



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECURSO DE APELACIÓN

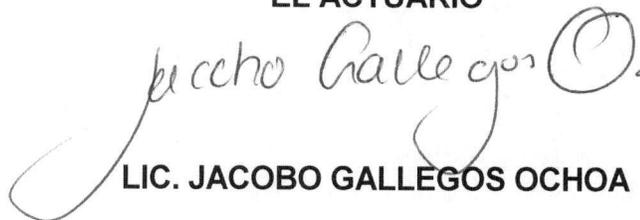
EXPEDIENTE: SUP-RAP-138/2019

RECORRENTE: PARTIDO DEL  
TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

En Ciudad de México, a **cinco de noviembre de dos mil diecinueve**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III y 34, y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la SENTENCIA dictada **en esta fecha, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **quince horas con cuarenta y cinco minutos** del día en que se actúa, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia de referida determinación judicial constante de cuarenta y ocho páginas con texto. **DOY FE**-----

EL ACTUARIO

  
LIC. JACOBO GALLEGOS OCHOA



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-138/2019

**RECURRENTE:** PARTIDO DEL TRABAJO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIO:** JOSÉ ALFREDO GARCÍA  
SOLÍS

**COLABORADORA:** ROSA ILIANA  
AGUILAR CURIEL

Ciudad de México, a cinco de noviembre de dos mil  
diecinueve<sup>1</sup>.

## SENTENCIA:

En el recurso de apelación **SUP-RAP-138/2019**, presentado por la representación del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (*en adelante: Consejo General del INE*), para impugnar el acuerdo identificado con la clave INE/CG432/2019, por el que "SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA AUDITORÍA AL SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET PARA LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO DEL

---

<sup>1</sup> Todas las fechas que se mencionan en esta sentencia corresponden a dos mil diecinueve, salvo mención expresa en sentido diverso.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA" (*en adelante: Lineamientos para la Auditoría*); la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina **confirmar** dicho acuerdo, al resultar infundados e inoperantes los agravios y argumentos planteados.

**A. ANTECEDENTES:**

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

**I. Acuerdo INE/CG243/2019.** El ocho de mayo, el Consejo General del INE aprobó 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.

**II. Acuerdo impugnado (INE/CG432/2019).** El dieciocho de septiembre, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para la Auditoría "*conforme al Anexo que forma parte integral del presente Acuerdo.*"

**III. Demanda.** El veinticuatro de septiembre, la representación del Partido del Trabajo interpuso un recurso de apelación, con el objeto de controvertir los Lineamientos para la Auditoría.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

**IV. Integración, registro y turno.** El treinta de septiembre se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio INE/SCG/1085/2019, por medio del cual, el titular de la Secretaría General del INE hizo llegar el recurso de apelación presentado por la representación de Partido del Trabajo, así como el expediente INE-ATG/294/2019. En la misma fecha, el Magistrado Presidente integró el expediente SUP-RAP-138/2019, y lo turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación** El tres de octubre, la Magistrada Instructora acordó radicar en su ponencia el expediente SUP-RAP-138/2019.

**VI. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite el recurso de apelación; y, al advertir que el expediente se encontraba debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción y ordenó la formulación del proyecto de sentencia que conforme a derecho corresponda.

## **B. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

**I. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación<sup>2</sup>, por tratarse de un recurso de apelación presentado por la representación de un partido político nacional, para impugnar un acuerdo del Consejo General del INE, órgano central del citado Instituto, mediante el que se aprueban los Lineamientos para la Auditoría.

**II. Procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos establecidos en la normativa procesal aplicable, por las razones siguientes:

**1. REQUISITOS FORMALES.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>3</sup> **"Artículo 9 [-] 1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias



porque en su escrito de demanda, la parte recurrente: **1)** Precisa su nombre y el carácter con el que comparece; **2)** Identifica la determinación impugnada; **3)** Señala a la autoridad responsable de la misma; **4)** Narra los hechos en que sustenta su impugnación; **5)** Expresa conceptos de agravio; y, **6)** Asienta su nombre y firma autógrafa.

**2. OPORTUNIDAD.** Se considera que el recurso de apelación se interpuso dentro del plazo de cuatro días hábiles, contados a partir del día siguiente en que fue notificado el dictamen objeto de controversia, de conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>4</sup>.

---

a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

<sup>4</sup> "**Artículo 7** [-] 2. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley." y "**Artículo 8** [-] 1. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento."

Lo anterior, porque el acuerdo impugnado fue aprobado en la sesión pública realizada el dieciocho de septiembre<sup>5</sup>; y el escrito de demanda se presentó el veinticuatro siguiente<sup>6</sup>, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles que transcurrió del diecinueve al veinticuatro del mes citado, sin contar el veintiuno y veintidós, por haber sido sábado y domingo, respectivamente.

**3. LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA.** Se reconoce la legitimación del Partido del Trabajo, de conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a)<sup>7</sup>, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un partido político con registro nacional, quien comparece por conducto de Pedro Vázquez González, en su carácter de Representante Propietario<sup>8</sup> acreditado ante el Consejo General del INE, en términos de

---

<sup>5</sup> En el escrito de impugnación, la parte recurrente señala que: "la resolución que se impugna fue aprobada el pasado 18 de septiembre del presente año [...]"

<sup>6</sup> Cfr. Acuse de recibo visible en la página inicial del escrito de impugnación.

