

El plan B electoral: ¿equidad, austeridad o incertidumbre?

The electoral plan B: equity, austerity, or uncertainty?

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

 <https://orcid.org/0009-0005-3891-649X>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México

Correo electrónico: felipe.fuentes@te.gob.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19362>

Sumario: I. Introducción. II. ¿Cuáles son las afectaciones al modelo de fiscalización? III. ¿Se neutraliza el régimen sancionador electoral? IV. ¿Los medios de impugnación propuestos por la nueva Ley son adecuados para brindar una tutela efectiva en este ámbito? V. Consideraciones finales.

I. Introducción

Como, posiblemente, el lector ya leyó en este compendio —o si aún no lo hace, tendré yo la distinción de precisarlo en primera instancia— el 24 de febrero de 2023 tuve el honor de participar en el foro denominado “El plan B electoral: ¿Equidad, austeridad o incertidumbre?”, realizado bajo el auspicio y dirección del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

A dicha convocatoria respondimos afirmativamente un gran número de expertos en la materia electoral, quienes nos congregamos en la fecha

mencionada, con la trascendente misión de analizar las modificaciones normativas, consecuencias prácticas e implicaciones en distintos campos de las ciencias sociales, que conllevarían las reformas a diferentes leyes de naturaleza electoral, o bien, con una marcada incidencia en ella, publicadas por el ejecutivo federal en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de diciembre de 2022 —por lo que hace a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas— y el 2 de marzo de 2023, por lo que hace a las restantes cuatro.¹

La invitación que me fue extendida preveía mi participación en la mesa número 3, que versaría sobre la equidad en las contiendas. Asimismo, en dicha misiva, me fueron especificadas las preguntas guía de la discusión, las cuáles reproduzco para efectos didácticos —una vez más, le solicito me dispense si he sido reiterativo—:

- ¿Ofrecen las nuevas disposiciones un piso parejo entre quienes contienden por acceder al poder, y quienes compiten desde él?
- ¿Cuáles son las afectaciones al modelo de fiscalización?
- ¿Se neutraliza el régimen sancionador electoral?
- ¿Qué impacto tendrán las reformas en la calificación de las elecciones y en la propensión a multiplicar causales de nulidad?
- ¿Los medios de impugnación, propuestos por la nueva Ley, son adecuados para brindar una tutela efectiva en este ámbito?

Lo primero que destacué en el evento, que es origen y motivo de estas memorias —y que debo ahora refrendar por vía escrita— es que, todo lo expresado por mi persona debe tenerse como una mera reflexión, así como una descripción *prima facie* del contenido de la reforma, sin que ello implique en forma alguna un prejuizgamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma en particular.

Lo anterior, debido a que, en mi calidad de magistrado integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el realizar un pronunciamiento apresurado de esa naturaleza, podría

¹ A saber, las reformas a Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la expedición de la nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

constituir causa de impedimento o, incluso, materia de responsabilidad administrativa, ante la posible llegada al TEPJF de casos en los que se cuestione la validez de alguna de sus porciones normativas.

En ese tenor, y de la misma forma que lo hice frente a todas y todos quienes nos acompañaban —de manera presencial y virtual— en aquella fecha, debo pedirle en este momento a usted, estimado lector o lectora, que guarde en mi favor la misma consideración; tomando lo aquí plasmado como lo que es: una reflexión para efectos académicos, así como una descripción holística y superficial de algunos aspectos de la reforma coloquialmente bautizada como “el plan B”.

En ese entendido, las líneas que se exponen a continuación, *de ninguna manera* pretenden configurar un pronunciamiento anticipado o acercarse siquiera a un análisis jurídicamente profundo o exhaustivo sobre la validez de alguna de las reglas que fueron modificadas por el legislador ordinario. Tampoco representan una postura institucional, sino solo el reflejo de una opinión de carácter estrictamente personal.

Una vez sentado lo anterior, en el foro procedí a destacar un punto que me parece muy relevante y que, aunque nos parezca evidente en la actualidad, no hay desperdicio en recordarlo, particularmente a las generaciones de votantes más jóvenes: México ha transitado en estos últimos treinta años de un sistema político protagonizado por un partido único, el cual detentaba el control absoluto de los tres poderes del Estado, así como de los tres niveles de gobierno, a uno, en el que la voluntad ciudadana es capaz de modificar la composición de los órganos públicos cada tres años, mediante la celebración de comicios libres y auténticos.

Como sabemos, esa transición hacia una auténtica democracia en nuestro país requirió de la construcción de un sistema electoral robusto en términos normativos; pero —y lo más importante—, precisó de la fundación y fortalecimiento paulatino de instituciones altamente especializadas, y cuya autonomía frente a los demás poderes del Estado estuviera plenamente garantizada, tanto de hecho como de derecho, con el fin de que, los derechos político-electorales consagrados en favor de la ciudadanía en el texto constitucional, adquirieran efectividad.

Así, a diferencia de lo que sucede en materia electoral en otras latitudes, donde los gobiernos desempeñan un rol central en la organización y desarrollo de los procesos electorales, en México, la autonomía —entendida, en términos lisos y llanos, como la extracción y separación absoluta de la

función electoral del poder ejecutivo— se erigió como el presupuesto indispensable para asegurar la existencia de un árbitro imparcial, que llevara a la realidad el mandato constitucional de celebrar elecciones justas y competitivas en nuestro país.

Ahora bien, debo destacar que, el proceso de fortalecimiento institucional que ha dado origen a nuestro actual sistema electoral fue el resultado de sucesivas reformas de rango legal y constitucional impulsadas de manera preponderante por las fracciones políticas de oposición, las cuales, además, fueron diseñadas a partir de un diálogo amplio con diversos sectores de la sociedad civil organizada, la academia y los funcionarios expertos en el ámbito.

Los resultados que han dado las dos instituciones electorales especializadas previstas en nuestra norma fundante, es decir, el actual Instituto Nacional Electoral (INE) —anterior Instituto Federal Electoral o IFE— y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —anterior Tribunal Federal Electoral o TRIFE—, son palpables.

En efecto, debemos reconocerlo: en buena parte ha sido gracias a ambas instituciones; a su correcto, efectivo, imparcial y profesional proceder durante todos estos años, lo que ha garantizado tres condiciones que son consustanciales a cualquier democracia consolidada: *a)* la alternancia en todos los poderes y niveles de gobierno; *b)* la pluralidad de idearios y banderas políticas en la composición de todos los órganos de poder público, y *c)* el respeto de las minorías y la representación efectiva de grupos en situación de vulnerabilidad.

