



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-
141/2022

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE
GONZALES

SECRETARIADO: CLAUDIA
MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA,
MANUEL GALEANA ALARCÓN,
JOSÉ ALBERTO RODRÍGUEZ
HUERTA Y RODRIGO
QUEZADA GONCEN

COLABORARON: ANDRÉS
RAMOS GARCÍA, NICOLAS
ALEJANDRO OLVERA
SAGARRA Y FRANCISCO
CRISTIAN SANDOVAL PINEDA

**Ciudad de México, a veintinueve de junio de dos mil
veintidós.**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **modificar** los actos impugnados para dejar sin efecto lo previsto en el numeral 11, *in fine*, de los lineamientos del

SUP-RAP-141/2022

voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

I. ASPECTOS GENERALES

El asunto tiene su origen en las modificaciones que aprobó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al Reglamento de Elecciones, en materia de voto electrónico para las y los mexicanos residentes en el extranjero, así como la aprobación y publicación del anexo 21.2 relativo a los Lineamientos.

Entre los aspectos reglados y acorde a la controversia planteada por MORENA, se discute si el “Sistema de Voto Electrónico por Internet para las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero” debe ser auditado solo por un ente de prestigio o por dos y si la autoridad administrativa puede prever una norma de excepción para no auditar el sistema ante la insuficiencia presupuestaria.

II. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **A. Aprobación del Reglamento.** El siete de septiembre de dos mil dieciséis el Consejo General Aprobó el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.
2. **B. Aprobación de los lineamientos.** El diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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.

3. **C. Lineamientos para la auditoria.** El dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve se aprobaron los Lineamientos para la auditoría del sistema de voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero del Instituto Nacional Electoral.
4. **D. Creación de la Comisión del voto de las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.** El once de agosto de dos mil veintiuno el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la creación de la Comisión del voto de las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.
5. **E. Aprobación de la modalidad de votación postal y operación del voto electrónico.** El veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó las modalidades de votación de los mexicanos en el extranjero y los lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por internet para el proceso electoral dos mil veintiuno - dos mil veintidós (2021-2022).
6. **F. Proyecto de la Comisión.** El cuatro de mayo de dos mil veintidós, la Comisión del voto de las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero sometió a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el proyecto de acuerdo por el que se realizan modificaciones al Reglamento en materia de voto electrónico por internet.

SUP-RAP-141/2022

7. **G. Resolución impugnada (INE/CG346/2022 y anexo 21.2).** El nueve de mayo de dos mil veintidós el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo por el que se realizaron modificaciones al Reglamento de Elecciones y la aprobación y publicación del anexo 21.2, relativo a los lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.
8. Entre otras cuestiones, las modificaciones consistieron en determinar que se supedita la realización de auditorías al sistema de voto electrónico por internet, a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente el Instituto, así como que la auditoría pueda ser llevada a cabo por una sola institución de prestigio.
9. **H. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el trece de mayo de dos mil veintidós, MORENA, por conducto de su representante ante el Instituto Nacional Electoral, promovió recurso de apelación.
10. **I. Recepción y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente respectivo, registrarlo con la clave **SUP-RAP-141/2022** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
11. **J. Radicación.** En su oportunidad, se radicó el expediente en la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.



12. **K. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes de desahogo, se declaró cerrada la instrucción, quedando el recurso en estado de dictar sentencia.

III. COMPETENCIA

13. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación identificado al rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
14. Esto es así, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el que se controvierte la resolución relativa a la modificación del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, así como la aprobación y publicación de los Lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

15. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de

SUP-RAP-141/2022

impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. Lo anterior justifica la resolución de este recurso de manera no presencial.

V.REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

16. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, párrafo 1, 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación.
17. **A. Forma.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, porque el recurso se presentó por escrito; se hace constar: **i)** la denominación del partido político recurrente y el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación; **ii)** se identifica la resolución impugnada; **iii)** se menciona a la autoridad responsable; **iv)** se narran los hechos que constituyen los antecedentes del caso y **v)** se expresan los conceptos de agravio que aduce le causa la resolución controvertida.
18. **B. Oportunidad.** El recurso de apelación fue interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los artículos 7, párrafo 1, y 30 párrafo 1, del mismo ordenamiento, toda vez que la resolución impugnada fue emitida por la autoridad responsable el **nueve de mayo**



de dos mil veintidós y el representante propietario del partido político apelante estuvo presente en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por lo que en el caso operó la notificación automática.

19. En ese sentido, el plazo legal de cuatro días para interponer el recurso **transcurrió del diez al trece de mayo de dos mil veintidós**; de modo que, si la demanda fue presentada ante la autoridad responsable el día **trece**, resulta evidente su oportunidad.
20. **C. Legitimación.** El partido político se encuentra legitimado para interponer el recurso de apelación, de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un partido político nacional que considera le afecta la modificación del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, así como la aprobación y publicación de los lineamientos del voto por internet.
21. **D. Personería.** En términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la ley procesal electoral, se tiene por acreditada la personería de Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento que hace la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

SUP-RAP-141/2022

22. **E. Interés jurídico.** El interés jurídico del instituto político recurrente se encuentra acreditado, porque impugna la resolución emitida por la autoridad responsable, en la que se modificaron temas relativos al voto por internet de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.
23. **F. Definitividad y firmeza.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente medio de impugnación.
24. Acreditados los requisitos de procedibilidad, procede llevar a cabo el análisis de la cuestión planteada.

VI. ESTUDIO

A. Agravios

A.1. Deber de auditar cada etapa del sistema de voto electrónico de la ciudadanía residente en el extranjero

25. MORENA expone como primer concepto de agravio que el numeral 63 del lineamiento impugnado es contrario a derecho, ya que se supedita la realización de auditorías al sistema de voto electrónico por internet para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero a la disponibilidad presupuestaria con que cuente el Instituto Nacional Electoral, lo que es contrario a los principios de certeza, legalidad, principio de reserva de ley y de supremacía de la norma.



