

# Desafíos contemporáneos de la función electoral mexicana: Análisis y propuestas en el primer cuarto de siglo

Zyanya Guadalupe Avilés Navarro - Alejandro del Río Priede - Diego Emiliano Martínez Pavilla

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Coordinación





**Desafíos contemporáneos  
de la función electoral mexicana:  
Análisis y propuestas  
en el primer cuarto de siglo**

**Editorial**  
**TEPJF**

**Desafíos contemporáneos  
de la función electoral mexicana:**  
Análisis y propuestas  
en el primer cuarto de siglo

*Zyanya Guadalupe Avilés Navarro  
Alejandro del Río Priede  
Diego Emiliano Martínez Pavilla*

*Felipe Alfredo Fuentes Barrera*  
Coordinación

**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

México, 2025

*Desafíos contemporáneos de la función electoral mexicana:  
Análisis y propuestas en el primer cuarto de siglo*

1.<sup>a</sup> edición, 2025.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,  
04480, Coyoacán, Ciudad de México.  
Teléfono: 55-5728-2300.

[www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)  
[editorial@te.gob.mx](mailto:editorial@te.gob.mx)

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN: En trámite

Impreso en México.



# Directorio

## **Sala Superior**

Magistrado Gilberto de G. Bátiz García

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrada Claudia Valle Aguilasocho

## **Comité Académico**

Magistrado Gilberto de G. Bátiz García

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Fabiola Martínez Ramírez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

Dr. Luis Octavio Vado Grajales

Secretario Técnico Académico

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial



## Agradecimientos

Se expresa un profundo agradecimiento al doctor Miguel Covián Andrade por su acompañamiento durante la revisión de la obra; al licenciado Marcos Fuentes Hernández, por alentar la creatividad del equipo y confiar en su labor profesional e investigadora.

De igual forma, a Jessica Anahí Arriaga Chiapa por el material gráfico que ilustra las diferentes urnas electrónicas alrededor del mundo —presentes en el capítulo 2—; a Nadia Yvette Gutiérrez Martínez, por su valiosa colaboración en cada etapa de la investigación y redacción del libro, como parte de su servicio social en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); y a Humberto Isaac Rodríguez Herrera, Jorge Eduardo Mota Casillas y Ana Jacqueline López Brockmann, por su apoyo durante la etapa de revisión de estilo.

Finalmente, se reconoce a las familias de las personas autoras por su constante respaldo; al país, por brindar la educación superior que hizo posible esta obra; y al magistrado de la Sala Superior del TEPJF, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, por su impulso y guía en el desarrollo de este proyecto editorial.



# Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	9
<b>Capítulo 1. Modelo de comunicación política y libertad de expresión de las personas servidoras públicas</b> .....	21
1.1 Introducción .....	21
1.2 Principales críticas al modelo de comunicación política actual .....	24
1.3 Fines de la reforma constitucional de 2007 en materia de comunicación política .....	26
a) La influencia del dinero en los procesos electorales en torno al acceso a medios de comunicación .....	27
b) Calumnia e infamia .....	29
c) Promoción personalizada y la prohibición de propaganda gubernamental .....	30
1.4 La línea jurisprudencial del TEPJF .....	32
a) La razón jurídica: neutralidad en el uso de recursos públicos vs neutralidad comunicativa del funcionariado público .....	36
Caso Horst Seehofer (2 BvE 1/19) .....	39
Caso Angela Merkel (2 BvE 4/20 y 2 BvE 5/2020) .....	40
b) La razón fáctica: progresiva obsolescencia del modelo de comunicación política ante la nueva realidad comunicativa en México y el mundo .....	43

1.5 Reflexiones finales .....	47
a) Abandonar el principio de imparcialidad y neutralidad en su vertiente comunicativa .....	48
b) Repensar la figura de revocación de mandato en cuanto a las restricciones a la libertad de expresión y promoción que posee actualmente .....	51
c) Esportización .....	52
Referencias .....	56
Libros .....	56
Publicaciones periódicas y reportes .....	57
Otras publicaciones .....	58
Comunidades online .....	59
<b>Capítulo 2: Voto electrónico generalizado .....</b>	<b>61</b>
2.1 Introducción .....	61
2.2 Modalidades y principales obstáculos para su implementación .....	63
2.3 El voto electrónico en el mundo .....	68
a) Estonia .....	69
b) Bélgica .....	71
c) Brasil .....	72
d) Emiratos Árabes Unidos .....	74
e) Filipinas .....	76
f) India .....	78
g) Estados Unidos de América .....	80
2.4 El voto electrónico en México .....	84
a) Desarrollo de las urnas electrónicas (2005–2023) .....	85
b) Voto por internet .....	88
c) El proceso electoral 2023–2024: uso de la urna electrónica en sede consular y voto por internet para mexicanos residentes en el extranjero .....	92
2.5 Reflexiones finales .....	95
a) Propuestas de mejora de la urna electrónica 7.0 del INE para su implementación con alcances generales a futuro .....	96
b) Evaluar la creación de una aplicación para el voto por internet .....	98

Referencias .....	102
Libros .....	102
Publicaciones periódicas .....	103
Otras publicaciones .....	104
Comunidades online .....	108
<b>Capítulo 3: Justicia Digital</b> .....	<b>111</b>
3.1 Introducción .....	111
3.2 Concepto y alcances de la justicia digital .....	113
3.3 Automatizar funciones judiciales o crear Tribunales en Línea .....	115
a) El <i>Civil Resolution Tribunal</i> de la Columbia Británica y el <i>Condominium Authority Tribunal</i> de Ontario .....	118
b) <i>Traffic Penalty Tribunal</i> de Inglaterra y Gales .....	122
c) Los tribunales inteligentes de China y las aplicaciones móviles de microcortes .....	123
d) Otros poderes judiciales e instituciones que han adoptado sistemas de ODR .....	127
3.4 Automatización del Poder Judicial en México .....	130
a) Poder Judicial de la Federación .....	132
i. Herramientas de automatización del entonces Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito .....	132
ii. Amparo en línea .....	135
b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .....	136
i. Proceso de automatización del TEPJF antes de la pandemia .....	136
ii. Automatización durante y después de la pandemia .....	140
3.5. El juicio en línea en materia electoral .....	144
a) El juicio en línea a nivel federal .....	145
b) Juicio en línea estatal y SISGA-E .....	156
3.6. La inteligencia artificial en los tribunales .....	158
3.7. Inteligencia artificial en el TEPJF .....	161
3.8. Reflexiones finales .....	165
a) Adopción de mecanismos de solución de controversias como parte integral de los procesos de administración de justicia .....	167

b) Concientización y capacitación de personas litigantes sobre el uso de los juicios en línea .....	169
c) Eliminación de dobles procesos o pasos innecesarios .....	170
d) Continuar con la creación y perfeccionamiento de sistemas auxiliares de la función judicial a partir del aprovechamiento de la inteligencia artificial .....	171
e) Actualización de los instrumentos normativos en algunas materias .....	172
f) Un plan nacional para la modernización de los poderes judiciales ....	172
Glosario .....	175
Referencias .....	179
Libros .....	179
Publicaciones periódicas y artículos .....	179
Otras publicaciones .....	181
Comunidades online .....	186
<b>Capítulo 4: Desórdenes informativos e inteligencia artificial .....</b>	<b>187</b>
4.1 Introducción .....	187
4.2 Concepto de inteligencia artificial .....	189
a) IA ligada a habilidades humanas vs ia ligada a resultados o capacidades .....	191
b) IA débil, general y superior .....	192
c) IA predictiva, generativa e hipermodal .....	195
4.3 Desórdenes informativos .....	195
a) Clases de desórdenes informativos .....	196
b) ¿Los otros tipos de desórdenes informativos no inciden en el proceso? .....	199
c) Amenazas híbridas .....	200
4.4 Influencia e impacto de la desinformación en los procesos electorales .....	204
4.5 La inteligencia artificial generativa y las <i>deepfake</i> en las campañas políticas: un nuevo nivel de desinformación .....	206
a) Retos y riesgos del uso de ia generativa .....	207
b) Casos de <i>deepfake</i> .....	210

4.6 Mecanismos de combate a los desórdenes informativos .....	213
a) Combate de las compañías de redes sociales a la desinformación: entre una moderación basada en la libertad individual y la intervención .....	213
b) La función de los tribunales frente al problema .....	217
c) Herramientas del Instituto Nacional Electoral para garantizar la veracidad electoral .....	224
4.7 Reflexiones finales .....	225
Glosario .....	232
Referencias .....	236
Libros .....	236
Publicaciones periódicas .....	236
Otras publicaciones .....	240
Comunidades en línea .....	244

**Capítulo 5. Intervención del crimen organizado en los procesos**

<b>electorales</b> .....	247
5.1 Introducción .....	247
5.2 Análisis conceptual del crimen organizado .....	250
5.3 Intervención del crimen organizado en otras latitudes .....	254
a) Italia: la cooptación de candidaturas y autoridades electas .....	254
b) Mali y Georgia: financiamiento ilícito .....	259
c) Níger: regiones desvinculadas del centro y con poca presencia estatal .....	262
d) Colombia: cooptación de organizaciones políticas .....	264
e) El Salvador: uso de violencia selectiva .....	267
5.4 Principales métodos y motivaciones del crimen organizado para incidir en las elecciones .....	269
5.5 El crimen organizado y los procesos electorales en México .....	271
a) Puntos de inflexión en la intervención del crimen organizado en las elecciones mexicanas .....	272
b) Una reflexión comparada entre nuestro país y los ya estudiados .....	277

5.6 Los casos Michoacán (SUP-JRC-166/2021 y acumulados) y Tamaulipas (SUP-JRC-101/2022): la flexibilización probatoria para enfrentar el problema desde los tribunales .....	282
a) Caso Michoacán .....	282
b) Caso Tamaulipas .....	286
5.7 Reflexiones finales .....	287
a) Acciones que competen únicamente a las autoridades electorales .....	288
1. Nulidades: continuar con la flexibilización probatoria .....	288
2. Fiscalización de ingresos y gastos .....	289
i. Descentralización del sistema de fiscalización .....	290
ii. Introducir inteligencia artificial en las labores de auditoría y revisión que lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral .....	291
iii. Crear una división especializada .....	292
b) Acciones y nuevas figuras que deben ser evaluadas por el legislador .....	293
1. Disolución de autoridades por nexos con el crimen organizado .....	293
2. Partidos políticos: hacia una mayor responsabilidad de las dirigencias .....	298
c) Acciones que competen principalmente a los poderes ejecutivos en sus tres ámbitos .....	299
1. Recobrar la presencia del Estado: entre la autonomía y la presencia del centro .....	300
2. Estrategias de seguridad electoral: hacia la protección de aspirantes a cargos de elección popular y la flexibilización de requisitos para activar el protocolo de seguridad .....	302
Referencias .....	305
Libros .....	305
Publicaciones periódicas .....	306
Otras publicaciones .....	309
Comunidades en línea .....	311

## Introducción

En el último lustro, el rápido avance tecnológico, la profundización de los procesos de globalización, las nuevas estrategias de campaña y una sociedad permanentemente expuesta a la información, han sido cuatro factores que han modificado profundamente el desarrollo de los procesos electorales en todo el mundo, así como el comportamiento de los actores políticos.

La organización referente en el mundo, en cuanto a procesos electorales International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional), ha diagnosticado, de la mano de reconocidos expertos, algunos problemas estructurales que enfrentan las democracias en la actualidad, como consecuencia de las circunstancias prevalecientes, las cuales comprometen seriamente, el funcionamiento de los regímenes democráticos, incluso en algunos casos de larga tradición.

En varias regiones del mundo, principalmente en el sureste asiático y América Latina, se han observado altos niveles de violencia vinculados con la intervención de grupos criminales para influir en la función electoral. A ello se suma un notorio aumento de casos de violencia de género.

Además, se advierten altos niveles de polarización política que, incluso, han comprometido temporalmente la estabilidad de las instituciones en países como Brasil o Estados Unidos —con la toma de sus respectivos congresos y otras sedes institucionales—, o bien, en el

Reino Unido, tras el referéndum que llevó a la salida de ese país de la Unión Europea, luego de una intensa campaña negativa en contra del bloque comunitario.

Dentro de ese proceso de polarización, las redes sociales han desempeñado un papel determinante como canales a través de las cuales pueden amplificarse fácilmente los desórdenes informativos con el único propósito de manipular o viciar el voto de la ciudadanía en favor o en contra de una determinada opción política.

Esta afirmación no debe entenderse como escepticismo ni como un reproche frontal hacia las redes sociales —pues estas han servido a la democracia al brindar espacios horizontales para la pluralidad y la disidencia frente a las narrativas oficiales—, sino únicamente como un reconocimiento de su naturaleza dual, capaz de dañar los procesos electorales ante el uso negativo que le están dando actores privados, gobiernos nacionales e incluso países extranjeros, con la intención puramente pragmática de obtener la victoria en una contienda política.

A la par de la violencia y la polarización, —derivadas en buena medida de los desórdenes informativos— amplificadas en redes sociales, existe un tercer elemento relevante a nivel internacional: la alta conflictividad en las elecciones, ocasionada por el abuso de los cauces institucionales. Es cada vez más patente la negativa de los candidatos a reconocer públicamente su derrota y su insistencia en recurrir a los tribunales encargados de revisar la validez de las elecciones para generar una narrativa conveniente o intentar, legítimamente aunque con pocos elementos, anular el resultado electoral que les ha sido desfavorable.

De esos tres retos a nivel internacional tratan, precisamente, tres de los cinco capítulos de la presente obra: el capítulo 3, relativo a la transformación digital que han experimentado los poderes judiciales en el mundo y en México —especialmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— como una vía para hacer frente al cada vez mayor nivel de conflictividad comicial; el capítulo 4, que aborda los desórdenes informativos y la inteligencia artificial generativa que está causando desconcierto entre los electores en torno a la veracidad de la información que reciben; y el capítulo 5, relacionado con la intervención del crimen organizado en las elecciones.