En el México de las instituciones electorales autónomas, la alternancia es la regla y ya no la excepción; la pluralidad es la constante y no una mera concesión del partido en el poder; el respeto, inclusión y la representatividad de los grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones, es una realidad y ya no una aspiración.

El TEPJF ha emitido sentencias paradigmáticas que han hecho posibles esas condiciones, a través de la salvaguarda de los principios rectores de la materia electoral; cumpliendo y haciendo cumplir las reglas que prevé nuestro sistema jurídico y, por supuesto, mediante el establecimiento de un cúmulo de acciones afirmativas que han cerrado brechas o aminorando los desequilibrios que persisten entre diversos grupos de nuestra sociedad.

Sobre esto último, debo recordar, de manera destacada, la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados, por virtud de la cual la Sala Superior del TE-

PJF ordenó la postulación de siete mujeres a gobernadoras, de las quince entidades federativas que estaban a disputa ese año, o bien, la resolución SUP-JDC-74/2023, la cual ordenó la observancia del principio de alternancia de género en la conformación de la quinteta para la presidencia del INE, por citar dos ejemplos recientes.

Asimismo, hemos otorgado voz a las comunidades originarias, al haber reservado, en un primer momento, trece distritos y posteriormente veintinueve para la postulación de personas que posean un vínculo con alguna comunidad originaria;² o bien, la resolución SUP-RAP-21/2021 y acumulados que, a partir del reconocimiento de nuestra calidad de nación migrante, otorgó representación a los mexicanos residentes en el extranjero.

De nueva cuenta, México se encuentra inmerso en un ciclo de cambios normativos en materia comicial, tras la aprobación y publicación del paquete de reformas que componen el ya mencionado “plan b”, las cuales pretenden modificar, entre otros aspectos, la estructura operacional y administrativa del INE, el modelo de comunicación política, centralizar aún más la labor fiscalizadora en la autoridad administrativa nacional, simplificar el sistema de medios de impugnación, etcétera.

En el foro, destaqué que el espíritu de estas reformas ha sido, en buena medida, reducir los supuestos altos costos que representa la organización de elecciones en México, así como aminorar el gasto destinado al mantenimiento de un robusto andamiaje humano y material que poseen las autoridades electorales, para el desempeño de sus funciones. Todo ello, bajo la insignia de la llamada “austeridad republicana”, impulsada por el gobierno federal en turno.

Si bien coincidí en que no debe permitirse el despilfarro de recursos en ninguna instancia del sector público —incluidas las autoridades electorales—, el ahorro financiero no puede erigirse como una justificación o política válida. Cuando sobrepasa el umbral que hace posible el buen funcionamiento de un órgano, en especial, el de aquellas instancias de las que depende la materialización de nuestra democracia.

En ese sentido, expresé mi convencimiento de que México debe continuar apostando por la inversión de recursos de todo tipo en favor de su sistema democrático, con el fin de lograr su continuo mejoramiento. Y es

² Véanse las resoluciones SUP-RAP-726/2017 y acumulados, así como la SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

que, precisamente, considero indispensable entender nuestro sistema electoral como una *inversión* que hace posible la paz social en el ámbito político, así como la transición ordenada del poder público que marca nuestra Constitución, y que representa la piedra angular de nuestra convivencia.

El buen funcionamiento de todo el sistema electoral representa una tarea fundamental que atañe y debe preocupar a toda sociedad; pues, de dicho sistema, depende en buena medida el desarrollo de cualquier país en términos generales, en tanto que no puede alcanzarse la plena prosperidad económica, social o cultural, ahí donde no existe estabilidad política que la haga viable, donde las libertades más básicas se encuentran coartadas, y donde la legitimidad de los órganos políticos, encargados de la toma de decisiones, se encuentra en duda, como consecuencia de elecciones carentes de fiabilidad.

Una vez abordado brevemente el proceso democratizador de nuestro país, el buen desempeño de las autoridades electorales que la garantizan, y la necesidad de entender el gasto en nuestro sistema electoral como una inversión —tres puntos que, aunque ya sean ampliamente conocidos, estimé que no debían obviarse—, abordé tema de la mesa de la que fui parte: el impacto del plan b en la equidad en la contienda.

Partí de una concepción genérica y amplia de la equidad en la contienda, entendida como aquel conjunto de condiciones mínimas que propician una competencia electoral justa; pero sin que nulifique el margen de acción o decisión que debe darse, en el marco de una auténtica rivalidad por alcanzar el poder público. En ese sentido, se trata, por un lado, de preservar las condiciones de competencia, al mismo tiempo de otorgar una igualdad de oportunidades —o *chancengleichheit* como lo define la doctrina alemana— a todos los actores políticos para que dicha competencia sea real.³

Una vez sentado lo anterior, abordé lo relativo al posible impacto de la reforma en materia de fiscalización, en relación con el régimen sancionador electoral, y abordé las modificaciones en torno al sistema de medios de impugnación.

³ “Condiciones de equidad en la contienda. ACE Project”, en *Partidos y candidatos*. <https://aceproject.org/main/espanol/pc/pc21.htm>

II. ¿Cuáles son las afectaciones al modelo de fiscalización?

1. La autonomía técnica de la UTF

Como es ampliamente conocido, dentro de la complejidad orgánica y estructural, propia de los Estados contemporáneos, existen instancias cuya actividad o funciones revisten un carácter eminentemente técnico; por lo que, la toma de decisiones a su interior debe desarrollarse de manera metódica y con base en parámetros objetivos, mientras otros órganos admiten —o requieren— de una visión de carácter subjetivo en su dirección.

En ese contexto, la autonomía de aquellos órganos que deben operar de manera objetiva resulta fundamental y debe garantizarse permanentemente, tanto a nivel externo, respecto de otras instituciones o actores con los que entra en contacto constantemente, como al interior de una misma institución, con el fin de asegurar que su organización, regulación y procedimientos sean efectivos y adecuados para la consecución de los propósitos para los cuales fue creado.

En el foro, resalté la importancia de que la Unidad Técnica de Fiscalización, como órgano eminentemente técnico dentro de la estructura del INE, goce de autonomía técnica para garantizar el desempeño libre y objetivo de sus funciones —incluso de los propios Consejeros del INE—, pues, en mi concepción, dichas labores constituyen la base para la operación de nuestro sistema de fiscalización y, en última instancia, de la equidad en la contienda en términos financieros.