26. La finalidad de las auditorías es que se genere un sistema seguro y confiable, que garantice la secrecía y certeza del voto de la ciudadanía residente en el extranjero; además, el mismo debe contar con una seguridad adecuada y ser suficiente para permitir la emisión simultánea de votos y trasladarlo a una forma encriptada de información.
27. En ese sentido, que el Instituto Nacional Electoral haya previsto la porción normativa “siempre y cuando se cuente con los recursos presupuestales para tal efecto” vulnera el principio de reserva de ley, ya que el lineamiento es una norma reglamentaria que establece una cuestión ajena y no requerida en la legislación electoral.
28. Además, se vulnera el derecho de la ciudadanía residente en el extranjero a emitir su voto en las condiciones adecuadas y seguras, al no estar garantizadas las auditorías al sistema, tal como lo exige la norma y supeditararlo a un elemento no previsto en la ley.
29. Por tanto, asevera que, la porción normativa que se impugna, la cual es: “siempre y cuando se cuenten con los recursos presupuestales para tal efecto” es contraria a los artículos 329, 343, 354 y 355 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues expresamente esos numerales en cita disponen que:
 - i) La auditoría al sistema por internet es una obligación y una garantía de seguridad para esta forma de emisión del voto.
 - ii) Que los costos con motivo de la implementación de las normas, obligaciones y cargas que disponen el libro sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberán contemplarse en los presupuestos de los órganos electorales, por lo cual no están sujetos a suficiencia presupuestaria.

SUP-RAP-141/2022

A.2. Deber de auditar el sistema de voto electrónico de la ciudadanía residente en el extranjero por dos instituciones

30. MORENA expone como segundo concepto de agravio que el acuerdo controvertido y los lineamientos impugnados, resultan contrarios a derecho, ya que se deja de observar lo previsto en el artículo décimo tercero transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se precisa que para la comprobación del sistema de votación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, deberá ser por “al menos dos empresas de prestigio internacional”.
31. No obstante la existencia de ese deber, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que la norma ya había cumplido su finalidad, toda vez que en la implementación del sistema que actualmente se encuentra vigente, fue auditado por dos empresas de prestigio, por lo que se previó que, para subsecuentes ocasiones, la auditoría deberá ser por una sola empresa.
32. A juicio de MORENA, esto resulta contrario a derecho, en virtud que no es una norma que agote su vigencia y obligatoriedad con su observancia en una sola ocasión.

B. Normas impugnadas y argumentos de la responsable

33. La responsable en el acuerdo controvertido sostuvo:

Acuerdo INE/CG346/2022

Auditoría al SIVEI

[...]



83. Conviene resaltar que, derivado de las reformas en materia político-electoral de 2014, mediante iniciativa de ley se aprobó la LGIPE, misma que contempla entre sus disposiciones el artículo Décimo Tercero Transitorio en el cual se establecieron las pautas para la implementación del VeMRE, que se cita a continuación para pronta referencia:

“DÉCIMO TERCERO. El voto de los mexicanos en el extranjero por vía electrónica, se realizará hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en dicha modalidad. Para tal efecto, deberá contar con el dictamen de al menos dos empresas de prestigio internacional. Dicho sistema deberá acreditar certeza absoluta y seguridad comprobada, a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Para ello, el sistema que establezca el Instituto deberá garantizar, entre otros aspectos:

- a) Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero, que tiene derecho a hacerlo;
- b) Que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley;
- c) Que el sufragio sea libre y secreto, y
- d) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

En caso de que el Instituto determine la adopción de un sistema para la emisión del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberá realizar la comprobación a que se refiere el presente transitorio antes de que inicie el proceso electoral del año 2018. De no contar con dicha comprobación para el proceso electoral referido, lo dispuesto en este transitorio será aplicable para los procesos electorales subsecuentes, hasta que se cuente con la comprobación respectiva.”

[Énfasis añadido]

84. En razón de lo anterior y con el fin de aportar claridad al término “transitorio” es preciso señalar lo que el Diccionario de la Lengua Española, señala al respecto:

- “1. adj. Pasajero, temporal.
- 2. adj. Caduco, perecedero, fugaz.
- 3. adj. Fís. Dicho de un fenómeno o de una magnitud: Que varía entre dos regímenes estacionarios consecutivos durante un corto intervalo de tiempo. U. t. c. s. m.”

SUP-RAP-141/2022

85. Por otro lado, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios⁶, define al artículo transitorio como:

“En México, el término "artículo transitorio" hace referencia a una disposición que se agrega después de que la materia a legislar ha sido tratada en su propio articulado y su efecto jurídico está limitado en el tiempo. Es decir, es una disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan.”

86. De lo anterior, se puede deducir que la función de los artículos transitorios es temporal y, se infiere que tal temporalidad se limita a la regulación del proceso de cambio en el sistema jurídico, es decir, los artículos transitorios pierden su validez una vez que han cumplido su cometido.

87. En este orden de ideas, tomando en consideración que el objetivo de los artículos transitorios es permitir la transición ordenada de una normatividad a otra, además distinguirse del articulado de la ley en cuanto a su vigencia, puesto que, mientras que los artículos del cuerpo de una ley son de carácter permanente, los transitorios tienen vigencia temporal porque está constituida por el lapso limitado, necesario y suficiente para garantizar la aplicabilidad de las disposiciones que en ellos se engloban. Por lo que, su naturaleza jurídica es delimitada por la función que desempeñe en la aplicabilidad de las normas, dando como resultado la pérdida de su eficacia una vez que se ha logrado su fin.

88. En el caso que nos ocupa, el artículo Décimo Tercero Transitorio de la LGIPE tenía como función y objetivo la implementación de la modalidad de votación por vía electrónica para las y los mexicanos residentes en el extranjero a través de un sistema que acreditará certeza absoluta y seguridad comprobada, a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, por lo que para dar cumplimiento al mismo, con motivo de los PEL 2020- 2021, el Instituto ejecutó una serie de acciones a fin de garantizar el ejercicio del VeMRE en el marco de dicho artículo transitorio.

89. Al respecto, con el objeto de dar cabal cumplimiento a la determinación anterior y, estar en posibilidades de implementar la modalidad de voto electrónico por internet, para asegurar que las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos que residen fuera del país contarán con la



posibilidad de emitir su voto a través de esta modalidad, el Instituto consideró indispensable establecer los criterios para la realización de la auditoría exigida por la disposición transitoria en comento, por lo que, mediante acuerdo INE/CG432/2019, este Consejo General aprobó los LASIVEI, en los que, a fin de evaluar la funcionalidad, seguridad y configuración del Sistema, contempló la intervención de dos empresas de prestigio internacional que realizarían la verificación y análisis de éste.