<sup>7</sup> "Artículo 45 [-] 1. Podrán interponer el recurso de apelación: [-] a) De acuerdo con los supuestos de procedencia previstos en los artículos 40 y 41 de esta ley, los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos;"

<sup>8</sup> Representación que se reconoce, de conformidad con la certificación que se agregó al escrito de demanda, así como a lo expuesto por el titular de la Secretaría del Consejo General del INE, al rendir su informe circunstanciado.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I<sup>9</sup>, de la citada ley adjetiva.

**4. INTERÉS JURÍDICO.** La parte actora cuenta con interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, puesto que al tratarse de un partido político nacional, se encuentra facultado para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto, así como velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales observen invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, debido a que son precisamente dichas entidades de interés público a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en la materia<sup>10</sup>.

**III. Pretensión, causa de pedir, temas de agravio y metodología de estudio.** De la lectura del escrito de

---

<sup>9</sup> "Artículo 13 [-] 1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: [-] **a)** Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos: [-] **I.** Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;"

<sup>10</sup> Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 15/2000, consultable en las páginas 492 a 494 de la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Jurisprudencia, Volumen 1, con título: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES."

impugnación<sup>11</sup> se advierte que la pretensión última de la parte recurrente<sup>12</sup> consiste en que se revoque el acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos para la Auditoría.

La causa de pedir la sustenta en que la autoridad responsable determinó a sujetos distintos a los previstos en el artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (*en adelante: artículo Décimo Tercero Transitorio*), que hace referencia a "empresas con prestigio internacional", para elaborar los dictámenes con los que deberá contar el INE para comprobar la seguridad y funcionalidad del sistema mediante el cual se implementará el voto electrónico para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

Para sostener lo anterior, hace valer conceptos de agravio relacionados con los temas siguientes:

➤ Tema 1: Carencia de facultades

---

<sup>11</sup> Cfr.: Jurisprudencia 3/2000, con título: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como Jurisprudencia 2/98, con título: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.

<sup>12</sup> Cfr.: Jurisprudencia 4/99, con rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, p. 17.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

- Tema 2: Interpretación del artículo Décimo Tercero Transitorio
- Tema 3: El objetivo de las empresas de prestigio internacional

Con apoyo en lo anterior, el análisis de los conceptos de agravio relacionados con los temas listados se ceñirá a la metodología siguiente: en primer lugar se precisará una síntesis de los *agravios de la parte recurrente (1)*; y acto seguido, se expondrán los fundamentos, las razones y los argumentos que sustentan la *decisión* de esta autoridad jurisdiccional, para lo cual, enseguida, en su caso, se expondrán de manera sintética las *consideraciones de la responsable* que, en la parte controvertida, sostienen la decisión combatida (2).

#### **IV. Estudio de fondo**

##### **Tema 1: Carencia de facultades**

###### **1. AGRAVIOS DE LA PARTE RECURRENTE**

La representación del Partido del Trabajo hace valer que, aun cuando la autoridad responsable carecía de

atribuciones para modificar el precepto transitorio, unilateralmente realiza una interpretación extensiva y amplía el catálogo de sujetos, sin justificar debidamente su actuar y soslayando el espíritu de la norma aprobada por el constituyente como el hecho de que las empresas de prestigio internacional son los entes especializados en la materia al contar con una experiencia amplia en el ramo y conocimientos técnicos concretos en la materia.

De lo expuesto por la parte apelante y de conformidad con lo previsto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta autoridad procederá, en suplencia de la deficiente argumentación, a examinar el agravio consistente en la carencia de facultades del Consejo General del INE para interpretar el artículo Décimo Tercero Transitorio.

Lo anterior, debido a que, la interpretación realizada por la citada autoridad, respecto del precepto transitorio de referencia, será materia de estudio del tema subsecuente.

## **2. DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

Esta Sala Superior estima **infundado** el agravio que hace valer el recurrente.



Al respecto, cabe señalar que, en el acuerdo controvertido, el Consejo General del INE señala lo siguiente:

**"PRIMERO.** Competencia.

Este Consejo General es competente para aprobar los Lineamientos para 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."

De lo antes transcrito, se sigue que el Consejo General del INE, cuenta con atribuciones para expedir lineamientos y acuerdos encaminados al ejercicio de las facultades relacionadas con la organización de las elecciones, federales y locales, como se demuestra con los preceptos que enseguida se transcriben:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**"Artículo 41**

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

**a)** Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

**b)** Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior."

## LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

### "Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;

[...]

ñ) Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva; los modelos de las credenciales para votar con fotografía que se expidan en el territorio nacional, así como en el extranjero; el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;

[...]

**gg)** Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución;

[...]

**jj)** Dictar *os acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.*

**2.** [...]"

De los preceptos transcritos se desprende que el Consejo General del INE tiene facultad para emitir los acuerdos y lineamientos necesarios, tendentes al correcto funcionamiento y cumplimiento de sus funciones establecidas en el Pacto Federal, así como las que determine la ley, dentro de las que se encuentran las relacionadas con los modelos de las credenciales para votar con fotografía que se expidan en el territorio nacional, en el extranjero, así como la producción de materiales electorales.

En abono a lo anterior, cabe resaltar que Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 30, párrafo 1, incisos d), f) y g), dispone como fines del INE: asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y llevar a cabo la promoción del voto, lo cual



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

incluye el ejercicio del sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Además, dicho ordenamiento, en el párrafo 3 de su artículo 329, establece que el voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de la propia 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.