Por su parte, los primeros dos capítulos abordan temas que atañen o interesan únicamente a la función electoral mexicana, en el presente o

en un futuro cercano. El capítulo 1 aborda la rigidez del modelo de comunicación política actual, especialmente el llamado principio de neutralidad e imparcialidad de las personas servidoras públicas, el cual se ha erigido, en la práctica, como una exigencia de imparcialidad comunicativa de los funcionarios del Estado, a pesar de sus fines originales.

El capítulo 2, se relaciona con los sistemas de votación electrónica —principalmente la urna electrónica— que han implementado varios países de forma generalizada desde hace décadas. Esta última sección reviste particular relevancia, dada la posibilidad de que en los próximos años México implemente el voto mediante urna electrónica en todo su territorio.

Cada época plantea nuevos desafíos en todos los ámbitos. La función electoral enfrenta los suyos y no permanece —ni debe permanecer— estática ante ellos. En ese contexto, es necesario abordar temas amplios, complejos y, en algunos casos, controvertidos que pueden afectar negativamente a la función electoral, con el fin de encontrarles solución.

En cada uno de los cinco capítulos que la componen, las personas autoras —tres jóvenes abogados que laboran dentro de mi ponencia en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— acuden a experiencias comparadas, estadísticas y a la hermenéutica jurídica, con el fin de encontrar solución a los obstáculos que cada sección representa para nuestro sistema de elecciones.

Se trata, por tanto, una obra con un sentido analítico y propositivo que puede ser de interés para todo público, pero con mayor énfasis, para quienes están familiarizados con el sistema electoral mexicano y las dolencias que lo aquejan en este primer cuarto del siglo XXI y en un futuro cercano.

En el marco de un posible nuevo ciclo de reformas electorales y de profundos cambios institucionales en el país, considero que esta aportación será relevante para el análisis y la discusión de las modificaciones que estén por venir, así como para alimentar la curiosidad intelectual de quienes exploren su contenido.

*Felipe Alfredo Fuentes Barrera*  
Magistrado de la Sala Superior  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



# Capítulo 1.

## Modelo de comunicación política y libertad de expresión de las personas servidoras públicas

Alejandro del Río Priede

**Sumario:** 1.1. Introducción. 1.2. Principales críticas al modelo de comunicación política actual. 1.3 Fines de la reforma constitucional de 2007 en materia de comunicación política. a) Influencia del dinero en los procesos electorales, particularmente en el acceso a medios de comunicación. b) Calumnia e infamia. c) Promoción personalizada y prohibición de propaganda gubernamental. 1.4 La línea jurisprudencial del TEPJF. a) La razón jurídica: neutralidad en el uso de recursos públicos vs. neutralidad comunicativa del funcionariado público. b) La razón fáctica: progresiva obsolescencia del modelo de comunicación política ante la nueva realidad comunicativa en México y el mundo. 1.5 Reflexiones finales. a) Abandonar el principio de imparcialidad y neutralidad en su vertiente comunicativa. b) Repensar la figura de revocación de mandato en cuanto a las restricciones a la libertad de expresión y promoción que posee actualmente. c) Esportización.

### 1.1 Introducción

En todo sistema democrático resulta fundamental la existencia de condiciones y reglas que propicien una continua circulación de información e ideas hacia la ciudadanía, pues de ello depende, en buena medida, la formación del criterio individual y, por ende, la posibilidad de emitir un voto informado al acudir a las urnas.

En los procesos de circulación de información e ideas de carácter político o electoral interviene una multiplicidad de actores: desde la

propia ciudadanía, los medios de comunicación o las asociaciones civiles, hasta los partidos políticos, las candidaturas o las propias autoridades electorales.

En México, el modelo de comunicación política ha sido un aspecto central del diseño del sistema electoral que rige actualmente los procesos democráticos del país. La reforma constitucional de 2007-2008 modificó profundamente la relación entre los medios de comunicación, los partidos políticos y las candidaturas —actores centrales para la difusión de ideas dentro de los procesos comiciales—.

Como suele ocurrir con los cambios del orden jurídico, dicha reforma constitucional obedeció a transformaciones específicas de la realidad en un contexto y momento determinados.

A casi dos décadas de la promulgación de la reforma de 2007-2008, es posible observar con mayor claridad los efectos —positivos y negativos— del modelo de comunicación actual, al margen de las válidas motivaciones que impulsaron su aprobación.

La discusión en torno al modelo de comunicación política continúa vigente y resulta indispensable con el fin de elevar la calidad del sistema democrático. Ello requiere no solo el análisis del entramado normativo vigente y sus consecuencias —como ya lo han realizado diversas personas autoras—, sino también una mirada crítica a la jurisprudencia electoral en este ámbito.

La reforma al modelo de comunicación política de 2007-2008 implicó tres cambios fundamentales relacionados con el acceso a medios y las *modalidades* de la comunicación electoral, cuyo objetivo principal fue garantizar condiciones de equidad en dicho acceso y en la emisión de propaganda política.

En primer lugar, se reguló el papel de la autoridad administrativa electoral como administradora única de los tiempos del Estado en radio y televisión. En consecuencia, se prohibió tanto a los partidos políticos como a las personas físicas y morales la contratación directa de propaganda política. De esta manera, los partidos políticos únicamente pueden acceder a los medios a través de los tiempos públicos oficiales —artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base III, apartado A—.

Antes de esta reforma, cada partido político contrataba directamente los espacios en radio y televisión, lo que generó críticas por la falta de

acceso equitativo entre partidos, fomentando un contexto de desigualdad durante campañas (Salgado Rodríguez, 2024). La regulación buscó corregir esta situación para asegurar una presencia equitativa de los partidos en los medios (Buendía Hegewisch y Azpiroz Bravo, 2011). *La reforma electoral de 2007-2008 y la comunicación política en México*. México: Instituto Federal Electoral.

En segundo término, se estableció la prohibición para cualquier actor político de realizar expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos, o bien, que calumnien a las personas. Con ello, se pretendió evitar las estrategias sustentadas en la descalificación del adversario mediante las denominadas *campañas negras*, basadas en la calumnia y en mensajes denigrantes o difamatorios.

Finalmente, y con particular relevancia para este capítulo, para garantizar los principios de neutralidad e imparcialidad en el uso de recursos públicos se dispuso: i) la prohibición de publicidad gubernamental —de cualquier institución pública— durante las campañas electorales federales y locales; ii) que la propaganda pública debe tener carácter institucional y, por ello, no podrá ser personalizada —es decir, contener la voz e imagen de las trabajadoras y trabajadores del sector público—; y, iii) la obligación de aplicar con *imparcialidad los recursos públicos*, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos —artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— (Buendía Hegewisch y Azpiroz Bravo, 2011).

En primer lugar, este capítulo abordará las principales críticas formuladas al modelo de comunicación política vigente desde 2007, por diversas personas especialistas en la materia. En segundo término, se hará un recuento de los fines de dicha reforma, con el objetivo de identificar las auténticas intenciones del legislador en materia de comunicación política, específicamente respecto al principio de neutralidad e imparcialidad de las funcionarias y funcionarios públicos consagrado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con lo anterior en cuenta —y como tercer punto—, se hará un repaso de los principales criterios que conforman la línea jurisprudencial de la Sala Superior del TEPJF en relación con dicho principio; además, se analizará su evolución y modulación en el tiempo, con el objetivo de observar si tales criterios se ajustan a las intenciones originales del legislador constitucional.

Posteriormente, se abordará la posible obsolescencia de dicho modelo de comunicación a la luz de la realidad política y tecnológica actual, y se ofrecerán algunas propuestas para dotarlo de mayor flexibilidad, con el propósito de adaptarlo a los nuevos fenómenos comunicacionales presentes en el ámbito electoral.

## **1.2 Principales críticas al modelo de comunicación política actual**

Desde su establecimiento, el modelo de comunicación política ha suscitado diversas críticas por parte de especialistas en la materia electoral. Cabe señalar que las críticas abordadas son aquellas surgidas con posterioridad a la aprobación de la reforma, sin dejar de considerar que las modificaciones aprobadas en 2007 generaron cuestionamientos previos por parte de las concesionarias de radio y televisión, quienes sostenían, en términos generales, que dicha reforma pondría en riesgo la libertad de expresión (Astudillo, 2012), al propiciar la rectoría del Estado sobre los formatos y contenidos difundidos durante las campañas, a partir de los tiempos que dispusiera el entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

En primer lugar, se ha señalado que el modelo vigente resulta sumamente rígido, lo que ha impactado de forma negativa en la circulación de ideas (Guerrero y Moreno, 2020), al haber estrechado el debate público mediante una pauta confeccionada por la autoridad electoral administrativa que ha dejado escaso margen para la modificación ágil de los contenidos originalmente presentados por los partidos políticos. Estas críticas se han centrado en cuestionar al modelo desde un punto de vista funcional.

Otros especialistas han enfocado su atención en los efectos de su aplicación, particularmente la proliferación excesiva de *spots* durante las campañas políticas, lo que ha derivado en la saturación del espacio informativo con mensajes superficiales y sumamente simples que desvalorizan ideas políticas, trivializan los problemas o cargan de emotividad las propuestas de los actores políticos (Echeverría Victoria, 2023) sin incentivar

la participación ciudadana ni ofrecer al electorado los elementos necesarios para ejercer un voto informado y objetivo.

El fenómeno de *espotización* que ha caracterizado a la comunicación política en México ha sido señalado por diversas personas especialistas (Zorrilla Mateos, 2014) desde la promulgación de la reforma constitucional en materia comicial. Dicho proceso se encuentra documentado detalladamente en diversos estudios (Echeverría Victoria, 2023), los cuales comparan el número de espacios contratados por equipos de mercadotecnia en campañas publicitarias del sector privado consideradas exitosas, con el número de *spots* difundidos durante una campaña electoral, evidenciando que estos han generado animadversión entre el electorado debido a su excesiva cantidad en periodos muy breves.

Además de los cuestionamientos derivados del diseño del modelo de comunicación política por su diseño, Echeverría Victoria (2023) ha señalado otros factores contextuales que han contribuido a exacerbar dichas limitaciones, como la tendencia, aún vigente de que muchos medios de comunicación actúen como canales difusores de información gubernamental, —especialmente en el ámbito local— por razones comerciales, o por falta de autonomía en la labor periodística en diversas regiones del país.

Asimismo, se ha observado un aumento sustancial en el uso de las redes sociales que, lejos de ser debidamente aprovechado por los partidos políticos para comunicar de manera efectiva ideas y propuestas a la sociedad, se ha empleado para reproducir los sesgos o vicios de la comunicación política tradicional difundida en radio y televisión, como las denominadas *campañas negras* o los contenidos cargados de emotividad —y no de racionalidad—.

Otros académicos, como Madrazo Lajous (2023) han centrado su atención en el impacto de la calumnia como un “injerto” del modelo clásico de comunicación política, así como en el excesivo formalismo del TEPJF al aplicar las normas que rigen la actividad comunicacional en materia política (pp. 64-65), destacando la importancia de la jurisprudencia como un elemento capaz de mitigar o exacerbar los efectos del modelo de comunicación política.

Todas estas críticas resultan pertinentes a 17 años de la promulgación de la reforma constitucional de 2007. No obstante, existe otro aspecto del modelo de comunicación política vigente que merece una

amplia reflexión y que ha sido introducido principalmente, por la vía de la jurisprudencia electoral: el principio de neutralidad de las personas que ejercen un cargo dentro del servicio público.

### 1.3 Fines de la reforma constitucional de 2007 en materia de comunicación política

La reforma constitucional de 2007 que estableció, entre otras cosas, el modelo de comunicación política actual tuvo como colofón la inequidad en el acceso a medios de comunicación por parte de las diversas fuerzas políticas por razones financieras —pues cada partido debía acordar con la correspondiente concesionaria los términos, condiciones y costos para difundir sus *spots* o hacer llegar las propuestas de campaña de sus candidaturas en cualquier otro formato—.

Como consecuencia, los partidos con mejores relaciones con las concesionarias y una posición financiera favorable, tuvieron mayor acceso a radio y televisión, mientras que las fuerzas minoritarias o con poca preferencia por los medios y sus ejecutivos encontraban dificultades.

Un segundo aspecto relevante tuvo que ver con la frecuente promoción de servidores públicos en funciones, o bien con el uso de propaganda gubernamental para beneficiar a una determinada candidatura que era afín a los intereses del gobierno en turno.

Asimismo, otra cuestión a resaltar que dio pie a la reforma fue el hecho de que la campaña de la elección presidencial inmediatamente anterior —la de 2006— estuviera enmarcada en una serie de mensajes negativos que se difundían con la única intención de dañar la imagen de determinada candidatura sin sustento alguno.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Uno de los *spots* más controvertidos fue denominado “ladrillos, segundo piso, Obrador”, en el cual se hacía alusión al endeudamiento que contrajo el entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador para construirlo. En el promocional se observaba un muro de tabiques que decían “segundo piso, pensiones de la tercera edad”, distribuidores viales. El muro se derrumbaba y se expresaba que López Obrador era un peligro para México.

Otro *spot* célebre fue el denominado “avestruz”, en el cual se exponían los desaciertos de López Obrador durante su gobierno en el Distrito Federal y durante la campaña con una avestruz que llevaba la cabeza al suelo y decía de forma reiterada “complot” (Pérez, 2013).

La importancia de abordar estas tres cuestiones a futuro —inequidad en el acceso a medios, uso de los tiempos y recursos del Estado para promocionarse a sí mismo o a un tercero afín y las campañas negativas— cobró especial fuerza debido a la cerrada diferencia de votos que existió entre el primer y el segundo lugar de la mencionada contienda presidencial.

### **a) La influencia del dinero en los procesos electorales en torno al acceso a medios de comunicación**

A lo largo del debate de la reforma constitucional de 2007 se hacen patentes las intenciones por resolver estos tres problemas clave. Desde la exposición de motivos se menciona a manera de síntesis, que:

“...quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición establecida como norma en nuestra Constitución de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones” (Secretaría de Servicios Parlamentarios [SSP], 2008, p. 6).

Asimismo, se observa una marcada preocupación del órgano revisor de la Constitución por la mediatización y el costo de las campañas, así como por el hecho de que los procesos políticos se hayan comercializado.