90. Bajo este tenor, el SIVEI fue sometido a las auditorías realizadas por conducto de dos empresas de prestigio internacional; por un lado, la Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y Comunicación de la UNAM y, por otro, Galaz Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. en participación conjunta con DELOITTE; quienes emitieron el dictamen que fue presentado ante este Consejo General el 26 de agosto de 2020, con lo cual se acreditó el cumplimiento a la determinación del artículo Décimo Tercero transitorio de la LGIPE.

91. En consecuencia, este Consejo General aprobó, por primera vez, la implementación del VeMRE, marcando un precedente relevante para la democracia en nuestro país.

92. Con base en lo anterior, al haberse dado cabal cumplimiento a la prescripción establecida dentro del artículo Décimo Tercero transitorio de la LGIPE, se infiere que este ha cumplido su cometido y por ende ha perdido vigencia, una vez que se contó con el dictamen de dos empresas de prestigio internacional que permitió aprobar e implementar la modalidad de votación electrónica por internet para nuestras y nuestros connacionales que radican en el exterior mediante acuerdo INE/CG234/2020, para su aplicación a partir de los PEL 2020-2021; lo anterior, al cumplir con los parámetros previstos por el régimen transitorio de referencia.

93. En consecuencia, una vez superada la determinación referida, y de conformidad con las buenas prácticas en la materia, es necesario prever los aspectos generales de la auditoría al SIVEI, para así dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 343, párrafo 2, inciso a) de la LGIPE, que señala que el SIVEI deberá ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación, que a la letra señala:

Artículo 343.

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

SUP-RAP-141/2022

2. El sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto, deberá cumplir con lo siguiente:

a) Ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación;

b) Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión;

c) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto;

d) Garantizar que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo;

e) Garantizar que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley, y

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

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

[Énfasis añadido]

94. El INE busca establecer las disposiciones a fin de asegurar que el SIVEI sea auditado en cada una de sus etapas, puesto que es menester continuar apostando a la implementación y mejora de tecnologías de la información y comunicaciones a través de las cuales la ciudadanía pueda depositar su confianza para ejercer su derecho al sufragio; es decir, es necesario continuar con un SIVEI sólido y confiable, el cual permita facilitar a las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero el ejercicio del derecho al voto y, al mismo tiempo, asegurar el cumplimiento a los parámetros establecidos en el artículo 343 de la LGIPE.

95. Tal como lo señala el artículo 343 de la LGIPE, el Sistema debe ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación, es por ello que, a través de los Lineamientos del VeMRE que se aprueban a través del presente acuerdo, se busca delimitar los aspectos metodológicos que deben tomarse en cuenta para la realización de la auditoría a la que será sometido el Sistema, la cual permitirá evaluar su funcionalidad y seguridad, así como los aspectos de configuración de sus componentes informáticos.



96. Es por ello que, se contempla que el SIVEI deberá ser auditado y, como mínimo, se buscará dar cuenta que el acceso al mismo se otorgue exclusivamente a las personas ciudadanas mexicanas que tienen derecho a participar bajo la modalidad de votación electrónica por Internet en las elecciones de los PEF y/o PEL, según corresponda, así como en los MPC; que solamente se pueda emitir un voto por elección o mecanismo de participación ciudadana a las que se tenga derecho; que se pueda corroborar el sentido del voto, antes de su emisión; que se preserve la secrecía y libertad del voto, y; la efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido. Lo anterior, con la finalidad de continuar colocando a la modalidad electrónica por Internet como un medio en el que la ciudadanía confíe la emisión de su voto.
97. Asimismo, es de precisar que, la determinación de auditar al SIVEI se encontrará sujeta a la suficiencia presupuestaria con la que cuente el Instituto; esto, para estar en posibilidad material de dar cumplimiento a las atribuciones constitucionales y legales encomendadas al INE y atendiendo a los principios de eficacia y eficiencia del gasto público, en armonía con el resto de los principios que rigen la función electoral y los fines del Instituto, por lo que, se advierte la necesidad de contar con la suficiencia presupuestal para auditar al SIVEI.
98. Lo anterior, con la finalidad de garantizar que, en caso de auditar al SIVEI, se cuente con los recursos materiales suficientes para estar en condiciones de cumplir con los parámetros establecidos en la norma aplicable. En este sentido, no se omite mencionar que, el Instituto deberá administrar los recursos económicos de los que disponga, con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, principios contemplados para tal efecto en el artículo 134, primer párrafo, de la CPEUM.
99. Cabe resaltar que, auditar al SIVEI comprenderá, como mínimo, la realización de pruebas de seguridad, funcionales, de calidad y revisión de código fuente, por lo que, deberá llevarse a cabo por un ente auditor, el cual tendrá que ser una organización o una institución académica, pública o privada, nacional o extranjera, que cuente con prestigio internacional.

[...]

**LINEAMIENTOS DEL VOTO ELECTRÓNICO POR
INTERNET PARA LAS MEXICANAS Y LOS
MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

[...]

SUP-RAP-141/2022

11. En el caso de elecciones extraordinarias, el Consejo General determinará la utilización o no del SIVEI, la realización o no de auditorías, así como la realización o no del periodo de socialización, para lo cual se deberán tomar en consideración la complejidad de las condiciones en las que se desarrollará el proceso, la suficiencia presupuestaria, entre otras. Cualquier determinación al respecto, deberá estar debidamente justificada.

[...]