A partir de lo antes expuesto, se concluye que el Consejo General del INE es el organismo competente para tomar las determinaciones encaminadas a asegurar el ejercicio del sufragio de los mexicanos, así como la organización de procesos electorales -incluyendo el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero-, y que dicha potestad lo faculta para emitir aquellos acuerdos y lineamientos necesarios para asegurar el cumplimiento de dicha atribución.

**Tema 2: Interpretación del artículo Décimo Tercero Transitorio**

**1. AGRAVIOS DE LA PARTE RECURRENTE**

Sobre este tema, la representación del Partido del Trabajo aduce que, al aprobar el Consejo General del INE, el Acuerdo INE/CG432/2019 y los Lineamientos para la Auditoría, transgredió los principios de legalidad, debido proceso, seguridad y certeza jurídica, previstos en los artículos 14, 16, y 41 de la Constitución Federal, ya que realizó una interpretación extensiva, indebida e incorrecta del artículo Décimo Tercero Transitorio, porque:

- Concluyó erróneamente que el vocablo "empresa" debe entenderse como cualquier ente (persona jurídica, organización comercial, mercantil o civil, asociación o institución académica — pública o privada- nacional o extranjera) cuyas actividades están relacionadas con la producción de bienes o la prestación de servicios, con independencia de si persigue o no fines lucrativos.
- Indebidamente interpretó lo que se debe entender por "empresas de prestigio internacional", incluyendo a las asociaciones o instituciones académicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, siendo que la redacción del artículo transitorio estableció expresamente que dichas valoraciones técnicas



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

debían ser realizadas por dos empresas de prestigio internacional.

- Se extralimitó en su actuar al realizar un ejercicio de interpretación que no estaba obligada a realizar, dada la claridad del precepto, y arriba a una conclusión distinta al espíritu de la norma transitoria aprobada por el constituyente permanente, pues incluye a sujetos distintos a los previstos primigeniamente, otorgando un alcance y efectos distintos, inobservando el principio general de derecho que establece: *"En donde la ley no distingue, nadie debe interpretar o distinguir"*.
- La ampliación del número de entes o sujetos que podrán auxiliar al INE emitiendo los dictámenes en mención no sólo configura una falta de carácter formal, sino una auténtica violación al derecho fundamental del debido proceso y al principio de certeza y seguridad jurídica.
- De haber estimado que sujetos distintos a las empresas con prestigio internacional podían ser susceptibles de tomarse en consideración en esas actividades, así lo hubiese señalado expresamente el legislador, lo que en la especie no aconteció.

- No se comparte que la apertura del concepto “*empresa con prestigio internacional*” generará mejores condiciones para el cumplimiento de los principios ordenados por el legislador, porque el Constituyente Permanente dispuso expresamente qué tipo de entes deberán realizar los dictámenes de que se trata.
- La apertura del catálogo de entes, lejos de contribuir a la consolidación del sistema de votación respectivo, lo perjudicaría, al generar la posibilidad de que sujetos que no cuentan con la debida experiencia y cúmulo de conocimientos técnicos en materia de tecnologías, información y telecomunicaciones sean quienes emitan los dictámenes, dejando al margen a las empresas especializadas en esos rubros.
- Extender el catálogo de entes susceptibles de emitir los dictámenes en comento, permitirá la participación de quienes no cuentan con los conocimientos técnicos especializados en la materia, y que la autoridad responsable los determine a su libre arbitrio dentro de un abanico de sujetos que no necesariamente cuentan con la experiencia requerida para tal encargo.
- Contar con auditorías realizadas por empresas de prestigio internacional, que son ajenos a las inercias



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

políticas y económicas que acontecen en nuestro país, que no representan intereses académicos particulares, invariablemente abonará y consolidará el cumplimiento de los principios que rigen las actividades del INE y la función electoral, tales como la certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad.

- Son las empresas con prestigio internacional los sujetos idóneos para realizar la actividad que el legislador federal encomendó, por ser quienes cuentan con conocimientos concretos, técnicos y experiencia probada en materia de tecnología, información, procesamiento de datos por internet y telecomunicaciones.
- Dispersar el espectro de sujetos que pueden realizar la actividad encomendada implica inobservar lo mandatado por el legislador, y conlleva el riesgo de no seleccionar a los entes especializados que podrán garantizar una mejor construcción del sistema del voto electrónico.

De ahí que, a decir de la parte recurrente, el Acuerdo y Lineamientos deben revocarse, con la finalidad de que prevalezca el sentido primigenio que el legislador federal le

otorgó al concepto de "Empresas de prestigio internacional".

## **2. DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

Se consideran **infundados e inoperantes** los agravios que hace valer la parte apelante, por las razones que enseguida se exponen.

### **a. Interpretación justificada**

Es inexacta la afirmación que realiza el partido político recurrente, cuando afirma que el Consejo General del INE realizó un ejercicio de interpretación que no estaba obligado a realizar, debido a "la claridad del precepto" (Artículo Décimo Tercero Transitorio).

Lo anterior, porque la voz *empresa* dentro del enunciado "empresas de prestigio internacional", tiene una connotación abstracta, lo que lleva a tener justificado que el Consejo General del INE se diera a la tarea de explicar o declarar el alcance de esa palabra, mediante el desarrollo de un "proceso interpretativo que permita dar un sentido claro y preciso a esta porción legal", y de este modo, delimitar cuáles podrían ser las entidades o sujetos que válidamente podrían considerarse comprendidos dentro de ese marco referencial.