Dicha autonomía técnica se encontraba prevista y garantizada en el plano normativo por la propia calidad de esta área, como una Unidad Técnica. Sin embargo, el artículo 192, numeral dos, de la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) modifica dicho *status* y dispone textualmente que, la Comisión de Fiscalización, contará con una Dirección Ejecutiva de Fiscalización para el cumplimiento de sus funciones; la cual, además, estará adscrita al Consejo General del INE.

En ese sentido, el paso de Unidad Técnica de Fiscalización a Dirección Ejecutiva, así como su adscripción directa al Consejo General parecería implicar una posible pérdida de su autonomía técnica por mandato legislativo. Ante ello, es conveniente preguntarnos si, bajo esas condiciones, esta importante área será capaz de mantenerse libre de todo influjo ajeno a los parámetros objetivos con los que debe operar; particularmente frente

a los Consejeros. Esa fue la pregunta que hice al público y que estimo toral: ¿Tendrá la nueva Dirección Ejecutiva autonomía frente a los Consejeros?

2. *El secreto ministerial como limitante a la facultad investigadora del INE*

Para asegurar una auténtica equidad en la contienda, resulta fundamental que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización o de cualquier otra índole, llevados a cabo ante la existencia de una posible irregularidad, cuenten con un sólido caudal probatorio, producto de una exhaustiva investigación de la autoridad electoral.

A partir de dicha premisa, en el foro resalté el hecho de que, al ejercer sus facultades de investigación, en algunos casos la autoridad electoral administrativa requiere coordinarse con otras instituciones del Estado mexicano; particularmente, con el fin de obtener información en poder de éstas, que resulta relevante para el esclarecimiento de hechos, con un impacto directo o indirecto en el ámbito comicial.

Por regla general, las instituciones de una República federal están compelidas a coordinarse entre sí. Sin embargo, lo cierto es que, en ocasiones, las autoridades electorales han enfrentado obstáculos o barreras para efectuar con diligencia sus investigaciones, debido a la negativa de otras instancias públicas o privadas.

Sobre este punto, conviene recordar los célebres casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, así como el importante papel que jugó el TEPJF para lograr que, distintas instituciones, entregaran al INE información indispensable para indagar sobre la omisión del PRI y de la alianza PAN-PVEM, respectivamente, de reportar cuantiosos recursos financieros destinados a las campañas presidenciales de sus candidatos, en el proceso electoral 1999-2000.

Particularmente, en el caso de *Amigos de Fox*, vale la pena repasar que fue el TEPJF quien, ante la negativa de distintas instituciones financieras y gubernamentales, de atender diversos requerimientos de información formulados por el INE, al amparo de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, emitió la sentencia SUP-RAP-050/2001, dentro de la cual estableció que el IFE es una autoridad hacendaria que persigue fines fiscales a la hora de revisar las finanzas de los partidos políticos, derribando así el impedimento que constituyeron los secretos bancario, fiduciario y fiscal, alegados por las

instituciones financieras involucradas.⁴ Ciertamente, sin dicha resolución, la acreditación de los hechos denunciados hubiese sido imposible.

Con todo lo anterior en mente, en el foro recordé que, de manera análoga a esos dos casos, el TEPJF emitió hace poco la sentencia SUP-JE-263/2021, en la cual ordenó a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, entregarle al INE diversa información relacionada con una carpeta de investigación originada tras la publicación de un video en el que aparecen dos personas, una entregando y otra recibiendo sobres que contienen presuntamente efectivo, para ser destinado con fines electorales. En este asunto, el TEPJF consideró que el secreto ministerial no es oponible al INE, dadas las amplias facultades constitucionales y legales que posee en materia de fiscalización.

El artículo 190, numeral 3, de la reforma a la LGIPE preservó la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal frente a la facultad fiscalizadora; sin embargo, pasó por alto la inclusión de la inoponibilidad del secreto ministerial. Por ello, expresé que la reforma ha dejado pasar una valiosa oportunidad para avanzar en ese sentido, y apunté que pareciera haber “quedado coja” en esta parte.

Llamé a la reflexión sobre este hecho, a la luz del reciente criterio de la Sala Superior antes reseñado, poniendo énfasis en la necesidad de que las autoridades electorales estén en posibilidad de acceder a toda la información que sea necesaria y relevante, para sustanciar y resolver un determinado caso.

3. La centralización de la función fiscalizadora

Desde la reforma constitucional de 2014, que nacionalizó la función electoral, México ha experimentado una tendencia hacia la centralización de diversas labores, originalmente desempeñadas por los institutos locales, en favor del INE. En materia de fiscalización, es menester recordar que la autoridad administrativa nacional asumió la responsabilidad de, prácticamente, la totalidad de la función fiscalizadora dentro y fuera de los procesos electo-

⁴ Murayama, Ciro, “El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox”, en Zavala Arredondo, Marco Antonio y Zertuche Muñoz, Fernando, *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 319-329. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/15.pdf>

rales; sin importar el origen del recurso público por auditar —es decir, sea federal o local—. Sin embargo, desde ese entonces, a los institutos electorales locales les fue reservada la tarea de vigilar los ingresos y gastos de las agrupaciones políticas en formación. En específico, los organismos públicos locales electorales (OPLES) continúan supervisando financieramente a los siguientes sujetos:

- Partidos políticos locales en formación.
- Agrupaciones políticas locales.
- Observadores electorales locales.
- Liquidaciones de partidos políticos locales.

En el foro señalé que, el denominado “Plan b”, pareciera llevar a una mayor centralización de la función fiscalizadora en favor del INE, al tener que encargarse —ahora también— de la revisión y vigilancia de los ingresos y gastos de dichas agrupaciones políticas locales, en proceso de formación o extinción.

Asimismo, precisé que, bajo el artículo 32, párrafo 2, inciso f) del nuevo ordenamiento jurídico, el sistema de coordinación entre el INE y los OPLES en materia de fiscalización, solo será posible mediante la emisión de un acuerdo delegatorio del Consejo General, debidamente justificado y aprobado por mayoría calificada de ocho de sus once integrantes.

Bajo este esquema, pareciera que la cooperación entre la autoridad nacional y los institutos locales se torna totalmente excepcional, y estaría limitada a la voluntad del Consejo General bajo circunstancias extraordinarias; situación que, más allá de su conveniencia —o no— en términos técnicos u operativos, implica desplazar la lógica federalista que rige el actuar institucional de nuestro país.

Por su parte, apunté de manera descriptiva el hecho de que, con motivo de dicha centralización, la reforma desaparece las áreas dedicadas a la fiscalización dentro de los OPLES, y les impide contar con una estructura especializada y permanente en la materia, a menos de que tenga lugar la emisión del mencionado acuerdo delegatorio del Consejo General del INE que los habilite a realizar dichas funciones.