TÍTULO III

DE LA AUDITORÍA

Capítulo primero

Aspectos generales de la auditoría

63. El SIVEI será auditado con la finalidad de evaluar su funcionalidad y seguridad, así como los aspectos de configuración de sus componentes informáticos, siempre y cuando se cuenten con los recursos presupuestales para tal efecto.
64. La auditoría tendrá la finalidad de evaluar la funcionalidad y seguridad del SIVEI, conforme a los requerimientos técnicos y los parámetros de configuración de sus componentes y deberá contemplar, como mínimo, los siguientes puntos:
- I. Planificación de la auditoría, en donde se establezca de manera clara el alcance, los tiempos de ejecución, la metodología y los entregables asociados a las pruebas a realizar, así como los mecanismos de comunicación e intercambio de información, el esquema que se utilizará para dar seguimiento y los recursos materiales y técnicos necesarios para llevar a cabo la Auditoría;
 - II. El alcance de la auditoría que incluye la revisión del SIVEI, en términos de funcionalidad, capacidad, continuidad, seguridad y tratamiento de datos;
 - III. Ejecución de la auditoría, incluyendo los procedimientos a utilizar, plazos y enfoque para verificar y comprobar los controles a revisar;
 - IV. Emisión de resultados de la auditoría, donde consten las conclusiones finales respecto de las pruebas realizadas al SIVEI.
65. Durante el proceso de planeación de la auditoría, el ente auditor, deberá elaborar un plan de trabajo, que considere, al menos, los siguientes aspectos: objetivo y actividades por



desarrollar, incluyendo la calendarización de dichas actividades; asimismo se deberá establecer la conformación del equipo del ente auditor.

66. El ente auditor, deberá realizar, al menos, las siguientes pruebas como parte del alcance de los trabajos de la Auditoría.

I. Pruebas de seguridad;

II. Pruebas funcionales;

III. Pruebas de calidad y;

IV. Pruebas de revisión de código fuente del SIVEI.

67. La auditoría deberá, como mínimo, dar cuenta de lo siguiente:

I. El acceso al SIVEI se otorgue exclusivamente a las personas ciudadanas mexicanas que tienen derecho a participar bajo la modalidad de votación electrónica por Internet en los PEF, PEL, según corresponda, así como, en los MPC;

II. Que solamente se pueda emitir un voto por elección en los PEF, PEL o MPC a las que se tenga derecho;

III. Que se pueda corroborar el sentido del voto, antes de su emisión;

IV. Que se preserve la secrecía y libertad del voto, y,

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

68. En todos los casos, se deberá formalizar un instrumento jurídico donde se establezcan las cláusulas que el INE pacte con el ente auditor, con el propósito de que se realice la auditoría. Asimismo, dicho instrumento deberá estar acompañado del anexo técnico establecido, el cual a su vez deberá considerar los requisitos mínimos establecidos por el INE.

69. El ente auditor deberá presentar un informe correspondiente a los resultados finales de la auditoría, antes del inicio del periodo de socialización del SIVEI.

70. Como resultado de la validación hecha durante la fase operativa de monitoreo del SIVEI, el ente auditor deberá presentar un informe que dé cuenta de la validación de los componentes del SIVEI.

Capítulo segundo

SUP-RAP-141/2022

Requisitos para la selección del ente auditor

71. El ente auditor que realice la auditoría al SIVEI deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

I. Para el caso de organizaciones serán los siguientes:

a) Ser una organización pública o privada, nacional o extranjera.

b) Contar con prestigio internacional, es decir, tener presencia o reconocimiento a nivel mundial o regional (en varios países), mediante la acreditación de alguno de los siguientes elementos:

1. Cumplimiento de contratos o convenios de colaboración con organismos de otros países en materia de auditoría o pruebas de aseguramiento de calidad de sistemas informáticos.

2. Contar con investigaciones o propiedad intelectual o patentes, en materia de tecnologías de información o comunicaciones, reconocidas en otros países.

3. Colaborar con organismos de regulación o estandarización en materia de tecnologías de información o comunicaciones, a nivel internacional o ser integrantes de los mismos.

c) 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.

d) Contar con personal calificado integrado por profesionales con experiencia y conocimiento técnico en la realización de auditorías, estudios, investigaciones y análisis de sistemas informáticos.

e) Contar con capacidad tecnológica, es decir, con los recursos tecnológicos necesarios para la realización de la auditoría.

f) Contar con independencia, es decir, el ente auditor no debe tener algún tipo de relación con el INE, partido político, candidatura independiente o ente de la administración pública de los Estados Unidos Mexicanos, que pueda derivar en un conflicto de intereses.

II. Para el caso de instituciones académicas serán los siguientes:

a) Ser una institución académica pública o privada, nacional o extranjera.



b) Encontrarse dentro de los primeros cincuenta lugares de la clasificación "QS World University Rankings", clasificación reconocida a nivel internacional, en al menos las últimas dos publicaciones oficiales; ya sea a nivel regional -Norte América o Latino América- o mundial.

c) Los demás señalados en la fracción anterior del presente numeral.

72. El personal del ente responsable de llevar a cabo la auditoría deberá contar con experiencia en auditorías a sistemas informáticos, así como apegarse a la metodología que se establezca en el instrumento jurídico correspondiente y, conducirse con imparcialidad.

[...]

C. Contexto de la controversia

34. En el año dos mil catorce, con motivo de la reforma político-electoral a nivel constitucional, se expidió una nueva normativa secundaria en la materia. Así, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual previó diversas instituciones novedosas para su época, entre ellas, la votación de forma electrónica para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.
35. Dentro de la normativa se establecieron las bases generales de un sistema que el Instituto Nacional Electoral debe desarrollar para el voto electrónico de la ciudadanía mexicana en el extranjero, el cual estará dotado de seguridad jurídica y certeza para garantizar la secrecía en el sufragio, su autenticidad y efectividad, así como su correcto escrutinio y cómputo.
36. Así, de la normativa constitucional y legal que regula la temática aludida, se desprende que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene facultad para emitir los acuerdos y lineamientos necesarios, tendentes al correcto

SUP-RAP-141/2022

funcionamiento y cumplimiento de sus atribuciones establecidas en la Constitución federal, así como las que determine la ley.

37. En este sentido, en su artículo 30, párrafo 1, incisos d), f) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹ se advierte que, como fines del Instituto Nacional Electoral está el 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 incluye el ejercicio del sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero.
38. 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.
39. Se debe destacar que, en el decreto por el cual se expidió la mencionada normativa electoral, en el artículo décimo tercero transitorio el legislador dispuso que el voto de los

¹ Artículo 30.