Por ende, no se trata de una ampliación "*del número de entes o sujetos que podrán auxiliar al INE emitiendo los dictámenes*", como lo afirma el partido político demandante, sino de definir<sup>13</sup>, mediante proposiciones descriptivas, formales, teóricas, etc., a los entes o sujetos que válidamente se encuentran enmarcados dentro del concepto "empresas de prestigio internacional".

De ahí que sea inexacto lo alegado por la parte demandante, en el sentido de que el acuerdo impugnado: incluye a sujetos distintos a los previstos primigeniamente, otorga un alcance y efectos distintos, y deja de observar el principio general de derecho concerniente a que "*En donde la ley no distingue, nadie debe interpretar o distinguir*".

Esto obedece a que, de frente a un umbral indefinido y abierto caracterizado en un concepto genérico, como lo es el de "empresas de prestigio internacional", la autoridad electoral debía especificar sus alcances, a fin de dotar de certeza a quienes tendrán la función de realizar los dictámenes (auditoría) para comprobar la seguridad y

---

<sup>13</sup> **Definición:** "[...] 2. f. Proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de algo material o inmaterial. [...]". Real Academia de la Lengua Española, "Diccionario de la Lengua Española", Tomo A-G, 22ª ed., Madrid, 2001, p. 737.

funcionalidad del sistema mediante el cual se implementará el voto electrónico para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

Además, el principio general de derecho que se invoca carece de aplicabilidad en este asunto, ya que no se trata de la interpretación extensiva de una ley a un caso no previsto jurídicamente, como lo pudiera ser un ejercicio de analogía o mayoría de razón. En todo caso, la parte controvertida del acuerdo de mérito corresponde a una definición que permite dotar de claridad y precisión un concepto previsto por el legislador federal.

En otras palabras, la parte controvertida del acuerdo impugnado de lo que se ocupa es de subjetivar un concepto genérico y abstracto, como derivación de que el legislador omitió precisar la noción de "empresas de prestigio internacional".

Desde esta perspectiva, es infundada la petición que realiza la representación del Partido del Trabajo, en el sentido de que deben revocarse el Acuerdo y Lineamientos controvertidos con la finalidad de que prevalezca el sentido primigenio que el legislador federal le otorgó al concepto de "*Empresas de prestigio internacional*": Lo anterior, porque el legislador federal de



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

ningún modo previó un sentido o connotación para el concepto cuestionado.

En este sentido, carece de sustento la aseveración de la parte demandante, en el sentido de que el Consejo General del INE concluyó erróneamente que el vocablo "empresa" debe entenderse como cualquier ente (persona jurídica, organización comercial, mercantil o civil, asociación o institución académica — pública o privada-nacional o extranjera) cuyas actividades están relacionadas con la producción de bienes o la prestación de servicios, con independencia de si persigue o no fines lucrativos.

Lo anterior, porque las entidades antes precisadas, que realizan actividades relacionadas con la producción de bienes o la prestación de servicios, con independencia de si persigue o no fines lucrativos, se encuentran englobadas dentro del concepto de "empresas de prestigio internacional".

De lo anterior se desprende que es inexacto el argumento de la parte recurrente, cuando sostiene que el legislador, de haber estimado que sujetos distintos a las empresas con prestigio internacional podrían ser susceptibles de tomarse en consideración, así lo hubiese señalado expresamente.

Esto es así, porque el partido político apelante parte de la premisa equivocada de que: una persona jurídica, una organización comercial, mercantil o civil, una asociación o institución académica — pública o privada- nacional o extranjera, son "sujetos distintos a las empresas con prestigio internacional", cuando al tenor de lo dispuesto en el acuerdo impugnado, las entidades de referencia son parte del colectivo "empresa".

De ahí que, contrario a lo señalado por la parte actora es de concluirse que la interpretación realizada en el acuerdo impugnado, con relación al concepto "empresa", de ningún modo configura una falta de carácter formal, ni mucho menos, una violación al derecho fundamental del debido proceso y al principio de certeza y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14, 16, y 41 de la Constitución Federal, debido a que de ningún modo se trata de una interpretación extensiva, indebida e incorrecta del artículo Décimo Tercero Transitorio.

Lo anterior, porque como se aprecia en el acuerdo impugnado, el Consejo General del INE razonó que:

- A partir de la diversidad de las definiciones proporcionadas en el Diccionario de la Lengua Española, las mismas resultaban insuficientes para



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

orientar el sentido jurídico que debía concederse al término "empresa", por lo que era necesario acudir a la descripción otorgada en el lenguaje jurídico, tomando en consideración las concepciones previstas en diversas legislaciones y algunos de los criterios judiciales en las que se han aplicado.

- En el sistema mercantil mexicano se presenta una situación particular con relación a lo que debe entenderse por *empresa*, pues mientras que en general, en el derecho mercantil la empresa constituye un concepto económico-jurídico que siempre implica actividad humana (institución que la industria utiliza para el logro de sus finalidades) en el Código de Comercio mexicano no se establece un concepto de lo que es o debe entenderse por empresa mercantil, pues en el artículo 75 de dicho ordenamiento solo se incluye a distintas clases de empresas en el concepto "actos de comercio" y con ello se les identifica su carácter "mercantil".
- La doctrina no ha sido ajena al análisis de esta circunstancia y ha coincidido en que la empresa es un concepto económico-jurídico, en la que, lo relevante es la actividad que realiza y los fines que persigue, por lo que es viable conceder el carácter de empresa

mercantil a los entes cuya actividad corresponde a la producción de bienes o a la prestación de servicios para el comercio, sin que la ley les exija una finalidad lucrativa para que sus actos se califiquen como mercantiles, dado que puede faltar la intención lucrativa, pero no la finalidad de producir bienes o servicios.