Durante el debate del dictamen puesto a consideración del Senado en segunda lectura, el senador Alejandro González Yáñez dijo:

...en primer término, se busca reducir el costo generado por la mediatización y la espotización de las campañas electorales[...] El proceso que estábamos viviendo no ofertaba ideas. Ofertaba productos de la mercadotecnia política como si fuesen productos comerciales[...] No nos engañemos. A algunos medios electrónicos de comunicación no les interesa la democracia. A esta “telecracia” antidemocrática sólo les interesa el dinero; y han hecho del proceso electoral un mercado para la realización de un vil negocio a costa de los ciudadanos” (SSP, 2008, p. 97)

Por su parte, el senador Carlos Navarrete Ruiz mencionó:

Yo me quiero referir a la columna vertebral de la reforma, a la esencia de la reforma, a la importancia mayor de la reforma que estamos discutiendo. Se trata ni más ni menos de impedir que a partir del 2009 el poder del dinero, el poder del dinero legal, por encima del escritorio, que el IFE le entrega a los partidos políticos, pero también el dinero ilegal que llega por debajo de los escritorios en efectivo a las oficinas de las empresas de radiodifusión y de televisión, el poder del dinero de origen incierto, el poder del dinero sea expulsado de la lucha por el poder en México, y que establezcamos normas y reglas que permitan que los políticos en campaña, los candidatos en búsqueda del voto popular se concentren con sus partidos, con sus afiliados, con sus simpatizantes en la promoción de ideas, de programas, de proyectos para convencer a cada mexicano y a cada mexicana de la viabilidad de su proyecto político, pero que lo hagan con instrumentos transparentes, y terminar de tajo con la carrera al despeñadero que todos los políticos llevamos varios años recorriendo, de la búsqueda incesante de dinero a como dé lugar, incluso vendiendo el alma al diablo con tal de conseguir el dinero que se nos pide para poder aparecer en la televisión, en la radio y en las campañas electorales. (SSP, 2008, p. 103).

En su intervención, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera comentó:

La reforma, en sí, permite agregar calidad a nuestra democracia al permitir que sean los votos, sólo votos, y no el dinero lo que cuente y se cuente[...] A vista aún están las secuelas provocadas por la iniquidad y el uso indiscriminado del dinero para salvaguardar intereses particulares, ¿Qué se defiende? ¿El país de los *spots* o los *ratings*, o el derecho de los ciudadanos a obtener información que sirva para orientar sus decisiones?. (SSP, 2008, pp. 106-107)

El senador Santiago Creel Miranda explicó al momento de tomar la palabra:

El asunto es claro, no hay que darle vueltas. La reforma constitucional puesta a consideración a todos nosotros, versa esencialmente sobre los límites que debe tener el dinero en la política[...] Esta reforma limita al dinero en la política, porque ninguna persona podrá comprar *spots* o anuncios políticos para romper con la equidad en las contiendas electorales. (SSP, 2008, p. 110).

Dentro del debate en la Cámara de Diputados, este punto también fue constantemente retomado por los legisladores. El diputado

Raymundo Cárdenas Hernández afirmó que la reforma brindaría mayores oportunidades de participación política a las clases medias y bajas del país (ssp, 2008, p. 110), pues con el anterior modelo de comunicación política era necesario tener dinero para pagar a las televisoras y radiodifusoras la publicidad de campaña.

Finalmente, el diputado Ricardo Cantú Garza recordó cómo los partidos políticos recibían millonarias sumas de dinero (ssp, 2008, p. 226) que muchas veces eran criticadas por los medios de comunicación, sin mencionar que gran parte de esos recursos tenía como destino final a las propias televisoras y radiodifusoras.

### **b) Calumnia e infamia**

Respecto al segundo tema de preocupación total en materia de comunicación política, el senador Francisco Agundis Arias mencionó acerca de la reforma que: "...la calumnia, la infamia y el odio, no deben ser nunca más instrumentos entre la clase política y entre los generadores de opinión, si queremos evitar la destrucción de la República" (ssp, 2008, p. 101).

Otro de los senadores que hizo alusiones sobre el tema fue el senador Manlio Fabio Beltrones, quien mencionó citando a Jorge Carpizo:

La libertad de expresión —dice— no es el derecho a mentir; no es un sinónimo de difamación y calumnia; no es el derecho a desdibujar la realidad; no es el derecho a confundir a la audiencia; no es el avasallamiento a otros derechos humanos; no es la sustitución de tribunales y el derecho a crear nuevas inquisiciones. (ssp, 2008, p. 107).

El senador Pedro Joaquín Coldwell comentó:

...sí hay un propósito en la reforma de elevar la calidad de ese discurso político, de propiciar el debate como el intercambio de las ideas y cerrar el paso a que, disponiendo de recursos económicos, se pueda recurrir a la compra de *spots* para denigrar instituciones, partidos políticos o personas. (ssp, 2008, p. 134).

En la Cámara de Diputados, este fue un tema igualmente recurrente, retomado por varios legisladores.<sup>2</sup>

### **c) Promoción personalizada y la prohibición de propaganda gubernamental**

Al referirse a los fines de la reforma el senador Arturo Núñez Jiménez afirmó:

La prohibición a las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno para realizar propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social durante las campañas electorales, salvo las excepciones de ley, y el impedimento en todo tiempo para que dicha propaganda gubernamental sea utilizada para la promoción personalizada de cualquier servidor público. (ssp, 2008, p. 116)

Por su parte, el senador Pablo Gómez señaló acerca de este tema que: “El primer punto del proyecto que se consulta al Senado es el establecimiento de una norma para impedir que con recursos públicos los servidores del pueblo, las funcionarias y funcionarios públicos y los gobernantes realicen sus propias precampañas y campañas políticas” (ssp, 2008, p. 127).

Dentro de la minuta con proyecto de decreto de la Cámara de Diputados se afirmó (ssp, 2008) que la inclusión de tres bases al artículo 134 constitucional era de suma relevancia, pues, por una parte, se establece la obligación de las funcionarias y funcionarios públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la contienda y, por otra, se busca poner fin a la indebida práctica de las personas servidoras públicas de utilizar propaganda para la promoción personal con los tiempos del Estado.

Al pasar la reforma a la Cámara de Diputados, este tema continuó como uno de los más recurrentes, resaltándose que la Cámara Baja tenía que decidir si seguiría permitiendo que alcaldes y gobernadores de

---

<sup>2</sup> Como Ricardo Cantú Garza, quien recordó la campaña calumniosa y de miedo emprendida contra el entonces candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador en 2006 (ssp, 2008, p. 226).

todos los partidos promovieran su imagen a través del derroche de recursos públicos.<sup>3</sup>

De todo lo anteriormente reseñado es posible concluir que, en relación con el modelo de comunicación política actual, el órgano revisor persiguió tres fines principales:

1. Evitar la influencia del dinero, tanto de procedencia legal como ilegal, en el acceso a medios de comunicación, específicamente en radio y televisión, y generar en su lugar un esquema que propiciara una mayor equidad en cuanto a dicho acceso, a través de la rectoría del entonces Instituto Federal Electoral para repartir los tiempos del Estado entre los distintos partidos políticos y candidatos.
2. Evitar la propagación de campañas negras, dedicadas únicamente a denostar o calumniar a candidatos.
3. Garantizar que no se usen recursos públicos o los tiempos estatales para influir en la contienda electoral o promocionar la imagen de un determinado funcionario público en el cargo, mediante la emisión de propaganda gubernamental o la celebración de informes de labores.

Estos tres objetivos fueron plasmados a nivel constitucional (Congreso Constituyente, 1917). Los primeros dos puntos se cristalizaron dentro del artículo 41 inciso III, en sus apartados A, B y C, mientras el tercero se hizo patente a través del artículo 134 constitucional en los últimos tres párrafos.

Se ha reconocido como un hecho detonante de la reforma el que el presidente Vicente Fox hiciera varias menciones al candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Andrés Manuel López Obrador, a lo largo de la campaña, con frases como “hay que cambiar de jinete y no de caballo” (Pérez, 2013), implicando que el sufragio de los ciudadanos no debía inclinarse por el candidato opositor a su partido.

Si bien se coincide en que esto formó parte del contexto social y político previo a las modificaciones de 2007, lo cierto es que el principio

<sup>3</sup> Como el diputado Cruz Pérez Cuéllar, quien mencionó: “Tenemos que decidir si reforzamos la democracia impidiendo el derroche insultante que hacen alcaldes, gobernadores —de todos los partidos— promoviendo su imagen personal, pensando en qué elección o qué nuevo puesto quieren ocupar” (ssp, 2008, p. 2019).

de neutralidad ha derivado más de una interpretación de las autoridades electorales con la emisión de acuerdos de neutralidad por parte del INE y de una línea jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Los documentos legislativos que dieron forma al modelo de comunicación actual no mencionan al expresidente ni su participación de manera relevante. Su intervención en el proceso electoral previo a la reforma ha tenido más impacto en la interpretación de las autoridades electorales que en el texto mismo de la reforma. Ha sido la propia Sala Superior del TEPJF quien, a través de diversos precedentes, equiparó la intervención y asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas a un uso indebido de recursos públicos, con el fin de encuadrar la conducta dentro de la infracción contenida en el artículo 134 constitucional.

La línea jurisprudencial trazada en relación con el principio de neutralidad e imparcialidad de las funcionarias y funcionarios públicos no ha estado exenta de reflexión, con el fin de dotar de mayor flexibilidad al fenómeno que representa la participación de actores políticos que ocupan algún cargo en alguna de las ramas del Estado.

#### **1.4 La línea jurisprudencial del TEPJF**

Con el paso de los años, la Sala Superior ha delineado jurisprudencialmente las reglas en torno a la libertad de expresión de las trabajadoras y trabajadores del sector público y su asistencia a eventos proselitistas, sobre la base del principio de neutralidad antes mencionado.

- En un inicio la Sala Superior estableció una prohibición tajante respecto de la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas, con independencia de si el día en que acudían era hábil o inhábil (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], SUP-RAP-74/2008 y SUP, RAP-75/2008, 2008).<sup>4</sup> Cabe precisar que

---

<sup>4</sup> En lo que interesa, se estableció: “en dicho fallo, esta Sala Superior sostuvo que la investidura de un funcionario existe durante todo el período de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no y, por ello, tal investidura es susceptible de afectar al electorado que participa en actos en donde intervenga dicho funcionario.”

en dichos precedentes se estableció que dicha restricción no implicaba una violación a la libertad de expresión, pues esta no es ilimitada y requiere ser restringida para evitar presión o coacción a los electores.

- Posteriormente, la Sala Superior determinó que la presencia de un funcionario junto a candidaturas en un evento quebrantaba el principio de neutralidad (TEPJF, SUP-RAP-91/2008, 2008), debido a que, en muchas ocasiones, el funcionario ostenta una relación jerárquica por su cargo en la comunidad, así como una posición privilegiada de acceso a medios de comunicación que puede generar iniquidad en la contienda.
- Años después, se reconoció como válido que asistieran en días inhábiles, de acuerdo con la jurisprudencia 14/2012<sup>5</sup> (TEPJF, Jurisprudencia 14/2012, 2012), pues esa situación no implica un uso indebido de recursos públicos, sino el ejercicio de las libertades de expresión y asociación de las que gozan las empleadas y empleados gubernamentales.
- Luego, el TEPJF consideró que podían asistir a eventos en días hábiles, fuera de su jornada laboral (SUP-RAP-147/2011, 2011), bajo una lógica de protección a la función pública. Asimismo, y en consonancia con lo anterior, se estableció que no era válida su asistencia en días hábiles, pues su sola presencia suponía un uso indebido de recursos públicos (SUP-RAP-67/2014 y acumulados, 2014), al implicar un descuido de sus labores y la posibilidad de coaccionar a los electores; criterio construido, igualmente, sobre la base de una protección a la función pública.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> De rubro: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY (Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley, 2012).

<sup>6</sup> En la sentencia se mencionó que existió una violación al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c) u f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente en ese momento, ya que los servidores públicos distrajeron sus funciones a efecto de acudir a un acto proselitista, lo cual es contrario a las disposiciones mencionadas, considerando también lo dispuesto en el artículo 41 constitucional que reconoce entre los principios rectores de la materia el de imparcialidad, así como a los criterios sostenidos por la Sala Superior.

- Tampoco los exentaba de esa prohibición el hecho de que solicitaran licencia sin goce de sueldo (TEPJF, SUP-RAP-52/2014 y acumulado, 2014), ya que independientemente de ese hecho, la distinción entre días hábiles e inhábiles se encontraba claramente definida por la legislación.
- Recientemente, el TEPJF ha sostenido un criterio diferenciado respecto de quienes ostentan el cargo de legisladores y demás servidores públicos:
  1. Pueden asistir a eventos proselitistas en días y horas hábiles, mientras no descuiden el desempeño de sus actividades legislativas (SUP-REP-162/2018 y acumulados, 2018).
  2. Para servidores con actividades permanentes, se considera que asistir a un acto proselitista constituye un uso indebido de recursos públicos, sin importar el horario o si solicitaron licencia (SUP-REP-88/2019, 2019).

Con esto, se observa que la Sala Superior ha flexibilizado y modulado la prohibición prevista en el artículo 134 constitucional, pasando de una prohibición tajante de la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas y expresiones de estos sobre los procesos políticos en curso, a una postura que distingue circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Dicha flexibilización se ha construido, como ha sido patente, no solo bajo la premisa de evitar la coacción o influencia en el electorado —cuestión netamente electoral—, sino también bajo una visión de protección de la función administrativa y representativa que ejercen, en cada caso, las personas titulares de los distintos órganos.

Mención especial requiere el caso SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015 que declaró la nulidad de la elección a la gubernatura de Colima, entre otras razones, debido a la intervención del gobernador de dicha entidad federativa, a través de funcionarios locales directamente subordinados a él durante diferentes etapas del proceso electoral (TEPJF, SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, 2015).

La derivación del principio de neutralidad se hizo bajo el entendido de que existía una norma dentro de la Constitución del Estado de Colima que vedaba expresamente la intervención del gobernador en las elecciones —y la consideraba como una causal específica de nulidad— (Congreso del Estado de Colima, 2019), lo que de acuerdo con la Sala

Superior tutelaba la celebración de elecciones auténticas y libres, pues evita que la voluntad de la ciudadanía esté sujeta a presión o coacción alguna por parte de funcionarios estatales. Asimismo, en la sentencia se razonó que dicho enunciado normativo protegía también la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad en la contienda.