1. Son fines del Instituto:

[...]

d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

[...]

f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;

[...]

g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática;

[...]



mexicanos residentes en el extranjero, por vía electrónica, se realizará hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en esa modalidad y que, para tal efecto, deberá contar con el dictamen de al menos dos empresas de prestigio. 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.

40. Con base en lo anterior, el Instituto Nacional Electoral desarrollo los siguientes actos:

- El veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, mediante acuerdo INE/CVMRE-01SE: 21/10/2016, la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero recomendó a la Junta General Ejecutiva que aprobara los “Lineamientos para el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero”.
- En la misma fecha, en sesión extraordinaria, la Junta General Ejecutiva aprobó someter a consideración del Consejo General el proyecto de acuerdo por el que se aprobaran los aludidos lineamientos.
- El veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, el Consejo General aprobó, mediante acuerdo INE/CG770/2016, los “Lineamientos para el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero”. Asimismo, se destaca que se precisó que, el sistema que se desarrolló conforme a los multicitados lineamientos sería utilizado hasta que el Consejo General determinara el uso de la modalidad del voto electrónico por internet para los mexicanos residentes en el extranjero, y el referido sistema cumpla con los requisitos establecidos en el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- El doce de septiembre de dos mil dieciocho, el Consejo General, mediante acuerdo INE/CG1305/2018, creó la Comisión Temporal de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto, la cual se extinguiría al año siguiente de la aprobación de su

SUP-RAP-141/2022

acuerdo de creación, previo informe que se rinda al Consejo General.

- El catorce de noviembre de dos mil dieciocho, el Consejo General aprobó el Programa de Trabajo de la Comisión Temporal de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto. Siendo modificado el seis de febrero de dos mil diecinueve.
- El seis de mayo de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria de la Comisión Temporal de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto, se presentó el proyecto de lineamientos.
- El siete de mayo de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria, la Junta General Ejecutiva aprobó someter a la consideración del Consejo General los “Lineamientos que establecen las características generales que debe cumplir el Sistema del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral”.
- El ocho de mayo de dos mil diecinueve, mediante acuerdo INE/CG243/2019, el Consejo General aprobó los Lineamientos que establecen las características generales que debe cumplir el sistema de voto electrónico por internet para la ciudadanía mexicana residentes en el extranjero.
- El dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, mediante acuerdo INE/CG432/2019, este Consejo General aprobó 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.
- El veintiséis de agosto de dos mil veinte, se presentaron ante el Consejo General los “Dictámenes de la Auditoría al SIVEI” realizada por dos entes auditores; por un lado, la Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y Comunicación de la Universidad Nacional Autónoma de México y, por otro, Galaz Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. en participación conjunta con DELOITTE.
- En la misma data, mediante acuerdo INE/CG234/2020, se aprobó la implementación del voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, bajo las modalidades postal y electrónica por internet, con carácter vinculante, en los procesos electorales locales dos mil veinte-dos mil veintiuno (2020-2021), así como los lineamientos para la organización del voto postal de la ciudadanía mexicana y los mexicanos residentes en el extranjero, así como lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por Internet para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.



- El veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, se presentó ante el Consejo General el informe de ratificación de los “Dictámenes de Auditoría al SIVEI”.
- El once de agosto de dos mil veintiuno, mediante acuerdo INE/CG1434/2021, este Consejo General aprobó la creación, con carácter temporal, de la Comisión del Voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, la cual se instaló el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno.
- El veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó, mediante acuerdo INE/CG1470/2021, las modalidades de votación y los Lineamientos para la organización del voto postal de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero y los “Lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por Internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero”, ambos para los procesos electorales locales dos mil veintiuno-dos mil veintidós (2021-2022).
- El cuatro de mayo de veintidós, en sesión extraordinaria, mediante acuerdo INE/COVE14/03SE/2022, la Comisión del Voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero aprobó someter a consideración del Consejo General el proyecto de acuerdo, por el que se aprueban las modificaciones al Reglamento en materia de voto electrónico por internet de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, así como la aprobación y publicación de su anexo 21.2. Lo cual dio como resultado el acto ahora controvertido.

D. Decisión

41. A juicio de la Sala Superior es **fundado** lo alegado por MORENA, debido a que el Instituto Nacional Electoral tiene el deber legal de garantizar que el sistema de voto electrónico por internet para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero debe ser auditado, en cada una de sus etapas, por lo que no puede justificar, *a priori*, la insuficiencia presupuestaria para no auditar el aludido sistema.
42. En tanto que es **infundado** el concepto de agravio relativo a que continúa vigente el artículo décimo tercero transitorio y el sistema debe ser auditado por, al menos, dos empresas de prestigio.

SUP-RAP-141/2022

E. Justificación

E.1. Suficiencia presupuestaria

43. A juicio de la Sala Superior es **fundado** lo alegado por MORENA, debido a que el Instituto Nacional Electoral tiene el deber legal de garantizar que el sistema de voto electrónico por internet para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero debe ser auditado en cada una de sus etapas y no puede justificar, *a priori*, la insuficiencia presupuestaria para no auditar el aludido sistema, mediante la implementación de una norma reglamentaria, ya que al hacerlo así vulnera el principio de legalidad.
44. En principio, se debe precisar que no está debatida la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir los lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, pero si la violación al principio de legalidad.
45. Por otra parte, se debe resaltar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el Instituto Nacional Electoral debe, invariablemente auditar en cada una de las etapas el desarrollo e implementación del sistema de voto por medio electrónico para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero² **y se dispone que la autoridad administrativa electoral nacional debe prever en su proyecto de presupuesto los recursos necesarios para el ejercicio de esa función**, así como los organismos

² Artículo 343, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



electorales locales deberán realizar lo propio³, a fin de que el sistema sea auditable, sin prescribirse en la normativa que estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria.

46. Así, se debe precisar que la legalidad como principio y en su acepción jurídica más aceptada, establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente. Dicho de otra forma, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho, en términos del artículo 16 de la Constitución federal, que establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad, los cuales siempre deben ser previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total. De él, pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica:
- a) El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo.
 - b) El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; de aquí deriva el principio de que, los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente la ley les permita.
 - c) El acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito.