En este sentido, llamé a la reflexión sobre la existencia de una contradicción aparente del legislador, quien, por un lado, prevé la posibilidad de que el INE y los OPLES se coordinen en virtud de un acuerdo delega-

torio; pero, por otro, pareciera impedir a los institutos electorales locales que cuenten con el personal capacitado necesario para llevar a cabo dichas labores, en caso de que sea necesario, lo cual abre paso a importantes interrogantes de naturaleza práctica como: ¿quién capacitará a los funcionarios que contrate el OPLE para cumplir con el acuerdo delegatorio? ¿La autoridad nacional tendrá que enviar a funcionarios para dicho proceso de capacitación? ¿Cuánto tiempo tomará estructurar el área —tomando en cuenta que la construcción de instituciones no es un proceso sencillo ni rápido—? Y, por último, ¿cómo afectará esto en las capacidades y desempeño de la propia autoridad electoral nacional a corto o mediano plazo, si es que se celebran esos acuerdos delegatorios?

4. Transferencias de recursos entre comités estatales y nacionales, y limitación de la facultad reglamentaria e interpretativa de las autoridades electorales

El artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, establece la prohibición de que los Comités Nacionales de los partidos políticos realicen transferencias a sus pares estatales y viceversa. De la lectura del artículo 23, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) reformada, se tiene que, las transferencias de recursos entre Comités Ejecutivos Estatales y el Comité Ejecutivo Nacional son jurídicamente permisibles, bajo dos condiciones:

- Que dichos recursos formen parte del patrimonio del partido político en cuestión.
- Que estén destinados a un fin lícito.

De esta forma, pareciera que la reforma busca superar, por vía del mandato legislativo, una limitante reglamentaria establecida por la autoridad electoral administrativa nacional con el fin de identificar, de manera sencilla y precisa en términos contables, el origen y el destino de los recursos públicos. Esto, ya que, en el pasado, el INE se ha enfrentado al reto de rastrear y registrar los recursos que se transfieren entre comités estatales y nacionales.

Sobre lo anterior, cabe recordar que el INE identificó, en 2020, distorsiones en la contabilidad de un partido político, como consecuencia de los déficits y superávits que se generaban artificialmente debido a las diversas transferencias realizadas entre el Comité Ejecutivo Nacional y los estatales; circunstancia que dificultó, en el plano técnico-contable, la revisión de la procedencia y erogación de esos recursos públicos.⁵

En el foro expresé que, en nuestro país, como en cualquier otra democracia en la que los partidos políticos despliegan sus actividades en diferentes ámbitos —municipal, regional o general— existe una realidad innegable: las instancias partidistas nacionales y locales se coordinan permanentemente como mera estrategia política y programática; resalté que ese hecho no puede negarse, ni debe pasarse por alto, pues forma parte del desarrollo natural y la vida cotidiana de los partidos políticos.

En ese sentido, estimé que las autoridades electorales son las que deben explorar nuevas soluciones, e introducir las técnicas contables pertinentes para, por un lado, reconocer esa realidad y estar a la altura de ella, y, por otro, cumplir ahora con el mandato del legislador al respecto, tras la introducción de este nuevo enunciado normativo, al que he hecho referencia en párrafos anteriores.

En efecto, la adaptación de las autoridades electorales a la realidad, en casos como el anterior, es un elemento fundamental para el continuo desarrollo de nuestro sistema democrático, y para la aplicación efectiva del marco normativo ante la aparición constante de retos inéditos, como el surgimiento de nuevas modalidades en la comisión de irregularidades por parte de los actores políticos; como todas las autoridades electorales hemos observado, cada que un nuevo proceso electoral tiene lugar.

El artículo 12, numeral 2, último párrafo, de la LGIPE dispone que, las normas en materia de fiscalización, así como las relativas al registro

⁵ “Informe que por instrucciones del Consejero Presidente, rinde la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Instituto Nacional Electoral”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

de candidaturas, precampañas y campañas, será interpretadas de *manera estricta* por todas las autoridades electorales. Por su parte, el artículo 59, numeral 2 de la LGPP reformada prohíbe al INE la emisión de normas generales o reglamentarias de fiscalización, durante el transcurso de los procesos electorales.

A la luz de estas disposiciones, manifesté que, aparentemente, la reforma busca limitar el margen interpretativo y de acción de las autoridades electorales, llamando a la reflexión sobre las implicaciones que esto tendría en la capacidad de adaptación y respuesta de las instituciones encargadas de salvaguardar los derechos político-electorales y el respeto al orden jurídico comicial.

5. *Uso de remanentes en ejercicios fiscales y procesos electorales futuros*

Sobre este tópico, inicié recordando que, la Sala Superior, emitió en su oportunidad la resolución SUP-RAP-758/2017, por virtud de la cual razonó, sobre la base de una interpretación armónica del marco jurídico vigente, que los partidos políticos como entidades de interés público se encuentran sujetos a los principios que regulan el gasto público, como lo son los de economía, austeridad, racionalidad y anualidad del presupuesto.

Además, el máximo tribunal en la materia consideró que, al ser ejecutores del gasto público, los institutos políticos están obligados a realizar los reintegros de sus remanentes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que no están contemplados dentro de las excepciones señaladas en las leyes hacendarias y presupuestales para estos efectos.

Por su parte, el artículo 150, numerales 3, 4 y 5 del Reglamento de Fiscalización establece el procedimiento y destino que deben seguir los remanentes de los partidos políticos, con el fin último de ser reintegrados a la Tesorería de la Federación. En este rubro la reforma parecería introducir cambios sustanciales, pues en su artículo 25, numeral 1, inciso d) de la LGPP, dispone que los partidos políticos podrán utilizar los remanentes de financiamiento público y privado en ejercicios fiscales sucesivos y comicios locales o federales futuros.

Ante esta nueva disposición, consideré pertinente llamar a la reflexión del público y de los panelistas sobre sí, la permisión relativa a que los partidos políticos generen ahorros mediante sus remanentes, implicaría

una afectación al principio de equidad en la contienda. Lo anterior, ya que, a primera vista, podría inferirse que los partidos que mayores prerrogativas reciban estarán en mejor posición de “guardar” y administrar dichos recursos de cara a procesos comiciales futuros, en detrimento de aquellos institutos políticos que no cuenten con esos recursos remanentes.