Al pronunciarse sobre el artículo 134 constitucional la Sala Superior consideró que esta norma constituye una orientación general para que todas las funcionarias y funcionarios públicos de la Federación, las entidades federativas y los municipios se conduzcan con imparcialidad y respeten la equidad en los procesos comiciales que se llevan a cabo en su ámbito de gobierno o competencia.

Con ello, la Sala Superior reconoció que, si bien el artículo 134 constitucional se circunscribe a la aplicación de recursos públicos, consideró que era posible desprender de él la exigencia para que exista una actuación imparcial del funcionariado público, particularmente en cuanto a su capacidad de actuar o pronunciarse públicamente sobre hechos o acontecimientos que conciernen a la contienda electoral.<sup>7</sup>

Ese precedente fue el que dio paso a la jurisprudencia V/2016 de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA) (TEPJF, 2016).

Por su parte, la Sala Superior ha emitido una serie de precedentes que, en la práctica, no solo han vedado la intromisión de los órganos estatales en las elecciones propiamente o que las empleadas y empleados gubernamentales descuiden sus funciones en pro del activismo electoral —ambas, intenciones loables—, sino que han prohibido en los hechos la expresión de todo servidor público en relación con la actividad electoral.

Se considera que dicho efecto debe ser ponderado y pensado en la evolución de dicha línea jurisprudencial por dos razones: una jurídica y otra fáctica.

<sup>7</sup> En el caso de Colima, la Procuraduría General del Estado había detenido a tres brigadistas ligados a un partido político que se encontraban en un evento proselitista de promoción de un candidato y llevó a cabo una conferencia de prensa con el fin, según la Sala Superior, de inhibir la comisión de esas conductas, lo que es una intromisión de un poder público en el proceso comicial.

### **a) La razón jurídica: neutralidad en el uso de recursos públicos vs neutralidad comunicativa del funcionariado público**

La razón jurídica debería obligar al operador jurídico a distinguir entre la neutralidad en el uso de recursos públicos —*expresamente prevista en el artículo 134 constitucional*— y la neutralidad comunicativa del funcionariado público —*desarrollada principalmente en la doctrina jurisprudencial de la Sala Superior*—.

La neutralidad en términos de expresión de las trabajadoras y trabajadores del sector público no se ajusta en un sentido estricto a la letra del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, pues este se refiere, expresa y específicamente, a la imparcialidad en el uso y administración de los recursos públicos a cargo de los gobiernos o entes públicos, sin hacer alusión alguna a las opiniones de las personas funcionarias que los integran.

La intención del órgano revisor de la Constitución en 2007, en este ámbito fue, como se ha mencionado evitar la injerencia del dinero público desde los órganos del Estado o de cualquier institución pública, a favor de quienes los encabezan —para posicionarse frente al electorado con miras a una futura candidatura— o para apoyar a una tercera persona que muestre afinidad —o incluso parentesco como se ha visto en la práctica— con quienes ostentan un cargo.

Lo anterior, ya que los recursos económicos, materiales y humanos constituyen elementos determinantes para el desarrollo de una campaña —y, por consiguiente, para un eventual triunfo—, lo que explica que la inyección de dinero público sea una preocupación de primer orden y una amenaza real a la equidad en la contienda si se da a gran escala.

A partir de las interpretaciones realizadas por la Sala Superior, las cuales han estado basadas en ciertas premisas, como equiparar a los funcionarios como un bienes públicos o señalar que su sola posición o cargo dentro de la sociedad implica, en automático, presión o coacción hacia el electorado, se ha centrado el análisis de muchos casos en las expresiones de los funcionarios, cuando lo cierto es que la valoración por parte de las autoridades jurisdiccionales debería ceñirse al posible uso indebido de recursos de las personas contribuyentes para beneficiar a determinada candidatura.

Es decir, las denuncias de los actores políticos, así como el ejercicio de la facultad investigadora del INE y el análisis del TEPJF en el marco de procedimientos sancionadores habrían de enfocarse —como de hecho ocurre en muchos casos— en conductas como la aplicación indebida de programas sociales durante el proceso electoral, la compra de material utilitario con recursos públicos, la entrega en cualquier modalidad de bienes o efectivo propiedad de la Federación o de las entidades federativas para beneficiar a una determinada campaña, el acarreo de funcionarios a eventos proselitistas o el aprovechamiento masivo de servidores públicos para cualquier actividad político-electoral con los salarios que les paga el Estado, en detrimento de las funciones que realizan.

En ese sentido, se considera que la línea jurisprudencial de la Sala Superior ha acertado en flexibilizarse en función de días hábiles y no hábiles en la asistencia de funcionarios públicos a eventos proselitistas, observando un posible uso indebido de recursos públicos; sin embargo, dichos precedentes han acotado el problema a la asistencia de ciertos servidores públicos de relevancia a eventos proselitistas y sus acciones —tanto verbales como no verbales—, perdiendo el enfoque en torno al uso de recursos públicos de forma más o menos generalizada para favorecer a una candidatura determinada y quebrantar la equidad en la contienda.

Incluso, se considera acertado que se sancione a las personas titulares de los ejecutivos por ordenar a cuerpos de funcionarios a su disposición, como la policía, que realmente intimiden, coaccionen o limiten de cualquier forma el voto o las preferencias de la ciudadanía al constituir esto un uso indebido de capital humano que está siendo financiado con recursos públicos para beneficiarse.

En ese sentido, como podrá advertirse, no se pugna jurídicamente por la desaparición o abandono del principio de imparcialidad y neutralidad de las empleadas y empleados gubernamentales en todas sus facetas, sino únicamente por su aplicación estricta y apegada al espíritu de la reforma; el combate al “dinero” de procedencia exógena a los procesos comiciales como lo mencionaron las y los legisladores que aprobaron la reforma constitucional, abandonando el efecto restrictivo que han tenido los precedentes para la libertad de expresión y en la participación política de las funcionarias y funcionarios públicos.

Por tanto, se estima necesario realizar una distinción clara entre la imparcialidad y neutralidad en cuanto al uso de recursos públicos expresamente mandatada por vía gramatical y teleológica por la norma fundamental, y la exigencia de neutralidad en el campo de la libertad de expresión como lo ha hecho la Sala Superior.

Para esta distinción resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Alemania que, incluso, fungió como uno de los fundamentos para la construcción jurisprudencial del principio de neutralidad en el precedente de Colima. En particular, el TEPJF recogió la sentencia 2 BvE 1/76, que prohibió la influencia de los órganos del gobierno en los procesos electorales.

En ese precedente, el Tribunal Constitucional estimó que los recursos financieros del Estado provienen de la ciudadanía sin importar su ideología política (Schwabe, 2009), por lo que deben emplearse para el bien común con objetividad y no para la promoción de un partido o candidatura en concreto que se encuentre conteniendo por un cargo.

En efecto, la jurisprudencia alemana ha considerado que existe una clara división entre el gobierno y los partidos políticos que participan en una contienda, al poseer funciones distintas. Por un lado, el gobierno es el responsable de la administración pública, por otro, a los partidos políticos les corresponde, en el contexto de una contienda electoral, la formación de la opinión, criterio y voluntad ciudadana. Ello conlleva a que los órganos de gobierno y los partidos políticos no se identifiquen ni influyan entre sí, ni existan recursos públicos del primero hacia el segundo con el fin de preservar el principio de equidad en la contienda o la igualdad de oportunidades —*Chancengleichheit*<sup>8</sup>— entre los diferentes partidos o candidaturas.

Sin embargo, y como bien lo apunta Tello Mendoza (2023), es importante precisar que la jurisprudencia alemana no prohíbe toda expresión de las trabajadoras y trabajadores del sector público en relación con los procesos electorales o políticos, sino que permite que

---

<sup>8</sup> Este concepto consiste en la igualdad de oportunidades entre los distintos actores políticos que contienden en una elección, principalmente en términos de acceso a financiamiento público. Ello no implica que todos los partidos deban poseer el mismo número de ingresos, sino que se garantice un mínimo de igualdad entre institutos políticos (Deutscher Bundestag, 2009) Es el equivalente al principio de equidad en la contienda sobre el que se fundamenta el sistema electoral mexicano,

puedan opinar sobre la coyuntura fuera del desempeño de sus funciones (pp. 30-31). De hecho, el Tribunal Constitucional alemán ha permitido, además, que el funcionariado público asista a mítines y eventos de carácter partidista y se expresen al respecto, debido a que su calidad de actores políticos y no solo estatales.

Por otra parte, recientemente el Tribunal Constitucional alemán ha conocido de dos casos relevantes que han dejado en evidencia la evolución de esta línea jurisprudencial, afinándola con nuevos elementos, así como la disidencia de algunos de sus miembros con consideraciones que vale la pena evaluar en nuestro país.

### **Caso Horst Seehofer (2 BvE 1/19)**

En este caso, el ministro del Interior Horst Seehofer se refirió a un incidente en el *Bundestag* en el que la fracción parlamentaria del partido ultraderechista Alternativa para Alemania (AfD por sus siglas en alemán) llevó a cabo acciones irrespetuosas y agresivas contra el presidente de la República Federal (Juracademy.de, 2020). La entrevista del ministro fue subida a las redes sociales oficiales del ministerio que encabezaba y, de ahí, replicada por otros medios de comunicación, lo que motivó la denuncia del partido mencionado contra el funcionario.

El Tribunal Constitucional estableció, como se ha dicho, que los miembros del gobierno no están excluidos de la contienda política en todo momento (Bundesverfassungsgericht, 2020), pues pueden expresarse fuera de su función oficial. Tampoco se actualiza la violación al principio de neutralidad por el hecho de que se perciba a dicho ministro en su doble papel —político/funcionario— al momento de dar la entrevista, sino que la violación a la equidad tiene lugar por el uso de recursos públicos a cargo de la oficina que dirige, toda vez que el resto de contendientes no posee los medios oficiales para promocionar sus dichos.

Es decir, la conducta reprochable al ministro federal no fueron sus expresiones, las cuales, de hecho, se consideraron admisibles, dado que estaban encaminadas a proteger a las instituciones y los valores constitucionales sobre los que se basa el Estado alemán, sino el uso de las redes sociales del Ministerio —un bien público— para difundir la entrevista objeto de la denuncia.

Con este precedente, el Tribunal Constitucional alemán ha hecho, en años recientes, una distinción más fina entre la actividad informativa y de relaciones públicas del gobierno en aquellos casos en donde es necesaria una defensa de las instituciones frente a ataques de ciertos partidos, en contraposición con una postura estricta del principio de neutralidad en su acepción comunicativa.<sup>9</sup>

### **Caso Angela Merkel (2 BvE 4/20 y 2 BvE 5/2020)**

Este caso tuvo su origen en una conferencia de prensa celebrada por la entonces canciller alemana Angela Merkel durante una visita oficial a Sudáfrica el 6 de febrero de 2020 (Bundesverfassungsgericht, 2022). En dicha conferencia de prensa, la otrora jefa de gobierno se refirió a la nueva formación del gobierno de la región de Turingia como una cuestión “preliminar” que quería abordar antes de iniciar el evento formalmente.

Calificó de lamentable el hecho de que algunos parlamentarios estatales de su partido, la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), decidieran pactar con los ultraderechistas del denominado partido Alternativa para Alemania (AfD), un instituto político que, según la canciller, se encontraba vetado como opción para negociar cualquier tipo de asociación legislativa.<sup>10</sup> Calificó el hecho como lamentable y mencionó que habría que revertir las acciones de sus correligionarios.

Al conocer del caso, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional determinó que la canciller había vulnerado el principio de neutralidad y con ello la equidad de oportunidades, pues su dicho se había dado durante el desarrollo de sus funciones como jefa de gobierno, particularmente

---

<sup>9</sup> Un caso similar resuelto por la Sala Superior fue el SUP-REP-90/2018 y SUP-REP-91/2018, acumulados, en el cual, un precandidato a la presidencia de la República —Ricardo Anaya— denunció diversas publicaciones o comunicados de prensa vinculados con él, en el portal de Internet del Gobierno federal, en particular, en la sección de la Procuraduría General de la República. En ese caso, la Sala Superior consideró que sí se acreditaba el uso indebido de recursos públicos, pues a través de la página oficial de un ente público, se difundió información para desprestigiarlo.

<sup>10</sup> Cabe señalar que la asociación parlamentaria de la CDU y el AfD llevó a Thomas Kemmerich del partido liberal demócrata (FDP) a ser designado como ministro presidente de Turingia. Sin embargo, su gobierno solo duró un mes luego de su renuncia, dada la polémica generada por la coalición de socios de gobierno que le hizo acceder al cargo

en el ejercicio de sus facultades de representación del gobierno alemán en el exterior.

La Sala ponderó, por un lado, el principio de capacidad de acción de la canciller para definir la política pública y la política exterior, así como el principio de estabilidad del gobierno federal, determinando que sus expresiones no estaban amparadas por dichos principios. Si bien se encontraba en el exterior y posee la atribución de externar posiciones a la comunidad internacional, estaba igualmente obligada como otras funcionarias y funcionarios públicos, a guardar neutralidad sobre lo sucedido en el interior y abstenerse de referirse negativamente a un partido político, calificando como impensable o lamentable que la asociación parlamentaria con él se hubiera concretado.

De esa forma, el Tribunal Constitucional determinó que la canciller había incurrido en una falta al haber influido, a través del uso de una atribución exclusivamente conferida a ella —y a ningún actor político más—, en un asunto de naturaleza política. También se le reprochó el uso de medios informativos del gobierno federal para hacer eco de sus expresiones, pues ello implicaba un uso indebido de recursos públicos.