- En el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo se concibe a la empresa como: 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; y que en el ámbito laboral mexicano, la empresa se entiende también como un concepto económico-jurídico, cuya actividad corresponde a la producción o distribución de bienes o a la prestación de servicios, sin considerar si la finalidad es lucrativa o no.
- Los criterios enunciados han sido retomados también por algunos órganos jurisdiccionales, como por ejemplo, al resolverse el recurso de apelación SUP-RAP-453/2012 y acumulados; y que 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.

- De conformidad con las premisas anteriores era válido sostener, que acorde a la interpretación sistemática, el término empresa utilizado en el artículo Décimo Tercero Transitorio de la LGIPE, debe entenderse como cualquier ente (persona jurídica, organización comercial, mercantil o civil, asociación o institución académica –pública o privada- nacional o extranjera) cuyas actividades están relacionadas con la producción de bienes o la prestación de servicios, con independencia de si persigue o no fines lucrativos.

De lo anterior se aprecia que el Consejo General del INE, expuso las razones y los fundamentos teóricos y jurídicos que la llevaron a dotar de claridad y precisión el concepto "empresas con prestigio internacional", cumpliendo de este modo con la obligación constitucional de motivar y fundamentar el acto controvertido<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y *ratio* que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación *pro forma* pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que

En este sentido, no es factible considerar, a partir de los argumentos que expone la parte demandante, que el ejercicio realizado por la autoridad responsable pueda calificarse como una interpretación extensiva, indebida e incorrecta del artículo Décimo Tercero Transitorio.

**b. El alcance técnico especializado que implica el "prestigio internacional"**

Se considera que no asiste la razón a la parte recurrente, cuando sostiene que extender el catálogo de entes susceptibles de emitir los dictámenes de auditoría, permitiría:

- La participación de quienes no cuentan con los conocimientos técnicos especializados en la materia.

---

impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción. ("FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN." Tesis I.4o.A. J/43. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Mayo de 2006, p. 1531).



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

- Que la autoridad responsable determine a su libre arbitrio, sujetos que no necesariamente cuentan con la experiencia requerida para tal encargo.
- El riesgo de no seleccionar a los entes especializados que podrán garantizar una mejor construcción del sistema del voto electrónico.
- La posibilidad de que sujetos que no cuentan con la debida experiencia y cúmulo de conocimientos técnicos en materia de tecnologías, información y telecomunicaciones, sean quienes emitan los dictámenes, dejando al margen a las empresas especializadas en esos rubros.

Lo infundado de tales planteamientos deriva de que, para la emisión de los dos dictámenes de seguridad y funcionalidad del sistema mediante el cual se implementará el voto electrónico para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero; los entes cuyas actividades se relacionen con la producción de bienes o la prestación de servicios, trátase de: personas jurídicas, organización comercial, mercantil o civil, asociación o institución académica — pública o privada- nacional o extranjera; necesariamente deben contar con "prestigio internacional".

Al respecto, en el acuerdo impugnado se razona que la interpretación gramatical del enunciado "prestigio internacional" conduce a que se alude **a los entes auditores con renombre, buen crédito y respecto de los cuales existan elementos que permitan constatar que su reputación ha sido reconocida no solo en su país, sino en otros países.**

En adición, cabe señalar que el acuerdo INE/CG432/2019 refiere -como se aprecia en la transcripción antes realizada- que existen formas para medir o evaluar el prestigio de las empresas o de las instituciones cuya actividad corresponda a la producción de bienes o a la prestación de servicios, y que los parámetros comúnmente aceptados para evaluar su prestigio o reputación se relacionan con algunas de las variables siguientes:

➤ **CALIDAD DE LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS QUE LA EMPRESA OFRECE.**

Se parte de la base de que la calidad de éstos debe ser acorde a las expectativas de los interesados en el producto o servicio y debe encontrar correspondencia con lo ofrecido por la empresa.

➤ **LEGITIMIDAD E INTEGRIDAD DE LA EMPRESA,** que mide el comportamiento ético, la transparencia y la responsabilidad social de la empresa. Se evalúa que el comportamiento siempre esté a la altura de las



expectativas que, conforme a su gestión, ha generado y que en todo momento sea acorde con los valores que la representan y con los valores de la sociedad.

- **EL LIDERAZGO**, entendido como la efectividad con la que se gestiona una empresa, los resultados alcanzados a lo largo del tiempo en los trabajos que conforme a su actividad desarrolla y la calidad de los recursos humanos y materiales con los que cuenta.
- **LA OPINIÓN FAVORABLE** de terceros y de entes reguladores, lo que supone que, a partir de su gestión, construya una imagen positiva la cual se construye a través del tiempo y a partir de la respuesta que tiene ante los compromisos previamente adquiridos, en materia fiscal y jurídica.
- En el caso de las **INSTITUCIONES ACADÉMICAS**, los parámetros establecidos en los rankings internacionales para evaluarlas se refieren, entre otros supuestos, a 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.