De igual forma, apunté el hecho de que la reforma no expresa claramente si los recursos públicos pueden combinarse; a saber, si los remanentes provenientes de recursos públicos entregados para gasto ordinario pueden juntarse con los remanentes de recursos otorgados para su erogación, dentro de los procesos electorales. Este es un aspecto que también debe reflexionarse, pues debemos de tomar en cuenta que existe un etiquetamiento de recursos que debe respetarse, además de que, el otorgamiento y ejercicio de financiamiento público se rige por una temporalidad específica, bajo el principio de anualidad.

6. Prohibición de retirar candidaturas por omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña y campaña

En su artículo 229, numeral 4, de la LGIPE, la reforma eliminó la posibilidad de que los precandidatos puedan ser sancionados con la cancelación o pérdida de su registro, en caso de que rebasen el tope de gastos de precampaña fijado por la autoridad electoral; ahora establecen que solo serán sancionados en términos de lo establecido por la propia ley.

Sobre este tema, señalé que esta nueva disposición pareciera romper con varios principios en materia de fiscalización, ya que podría abrir la puerta a que no se vigile el origen y destino de los recursos que erogan quienes realizan una precampaña.

Recordé que, durante el proceso electoral 2020-2021, estuvieron en boga en la prensa dos sentencias emitidas por la Sala Superior —SUP-RAP-108 y acumulados, así como la SUP-JDC-623/2021 y acumulados—, por virtud de las cuales se canceló el registro de dos candidatos a la gubernatura de los estados de Guerrero y Michoacán, por haber omitido la entrega de sus informes de precampaña, con base en el argumento de que, en los estatutos del partido que los postulaba, no estaba prevista la existencia de una etapa de precampaña.

Sin embargo, lo cierto en esos asuntos fue que, tanto el INE como el TEPJF constataron en su momento la erogación de recursos por parte de dichos

actores políticos, que no habían sido debidamente notificados a la autoridad electoral. Ante dicha problemática y a la luz de la nueva disposición, pregunté a los presentes en el evento: ¿es válido no respetar la fiscalización, al mismo tiempo que se ata de manos al órgano que tiene la posibilidad y capacidad de velar efectivamente por los principios en la materia, al limitar su facultad reglamentaria e interpretativa?

Una vez más, señalé que todas estas aristas deben meditarse, y expresé mi deseo de que el legislador reflexione sobre ellas, de modo que realice los ajustes normativos necesarios para salvaguardar el principio de equidad en la contienda.

III. ¿Se neutraliza el régimen sancionador electoral?

1. Acotación de los actos anticipados de precampaña y campaña

Aparentemente, la reforma acota la acreditación de los actos anticipados de precampaña y campaña en *dos aspectos de sumo interés*: a) en cuanto al elemento temporal, ya que indica que sólo pueden realizarse a partir del comienzo del proceso electoral —y hasta antes de la etapa de precampaña y campaña, según corresponda—, por lo que pareciera que “no cuenta” lo que pasó previo a su inicio, y b) respecto al elemento subjetivo, pues establece que sólo se considerarán las manifestaciones expresas, directas y explícitas, echando abajo la doctrina judicial que el Tribunal Electoral ha construido en torno a los llamados “equivalentes funcionales”.

Por cuanto hace al *primer punto*, la reforma al artículo 3o. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que, los actos anticipados de *precampaña*⁶ y de *cam-*

⁶ La ley remite al artículo 227, el cual refiere que: “1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido. 2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular. 3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria

paña,⁷ serán aquellos que se realicen durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas⁸ o de las campañas,⁹ según corresponda.

Así, estimo que la reforma pareciera desentenderse de lo que pudiera suceder previo al inicio formal del proceso electoral; pero que, dada su cercanía, colocaría en una situación de riesgo la equidad en la contienda.

Lo anterior resulta importante porque hemos observado que, aún no ha iniciado el proceso electoral federal 2023-2024, y ya existen algunas personas que han sido señaladas como aspirantes a la Presidencia de la República; incluso en la Sala Superior del Tribunal Electoral han llegado asuntos derivados de denuncias por actos anticipados, y que hemos analizado, para determinar si tienen —o no— alguna incidencia en las condiciones equitativas en que debe desarrollarse la elección.

Ahora bien, sobre el *segundo punto*, la reforma exige pronunciamientos enteramente explícitos, al disponer que se actualizará la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, cuando los hechos o las manifestaciones “contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto

respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido”.

⁷ La ley remite al artículo 242, el cual refiere que: “1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. 2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. 3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”.

⁸ Previo a la reforma se establecían como actos anticipados de precampaña, las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso, que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

⁹ Previo a la reforma se establecían, como actos anticipados de campaña, los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

en contra o a favor de una precandidatura”, o “promuevan directa y explícitamente el voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o soliciten directa y explícitamente a la ciudadanía cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido”, respectivamente.

Al respecto, conviene recordar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que, no todas las actividades de proselitismo realizadas por los aspirantes, militancia, precandidaturas o candidaturas, fuera de los tiempos previstos para la precampaña y la campaña, pueden ser considerados, necesariamente, como actos anticipados, pues es necesario que se presente en las conductas el *elemento subjetivo* de la infracción.

En principio, para tener por actualizado el elemento subjetivo, es necesaria la existencia de un mensaje que haga un llamamiento inequívoco a votar por determinada opción política o, en su caso, a no votar por otra, esto es, a partir de “manifestaciones explícitas o inequívocas”.¹⁰

Sin embargo, en la Sala Superior hemos construido una sólida doctrina judicial, en la que establecimos que, el análisis de las autoridades sobre los elementos del mensaje, no puede reducirse únicamente a una tarea aislada y mecánica de revisión formal de palabras o signos —que indiquen “vota por X”—, sino que su estudio debe determinar si existe un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”; es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto, o si las expresiones emitidas estén parafraseadas de forma tal que, el mensaje que se envía, es el mismo, es decir, “vota por X”.

En aras de maximizar la libertad de expresión y garantizar una evaluación objetiva de los mensajes, las equivalencias funcionales deben estar debidamente motivadas y justificadas. Como metodología para su análisis, indicamos que la o el operador jurídico debe: *a)* precisar la expresión objeto de análisis; *b)* señalar la expresión que se utiliza como parámetro de la equivalencia, es decir, su equivalente explícito, y *c)* justificar la correspondencia del significado, considerando que esta debe ser inequívoca, objetiva y natural.