³ Artículos 354, párrafo 2, y 355, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-RAP-141/2022

- d) El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamente y las causas legales que la motivan.⁴
47. El principio de legalidad implica entonces, que todo acto de autoridad o mejor dicho, de un órgano público, debe encontrarse debidamente fundado y motivado, lo que implica la sujeción del poder público a la ley, circunstancia que constituye la base de un Estado Democrático de derecho.
48. En ese sentido, la responsable al incluir la porción normativa “*siempre y cuando se cuente con los recursos presupuestales para tal efecto*”, respecto de la realización de la auditoria al sistema de votación electrónica, contraviene el principio de legalidad, ya que se advierte una contravención al principio de jerarquía de la ley, pues se deja de observar lo previsto en el artículo 355, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵, que establece explícitamente el deber del Instituto Nacional Electoral de prever en su presupuesto el costo derivado de los servicios digitales, tecnológicos, operativos y de promoción, de la votación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.
49. Cobra relevancia, la inobservancia a la disposición general invocada, pues debe decirse que el Máximo Tribunal del país ha establecido como criterio que, de la interpretación

⁴ Carlos Vidal Yee Romo. Principio de Legalidad; Hacia una Cultural de Respeto al Orden Jurídico Vigente. Disponible el 7 de noviembre de 2018 en <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/65.pdf>.

⁵ Artículo 355.

1. El costo de los servicios postales derivado de los envíos que por correo realicen el Instituto y los Organismos Públicos Locales en las entidades federativas a los ciudadanos residentes en el extranjero, así como el costo derivado de los servicios digitales, tecnológicos, operativos y de promoción, será previsto en el presupuesto de cada institución.



del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes generales⁷.

50. En efecto, la Suprema Corte se ha pronunciado sobre la naturaleza de las leyes generales asentando que, en congruencia con lo establecido en el artículo 133 constitucional, dichas leyes constituyen Ley Suprema de la Unión.
51. En ese sentido, la tesis aislada P. VII/2007, de rubro: “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”⁸, estableció que las leyes a que alude el artículo 133 constitucional no se refieren a las leyes federales, sino que se trata de leyes generales, que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Para tal fin, la Corte destacó tres características de dichas leyes, a saber:

⁶ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

⁷ Dicho criterio forma parte de la razón esencial contenida en la tesis P. IX/2007, rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, abril de 2007.

⁸ Tesis P. VII/2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 5.

SUP-RAP-141/2022

- i) Respecto de ellas, hay una renuncia expresa del Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano.
 - ii) No son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas.
 - iii) Una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, de la Ciudad de México y municipales.
52. A partir de tales elementos, podemos apreciar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por sus características, se trata de una auténtica ley marco, porque desdobra el contenido constitucional, que incide válidamente en todos los órdenes jurídicos, la cual tiene su fuente en una norma constitucional.
53. En ese sentido, dicha ley conforma, junto con la propia Constitución y los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con ella, un orden jurídico superior de carácter nacional al adquirir la supremacía constitucional a que hace referencia el artículo 133 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en la Tesis Aislada P. VIII/2007⁹.
54. Lo anterior implica que, los órganos de los estados son sujetos de acatamiento de los mandatos, deberes o prohibiciones establecidas, tanto en la Constitución General,

⁹ Tesis P. VII/2007. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, página 8.



como en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

55. En ese contexto, resulta inconcuso que la determinación impugnada pasó por alto el mandato legal expreso, previsto en los artículos 343 y 354 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰ de los que se advierte que se imponen al Instituto Nacional Electoral las siguientes obligaciones:

- i) Establecer un sistema de voto por medio electrónico para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero que sea auditable en cada una de sus etapas.
- ii) Emitir lineamientos tendentes a resguardar la seguridad del voto.
- iii) Crear las unidades administrativas que se requieran para cubrir sus funciones y señalar los recursos que requieran.

¹⁰ **Artículo 343.**

1. El Consejo General determinará la forma en que los ciudadanos en el extranjero remitirán su voto al Instituto o en su caso, a los Organismos Públicos Locales.
2. El sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto, deberá cumplir con lo siguiente:
 - a) Ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación;
 - b) Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión;
 - c) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto;
 - d) Garantizar que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo;
 - e) Garantizar que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley, y
 - f) Contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.
3. El Instituto emitirá los lineamientos tendientes a resguardar la seguridad del voto.

Artículo 354.

1. Para el cumplimiento de las atribuciones y tareas que este Libro otorga al Instituto, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General, en el año anterior al de la elección presidencial, la creación de las unidades administrativas que se requieran, indicando los recursos necesarios para cubrir sus tareas durante el proceso electoral.
2. El Instituto establecerá los lineamientos que deberán seguir los Organismos Públicos Locales para garantizar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas que correspondan.

SUP-RAP-141/2022

56. Además, para dar eficacia a esas normas, la autoridad administrativa electoral nacional tiene el deber jurídico de presupuestar los recursos necesarios para implementar el sistema de votación electrónica de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, para obtener los recursos materiales, humanos y tecnológicos, tal como se advierte del artículo 355, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aclarando que una parte de los recursos presupuestados serán destinados y usados para la auditoría del aludido sistema.
57. Ello guarda una especial relevancia debido a que, el establecimiento del “Sistema de Voto Electrónico por Internet para las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero” tiende a generar certeza y seguridad jurídica, así como a garantizar la autenticidad, secrecía, libertad e igualdad en el voto de esa comunidad.
58. Aunado a lo anterior, el deber de presupuestar ese gasto, en términos de la legislación aplicable¹¹, puede ser establecida como un gasto programable, ya que deriva de una atribución del Instituto Nacional Electoral —órgano con autonomía constitucional—.
59. Así, conforme a esa legislación, los órganos como el Instituto Nacional Electoral gozan de autonomía presupuestaria, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que les otorga el derecho de aprobar su proyecto de presupuesto y enviarlos al Poder Ejecutivo para que lo integre al proyecto de Presupuesto de Egresos.

¹¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria



Aclarando que el Poder Ejecutivo no puede modificar el presupuesto de esos órganos autónomos y deben ser presentado de forma íntegra ante el Poder Legislativo.