La decisión causó posiciones diversas y fue tomada por mayoría de cinco contra tres jueces de la Sala. Para efectos del presente capítulo, resulta interesante el voto de la jueza Astrid Wallrabenstein (Bundesverfassungsgericht, párrs. 32-50), quien esbozó algunos puntos relevantes cuestionando el principio de neutralidad, tal como ha sido entendido por la mayoría del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, esta jueza mencionó que la doctrina judicial del Tribunal Constitucional sobre el principio de neutralidad ha ido ampliando sus alcances injustificadamente a contextos en los que no se lleva a cabo propiamente un proceso electoral —pues las expresiones de la canciller no se dieron durante el desarrollo de unas elecciones directas, sino con motivo de la formación de un gobierno regional en un momento posterior a la expresión de la voluntad popular—. En ese sentido, el principio de neutralidad se ha erigido como un deber de observancia general dirigido a todas las empleadas y empleados gubernamentales en sus labores de promoción de la acción gubernamental o de relaciones públicas.

Por otro lado, la interpretación del Tribunal Constitucional ha tenido como efecto evaluar constantemente el contenido de las expresiones del funcionariado público, dependiendo de si el funcionario declara “de forma

oficial” o en el uso de alguna facultad que le confiere el cargo, o si se da en el contexto de una opinión política de carácter partidista o fuera del cargo, lo que se ha desviado de la finalidad tutelada por la imparcialidad.

Para esta jueza constitucional, esta dicotomía creada jurisprudencialmente no es correcta, pues la labor de gobierno es, por definición, política y en una democracia regida por un sistema de partidos, la coexistencia entre política y gobierno no es un problema ni debe causar polémica. La fijación de temas y preocupaciones del gobierno, la selección de expertos para desempeñar cargos, la evaluación de argumentos y políticas públicas son decisiones del liderazgo en turno de un país que nunca son neutrales, sino que están basadas en influencias y percepciones personales de la realidad.

La ciudadanía percibe a los políticos en el gobierno en su doble función —funcionario/político ligado a un partido— y espera que la acción gubernamental esté influenciada por la visión del partido que llevaron al poder en procesos electorales pasados.

Con ello en cuenta, según Wallrabenstein, la ciudadanía espera de sus políticos una neutralidad muy específica que consiste en que los funcionarios ejerzan eficazmente la labor administrativa y no usen recursos públicos propios de su encargo para beneficiarse o quebrantar la equidad en la contienda.

Por tanto, las declaraciones de los miembros de un gobierno sobre una situación política específica no están sujetas al deber de neutralidad. La jueza reconoce la importancia de que en una campaña electoral los políticos en el cargo no se valgan de recursos públicos para promoverse, pues ello pone en peligro la igualdad de oportunidades políticas. Asimismo, consideró importante que esa prohibición subsista, pues protege la imagen de las instituciones, evitando que los políticos en el cargo den la impresión de que un órgano del Estado les pertenece.

Sin embargo, ello no justifica que se prohíba a miembros del gobierno expresarse sobre cuestiones políticas, pues el hecho de que un gobierno implemente programas o acciones de gobierno sobre la base de su ideario partidista es necesario para la formación de la voluntad popular que debe expresarse en cada proceso electoral.

Como se observa, la línea jurisprudencial trazada por el Tribunal Constitucional alemán, similar en algunos aspectos a la de México empieza a ser revisada por algunos miembros del propio Tribunal, quienes

sostienen, que sus alcances deben ceñirse estrictamente al uso de recursos públicos.

### **b) La razón fáctica: progresiva obsolescencia del modelo de comunicación política ante la nueva realidad comunicativa en México y el mundo**

La segunda razón para reflexionar sobre la línea jurisprudencial en relación con el principio de neutralidad en la labor comunicativa de las personas servidoras públicas, así como otros aspectos del modelo de comunicación política, guarda relación con los cambios en la realidad social de la segunda década del siglo XXI.

Si bien dentro de la exposición de motivos de la reforma de 2007 se hizo alusión al avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como uno de los elementos que justificaba la creación del nuevo modelo de comunicación política, lo cierto es que dichas modificaciones estuvieron dirigidas a regular el acceso a la radio y la televisión, dejando fuera a las redes sociales.<sup>11</sup>

Como lo ha señalado Madrazo Lajous (2023), el modelo de comunicación política actual se encuentra envejeciendo a gran velocidad, como consecuencia de los notables cambios en el ecosistema comunicativo que han surgido debido a las TIC y, específicamente, a las redes sociales, pues estas han atomizado la posibilidad de crear contenido (pp. 64-65).

Además, el desplazamiento de los medios tradicionales de comunicación por las redes sociales ha sido advertido y documentado en otras latitudes, lo cual debe ser observado como una tendencia que tiene y tendrá implicaciones a corto y mediano plazo en el contexto mexicano.

En las últimas tres décadas, el ecosistema de comunicación política en Estados Unidos, sede de las mayores compañías de redes sociales ha experimentado un cambio profundo. El hecho de que las redes sociales dejaran de ser simples espacios para contactar amistades o crear redes

---

<sup>11</sup> Esto se debe a que, algunas de las primeras plataformas de redes sociales se fundaron durante esta época. MySpace surgió en 2003. Facebook debutó el 4 de febrero de 2004 en la Universidad de Harvard, pero se desarrolló globalmente hasta septiembre de 2006. YouTube y Twitter fueron creadas hasta la segunda mitad de 2006, pero hasta 2008, la primera llegaría a adoptar el uso de la plataforma por parte de los candidatos

de conocidos, para fungir como herramientas amplificadoras de propaganda política, ha supuesto un punto de inflexión en la forma como se llevan a cabo las campañas (Owen, 2019), al permitir que cualquier persona con acceso a la red pueda externar su opinión sin mayor limitante de entrada o de salida, lo que ha sido causa de una sustitución del monopolio que ejercían los medios de comunicación tradicionales en el ámbito comunicativo décadas atrás.

La campaña de Barack Obama en 2008 fue ejemplo de la importancia de las redes sociales en el ámbito político-electoral, pues se enviaba contenido personalizado o dirigido a grupos poblacionales específicos y, posteriormente, ellos se encargaban de compartirlo al resto de los sectores sociales, lo que generó un efecto amplificador.

A partir de la mencionada campaña se ha constatado el desplazamiento de los medios tradicionales en favor de las redes sociales en ese país. Entre 2005 y 2008 solo el 20.00 % de la población ocupaba ocasionalmente internet para buscar o recibir contenido de carácter político. Para 2018, ese número ascendió hasta el 68.00 % (Owen, 2019), mientras que los medios tradicionales, como los periódicos impresos, la radio y la televisión, perdían preferencia entre el electorado.

A partir de la célebre campaña de Barack Obama, varios partidos de otros países desarrollados siguieron la apuesta por las redes sociales como medio predilecto para comunicarse con los votantes (Luque Ortiz y Cano Alarcón, 2021), lo que reforzó la tendencia mundial de otorgarle a las redes sociales un lugar central en la comunicación política actual.

La nueva lealtad mediática del público estadounidense y de otros países como España —particularmente entre los votantes más jóvenes y de mediana edad— ha generado una mayor apuesta de los partidos políticos al manejo de las redes sociales durante la campaña. A lo largo de las elecciones estadounidenses de 2016, el movimiento de derecha conocido como *Tea Party* (Partido del Té) invirtió todos sus recursos en el rubro de comunicación política en redes sociales, dejando fuera de su estrategia a los medios tradicionales, lo que a la postre demostró ser un acierto porque mantuvo la atención de un gran número de votantes en favor de Donald Trump, al mismo tiempo que causó que los medios tradicionales de comunicación se vieran obligados a replicar los

mensajes de dicha facción para mantener informado al público no usuario de redes sociales.<sup>12</sup>

Por su parte, en la región latinoamericana existen ejemplos claros de ese desplazamiento, como en Argentina, Chile, Colombia y Perú (Instituto Reuters, 2024), en donde los medios de difusión de noticias en línea y las redes sociales se han convertido en los medios predilectos de información, por encima de los canales tradicionales de comunicación.

En el caso de México, dicha tendencia coincide con la de otros países de la región. El 64.00 % de las personas mexicanas ha confesado recibir noticias e informarse principalmente en redes sociales, frente al 39.00 % y el 18.00 % que consulta la televisión o los medios impresos, respectivamente (Gutiérrez-Rentería, 2024).

Lo anterior ha llevado a los partidos políticos a erogar grandes cantidades de dinero de forma progresiva para publicidad en redes sociales, así como a usar tecnología de punta, como inteligencia artificial (IA) de tipo generativa, para crear contenido de carácter político-electoral llamativo para cautivar al electorado.

Durante las elecciones mexicanas de 2024 se observó no solo un aumento en el gasto de los partidos políticos en redes sociales, sino también el uso de IA, particularmente, en el caso de la candidata Xóchitl Gálvez, para posicionarse en dichos espacios.<sup>13</sup>

Por otro lado, durante estos últimos años, tanto el expresidente Andrés Manuel López Obrador, como la otrora candidata Claudia Sheinbaum buscaron una relación inmediata de mayor cercanía con el electorado, donde los medios tradicionales de comunicación se convierten en amplificadores del fenómeno comunicacional que, por sí solo, constituyen las llamadas “conferencias mañaneras”.

La necesidad de los políticos actuales de comunicarse directamente con sus sociedades constituye una tendencia mundial. Barack Obama, Donald Trump, Narendra Modi o Hillary Clinton (T01 World

<sup>12</sup> Otro partido que se ha caracterizado por adoptar una estrategia de comunicación política preponderantemente centrada en redes sociales ha sido Vox, quien ha apostado principalmente por la red social Instagram y se ha consolidado como una de las principales fuerzas políticas de España con dicha estrategia (Sánchez, 2023).

<sup>13</sup> Esto se debe a que durante la campaña a la presidencia de la república, la candidata mencionada hizo consistentemente uso de IA generativa para la producción de sus promocionales.

Desk, 2024) han sido figuras políticas que han sabido capitalizar en gran medida la inmediatez y sencillez que las redes sociales les ofrecen para vincularse o posicionarse con el electorado.

En el marco de esta era de la información que se vive, la cual se encuentra caracterizada por herramientas de comunicación virales, flexibles, accesibles y de escala global, es necesario adoptar una mayor liberalidad en torno a la comunicación política, con el fin de propiciar una mayor circulación de información y, de esta manera, un mejor criterio de la ciudadanía.

Consciente de tal cambio de realidad comunicativa que experimenta el mundo y el país, Fuentes Barrera (2023) ha propuesto que el TEPJF adopte una interpretación evolutiva de la línea jurisprudencial antes señalada, que coincida con las transformaciones que han sido incorporadas por las redes sociales a los procesos electorales, con el fin de potenciar la participación política de servidores públicos y el derecho a la información de la ciudadanía (pp. 69-78).

En ese sentido, ya no es suficiente ni justificable que la sola presencia de un funcionario público —con determinado cargo— en un evento proselitista conlleve la violación automática de esa imparcialidad, ni siquiera cuando esa participación política sea activa por tomar la palabra en tribuna o desde cualquier otro lugar.

El magistrado Fuentes Barrera(2024), al igual que la jueza Wallrabenstein, sostiene que la imparcialidad establecida en la reforma de 2007 se relaciona con el uso de recursos públicos, pero no con restricciones a la libertad de expresión del funcionariado público por la calidad o posición de una determinada persona en el gobierno. Para el magistrado, las expresiones de las trabajadoras y trabajadores del sector público no deben estar sujetas a más estándares que el respeto a los derechos de terceras personas y los límites mínimos a este derecho establecidos tanto en el orden jurídico nacional, como en las convenciones internacionales. El magistrado mencionó en el marco de una conferencia:

...El 134 constitucional, si bien habla de imparcialidad y neutralidad, se refiere al uso de recursos públicos para no romper con el principio de equidad en la contienda, pero esto no le veda la posibilidad de las trabajadoras y trabajadores del sector público de ejercer su libertad de expresión... Tenemos, insisto, un sistema prohibitivo en este sentido, diseñado o reforzado quizá con la interpretación que hizo la Sala Superior.

Dejemos al político hacer política y al ciudadano recibir información de ese político. Y ver si el político lo convence y se gana su voto. Eso creo que es lo que busca nuestra Constitución (Canal Tribunal Electoral TEPJE, 2024, 1h31m20s).

En suma, las contiendas políticas de países democráticos requieren una permanente circulación de ideas, diálogo y debate entre los distintos actores políticos para desarrollarse.

En ese sentido, resulta indispensable que en el debate público se involucre la mayor cantidad de grupos o sectores que sea posible, con el fin de garantizar una amplia circulación de ideas. Las normas y criterios jurisprudenciales que dan forma al debate político son una pieza central en la consecución de dicho objetivo, puesto que en ambos elementos contribuyen a establecer un determinado cúmulo de incentivos para los partidos políticos, candidaturas o ciudadanía en general.

La revisión constante y periódica de ese sistema de incentivos constituye una tarea obligada, teniendo en cuenta los efectos que con el tiempo ha tenido y considerando que su fin último es la maximización de la libertad de expresión y la pluralidad.

## 1.5 Reflexiones finales

El modelo de comunicación política actual fue consecuencia de deficiencias de gran magnitud en su tiempo y producto de un amplio consenso político alcanzado para atenderlas. A casi dos décadas de su establecimiento, resulta claro que ha resuelto la inequidad en el acceso a la televisión y la radio, factor que ha sido decisivo para que el país celebre comicios con mayor competitividad.

Lo anterior debe reconocerse como uno de los mayores aciertos en la materia electoral de las últimas décadas. Sin embargo, la inflexibilidad del modelo de comunicación política vigente continúa, lo que en cierta medida se separa de la práctica política actual y de la realidad imperante, en la que los actores políticos buscan una relación cercana con la ciudadanía, mientras esta demanda mayor información previa al ejercicio de sus derechos políticos.

Dicha rigidez se ha visto reforzada por algunas de las interpretaciones realizadas por el la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), particularmente en torno a la participación de servidores públicos en los procesos electorales.

En ese sentido, convendría reflexionar sobre aquellos aspectos que requieren ser atenuados o abandonados para crear un sistema que incentive y eleve el contenido del debate público en tiempos electorales. Con ese fin en la mira, se propone lo siguiente:

### **a) Abandonar el principio de imparcialidad y neutralidad en su vertiente comunicativa**

En la línea jurisprudencial trazada por la Sala Superior en torno al principio de neutralidad subyace una clara distinción en las facetas político/funcionario, así como la intención de evitar la injerencia del gobierno en los procesos electorales en el ámbito de la comunicación política,<sup>14</sup> con el fin de garantizar la libertad electoral de la ciudadanía y la equidad en la contienda.