¹⁰ Jurisprudencia 4/2018, ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

De acuerdo con nuestra experiencia jurisdiccional, la doctrina descrita ha permitido: *a)* acotar la discrecionalidad y generar certeza sobre los actos que se estiman ilícitos, *b)* maximizar el debate público, y *c)* facilitar el cumplimiento de los fines de los partidos políticos, así como el diseño de su estrategia electoral y el desarrollo de sus actividades.

No obstante, *la reforma pareciera dar un paso atrás en este aspecto* al exigir que los posicionamientos anticipados solo se actualicen a partir de pronunciamientos directos y explícitos, lo que, desde luego, podría traducirse en un margen de impunidad y una consecuente afectación a la equidad en la contienda.

En el evento, también compartí una reflexión general en relación con la *viabilidad del actual modelo de comunicación política* y sostuve que éste debe evolucionar.

Recordemos que la reforma de 2007 dispuso una serie de reglas para que, los partidos políticos, tuvieran acceso a los medios de comunicación. En específico, dejó a cargo del entonces Instituto Federal Electoral el control y distribución de los tiempos del Estado en radio y televisión; a su vez, prohibió a los institutos políticos la contratación de espacios en tales medios, por sí o a través de terceros.

En mi consideración, la reforma fue necesaria en su momento. Sin embargo ya no tiene razón de ser, porque en la actualidad se traduce en una comunicación política anquilosada. Hoy, las redes sociales son la plataforma en que los entes políticos hacen campaña, por lo que estimo que debemos ir más allá y permitir una comunicación fluida entre candidaturas y ciudadanía.

Como ciudadanía, debemos exigir, a los actores políticos que pretenden acceder a un espacio de poder, que nos transmitan su ideología y la forma en que su actuar en el cargo público se traducirá en un beneficio para la sociedad; es decir, que la propaganda electoral incluya contenidos claros y de calidad.

Para aportar a la reflexión, señalaría que debemos analizar si, tras décadas de una evolución del sistema electoral, del entendimiento de los partidos políticos y de la madurez en la participación ciudadana, *es factible optar por un enfoque liberal*, en el que se maximice la libertad de expresión y, ante la presentación de denuncias por un posible posicionamiento anticipado, se valoren los hechos denunciados en cada caso concreto, *siempre con miras a proteger la equidad en la contienda*; esto es, lograr un equilibrio entre

el libre intercambio de ideas y el piso parejo para todas aquellas personas aspirantes a las candidaturas.

Confío en que, a través de este enfoque liberal, podemos maximizar tanto la libertad de expresión, como la equidad en la contienda, entendida como ese cúmulo de condiciones que hacen posible una competencia justa, sin entorpecer o anular la libertad ni el margen de acción que deben tener las opciones políticas en un proceso.

2. Imposibilidad de requerir a personas o entes que ejerzan periodismo fuera de proceso electoral

En esta temática, la reforma establece la incompetencia de autoridades electorales para requerir a personas, entes o cualquier otra figura que ejerza el periodismo, libertad de expresión y derecho de información, en cualquier medio convencional o digital, fuera de los procesos electorales.

De cierta manera, la reforma pareciera ir en la línea de lo que la Sala Superior ha definido como la presunción de licitud al ejercicio periodístico. Los criterios del Tribunal Electoral han establecido que, esa presunción, admite prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.¹¹

Sin embargo, me parece que tendríamos que reflexionar si, en este rubro, la reforma *limita la actividad de vigilancia fuera de proceso electoral, lo que podría dar lugar a simulaciones o manipulaciones*; lo anterior sin dudar de la capacidad ética de los medios periodísticos. Además, la reforma suprime la posibilidad de imponer medidas cautelares, las cuales son un instrumento valioso para acotar los efectos perniciosos de un acto, en tanto se resuelve el fondo.

IV. ¿Los medios de impugnación propuestos por la nueva ley son adecuados para brindar una tutela efectiva en este ámbito?

La reforma otorga una nueva legislación para la tramitación y sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral; pasamos de tener una

¹¹ Jurisprudencia 15/2018, PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.”

lista amplia de vías —RRV, JIN, REC, RAP, REP, JRC, JDC, JLI y JE—¹² a que los supuestos de procedencia se agrupen en solo cuatro de ellas —RRV, JLI, JRC y JE—. ¹³

Desde mi perspectiva, la simplificación de los medios de impugnación, con litigios más sencillos, puede implicar un beneficio importante, pues la cantidad de vías previstas antes de la reforma propiciaban en mayor medida la existencia de confusión en los justiciables.

En la Sala Superior advertimos, desde hace bastante tiempo, que la pluralidad de opciones que el sistema jurídico mexicano ofrecía a quienes intervienen en las controversias electorales, podía provocar que equivocaran el juicio o recurso, por lo que reencauzamos la impugnación a la vía procedente, a fin de hacer efectiva la garantía de acceso efectivo a la justicia.¹⁴

En mi convicción, esta simplificación de vías en conjunto con el aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas en el ámbito electoral permitirá resolver, con mayor rapidez, los juicios, ahorrar recursos materiales y humanos, facilitar a la ciudadanía el acceso real y efectivo a la justicia, y transparencia total del expediente.

Sin embargo, observo que *la reforma perdió la oportunidad para que, desde el ámbito legislativo, se fijaran reglas claras a favor de los particulares y obligaciones para los órganos de justicia, en materia de justicia digital.*

La relevancia del juicio en línea radica en que permite armonizar al menos dos derechos: de acceso a la justicia, así como a las tecnologías de la información y comunicación, previstos en los artículos 6° y 17 de la Constitución general, respectivamente; sin dejar de cumplir con los requisitos procesales exigidos por la ley procesal electoral.

La reforma solo prevé, de manera genérica, que el Tribunal Electoral implementará un sistema informático de justicia en línea a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar los medios de impugnación previstos en la nueva legislación,

¹² Recurso de revisión, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, recurso de apelación, recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, juicio de revisión constitucional electoral, juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, juicio laboral y juicio electoral.

¹³ Recurso de revisión, juicio laboral, juicio de revisión constitucional electoral y juicio electoral.

¹⁴ Jurisprudencia 1/97, MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA.

los cuales se podrán interponer y tramitar en todas sus etapas mediante dicho sistema, conforme a lo siguiente:

- Proveerá de un certificado de firma electrónica avanzada a quien así lo solicite.
- Correo electrónico como medio de notificación.
- El portal del Sistema del Juicio en Línea se pondrá a disposición de la ciudadanía, partidos y agrupaciones políticas, en el cual las partes podrán consultar el expediente electrónico, recibir notificaciones, atender los requerimientos.
- Las partes podrán adjuntar archivos electrónicos autenticados con su firma electrónica para acreditar cualquier hecho o personería, pero deben estar a las reglas generales y particulares previstas en esta Ley sobre el ofrecimiento y admisión de pruebas.