60. En el particular, considerando que se está ante un gasto etiquetado y realizado por mandato de ley, el mismo debe ser valorado por la Cámara de Diputadas y Diputados, y otorgar los recursos suficientes para que la autoridad administrativa nacional electoral pueda estar en condiciones de cumplir cabalmente con el deber de auditar el sistema de votación electrónica de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.
61. Por tanto, resulta fundado el concepto de agravio de MORENA, ya que la porción normativa impugnada atenta contra el principio de legalidad, al desconocer los mandatos dirigidos al Instituto Nacional Electoral establecidos en la legislación sustantiva electoral, afectando a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, al establecer un supuesto de incumplimiento de su deber de auditar el “Sistema de Voto Electrónico por Internet para las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero”, aspecto que dota de certeza y seguridad jurídica al derecho al sufragio de esa comunidad, ya que la auditoria es un elemento esencial por el que se verifica la funcionalidad del sistema y garantiza la efectividad, secrecía, autenticidad, libertad e igualdad del voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.
62. Ante lo fundado del concepto de agravio, lo procedente conforme a derecho es dejar sin efecto la porción normativa en análisis, así como toda previsión que habilite al Instituto

SUP-RAP-141/2022

Nacional Electoral a sujetar la realización de las auditorías del sistema de votación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, a la disponibilidad presupuestaria, ya que como se ha visto, existe un mandato legal autoimpuesto por el legislativo a fin de dotar de los recursos necesarios a la autoridad nacional electoral para llevar a cabo las auditorías y con ello garantizar la certeza, confiabilidad y funcionalidad del mencionado sistema, en beneficio de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y en caso de reducción presupuestaria u omisión de otorgar recursos, la autoridad administrativa en cada caso, tiene expedito su derecho para promover los medios de impugnación para controvertir esos actos, si es que llegan a presentarse.

63. Así, es que esta Sala Superior concluye que es fundado lo alegado y se deja sin efecto lo previsto en el numeral 11, in fine, de los lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

E.2. Auditoría por un solo ente de prestigio

64. A juicio de la Sala Superior también resulta **infundado** lo alegado por MORENA, debido a que el artículo décimo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ha sido cumplido con la emisión del acuerdo INE/CG234/2020, mediante el cual se aprobó la modalidad de votación electrónica por internet, de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.



65. En principio se debe precisar que por regla, los artículos transitorios de una disposición legal establecen los lineamientos para el funcionamiento de la norma, provisionales o de tránsito (circunstancias de modo, tiempo y lugar); esto es, permiten su eficacia, al estar dirigidos a una cuestión específica que coadyuvará a la validez u obligatoriedad de la norma, la cual, por su naturaleza, es un mandato de orden general y abstracto que establece derechos y obligaciones, poderes, facultades, sujeciones y cargas, lo que lleva a concluir que dichos transitorios forman parte integral de la norma general, la cual siempre contendrá obligaciones de hacer o dejar de hacer.
66. Asimismo, la publicación de la norma trae como consecuencia que ésta adquiera sus atributos propios, como son la generalidad, obligatoriedad y, salvo disposición en contrario, el inicio de su vigencia; esto es, su validez o existencia específica, de modo que la norma adquiere validez o fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.
67. En tal sentido, si los artículos transitorios forman parte del reglamento, ley, acuerdo, o reforma constitucional al que pertenecen, como sucede en el presente asunto, respecto al artículo décimo tercero transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales forma parte de la misma y tiene el mismo nivel jerárquico legislativo debe ser observado conforme a los principios que establece. Por tanto, se debe atender al contenido de ese precepto, el cual es al tenor siguiente:

SUP-RAP-141/2022

Décimo Tercero. El voto de los mexicanos en el extranjero por vía electrónica, se realizará hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en dicha modalidad. Para tal efecto, deberá contar con el dictamen de al menos dos empresas de prestigio internacional. Dicho sistema deberá acreditar certeza absoluta y seguridad comprobada, a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Para ello, el sistema que establezca el Instituto deberá garantizar, entre otros aspectos:

- a) Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero, que tiene derecho a hacerlo;
- b) Que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley;
- c) Que el sufragio sea libre y secreto, y
- d) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

En caso de que el Instituto determine la adopción de un sistema para la emisión del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberá realizar la comprobación a que se refiere el presente transitorio antes de que inicie el proceso electoral del año 2018. De no contar con dicha comprobación para el proceso electoral referido, lo dispuesto en este transitorio será aplicable para los procesos electorales subsecuentes, hasta que se cuente con la comprobación respectiva.

68. De la lectura del artículo trasunto se pueden apreciar los siguientes elementos:

- **Objeto de la norma:** La finalidad de la norma es dotar de certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, ya que se debe hacer del conocimiento general mediante la publicación la comprobación del sistema de voto electrónico.
- **Obligación impuesta:** El contenido material del artículo impone la obligación de realizar al menos dos auditorías por empresas de prestigio y que del resultado de estas auditorías se advierta que se garantiza la certeza absoluta y seguridad del



sistema de voto electrónico por internet para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

- **Condiciones de aplicación:** El artículo establece en qué condiciones se deben de cumplir, es decir, se señala que el mandato contenido se debía materializar para el proceso electoral dos mil dieciocho y, en caso de que no se lograra, permanecerá la obligación en los procesos electorales subsecuentes **hasta que se cuente con la comprobación respectiva.**

69. Ahora bien, de la lectura de estos elementos se advierte que el artículo transitorio no establece una obligación permanente, sino que esta obligación tiene vigencia hasta que se logre la publicación de la comprobación del sistema de voto electrónico para mexicanos residentes en el extranjero, lo cual, como se anticipó, ya sucedió con la emisión del acuerdo INE/CG234/2020, mediante el cual se aprobó la modalidad de votación electrónica por internet, de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
70. Por tanto, conforme a lo expuesto, no es exacto lo alegado por MORENA en cuanto a que la disposición transitoria sigue rigiendo y tiene plena vigencia porque, como se ha dejado patente, su aplicabilidad estaba dirigida a una cuestión específica (comprobación del sistema) y a una temporalidad condicionada al cumplimiento de la comprobación (proceso electoral dos mil dieciocho o en su defecto alguno de los subsecuentes), por lo que resulta evidente que la aludida norma transitoria es un lineamiento para que la normativa sustantiva que rige el sistema de votación electrónica de la ciudadanía mexicana residente en

SUP-RAP-141/2022

el extranjero sobre aplicabilidad y rija para el sistema ya en funcionamiento y comprobado.