Al tenor de lo anterior, se sigue que las "empresas" que pretendan emitir los dos dictámenes de seguridad y

funcionalidad, deber cubrir el requisito de tener "prestigio internacional", a partir de las variables antes invocadas; aunado a que, además, deben cubrir 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.**

De manera adicional a lo antes expuesto, se observa que, de conformidad con lo previsto en el acuerdo controvertido, las "empresas" a quienes se les encargue la elaboración de los dictámenes respectivos, tendrán el compromiso de realizar y aplicar ciertas pruebas al Sistema de Voto Electrónico, con la finalidad de comprobar su seguridad y calidad, a partir de lo siguiente:

- ❖ **ESTÁNDARES DE AUDITORÍA GENERALMENTE ACEPTADOS** (GAAS, por sus siglas en inglés). El GAAS establece características mínimas comunes a cualquier tipo de auditoría, entre las que se encuentran: a) la necesidad de que los auditores sean competentes en el tipo de auditorías que llevan a cabo; b) adhesión de los auditores y las organizaciones que representan a



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

códigos de conducta éticos y profesionales; c) independencia de los auditores.

- ❖ **THE OPEN WEB APPLICATION SECURITY PROJECT (OWASP) TOP10 2017 y Pruebas de penetración de aplicaciones web):** Este estándar comprende la ejecución de pruebas, entre las cuales se encuentran: a) Penetración; b) Negación de servicio; c) Acceso; d) Cifrado; e) Comunicación entre componentes; f) Revisión de la bitácora; g) Integridad; h) Verificación de software instalado; i) Entorno; j) Verificación de configuraciones del Sistema; k) Verificación del procesamiento de los datos.
- ❖ **INSTITUTO NACIONAL DE ESTÁNDARES Y TECNOLOGÍA (NIST, por sus siglas en inglés):** en su documento 800-115 presenta una serie de pruebas, las cuales se utilizan comúnmente para comprobar la seguridad de sistemas informáticos. Estas pruebas incluyen: a) revisión de las políticas de seguridad y arquitectura del sistema; b) Revisión de los planes de seguridad y respuesta a incidentes; c) Revisión de los registros almacenados en la bitácora; d) Comprobación de la integridad de la información; e) Pruebas de penetración; f) Ingeniería social.
- ❖ **OPEN SOURCE SECURITY TESTING METHODOLOGY MANUAL 3 (OSSTMM):** Este estándar comprende la ejecución de

pruebas, entre las cuales se encuentran: a) Penetración; b) Negación de servicio; c) Acceso; d) Cifrado; e) Comunicación entre componentes; f) Revisión de la bitácora; g) Continuidad; h) Integridad; i) Entorno; j) Revisión de código fuente; k) Verificación de configuraciones del Sistema.

❖ **EL INSTITUTO SANS** (SysAdmin, Audit, Network and Security):

en su documento Top 25 de los errores de software más peligrosos, sugiere la realización de las siguientes

pruebas para comprobar la seguridad de los sistemas:

a) Revisión de los controles de acceso; b) Comprobación de la confidencialidad e integridad de la información; c) Verificación del uso de algoritmos criptográficos seguros.

❖ **INTERNATIONAL SOFTWARE TESTING QUALIFICATIONS BOARD** (ISTQB -

2018): Este estándar comprende la ejecución de pruebas para el aseguramiento de la calidad, entre las pruebas que recomienda realizar se encuentran:

a) Desempeño; b) Revisión de código fuente; c) Verificación de configuraciones del sistema; d) Verificar el procesamiento de los datos; e) Pruebas de comunicación; f) Verificación de la documentación.



El acuerdo señala que, de las pruebas antes señaladas, se determinaron las que debían ser contempladas en la auditoría al Sistema y se integraron a los Lineamientos.

Además, dentro de los alcances mínimos de la auditoría, el acuerdo controvertido considera, al menos, la realización de pruebas de aseguramiento de la calidad, seguridad, así como la revisión del manejo de la información y el cumplimiento de la normatividad aplicable. De este modo:

- Entre 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.

- 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.

Además, el acuerdo materia de impugnación dispone que, como resultado del proceso de auditoría, se deberá dictaminar que el Sistema de Voto Electrónico cumple, al menos, con lo siguiente: **a)** El acceso se otorgue exclusivamente a los ciudadanos registrados en la LNERE que eligieron emitir su voto por la modalidad electrónica por Internet; **b)** Emitir solamente un voto por elección a las que tenga derecho el ciudadano, por la vía electrónica por Internet; **c)** Que el ciudadano pueda corroborar el sentido de su voto, antes de su emisión; **d)** Que se preserve la secrecía y libertad del voto; y, **e)** La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-RAP-138/2019**

Todo lo antes expuesto, lleva a concluir que la designación de las empresas que en su momento efectuarán los dictámenes de seguridad y funcionalidad del sistema mediante el cual se implementará el voto electrónico, recaerá en aquellos entes que cuenten y demuestren tener experiencia y conocimientos técnicos especializados en tecnologías, información y telecomunicaciones, lo cual se deriva de las exigencias que, de conformidad con el acuerdo controvertido, se encuentran obligadas a cubrir las "empresas" a quienes se tenga a bien designar.

Sin que sea obstáculo a lo razonado, que la parte demandante señale como condición que abonará y consolidará el cumplimiento de los principios que rigen las actividades del INE (certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad), que se cuente con auditorías realizadas por empresas de prestigio internacional, ajenas a las inercias políticas y económicas que acontecen en el país, y que no representan intereses académicos particulares.