Lo positivo de la reforma es que permite, al Tribunal Electoral, aprovechar la experiencia que hemos adquirido en la tramitación del juicio en línea, pues ya contamos con la plataforma y su efectividad ha sido probada por los justiciables. Es un hecho conocido que la Sala Superior tuvo la necesidad de resolver el tema de la falta de regulación legal del juicio en línea a través de la emisión de Acuerdos Generales, en los que detallamos los mecanismos que tendrían que seguirse para la presentación, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, así como la celebración de audiencias y sesiones públicas.

- Los primeros pasos nos llevaron a la digitalización de 100,000 expedientes, y a la emisión del Acuerdo General 3/2020, por medio del cual se estableció el uso de la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación para suscribir acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite.
- Posteriormente, a través de los Acuerdos Generales 4/200 y 5/2020, autorizamos la celebración de sesiones públicas para la resolución de los medios de impugnación por el sistema de videoconferencias, así como la presentación en línea de las demandas de los recursos de reconsideración (REC) y de revisión del procedimiento especial sancionador (REP).

- Finalmente, con el Acuerdo General 7/2020, aprobamos la implementación y desarrollo del juicio en línea para la interposición de la totalidad de los medios de impugnación en materia electoral.

Al respecto, estimo que la lógica del Tribunal Electoral coincide con la reflexión del académico y abogado británico *Richard Susskind*,¹⁵ en cuanto a mantener una mentalidad abierta, porque si bien hay algunos escépticos en torno a la introducción de los avances tecnológicos en la función jurisdiccional, nadie puede negar que actualmente existe una mayor aceptación, que en febrero de 2020, entre servidoras y servidores públicos judiciales, y entre la propia ciudadanía, de que nuestra labor como tribunales se realizará de manera diferente en los próximos años.¹⁶

El autor resalta que los avances de la justicia digital a nivel mundial pueden clasificarse en dos categorías:

- Los tribunales que han automatizado sus procesos, llevando su actuar cotidiano de la esfera real a la virtual. En la cúspide de esa automatización se encuentra el juicio en línea.
 - Los juicios en línea son plataformas que lo que hacen es llevar lo físico al plano digital. Las partes siguen presentando sus demandas, las notificaciones se practican vía electrónica, las pruebas son ofrecidas por vía electrónica también. Es decir, los procesos son los mismos, pero llevados en diferente modalidad.
- Aquellos que han construido *auténticos tribunales online*, es decir, plataformas que van más allá de sólo automatizar procesos ya existentes dentro de los tribunales, sino que crean nuevos procedimientos judiciales y que, en algunos casos, pueden resolver casos mediante inteligencia artificial.
 - Estos tribunales *online*, como los define Susskind, *funcionan en diferentes etapas* y tienen como objetivo *primordial prevenir el conflicto jurídico*.

¹⁵ Autor de obras como “Tribunales online y la Justicia del futuro” y “El abogado del mañana”, ambas publicadas en 2020.

¹⁶ “El futuro de los tribunales”, en *The practice*. <https://thepractice.law.harvard.edu/article/the-future-of-courts/>

- En primer lugar, si las partes tienen un conflicto, entran al sistema de tribunal *online* y describen el problema que les aqueja (fase de diagnóstico).
- Inmediatamente, el sistema les ofrece información y les da un panorama sobre quién podría tener la razón jurídica de manera preliminar.
- Si las partes no llegan a un acuerdo, se despliega una fase de mediación, donde un funcionario de juzgado o personal certificado se pone en contacto con las partes, con el fin de mediar y que puedan alcanzar un acuerdo (fase de mediación).
- Si no se alcanza el acuerdo esperado, entonces se abre, propiamente, la fase de juicio en línea, en la que las partes establecen la relación procesal con un juez que resolverá su caso. Todo esto, de modo virtual: con audiencias por videoconferencia, notificaciones por correo electrónico o a través de la plataforma, etc.

Desde los inicios de la implementación del sistema de juicio en línea, las acciones en el Tribunal atendieron a la finalidad de privilegiar el acceso a una justicia cercana, y aprovechar las oportunidades que nos ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación para modernizar el sistema de impartición de justicia en materia electoral.

Así, la Unión Europea, el Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, llevan tiempo advirtiendo a los Estados que el acceso a la justicia “exige garantizar la existencia de métodos alternativos de resolución, así como la digitalización de procedimientos y gestión en juzgados y tribunales”¹⁷

Asimismo, un informe la Comisión Europea subrayó que, el primer factor constatado para la mejora de la calidad de un sistema judicial en términos de eficiencia, es la *modernización de los medios informáticos*; en particular de los sistemas de gestión procesal.¹⁸ Si tuviéramos que enlis-

¹⁷ Vilalta Nicuesa, Aura Esther, “El acceso a la justicia en tiempos del Covid-19”, en *The Conversation*, 29 de abril de 2020. <https://theconversation.com/el-acceso-a-la-justicia-en-tiempos-del-covid-19-136975>

¹⁸ Comisión Europea (2017), FICHAS TEMÁTICAS DEL SEMESTRE EUROPEO EFICACIA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en_0.pdf

tar las *principales virtudes* del juicio en línea, a partir de la implementación en el TEPJF, serían las siguientes:

- Recursos: El juicio en línea permite un correcto aprovechamiento de los recursos y la transparencia en las actuaciones del Tribunal.
- Ciberseguridad: El juicio en línea garantiza la ciberseguridad al proteger y resguardar en todo momento la confidencialidad de los usuarios, pues gracias a la FIREL o alguna otra *e.firma* sólo puede ingresar la persona autorizada para ello. El sistema está blindado, porque:
 - Autentifica la identidad de servidores públicos y de usuarios externos.
 - Asegura la inviolabilidad de los documentos que se alojan en el sistema.
 - Evita la impresión de documentos para ser firmados de manera autógrafa para remitirlos de forma digitalizada con posterioridad.
 - Reemplaza a la firma autógrafa, pero la firma electrónica tiene el mismo valor.
- Soporte técnico permanente: En el proceso de ingreso al sistema, las personas usuarias tienen el apoyo, por parte del área de soporte técnico, para resolver las dudas o inquietudes que les presenten además de que se encuentra disponible para consultar y descargar el “Manual del Usuario”, donde se detalla de manera clara, sencilla e ilustrada, cómo pueden obtener una cuenta y acceder al sistema.¹⁹
- Celeridad en los procesos: Su implementación tuvo un impacto significativo en la expeditéz de la impartición de la justicia electoral y elevó su calidad, al hacerla accesible a las personas, sin tener que acudir físicamente al TEPJF.
- Independencia tecnológica: Un logro importante de emplear la tecnología en el quehacer, tanto jurídico como administrativo en el TEPJF, es que, las plataformas con que contamos se desarrollan dentro de nuestra área de sistemas, con lo cual contribuimos al adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos que tenemos asignados.