Esa postura se ha apoyado, a su vez, en la concepción de que el ostentar un cargo público es una circunstancia que, por sí misma, es capaz de coaccionar o influir en el electorado, inclinando la contienda en favor de una determinada opción política que se encuentra ejerciendo el gobierno en turno.

Aunque esta preocupación puede ser válida en teoría, es probable que no refleje con precisión la realidad política y las reglas de competencia electoral, tanto en México como a nivel internacional.

Las personas dedicadas a la política —sin importar si se encuentran en un cargo público o no— generalmente tienen un vínculo evidente con un determinado partido político —pues, la mayoría de quienes llegan a los cargos de elección lo hacen a través de partidos políticos— y, en ese sentido, poseen un interés directo en que el instituto político al que están afiliadas permanezca en el ejercicio de la función representativa o administrativa, según sea el caso.

---

<sup>14</sup> Equiparándola a una falta de imparcialidad en el uso de recursos público para encuadrar la conducta dentro del 134 constitucional

Ello no debe entenderse como algo pernicioso, negativo o reprochable, sino como una circunstancia connatural al desarrollo de los procesos comiciales y políticos del país. Los actos y las expresiones del funcionariado público no son neutrales en los hechos, sino que se enmarcan en un determinado ideario o plan de gobierno, en razón de las prioridades que ellos tienen —y en la mayoría de las veces, dichas ideas o prioridades coinciden con las del partido en que militan—.

Gran parte de las expresiones o actos de las empleadas y empleados gubernamentales irán encaminados a obtener legítimamente los votos para que el instituto político al que pertenecen —y por el que accedieron al cargo—, así como sus candidaturas, prevalezcan en subsecuentes legislaturas o ciclos de gobierno, sin que ello sea contrario al sistema democrático, sino una mera consecuencia del buen o mal desempeño de un gobierno, o bien, de su comunicación a la sociedad.

La Sala Superior ha acertado en flexibilizar con los años la línea jurisprudencial relacionada con el principio de neutralidad de las trabajadoras y trabajadores del sector público —distinguiendo primero, entre días hábiles e inhábiles y, posteriormente, entre funciones permanentes y no permanentes— con el fin de ajustarla a la realidad política mexicana, en la que funcionarios acuden constantemente a eventos proelitistas en apoyo a alguna candidatura.

En sustitución de la visión restrictiva de la libertad de expresión construida jurisprudencialmente, se propone adoptar una óptica de mayor liberalidad en este ámbito, abandonando las limitaciones establecidas en torno a la comunicación de servidores públicos respecto de los procesos electorales, generadas por la Sala Superior, con apoyo en la doctrina constitucional alemana, por las dos razones mencionadas, es decir:

- Por no apegarse propiamente a los fines y al texto del artículo 134 constitucional
- Por no ajustarse a las circunstancias que impone la nueva realidad comunicacional surgida de la expansión de las redes sociales.

Por otro lado, debe decirse que dicha línea jurisprudencial ha mostrado ser poco efectiva en la disuasión de la conducta, por falta de mecanismos eficaces para sancionarla. Como lo menciona Tello Mendoza

(2023), la falta de normas específicas que regulen la responsabilidad de las personas servidoras públicas que inobservan dicho principio construido jurisprudencialmente, tiene como consecuencia que la notificación dirigida al superior jerárquico de la conducta ilícita de su subordinado carezca de los efectos esperados (pp. 30-31).

Se trata, entonces, de una conducta actualmente punible, por vía jurisprudencial, pero carente de un procedimiento que garantice la sanción efectiva. Ello genera un problema de incentivos en el fondo, pues para muchos servidores públicos resulta más provechoso o rentable desde el punto de vista político quebrantar la restricción por las bajas o nulas repercusiones, que respetar el principio de neutralidad.

Por ello, si se decide continuar con dicha figura —lo que no se recomienda—, el legislador debería considerar, en primer lugar, la positivización del principio de neutralidad, como restricción expresa a la intervención de servidores públicos en eventos proselitistas, dentro del orden jurídico y proceder a crear mecanismos y condiciones idóneas para garantizar un combate real a la conducta, generando con ello un nuevo incentivo.

Para ello, habría que modificar el artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone la vista a los superiores jerárquicos en caso de acreditarse alguna infracción en materia electoral y, específicamente, tratándose de la persona titular del Poder Ejecutivo federal, los artículos 108 y 110 constitucionales, los cuales establecen las conductas por las cuales el titular del Poder Ejecutivo puede ser juzgado, así como el procedimiento para tales efectos (juicio político).

Ello implicaría desmontar la concepción de que las funcionarias y funcionarios públicos deben ser sancionados por órganos administrativos, así como atemperar el fuero constitucional del cual goza la persona titular del Poder Ejecutivo federal, pues hasta ahora los únicos efectos prácticos relevantes de las denuncias por esta infracción son:

- a) El otorgamiento de medidas cautelares para retirar un *spot* o cualquier material circulante en medios de comunicación y redes sociales.
- b) La inscripción de los sujetos infractores en un registro —Catálogo de Sujetos Sancionados—.

Hasta que no se modifique el régimen de responsabilidades de las servidoras y servidores gubernamentales, al igual que la mencionada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la transgresión al principio de neutralidad carecerá de sanciones inhibitorias y, por tanto, continuará presente.

La discusión sobre el rediseño de los procedimientos idóneos para castigar al funcionariado público deberá ser promovida, entonces, por quienes pugnan por la prevalencia del principio de neutralidad en su vertiente comunicativa.

### **b) Repensar la figura de revocación de mandato en cuanto a las restricciones a la libertad de expresión y promoción que posee actualmente**

La figura de revocación de mandato es un mecanismo que atañe directamente a la persona titular del Poder Ejecutivo, ya sea local o federal. El marco jurídico actual que regula dicha figura establece al Instituto Nacional Electoral (INE) como única autoridad facultada para difundir dicho proceso ante la ciudadanía. Ello implica la restricción a la libertad de expresión del presidente de la república, como parte de una extensión del principio de neutralidad e imparcialidad de las funcionarias y funcionarios públicos.

El marco jurídico vigente evidencia la rigidez comunicativa que persiste y la desconfianza sobre la cual se ha construido buena parte del modelo de comunicación política. Como cualquier otro ejercicio de votación directa, todos los actores políticos y principalmente en quien recae en el cargo cuyo desempeño es puesto a escrutinio democrático deberían poder participar de manera amplia y abierta en él.

Por otra parte, más allá de esa rigidez, el modelo de promoción de los procesos de revocación de mandato evidencia, una vez más, la reticencia a la participación de la figura presidencial en los procesos de expresión directa de la voluntad ciudadana, incluso si estos involucran a dicho cargo, algo que no resulta razonable desde un punto de vista democrático, pues todas las personas que aspiran a un cargo —o a su permanencia en él— deberían estar en posición de exponer su opinión de forma libre.

Los ínfimos índices de participación en el único proceso de revocación de mandato presidencial dan muestra del desinterés ciudadano y, en consecuencia, del deficiente modelo de promoción actual que ha concentrado esta tarea en el INE.

Se considera que si se opta por la continuidad de esta vía de democracia participativa a futuro, es necesario crear condiciones para un debate verdaderamente amplio que contraste ideas tanto en pro, como en contra del gobierno en turno.

Es posible afirmar que, por la sola posición de la autoridad electoral como árbitro, no resulta natural que sea esta quien lleve a cabo dicho ejercicio de promoción en forma exclusiva, al estar obligada, por definición, a mantener la imparcialidad en cualquier contexto de democracia directa y regirse por un carácter eminentemente técnico.

Los procesos de formación de criterio ciudadano son el resultado del discurso político y de la argumentación muchas veces frontal entre fuerzas políticas. En ese contexto, con el fin de darle mayor impulso a la figura, debe abandonarse la necesidad de neutralidad del titular del Ejecutivo y la promoción exclusiva por parte de la autoridad electoral administrativa.

En suma, se considera que este es otro de los campos de la comunicación política mexicana que requiere adoptar una óptica de mayor liberalismo, con el fin de tornar verdaderamente eficaz este mecanismo de democracia participativa.

### **c) Esportización**

Uno de los tópicos que con mayor frecuencia es reprochado al actual modelo de comunicación ha sido el haber exacerbado el fenómeno de esportización. En este campo también se presenta una lógica de rigidez por la existencia de una pauta excesivamente específica y que no es sencilla de modificar una vez aprobada por el INE, lo que ha ralentizado o incluso impedido toda posibilidad de réplica entre partidos o candidaturas, como ocurría con en el modelo anterior al de 2007. Ello ha impactado negativamente en el diálogo circular, fluido y ágil que exige una democracia contemporánea.

Otro aspecto que habría que evaluar es la estrategia de las televisoras y las radiodifusoras de transmitir los *spots* de manera consecutiva y en

algunos casos hasta repetitiva, pues ello no abona a la reflexión del electorado, sino a una posible aversión o molestia al recibir mensajes contradictorios, o sin relación entre sí, en cuestión de minutos.

En ese sentido, debe flexibilizarse la posibilidad de modificar la pauta y evaluarse la necesidad de obligar a las concesionarias a transmitir los *spots* de forma más razonable, así como permitir que el tiempo del que disponen los partidos políticos pueda utilizarse para otros formatos comunicativos, como debates o mesas de análisis.

Sin embargo, al margen de estos puntos, es relevante precisar que el problema de fondo podría encontrarse en otro ámbito que escapa a lo electoral. Guerrero y Moreno (2020) han señalado que los *spots* han mostrado efectividad para comunicar en Estados Unidos desde que se popularizaron dentro de la comunicación política de ese país. No obstante, han coincidido en el hecho de que este formato ha causado cierto tedio en el electorado, lo cual tiene correspondencia con el llamado de los diversos especialistas a reflexionar sobre este tema.

A pesar de lo anterior, cabe precisar que los *spots* en Estados Unidos, según los autores mencionados en el párrafo que precede, se han clasificado en dos grandes rubros: aquellos que se dirigen a la persona y aquellos que se dirigen a la política pública impulsada por algún gobierno, partido o candidatura.

En nuestro país, la tradición comunicativa, como ellos mismos lo han constatado, se ha centrado con gran preponderancia en el ataque personal entre candidaturas y no en un contraste de política pública. Este abuso de la descalificación —que además posee correspondencia con la preocupación del legislador de 2007 de prohibir la calumnia— continúa presente y su resolución en los hechos depende de las candidaturas y compañías dedicadas a la mercadotecnia política en nuestro país, pues las autoridades electorales deben contar con márgenes acotados para restringir la libertad de expresión, conforme a la postura que constituye el hilo conductor de este capítulo.

La publicidad electoral debe servir para elevar el nivel de debate entre candidaturas. Desde un punto de vista realista, la descalificación en un plano personal resulta inevitable y, de hecho, puede considerarse valiosa para que la sociedad elija perfiles honestos y rectos éticamente para ejercer funciones públicas.

Sin embargo, el problema de tedio ciudadano generado por los *spots* podría obedecer más a su contenido que al formato en sí, en parte, por costumbre de los actores políticos, o bien, por falta de creatividad de las agencias de mercadotecnia especializadas en campañas políticas.

Durante el proceso electoral 2023-2024, los tres debates presidenciales organizados por el INE mostraron una disminución progresiva de audiencia a medida que fueron realizándose. Ello se atribuyó a errores técnicos como la gestión del tiempo en los relojes o el edificio en que se llevaron a cabo, sin embargo, poco se habló del desarrollo y enfoque de las personas protagonistas del evento para comunicarse con la sociedad: las candidaturas.

Los tres fueron debates marcados por la descalificación y acusaciones de corrupción entre todas las candidaturas, lo que pudo desanimar a un electorado acostumbrado a presenciar eso cada seis años.

Esa situación puede resultar decepcionante para un electorado que espera un contraste de propuestas o una ruta clara de política pública para abordar los problemas que más preocupan o aquejan a la ciudadanía.

La descalificación entre candidaturas es una estrategia válida y efectiva, sin embargo, el abuso de ella en nuestro contexto político podría confirmar la percepción ciudadana sobre la existencia de una situación de corrupción extendida que termina por desembocar en un desafección del electorado con los partidos políticos, sus candidaturas y el sistema democrático, en general.

Por ello, también es necesario tomar en cuenta que la discusión sobre el fenómeno de espotización no solo debe abarcar las cuestiones formales sobre su corta duración o su exceso dentro de periodos limitados; sino incluir un análisis sobre la información que está recibiendo la ciudadanía en cada proceso electoral. Ello, sin duda, escapa al ámbito del derecho electoral, aunque, constituye un punto relevante a considerar para aumentar la calidad comunicacional en los procesos electorales y fomentar la participación ciudadana —ambas, cuestiones de vital importancia para la consolidación democrática—.

La comunicación política constituye una piedra angular en cualquier democracia contemporánea, dada la importancia que posee la circulación de ideas y la información en la presente era. Como ha quedado

evidenciado, el modelo actual posee importantes áreas de mejora que deben abordarse a futuro para que el voto informado se vea reforzado.

El actual modelo garantiza equidad en cuanto al acceso a medios tradicionales de comunicación, pero ha encontrado límites para abrazar los desafíos permanentes que han traído las redes sociales en este ámbito.