Lo anterior, porque cualquiera de los sujetos a los que el acuerdo impugnado considera que podrían tener la calidad de "empresa", para estar en condiciones de ser tomados en cuenta, necesariamente debe cubrir, como mínimo, los parámetros que anteriormente se han

especificado, dentro de los que se encuentra la variable de "legitimidad e integridad de la empresa"<sup>15</sup> y "no tener conflicto de intereses"<sup>16</sup>, pues de lo contrario, podría objetarse su designación e incluso, revocar su nombramiento y, en su caso, el dictamen que hubiera emitido, de llegarse a acreditar que incumple los lineamientos que, para el caso en particular, el Consejo General del INE fijó para el concepto "prestigio internacional".

Por lo tanto, la designación que en su momento se realice, al encontrarse supeditada al contenido de las exigencias establecidas en el acuerdo INE/CG432/2019, desde luego descarta la posibilidad de que el nombramiento recaiga en un ente no calificado, aunado a que, como lo reconoce la parte actora en su escrito de demanda, son las empresas con prestigio internacional los entes idóneos para realizar la actividad encomendada por el legislador federal, por ser quienes cuentan con conocimientos concretos, técnicos y experiencia probada en materia de

---

<sup>15</sup> Esto es, de acuerdo con el acuerdo controvertido, el comportamiento ético, la transparencia y la responsabilidad social de la empresa, a partir de que su comportamiento esté a la altura de las expectativas que ha generado y que sean acordes con los valores que la representan y con los valores de la sociedad.

<sup>16</sup> El artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dispone que se entenderá por conflicto de intereses a: "La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios."



tecnología, información, procesamiento de datos por internet y telecomunicaciones.

De ahí que carezca de algún apoyo la afirmación de la parte recurrente, de que la apertura del catálogo de entes que deberán realizar los dictámenes de que se trata, lleve a perjudicar la consolidación del sistema de votación electrónica, dado que, como ha quedado expuesto con anterioridad, existe la obligación formal de que las entidades designadas cubran requisitos técnicos especializados.

### **Tema 3: El objetivo de las empresas de prestigio internacional**

#### **1. ARGUMENTOS DE LA PARTE RECURRENTE**

En el escrito de demanda, la parte recurrente vertió diversos argumentos, en el sentido siguiente:

- En el artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales el legislador dispuso que el voto de los mexicanos residentes 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 esa modalidad** y que, 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.

- El Consejo General del INE mediante Acuerdo INE/CG243/2019 aprobó los 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.

- Con la finalidad de desarrollar un Sistema de Voto Electrónico que genere certeza, el INE consideró necesario, aprobar, a través de los documentos impugnados, *"Los Lineamientos para la Auditoría al Sistema del Voto Electrónico por Internet para los Mexicanos Residentes en el Extranjero"*.

- La finalidad de los lineamientos consistió en que dicho sistema fuera sometido 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 normativa aplicable. Para ello, estimó conveniente contar con los aspectos metodológicos generales que establecieran



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

los criterios a considerar para la realización de la auditoría respectiva.

- Al implicar un proceso complejo la implementación del Voto Electrónico para los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el legislador dispuso expresamente que los dictámenes para comprobar la seguridad, operatividad y funcionalidad del sistema deberían ser emitidos por dos empresas de prestigio internacional.
- Así se determinó ante las constantes dudas que existen respecto de los sistemas informáticos encargados de procesar o arrojar datos de jornadas electorales, y para contar con resultados ciertos, transparentes y confiables y, abatir los índices de desconfianza ciudadana respecto de los sistemas informáticos que procesan datos en un proceso electoral.
- El legislador dispuso expresamente que cuando menos *dos empresas de prestigio internacional* emitirán los dictámenes respectivos, esto es, que cuenten con conocimientos técnicos en materia de tecnología e información muy particulares, así como experiencia connotada en el ramo respectivo. Las actividades que deberán revisar implican altos niveles de conocimientos específicos en materia de tecnología, información y telecomunicaciones, y conlleva la realización de

revisiones técnicas a los procedimientos de seguridad del sistema de votación electrónica que se pretende implementar.

- Si bien las instituciones académicas públicas o particulares cuentan con un cúmulo bastante amplio de conocimientos en distintas ramas y profesiones, lo cierto es que en el caso se requiere que el ente que apoye al INE en la supervisión del funcionamiento del sistema en cita cuente con conocimientos especializados no solo en el tópico de sistemas informáticos, tecnologías avanzadas y telecomunicaciones, sino en la práctica y labor cotidiana de los mismos rubros conforme al mercado y estándares del mercado internacional, características que solo podrán encontrarse en empresas que específicamente se dediquen a realizar actividades como las ya detalladas.
- Del análisis a las actividades que tienen que supervisar y realizar los entes encargados de emitir los dictámenes, se advierte que son cuestiones meramente técnicas que implican que el ente que las debe realizar necesariamente debe contar con conocimientos muy específicos en la materia.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-138/2019

- Las tareas por realizar están vinculadas directamente con aquellas que ejecutan empresas particulares que se especializan en esos tópicos, y no con las que ordinariamente realizan las instituciones académicas particulares o públicas, de ahí la importancia de respetar lo mandado por el legislador en el artículo Décimo Tercero transitorio de la LEGIPE.
- Si bien, en algunas ocasiones, diferentes instituciones académicas han colaborado con el INE en proyectos de auditorías en materia de tecnologías de la información, particularmente, respecto al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), lo cierto es que esto ha obedecido, en un primer momento, a la necesidad de que se supervisen algunos de sus sistemas internos y, en segundo lugar, a lo dispuesto por el artículo 347, numeral 2 del Reglamento de Elecciones, que dispone expresamente que para la designación de los entes que realicen auditorías en temas vinculados al PREP se dará preferencia a instituciones académicas o de investigación.
- Es decir, en este supuesto específico se ha optado por elegir a instituciones académicas para realizar las auditorías en virtud de que el propio Reglamento de Elecciones dispone que para este tipo de auditorías internas (solo las vinculadas con tópicos del PREP) se les

dará preferencia a aquellas. Pero ello no implica que esa regla se deba aplicar por analogía al tema que nos ocupa, pues, como se ha explicado, solo aplica para temas vinculados con la supervisión y verificación del PREP, por lo que el ejercicio de analogía que se realiza es inaplicable pues parte de dos supuestos totalmente distintos.