¹⁹ El autor Richard Susskind habla de “servicios extendidos de los poderes judiciales”, como aquellos que son (o deberían ser) ofrecidos por los tribunales para guiar a las personas durante su proceso, los cuales podrían ser especialmente útiles en sistemas en donde existe la figura de la autorrepresentación y así incrementar el acceso a la justicia.

- Expediente electrónico: Actualmente, en el TEPJF, a través del Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA) es posible seguir la cronología de un expediente, desde el aviso de interposición del medio de impugnación que lo origina, la integración de constancias, el turno a alguna de las magistraturas, el informe que rinde la autoridad responsable, la sustanciación en la ponencia respectiva, el momento en el que ha sido circulado el proyecto de sentencia, si ha sido listado para su resolución, si forma parte del aviso de sesión pública, el sentido de su resolución y, finalmente, su ingreso al archivo jurisdiccional.
- Es importante señalar que, el expediente electrónico es para uso interno y externo, esto último a través del sistema del juicio en línea.
- Por tanto, las partes que así lo deseen, pueden interactuar con su contenido, lo cual lo convierte en un expediente electrónico avanzado.

Para finalizar, enlistaré un par de rubros que no abordó la reforma electoral, y estimo que el Tribunal Electoral tendrá que resolver, en aras de optimizar el mencionado sistema de juicio en línea, ya que la falta de legislación sobre el uso de las tecnologías de la información en la impartición de justicia electoral, no puede ser una barrera para su óptimo desarrollo:

- Hubiera sido positivo que el legislador estableciera directrices en la nueva Ley de Medios, para valorar pruebas aportadas digitalmente, así como para el desahogo de pruebas periciales, testimoniales y la confesional, por mencionar algunos ejemplos.
 - Actualmente, el sistema del juicio en línea, en cuanto al tema probatorio, está regulado de la misma manera como la SCJN reguló el amparo en línea.
 - Sin embargo, este aspecto sólo está previsto a nivel de Acuerdo General. En ese contexto, lo deseable hubiera sido que el legislador estableciera la forma en la que debería proceder el juzgador, si existe duda sobre la autenticidad de alguna documental pública, o bien, si se cuestiona alguna constancia digitalizada que se ofrece como original.
 - También, hubiera sido pertinente que el legislador estableciera en la nueva Ley de Medios las reglas para el desahogo de pruebas me-

- diante videoconferencias; por ejemplo, para el caso de los juicios laborales, para las audiencias de pruebas y alegatos.
- Otro aspecto que el legislador pasó por alto es el relativo a evidencias digitales; es decir, aquellas que surgen como datos electrónicos: conversaciones de WhatsApp, transacciones electrónicas —*compras en línea o movimientos bancarios virtuales*—, ubicaciones geográficas a través de sistemas como GPS, el contenido de un disco duro de una computadora o en una nube, o bien, un software malicioso conocido como *malware*, por mencionar algunos ejemplos.
 - Recordemos que toda actividad en internet y en medios electrónicos deja una huella que debe ser rastreable y que, quizás, puede ser ofrecida como prueba en un proceso judicial.
 - Quizás, también hubiera sido conveniente que el legislador previera la posibilidad de que existieran certificaciones digitales por medio de un código QR o un código de barras, que pudieran realizar las autoridades competentes o los notarios públicos, a fin de que estos documentos cuando se envíen por medios digitales no pierdan esa calidad, como sucede, por ejemplo, con los documentos físicos.
 - Hubiera sido deseable que el legislador previera mecanismos para asegurar que todas las personas sin distinción tuvieran acceso a internet.
 - Por ejemplo, ordenando normativamente que, en las oficinas de la autoridad administrativa electoral, o bien, en las de los tribunales electorales locales, existan módulos con equipo de cómputo y conexión a Internet para poder ingresar al sistema de juicio en línea.

En mi opinión, estas preguntas exigen un mismo punto de partida: necesitamos reglas claras, modernas, dinámicas y que garanticen una justicia pronta y completa.

El actual reto que enfrentan las autoridades electorales radica en evaluar la totalidad de los mecanismos a su alcance, para dar continuidad a la impartición de justicia; precisamente, en este contexto, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) —definidas como el conjunto de tecnologías que permiten el acceso, producción, tratamiento y comunicación de información de manera ágil, instantánea, digitalizada—, reducen la brecha entre justicia y ciudadanía.

V. Consideraciones finales

Finalmente, no quisiera dejar de reconocer la labor de la UNAM en la organización de estos foros y en el fomento de la divulgación de la materia electoral, la promoción de la cultura democrática y de los derechos político-electorales.

Sin duda, todos los aspectos abordados dentro de las diferentes memorias que integran este compendio, constituyen los puntos de mayor relevancia y discusión en relación al nuevo ciclo de reformas electorales coloquialmente conocidas como el “Plan b”, por lo que, este trabajo, constituye una aportación valiosa de cara a la sociedad; para que ésta conozca, a través de las opiniones de los principales especialistas en la materia, cuáles son los principales retos que podría enfrentar nuestro sistema político-electoral a futuro bajo este nuevo orden jurídico.

Además, debo resaltar que la organización del foro y la elaboración de la presente memoria se da en un inmejorable escenario, ya que la Máxima Casa de Estudios se ha caracterizado por ir a la vanguardia en cuestiones que interesan al país, y siempre se posiciona como una institución promotora del diálogo constructivo en torno a las temáticas electorales.

Destaco la importancia del diálogo abierto con el sector académico, pues toda autoridad electoral debe conocer la lente bajo la cual la academia observa los desafíos que tiene la democracia y las propuestas de solución que se plantean.

Cualquier cambio al orden jurídico en materia político electoral debe estar orientado hacia una dirección inequívoca: elevar los estándares democráticos de nuestro país. En el caso del Tribunal Electoral serán nuestros precedentes y nuestra experiencia lo que pondremos sobre la mesa para enriquecer cualquier cambio a futuro.