71. De ahí que la vigencia del artículo décimo tercer transitorio está condicionada a la comprobación del sistema en el proceso electoral dos mil dieciocho o alguno posterior-+; por tanto, resulta exacta la consideración de la responsable en el sentido de que al implementar el actual sistema y llevar a cabo la auditoría por dos empresas, se ha cumplido la finalidad del mencionado artículo transitorio.
72. Por tanto, si el sistema de votación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero ya fue sometido a dos auditorías llevadas a cabo por dos empresas de prestigio: i) la Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y Comunicación de la Universidad Nacional Autónoma de México y ii) Galaz Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. en participación conjunta con DELOITTE, y el dictamen emitido fue hecho del conocimiento del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, es evidente que se cumplió la finalidad del artículo décimo tercero transitorio.
73. En efecto, al existir el dictamen de dos empresas de prestigio por el cual se pudo aprobar e implementar la modalidad de votación electrónica por internet para la ciudadanía mexicana residente en el exterior, mediante acuerdo INE/CG234/2020, es evidente que se ha cumplido la finalidad de la norma transitoria y la misma ha perdido su vigencia.
74. A lo expuesto, se debe exponer que, cumplida la condición del artículo décimo tercero transitorio, cobra vigencia lo



previsto en la normativa sustantiva electoral, entre las cuales se advierte la obligación prevista en el artículo 343 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual es relativa a que el sistema de votación electrónica para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero sea auditable en todas sus etapas y se cumplan ciertos estándares, pero no se establece que la auditoría se llevé por dos entes de prestigio.

75. Sin que se advierta que el hecho de que se lleve a cabo la auditoría por un solo ente de prestigio resulte insuficiente o ponga en riesgo el adecuado funcionamiento del sistema, máxime que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableció en la motivación del acuerdo controvertido los parámetros mínimos, internacionalmente aceptados para la realización de la auditoría.

[...]

116. Como ya se mencionó, el ente auditor deberá realizar, al menos pruebas de seguridad, funcionales, de calidad y de revisión de código fuente, como parte del alcance de los trabajos de la auditoría, en este sentido, resulta relevante mencionar que, para definir el tipo de pruebas que se deben realizar al SIVEI, se tomó como marco de referencia el resultado de la investigación realizada para determinar las pruebas mínimas que se deben aplicar, con la finalidad de comprobar su seguridad y calidad, en consecuencia, se tomó como eje lo siguiente:
117. **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 códigos de conducta éticos y profesionales; c) independencia de los auditores.
118. Guía de pruebas de Seguridad Web publicada por **The Open Web Application Security Project** (OWASP) Esta guía comprende la ejecución de pruebas, entre las cuales

SUP-RAP-141/2022

se encuentran: a) Revisión de la gestión de identidades; b) Pruebas a los mecanismos de autenticación; c) Pruebas de Acceso; d) Pruebas a los componentes criptográficos; 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.

119. **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.
120. **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.
121. **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.
122. **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.
123. Retomando las pruebas antes señaladas, se determinaron aquellas que debían ser contempladas para auditar al Sistema y se integraron a los Lineamientos del VeMRE.
124. Por otra parte, derivado de las pruebas realizadas para evaluar la funcionalidad y seguridad del SIVEI, el ente auditor deberá presentar el informe correspondiente a los resultados finales de la auditoría, antes del inicio del



periodo de socialización del SIVEI. A través de este informe se busca hacer del conocimiento público que el SIVEI, cuenta con los elementos necesarios para llevar a cabo el proceso que corresponda, así como dar cuenta de la existencia de los mecanismos de seguridad adecuados para la protección del Sistema, acreditar que la funcionalidad implementada en el código fuente del SIVEI es acorde a su arquitectura y que la información se procesa de manera íntegra.

125. Además, como resultado de la validación hecha durante la fase operativa de monitoreo del SIVEI, el ente auditor deberá presentar un informe que dé cuenta de la validación de los componentes del sistema. Cabe precisar que en dicho informe se dejará constancia de la validación de los componentes, antes, durante y después del periodo de votación, para comprobar que son los mismos que se auditaron.

[...]

76. En ese sentido, esta Sala Superior no advierte que el hecho de que el sistema de votación electrónica para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero sea auditado por un solo ente de prestigio afecte la certeza y/o seguridad jurídica.
77. Además, si el sistema ya está en funcionamiento y ha sido auditado para la comprobación del mismo por dos empresas de prestigio, el seguimiento de la funcionalidad del mismo, puede ser por parte de un solo ente, siempre que se cumplan los parámetros que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha delineado en el acuerdo impugnado y que han quedado trasuntas.
78. Asimismo, se debe poner de relieve que MORENA no expone alguna razón concreta ni evidencia que una sola auditoría sería insuficiente para cumplir con los estándares previstos por la normativa electoral.

SUP-RAP-141/2022

79. En consecuencia, se debe concluir que es infundado lo alegado por MORENA y se deben confirmar, en esta parte, los actos controvertidos.

F. Efectos

80. Ante lo fundado e infundado de los conceptos de agravio de MORENA, lo procedente conforme a derecho es ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifique: **i)** el acuerdo INE/CG346/2022, y **ii)** los lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, para los efectos siguientes:

i) Dejar sin efecto lo previsto en el numeral 11, *in fine*, de los lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, que a la letra prevé “*siempre y cuando se cuenten con los recursos presupuestales para tal efecto*”, y

ii) Dejar intocado lo concerniente a que el “Sistema de Voto Electrónico por Internet para las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero” debe ser auditado solo por un ente de prestigio.

81. Lo resuelto en esta ejecutoria deberá ser cumplido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a la brevedad. Una vez hecho ello, deberá hacer del conocimiento de esta Sala Superior el cumplimiento dado, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

82. Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente punto



VII. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **modifican los actos impugnados**, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de siete votos, de las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales, Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que esta determinación se firma de manera electrónica.

Este documento es **autorizado mediante** firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.