- El sistema del voto electrónico de los mexicanos residentes en el extranjero nunca se ha implementado y esta sería la primera ocasión en que se tenga que supervisar su funcionamiento, de ahí la importancia de que sea una empresa con prestigio internacional la que se encargue de realizar las auditorías que verifiquen su operación y entrada en marcha y comprueben su funcionamiento.
- La designación de empresas con prestigio internacional generará más confianza en los destinatarios del sistema: los propios connacionales que radican en el extranjero pues varias de las empresas que podrían realizar dichas tareas tienen sus centros de operación en los Estados en los que aquellos residen, lo cual invariablemente fomentará su confianza en el consabido sistema teniendo la certeza de que su voto se emitirá en condiciones de seguridad, legalidad, validez y confidencialidad.



## 2. DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR

Se estiman **inoperantes** los argumentos antes expuestos.

Lo anterior, porque lejos de controvertir las consideraciones que sustentan las consideraciones y fundamentos que sostienen el acuerdo controvertido y los lineamientos emitidos, constituyen una narrativa de lo que pareciera ser el objetivo de las empresas con prestigio internacionales, que tendrán a su cargo la elaboración de dictámenes con los que deberá contar el INE para comprobar la seguridad y funcionalidad del sistema mediante el cual se implementará el voto electrónico para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

Además, ningún beneficio le llevaría a la parte recurrente que se realizara el estudio de los argumentos antes listados, debido a que de ningún modo se alterarían las razones y los argumentos que se expusieron a lo largo del estudio de los Temas 1 y 2, ni se variaría la calificación de infundados e inoperantes realizada a los agravios analizados en cada uno de esos apartados.

De ahí que lo conducente sea confirmar el acuerdo identificado con la clave INE/CG432/2019, por el que "SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA 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".

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

 **ÚNICO.** Se confirma el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

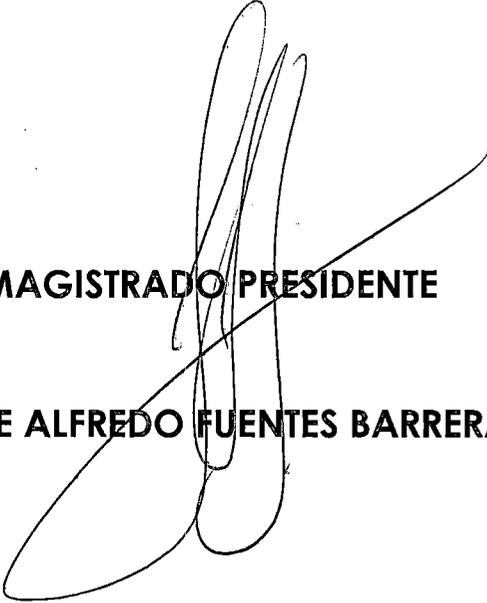
Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR



MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA



MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA



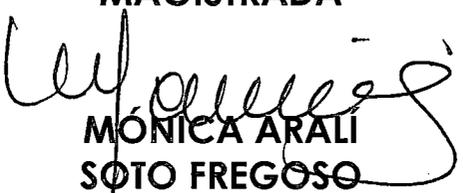
MAGISTRADO

INDALFER INFANTE  
GONZALES



MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN



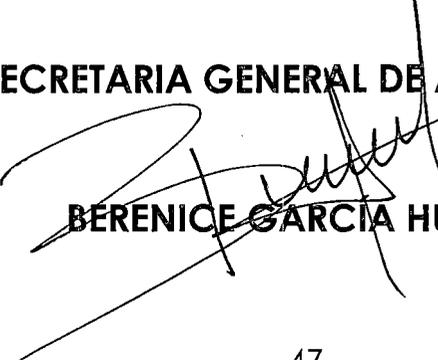
MAGISTRADA

MÓNICA ARAÍ  
SOTO FREGOSO



MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ



SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCIA HUANTE

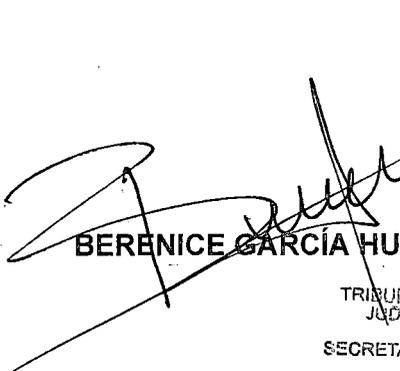


## CERTIFICACIÓN

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral y, en cumplimiento a las instrucciones del **Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera**, Presidente de este órgano jurisdiccional, **C E R T I F I C A**: Que la foja que antecede con número cuarenta y siete, forma parte de la sentencia emitida por esta Sala Superior en el recurso **SUP-RAP-138/2019** interpuesto por el Partido del Trabajo.-**DOY FE.** -----

Ciudad de México, cinco de noviembre de dos mil diecinueve. -----

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

  
**BERENICE GARCÍA HUANTE**

  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS