamen.

En consistencia con lo anterior, y atendiendo a una interpretación sistemática y extensiva, entender “empresa” en su acepción más amplia abonará no solo a extender la gama de posibles auditores al Sistema, sino que también permitirá no limitar la participación de instituciones académicas, tanto públicas como privadas.

Dicha determinación se toma considerando, entre otros, que en el país existen instituciones académicas que cuentan con la capacidad de ofrecer un servicio especializado consistente en la realización de una auditoría y emitir un Dictamen, las cuales gozan de prestigio internacional; además, son instituciones que se relacionan con los mercados e industrias y, destacan por contar con profesionales reconocidos.

En relación con los elementos antes señalados, tratándose de instituciones académicas se tomarán en consideración como puntos de referencia las clasificaciones internacionales (rankings internacionales) los cuales evalúan, entre otras cosas, la excelencia de la investigación, el número de artículos publicados y revistas, el número de publicaciones realizadas en colaboración con otras universidades en el extranjero y su visibilidad a nivel mundial. Tal es el caso de la clasificación Quacquarelli Symonds (QS), conocida más comúnmente como “QS World University Rankings”, clasificación que es reconocida por el IREG Observatory on Academic Ranking and Excellence, en la cual se evalúan a más de 3,800 universidades en el mundo y cuyos reportes son visualizados por más de 200 millones de personas[[5]](#footnote-6).

QS desarrolla e implementa métodos de recopilación y análisis de datos comparativos utilizados para resaltar las fortalezas de las instituciones; además, ayuda a identificar a las mejores instituciones del mundo en las áreas de investigación, enseñanza e internacionalización. Entre sus indicadores y ponderadores se encuentra, la proporción de citas a los artículos de revistas indexadas en SCOPUS Elsevier[[6]](#footnote-7), red internacional de investigación, proporción de académicos con doctorado, impacto en internet, así como la proporción de estudiantes y académicos extranjeros, entre otros.

En este sentido, al tomar como puntos de referencia que las instituciones académicas que puedan realizar la auditoría se encuentren en los primeros cincuenta en el ranking señalado, se busca que el Instituto cuente con el acompañamiento de instituciones académicas mejor calificadas, pues los indicadores de dichas clasificaciones internacionales (ranking), con frecuencia se emplean como evidencia del prestigio internacional con el que cuentan las instituciones académicas.

En esta tesitura, es de destacar que, con anterioridad, diferentes instituciones académicas han colaborado con este Instituto en proyectos de auditorías en materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones, como es el caso de las auditorías de verificación y análisis al sistema informático del Programa de Resultados Electorales Preliminares, lo anterior con fundamento en el artículo 347, numeral 2 del RE, que establece para la designación del ente auditor se dará preferencia a instituciones académicas o de investigación.

Derivado de dichas auditorías, este Instituto ha logrado consolidar la confianza de la ciudadanía y los actores políticos en los sistemas informáticos, ya que contar con auditorías realizadas por instituciones académicas imparciales, que no representan intereses particulares, abona y robustece el cumplimiento de los principios que rigen las actividades del Instituto y la función electoral, tales como la certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad.

Para el caso de algunas experiencias en materia de voto electrónico en los Estados Unidos de Norte América, las instituciones académicas han tenido un rol relevante al ser quienes realizan revisiones técnicas y desarrollan procedimientos seguridad de los sistemas de votación electrónica, situación que particularmente se ha presentado en los estados de Indiana y Connecticut.

Aunado a lo anterior, de conformidad con la encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones que el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (Cámara de Diputados)[[7]](#footnote-8) que llevó a cabo en el año 2014, se destaca que entre las instituciones en las que más confía la sociedad mexicana, se encuentran las universidades públicas, por lo que, considerarlas como posibles auditores contribuye a la fiabilidad en el Sistema de Voto Electrónico.

Por otra parte, tal como lo establece la LGIPE, es importante contar con el Dictamen, el cual como resultado de la auditoría que se practique al Sistema de Voto Electrónico, permita contar con el respaldo del estudio y análisis en diversos temas tales como pruebas aseguramiento de la calidad y seguridad, revisión del manejo de información y revisión del cumplimiento de la normatividad, que otorgue certeza respecto a dicho Sistema de Voto Electrónico, lo cual facilitará al Consejo General tomar las determinaciones conducentes respecto a la modalidad de votación electrónica por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, que contribuya a la construcción de la confianza y certidumbre de la ciudadanía y actores políticos en dicha modalidad de votación.

En este sentido, resulta ineludible establecer en un instrumento normativo, los aspectos metodológicos que se tienen que tomar en consideración para la realización de la auditoría al Sistema de Voto Electrónico, por lo que, los Lineamientos de auditoría al Sistema, tienen como objeto principal definir los aspectos metodológicos y técnicos que deben cumplir las organizaciones y/o instituciones académicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, ambas de prestigio internacional, que lleven a cabo la realización de la misma, así como los requisitos generales para su selección.

Adicionalmente, en los Lineamientos de auditoría al Sistema se establece que la auditoría tendrá la finalidad de evaluar la funcionalidad y seguridad del mismo, así como los aspectos de configuración y, que cumpla lo establecido en la normatividad aplicable.

Al respecto, las organizaciones y/o instituciones académicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, ambas de prestigio internacional, podrán llevar a cabo la auditoría al Sistema de Voto Electrónico, siempre que éstas cumplan con los criterios de selección establecidos en los Lineamientos de auditoría al Sistema, entre los que se incluyen: tener experiencia en auditorías, en la realización de estudios, investigaciones o análisis en sistemas, seguridad informática, revisión del manejo de la información y de aseguramiento de la calidad; contar con personal calificado, capacidad tecnológica y no tener conflicto de intereses.