## Referencias

### Libros

- Buendía Hegewisch, Jorge y Azpiroz Bravo, José María (2011), Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar. En Jorge Buendía Hegewisch (Coord), *Temas selectos de Derecho Electoral* (No. 26.). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Echeverría Victoria, María del Rosario. (2023). El estado de la comunicación política. Particularidades y problemas. En María del Rosario Echeverría Victoria (Ed.), *Decidir en la era de la (des)información. Comunicación política y elecciones* (pp. 35–37). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Guerrero, María Marván, & Moreno López, Mauricio. (2020). Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México. En Luis Carlos Ugalde & Sergio Hernández Quintana (Eds.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral* (3.ª ed., pp. 813–850). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación..
- Madrazo Lajous, Alejandro. (2023). ¡Fosfo, fosfo! Propaganda electoral en la era de las redes sociales. En José Roldán Xopa (Ed.), *Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica* (pp. 64–65, 86–89). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Escuela Judicial Electoral.
- Owen, Diana. (2019). La última década y el futuro de la comunicación política: la hegemonía de las redes sociales. En Fundación BBVA (Ed.), *¿Hacia una nueva ilustración? Una década trascendente* (pp. 347–365). Fundación BBVA.
- Salgado Rodríguez, L. (2024). Modelo de comunicación política. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde. *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico* (pp. 67-69). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schwabe, Jürgen. (2009). *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Aleman: extractos de las sentencias más importantes*. Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/es/web/rspla/einzeltitel/-/content/jurisprudencia-del-tribunal-constitucional-federal-aleman-v1>

Tello Mendoza, Alejandra. (2023). Neutralidad gubernamental en las elecciones: el equilibrio entre libertad de expresión y uso indebido de recursos públicos. En Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas (Ed.), *Interpretación Judicial Electoral del Artículo 134 constitucional*. (2.ª ed., pp. 30–31). [https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/gaceta/2023/CUADERNILLO/cuadernillo9\\_2023.pdf](https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/gaceta/2023/CUADERNILLO/cuadernillo9_2023.pdf)

### Publicaciones periódicas y reportes

- Arano Uría, F. (2021). ¿Redes sociales vs. medios tradicionales? Disputas y convergencias en la era digital. *Actas de Periodismo y Comunicación* 7(1), 1-8. <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/7046/17>
- Astudillo, Carlos (2012). La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1(3), 4. <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2013.3.10004>
- Dámazo, A. Y. P. (2014). Campañas negativas en las elecciones 2000 y 2006 en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 87-115.
- Instituto Reuters (2024). *Digital News Report 2024*. Oxford University. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2024>
- Luque Ortiz, Silvia. y Cano Alarcón, Manuel (2021). La violencia de género en Twitter según Vox en las elecciones autonómicas de Andalucía. *Ámbitos: Revista Internacional de Comunicación*, 51, 131-132. [https://institucional.us.es/revistas/Ambitos/51/La\\_violencia.pdf](https://institucional.us.es/revistas/Ambitos/51/La_violencia.pdf)
- Sánchez Hunt, M. y de Aguilera, M. (2023). Instagram y marketing político. Campaña electoral de Vox en 2019. *Ámbitos Revista Internacional de Comunicación*, 60, 95-116. doi:10.12795/Ambitos.2023.i60.05
- TOI World Desk. (2024) Joe Biden, Donald Trump: Most followed politicians on X, formerly Twitter, in the world 2024. *The Times of India*. <https://timesofindia.indiatimes.com/world/most-followed-politicians-on-x-formerly-twitter-in-the-world-2024/articleshow/111753817.cms>

- Torres Alonso, E. (marzo de 2011). *Una nueva legislación para la democracia mexicana. La reforma electoral 2007–2008 y los medios de comunicación*. SCIELO. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162011000300006](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000300006)
- Zorrilla Mateos, Francisco Miguel. (2014, 22 de diciembre). Esplotización electoral, saturación de audiencias y sus repercusiones. *La Silla Rota*. [https://lasillarota.com/opinion/columnas/2014/12/22/espotizacion-electoral-saturacion-de-audiencias-sus-repercusiones-327456.html#\\_ftnref2](https://lasillarota.com/opinion/columnas/2014/12/22/espotizacion-electoral-saturacion-de-audiencias-sus-repercusiones-327456.html#_ftnref2)

### Otras publicaciones

- Bundesverfassungsgericht. Segundo Senado. Caso 2BvE 1/19. 9 de junio de 2020. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/06/es20200609\\_2bve000119.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/06/es20200609_2bve000119.html)
- Bundesverfassungsgericht. (15 de junio de 2022). *Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen 2020 verletzen das Recht auf Chancengleichheit der Parteien*. Bundesverfassungsgericht [Las declaraciones de la Canciller Merkel sobre las elecciones de Primer Ministro de 2020 en Turingia violan los derechos de los partidos a la igualdad de oportunidades]. Bundesverfassungsgericht. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/bvg22-053.html>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Arts. 41 y 134. <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1>.
- Congreso del Estado de Colima. (2019). *Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima*. Artículo 59.
- Deutscher Bundestag (2009). Unabhängigkeit und Chancengleichheit sichern [garantizar la autonomía y la equidad en la contienda]. [https://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0203/btg\\_wahl/wahlinfos/parteienfinanzierung/index.html](https://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0203/btg_wahl/wahlinfos/parteienfinanzierung/index.html)
- Gutiérrez-Rentería, María Elena (2024, 17 de junio). *México*. Oxford University. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2024/mexico>
- Juracademy.de. (2020, 14 de junio). *Neutralität eines Ministers* [Neutralidad de un ministro]. Juraacademy.de. <https://www.juracademy.de/rechtsprechung/article/neutralitaet-ministers>

- Secretaría de Servicios Parlamentarios. (2008). *Reforma constitucional en materia electoral*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2012) *Jurisprudencia 14/2012*. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2015) SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015 Acumulados. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2011) SUP-RAP-147/2011. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2014) SUP-RAP-52/2014 y acumulado <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2014) SUP-RAP-67/2014 y acumulados. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2008) SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2010) SUP-RAP-75/2010. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2008) SUP-RAP-91/2008. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2018) SUP-REP-162/2018 y acumulados. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2019) SUP-REP-88/2019. <https://www.te.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. (2023) SUP-REP-393/2023 <https://www.te.gob.mx>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Tesis V/2016.

### **Comunidades online**

- Tribunal Electoral TEPJF. (18 de abril de 2024). *Conferencia Magistral: Horizontes de la Democracia Mexicana* [Archivo de Video]. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=aJY5aG449aU>



# Capítulo 2.

## Voto electrónico generalizado

Zyanya Guadalupe Avilés Navarro

**Sumario:** 2.1 Introducción. 2.2 Modalidades y principales obstáculos para su implementación. 2.3 El voto electrónico en el mundo. a) Estonia. b) Bélgica. c) Brasil. d) Emiratos Árabes Unidos. e) Filipinas. f) India. g) Estados Unidos. 2.4 El voto electrónico en México. a) Desarrollo de las urnas electrónicas [2005-2023]. b) Voto por internet c) El proceso electoral 2023-2024: uso de la urna electrónica en sede consular y voto por internet para mexicanos residentes en el extranjero. 2.5 Reflexiones finales. a) Propuestas de mejora de la urna electrónica 7.0 del INE para su implementación con alcances generales a futuro. b) Evaluar la creación de una aplicación para el voto por internet.

### 2.1 Introducción

La modernización de los sistemas de captación del voto constituye uno de los temas más discutidos desde hace décadas entre especialistas en materia electoral, no solo en México, sino en el ámbito internacional, debido a las ventajas y desafíos que implica.

Algunos países, como Brasil o la India, poseen una larga experiencia con sistemas de votación electrónicos —particularmente mediante urna electrónica— desde finales del siglo xx, como consecuencia de la popularización de las tecnologías de la información y la comunicación en ese periodo. Otros países, como Emiratos Árabes Unidos, han incurrido más recientemente en los sistemas de voto electrónico, en el marco de estrategias nacionales a gran escala que no se limitan únicamente a modernizar la función electoral, sino que abarcan una transformación digital del Estado en su conjunto.

Durante el año 2025 se encuentra en gestación una posible reforma electoral, situación que ha motivado la creación de una comisión específica en la Cámara de Diputados y otra comisión especial del Poder Ejecutivo federal, con el propósito de evaluar y confeccionar dicho paquete de reformas. Parte de la discusión ha girado en torno a la necesidad de modernizar el sistema electoral mexicano a gran escala, lo que torna sumamente pertinente el análisis de los sistemas de votación electrónica en el mundo.

La experiencia internacional acumulada por diversos países en materia de sistemas electrónicos de votación resulta fundamental para la construcción de un sistema automatizado que cumpla con los mecanismos de eficiencia, eficacia y seguridad requeridos para garantizar los principios básicos del voto, como la universalidad y la no transferibilidad.

Si bien existe una gran cantidad de países que han implementado de manera paulatina o parcial el voto electrónico, son pocos los que lo han concretado de forma generalizada. Sin desconocer la importancia de los esfuerzos puntuales o focalizados de algunas naciones, el presente capítulo se centrará en el sufragio digital total o de grandes dimensiones.

La discusión sobre los retos del voto electrónico debe llevarse a cabo como un ejercicio necesario en torno a un tema vigente, el cual debe incluir, entre sus objetivos, el perfeccionamiento de los sistemas de votación que ya han implementado el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas, con el fin de ofrecer las mejores garantías de confiabilidad a la ciudadanía que, en los próximos años, hará uso de las urnas electrónicas.

Por ello, resulta relevante analizar la experiencia de algunos países que han utilizado este sistema de votación de manera exitosa y proponer mejoras a los sistemas de votación electrónicos actuales con los que cuenta el INE.

Con base en lo anterior, este capítulo realizará, en primer término, un análisis comparativo de las ventajas y desventajas entre el sistema tradicional de votación, el voto mediante urna electrónica y el voto por internet, con el fin de ofrecer un panorama sobre los beneficios y problemas que enfrenta cada uno. Posteriormente, se abordarán los sistemas de votación por internet, así como las urnas electrónicas diseñadas y empleadas por algunos países alrededor del mundo de

manera generalizada y estable en el tiempo, para identificar sus respectivas fortalezas.

En tercer lugar, se tratará la experiencia acumulada por México en cuanto al uso de sistemas electrónicos de votación, tanto a nivel federal como local, hasta la creación de la urna electrónica 7.0 por parte del INE.

Finalmente, a partir de los conocimientos adquiridos de la esfera internacional y del recuento nacional, se formularán algunas propuestas de mejora a la urna electrónica diseñada por el INE, así como a los sistemas de votación por internet hasta ahora implementados en el país.

## **2.2 Modalidades y principales obstáculos para su implementación**

El voto electrónico se refiere a un sistema que emplea tecnología para recoger la voluntad política de las personas y transmitirla como información electoral relevante en una sociedad. Existen dos modalidades principales de voto electrónico, cada una con particularidades que la distinguen del modelo tradicional de votación. La clasificación de los tipos de sistema parte de sus cualidades, y de ellas derivan los retos que acompañan su implementación. En la tabla 1 se condensan las ventajas y desventajas de cada sistema, que se detallarán más adelante.

El voto electrónico presencial se asemeja al modelo implementado regularmente en las elecciones de los Estados democráticos actuales, pues implica el uso de computadoras y urnas electrónicas de forma análoga a las boletas y casillas físicas. Los dispositivos tecnológicos pueden ser propiedad pública o privada, pero el día en que son empleados en un ejercicio democrático se encuentran en un entorno donde acuden otros votantes.

Por otro lado, el voto electrónico a distancia, también conocido como voto por internet, puede ser emitido desde un espacio privado con acceso a la red, mediante una computadora o teléfono inteligente (Barrat, 2007). La principal característica distintiva entre ambas modalidades es el lugar desde donde se emite el sufragio.

En ese sentido, al voto electrónico presencial también se le denomina voto electrónico local, debido a que el electorado debe acudir al

lugar donde están instaladas las urnas o computadoras desde las cuales se emite el voto. La mayoría de las veces, este es un lugar público donde concurren múltiples personas con el objetivo de votar (Fernández, 2007). A la par, se le denomina entorno controlado, pues normalmente está supervisado por las personas que integran las mesas electorales, representantes de partidos políticos o partes interesadas en la integridad de la elección.

Cabe precisar que en algunos países existe la posibilidad de que el ciudadano vote en una sede consular ubicada en el extranjero. Si este es el caso y se utilizan urnas electrónicas o computadoras para emitir el sufragio, el sistema recibe el nombre de voto electrónico local no presencial, ya que se encuentra instalado fuera del país donde acude a votar el grueso de la población.

Por otro lado, el voto electrónico a distancia se emite desde un entorno no controlado, puesto que el sufragio se ejerce desde un ambiente donde no hay presencia de otras personas, lo que aumenta el grado de complejidad de este modelo. La persona puede hacerlo desde su casa, lugar de trabajo o cualquier espacio privado con acceso a internet.

La versión conceptual más amplia del voto electrónico presencial y a distancia trasciende el mero acto de votar. Desde esta perspectiva, el sufragio digital incluye las campañas electorales, la emisión del voto, el cómputo y la publicación de resultados como parte integral del sistema. Abordar el sistema de votación electrónica desde este enfoque integral es fundamental para realizar un análisis adecuado de sus cualidades, ventajas y desventajas, con el fin de comprender qué factores determinan su aceptación o rechazo en una sociedad.

En términos generales, existen pocas objeciones sobre la implementación del voto electrónico presencial, en virtud de que no enfrenta las complicaciones, fallas técnicas e intermitencias aparejadas al uso de internet en una elección. Este modelo automatiza la transmisión de resultados electorales, lo que aumenta la certeza como principio rector en materia electoral. Más allá de la necesidad de que la computadora empleada sea de fácil acceso para personas no familiarizadas con la tecnología, este modelo no es cuestionado de forma sustancial desde el punto de vista de una posible vulneración del derecho de votar.

Por su parte, el voto por internet aporta mayores ventajas, incluso si se compara con el sistema de votación electrónica presencial; sin

embargo, su implementación supone mayores retos. Esto se debe a que la autoridad encargada de observar la regularidad de las elecciones enfrenta desafíos para garantizar la libertad y secrecía del voto cuando este se emite mediante la red (Sánchez, 2011), pues su capacidad de supervisión se encuentra limitada al no acudir los electores al espacio controlado que representa la casilla de votación.

Por esta razón, hay autores que condicionan la implementación del voto por internet a cubrir necesidades específicas de sectores poblacionales determinados. De acuerdo con Dávila (2022), el Estado debe considerar este sistema únicamente en aquellos casos en que se presenten dificultades para recoger la voluntad política de minorías por medio del modelo tradicional. Por ejemplo, cuando su uso facilite el ejercicio del derecho al voto de personas con discapacidad o de quienes votan desde el extranjero.