En este sentido, como consecuencia de la auditoría y como lo establece la LGIPE, se deberá emitir un Dictamen a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, es decir, el Sistema de Voto Electrónico deberá garantizar:

1. Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo;
2. Que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto por la vía electrónica u otras de las previstas en la LGIPE;
3. Que el sufragio sea libre y secreto;
4. La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

Cabe señalar que, dentro de los alcances mínimos de la auditoría se debe considerar, al menos, la realización de pruebas de aseguramiento de la calidad, seguridad, sí como la revisión del manejo de la información y el cumplimiento de la normatividad aplicable.

En cuanto a las pruebas de aseguramiento de la calidad, se incluyen entre otras, pruebas de desempeño, revisión del código fuente y estructura lógica, verificación de las configuraciones, verificación del procesamiento de los datos, pruebas de comunicación y proceso de información y verificación de la documentación.

Por lo que respecta a las pruebas de seguridad, éstas incluyen la realización de pruebas de penetración con el objetivo de comprobar el grado de resistencia que tiene el Sistema de Voto Electrónico, así como, pruebas de negación de servicio, de acceso y de cifrado que permitan revisar que la implementación de los algoritmos específicos utilizados en el Sistema de Voto Electrónico sea segura, entre otras pruebas.

Asimismo, dentro de las pruebas de revisión del manejo de la información, se contempla que la validación de la información que sea utilizada en el Sistema de Voto Electrónico se conserve de forma íntegra antes, durante y después del proceso de votación y no sufra alteración alguna, así como verificar que la información cifrada utilizada por el Sistema de Voto Electrónico no sea legible sin el proceso de descifrado necesario y verificar la secrecía de los votos emitidos, es decir, que no puedan ser relacionados con la o el ciudadano y corroborar que entidades no autorizadas sean capaces de conocer el sentido del sufragio .

Otras de las pruebas que establecen los Lineamientos de auditoría al Sistema, son las del cumplimiento de la normatividad aplicable.

Adicionalmente, se establece que como resultado del proceso de auditoría se deberá dictaminar que el Sistema de Voto Electrónico cumple, al menos, con lo siguiente:

1. El acceso se otorgue exclusivamente a los ciudadanos registrados en la LNERE que eligieron emitir su voto por la modalidad electrónica por Internet;
2. Emitir solamente un voto por elección a las que tenga derecho el ciudadano, por la vía electrónica por Internet;
3. Que el ciudadano pueda corroborar el sentido de su voto, antes de su emisión;
4. Que se preserve la secrecía y libertad del voto, y
5. La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

Por último, al realizar una auditoría al Sistema de Voto Electrónico se abona a la seguridad, confiabilidad e integridad de dicho Sistema y de esta manera, se robustece la certeza y confianza en la modalidad de votación electrónica por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, pues dentro de los objetivos de la auditoría se encuentra el de evaluar el funcionamiento y operatividad del Sistema de Voto Electrónico que se utilizará, además de ello, los resultados de la realización de dicha auditoría se ponen a disposición de la ciudadanía, la cual podrá conocer la integridad en el procesamiento de la información.

En razón de lo expuesto este Consejo General en ejercicio de sus facultades, emite los siguientes:

# A C U E R D O S

**PRIMERO.** Se aprueban los Lineamientos que establecen los aspectos metodológicos para la planeación y ejecución de la auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, conforme al **Anexo** que forma parte integral del presente Acuerdo.

**SEGUNDO. -** El presente Acuerdo y los Lineamientos que establecen los aspectos metodológicos para la planeación y ejecución de la auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los cuales acompañan al presente como Anexo y forman parte integral del mismo, entrarán en vigor a partir del día siguiente a su aprobación por este Consejo General.

**TERCERO. -** Se instruye a la Junta General Ejecutiva para que, a través de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas correspondientes del Instituto Nacional Electoral, adopte las medidas administrativas necesarias para proveer de los recursos que permitan dar cumplimiento a lo aprobado en el presente Acuerdo.

**CUARTO. -** Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta Electoral y en el portal de Internet del Instituto Nacional Electoral, así como en el Diario Oficial de la Federación.

1. Prestigio. Realce, estimación, renombre, buen crédito. Diccionario Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. Pág. 1241 [↑](#footnote-ref-2)
2. Diccionario Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. Pág. 603 [↑](#footnote-ref-3)
3. Pereda, Santiago y Berrocal, Francisca (1999. Universidad Complutense de Madrid). La empresa, su organización y funcionamiento, disponible en https://www.researchgate.net/profile/Francisca\_Berrocal/publication/39279795\_El\_entorno\_empresarial\_La\_empresa\_su\_organizacion\_y\_funcionamiento/links/53d110ab0cf25dc05cfe8ce0/El-entorno-empresarial-La-empresa-su-organizacion-y-funcionamiento.pdf (consultada el 3 de septiembre de 2019). [↑](#footnote-ref-4)
4. EMPRESA. SU CONCEPTO EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA. Jurisprudencia 1007680. EMPRESA. SU CONCEPTO EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA. La elucidación del concepto empresa en materia de competencia económica responde a un criterio funcional, y abarca a cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su naturaleza jurídica, por lo que si no cumple dicha condición, no es posible considerarla como empresa. [↑](#footnote-ref-5)
5. https://www.qs.com/ [↑](#footnote-ref-6)
6. https://www.scopus.com/ [↑](#footnote-ref-7)
7. Cámara de Diputados. (2014. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones). Disponible en www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-sobre-confianza-en-las-instituciones. [↑](#footnote-ref-8)