Una de las principales cualidades del modelo tradicional de votación es que la ciudadanía puede asegurarse, por sí misma, de que no se vulnera la voluntad de los electores. Durante la jornada electoral, las personas que integran las mesas electorales vigilan las urnas y cuentan los votos físicamente. La excepcionalidad en la implantación del voto electrónico a distancia obedece a que transforma la democracia, pues la regularidad de la elección depende, en gran medida, de personas con conocimientos en informática que supervisan el correcto funcionamiento de los insumos tecnológicos.

Por lo que hace a los costos asociados con los diferentes sistemas de votación, estos varían considerablemente dependiendo de factores como la infraestructura, el mantenimiento y la logística requeridos en cada caso. El sistema tradicional, aunque puede ser percibido como menos costoso en términos de inversión tecnológica, implica gastos significativos en impresión de boletas, transporte y personal para manejar los centros de votación y el conteo manual de votos, además de requerir un espacio físico amplio.

Por otro lado, las urnas electrónicas representan una inversión alta por la compra de *hardware* y *software* especializado. Aunque pueden ofrecer ahorros a largo plazo mediante la reducción de costos materiales y de mano de obra asociados con la votación tradicional, estos sistemas requieren mantenimiento regular y actualizaciones de seguridad

para protegerlos contra amenazas cibernéticas, lo que puede incrementar los costos operativos.

En cuanto a la votación por internet, esta podría ser la opción más económica en términos de infraestructura física, ya que elimina la necesidad de casillas y reduce el personal requerido el día de la jornada. Sin embargo, garantizar la seguridad e integridad del sistema implica inversiones significativas en tecnología de seguridad cibernética, además de requerir mecanismos de verificación de identidad de los votantes.

En el ámbito medioambiental, aunque es evidente que el sistema tradicional que utiliza boletas de papel genera una cantidad considerable de residuos<sup>1</sup>, el de urnas electrónicas también conlleva impactos negativos, pues requiere electricidad para funcionar, y su fabricación y el desecho de componentes electrónicos pueden incluir materiales tóxicos que requieren procesos de reciclaje especializados. La votación por internet presenta el menor impacto directo, ya que elimina casi por completo la necesidad de materiales físicos y de transporte, aunque la infraestructura digital necesaria podría consumir energía de manera significativa.<sup>2</sup>

Disponer de elementos tecnológicos en la labor administrativa de la autoridad electoral puede contribuir a mejorar la eficiencia de los procesos electorales, con beneficios directos para la ciudadanía. No obstante, debe considerarse que, si bien el voto electrónico facilita el trabajo de quien organiza las elecciones, su uso puede representar desafíos importantes para garantizar que estas sean abiertamente democráticas.

Aun así, debe reconocerse que la automatización es un beneficio relevante asociado al voto electrónico, especialmente porque la autoridad encargada de organizar las elecciones dota de mayor certeza a la ciudadanía si transmite los resultados de forma pronta.

---

<sup>1</sup> En efecto, durante el proceso electoral de 2024, únicamente en la Ciudad de México se generaron entre 25 y 30 mil toneladas de basura de propaganda electoral (Ramírez, 2024), aunque la legislación electoral prevé que esta debe ser fabricada con materiales biodegradables. Además, si bien este material puede ser biodegradable, igualmente se requieren recursos naturales para producir papel, procesarlo e inyectarle tinta, además de que se necesita transportar las boletas a los centros de votación, lo que implica emisiones de carbono.

<sup>2</sup> Esto es dependiente de la tecnología y la infraestructura utilizada, así como la escala del proceso electivo en cuestión, por ejemplo, el consumo de energía varía ampliamente dependiendo de la tecnología blockchain utilizada (Sedlmeir et al, 2020); por lo que el análisis del consumo energético es muy casuístico.

Fortalecer la consecución de valores y principios democráticos es una razón suficiente para evaluar la adopción de ambas modalidades del voto electrónico. Para lograrlo, el sistema debe contar con elementos que lo hagan compatible con los derechos político-electorales y con las garantías de funcionalidad, integridad y seguridad del sistema electoral, como se abordará más adelante.

Tabla 1. Ventajas y desventajas de cada sistema de votación

	Sistema de votación tradicional	Votación mediante urna electrónica	Votación por internet
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La supervisión física durante la jornada electoral asegura mayor control y por ende, mayores niveles en la integridad del proceso en términos generales</li> <li>• Dificulta la manipulación de resultados a gran escala debido a la necesidad de intervención física directa</li> <li>• La ciudadanía está más familiarizada con este sistema, lo que puede aumentar la confianza</li> <li>• Es más accesible porque no requiere conocimientos tecnológicos, lo que beneficia a votantes de mayor edad o con baja alfabetización digital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este sistema de votación es similar al tradicional, en cuanto a que la ciudadanía tiene que acudir a determinados centros de votación a emitir su sufragio, por lo que es más sencilla su implementación y supervisión</li> <li>• Resultados más rápidos y precisos porque se reducen errores humanos en el conteo</li> <li>• Más ecológico al prescindir, en menor o mayor medida, de grandes volúmenes de papel</li> <li>• Facilita la votación para personas con ciertas discapacidades [con el uso de interfaces adaptativas]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es conveniente porque permite emitir el sufragio desde cualquier lugar con acceso a internet</li> <li>• Potencial para aumentar la participación electoral, especialmente entre jóvenes y la ciudadanía en el extranjero</li> <li>• A largo plazo reduce costos porque disminuye la necesidad de establecimientos físicos, personal y material electoral</li> <li>• Es el sistema más respetuoso con el medio ambiente</li> </ul>

Continuación.

	Sistema de votación tradicional	Votación mediante urna electrónica	Votación por internet
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proceso de conteo de votos es más lento y puede extender la incertidumbre post-electoral</li> <li>• Puede ser menos accesible para personas con discapacidades o aquellos en áreas remotas</li> <li>• Requiere más recursos físicos y humanos, lo que puede aumentar el costo de las elecciones y complicar su organización</li> <li>• Genera una gran cantidad de residuos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere que la ciudadanía confíe en esta tecnología, lo que puede ser un reto si hay preocupaciones en materia de seguridad o integridad de los resultados</li> <li>• Riesgo de fallos técnicos [como la falta de electricidad] o ataques cibernéticos que podrían alterar o retardar los resultados</li> <li>• El costo inicial de implementación y mantenimiento puede ser alto y también requiere la utilización de espacios físicos amplios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La supervisión por parte del Estado y la ciudadanía es más limitada</li> <li>• Altamente susceptible a problemas de seguridad, como <i>hacking</i> y manipulación de votos</li> <li>• Requiere una infraestructura de internet robusta y accesible para todos los votantes</li> <li>• Puede excluir a personas sin acceso regular a internet o que carezcan de habilidades tecnológicas</li> </ul>

En algunos países del mundo, el voto electrónico se ha consolidado y, sin cuestionamientos sustanciales, parece gozar de estabilidad. En el siguiente apartado se abordan, de forma somera, algunas cuestiones relacionadas con su implementación en países cuyas experiencias permiten extraer directrices sobre sus ventajas y desventajas.

### 2.3 El voto electrónico en el mundo

En la era digital, la implementación del voto electrónico representa un avance significativo en la modernización de los procesos electorales. No obstante, esta evolución conlleva nuevos desafíos, particularmente en el ámbito de la ciberseguridad. La integridad, confidencialidad y disponibilidad de los datos electorales son fundamentales para garantizar que las elecciones sean libres, justas y transparentes. La ciberseguridad en el voto electrónico no solo protege contra amenazas internas y externas, sino que también fortalece la confianza pública en los resultados electorales.

Por ello, para que el voto sea libre y secreto, la autoridad electoral debe evitar que se relacione la identidad del elector con el sentido de su sufragio, a fin de impedir que terceras personas influyan en la voluntad política de la ciudadanía mediante presiones ilegítimas. Los modelos de votación electrónica implementados en diversos países incluyen elementos diseñados para proteger estos valores fundamentales del derecho de sufragio.

### a) Estonia

En Estonia, el voto por internet es una realidad consolidada y un modelo de referencia para las sociedades que buscan implementarlo de forma generalizada. En sus inicios, los factores determinantes para que el electorado eligiera este medio fueron su familiaridad con la tecnología y el grado de confianza en el sistema (Vasill, Solvak, Vinkel, Trechsel y Álvarez, 2016), dado que ya era habitual realizar trámites burocráticos y acceder a servicios en línea.

Este sistema, conocido como *i-voting*, fue implementado en 2005 y permite a la ciudadanía votar desde cualquier lugar del mundo, utilizando únicamente una computadora con conexión a internet y una identificación digital válida. Está disponible durante todo el periodo de votación anticipada, que comienza el lunes de la semana electoral y concluye el sábado por la tarde, previo al domingo de la jornada electoral<sup>3</sup> (Valimised, s. f.).

El sistema cuenta con elementos de seguridad que protegen la libertad del usuario, al blindar su identidad y derecho de sufragio. Para acceder, el elector debe contar con una firma electrónica y dos contraseñas (Presno, 2020). Posteriormente, se descarga una aplicación que verifica la habilitación para votar y presenta la lista de candidaturas. Tras

<sup>3</sup> En ese caso, acuden a centros de votación con una identificación y se les entrega una papeleta. Después, firman la lista de votantes y se hace un registro de su asistencia en la lista electrónica de electores —de modo que si votaron de manera anticipada por internet, ese voto quedaría anulado, pues el sufragio del domingo sería la última determinación de aquella persona—. La ciudadanía escribe en la hoja el número de registro de la candidatura de su preferencia, la dobla y después se la entrega a un miembro del comité del distrito electoral que le impone un sello en el exterior de la papeleta doblada para que el propio elector después la inserte en la urna física.

seleccionar una opción, la aplicación cifra el voto y lo envía a un servidor que los recolecta. Cada voto se registra con una marca de tiempo única, lo que permite al elector verificar que su sufragio fue contabilizado correctamente.

El cifrado se realiza mediante un algoritmo criptográfico actualizado y dos claves: una pública, que cifra el voto, y otra privada, que solo poseen los miembros del órgano electoral para descifrar los sufragios al finalizar el periodo de votación. No es sino hasta que concluye dicho periodo que el voto se anonimiza, eliminando la firma digital del votante para preservar su confidencialidad. Esta característica permite al elector modificar su voto hasta el último momento del periodo de votación anticipada, lo que fue diseñado para contrarrestar la coacción y asegurar la libertad del sufragio.

Una vez finalizado el periodo de votación, se realiza un proceso de depuración para anular los votos duplicados y asegurar que cada persona haya emitido un solo sufragio. Acto seguido, se elimina la firma digital del votante y se procede al conteo.

La posibilidad de cambiar el sentido del voto ha generado cierta polémica. Según el Tribunal Constitucional de Estonia, esta característica no vulnera la igualdad del voto, ya que se contabiliza un solo sufragio por persona y se respeta una fecha límite común para emitirlo<sup>4</sup> (Madise y Vinkel, 2015). Aunque esta opción puede retrasar el conteo, pues la autoridad debe esperar al cierre de la jornada tradicional para iniciar el escrutinio, se considera una medida que desincentiva prácticas ilegales como la coacción, al permitir al votante revertir su decisión en privado.

Desde su implementación, la preferencia ciudadana por el voto por internet ha crecido sostenidamente. En las elecciones parlamentarias de 2023, este sistema fue utilizado por el 51 % del electorado, superando al modelo tradicional (Masterson, 2024), lo que evidencia la confianza depositada por la ciudadanía en este mecanismo digital.

---

<sup>4</sup> Además de que, como se refirió anteriormente, también se anularía su voto electrónico si la persona acude el domingo a emitir su sufragio mediante el sistema tradicional.

## b) Bélgica

En Bélgica se utiliza tanto el voto en papel como el voto electrónico, dependiendo del lugar en el que se encuentre la persona votante.

El voto en papel es similar al modelo mexicano: antes de las elecciones, cada persona recibe una credencial en la que se indica el centro de votación correspondiente según su sección electoral. El día de la jornada, los funcionarios verifican su identidad, le entregan una boleta de papel con las distintas opciones políticas, la persona marca su elección, dobla la hoja y la deposita en la urna.

Respecto al voto electrónico belga, el procedimiento también inicia con la presentación de una identificación ante el presidente de la mesa. Los funcionarios activan una tarjeta magnética que debe insertarse en la máquina de votación. Esta máquina posee una pantalla táctil en la que la persona votante selecciona su preferencia electoral, confirma el sentido de su sufragio y, posteriormente, la máquina imprime un recibo que muestra la selección realizada. Este recibo contiene un código de barras que puede ser escaneado por la persona votante al llegar a la urna, la cual cuenta con un lector y una pantalla que muestra la selección para verificar que haya sido expresada correctamente (Van Kerckhoven, 2016). Una vez hecho esto, el recibo se dobla y se inserta en la ranura de la urna.

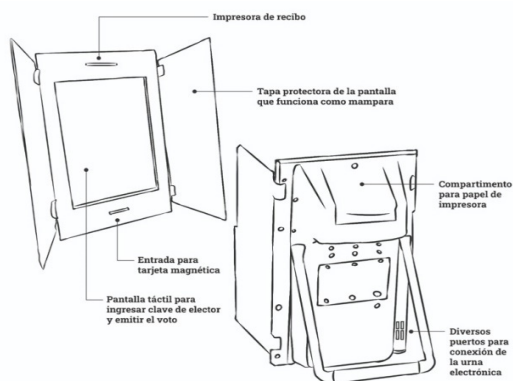
El voto se cifra y se guarda en una memoria USB que, posteriormente, es llevada a un centro de recepción por el presidente de casilla. Este cifrado asegura que los votos no puedan ser alterados durante el transporte y que solo los funcionarios autorizados puedan acceder a los datos.

El sistema belga cuenta con elementos de seguridad que brindan certeza a la ciudadanía sobre el registro correcto de su voto. Como lo señala Coudert (2011), la banda magnética puede reintroducirse en la computadora para corroborar el sentido del sufragio. En ese sentido, este país cuenta con un sistema de voto electrónico local similar al modelo tradicional, en el que la banda magnética funciona como equivalente de la papeleta (Presno, 2007).

La tarjeta magnética garantiza que solo las personas autorizadas puedan acceder al sistema de votación y asegura que cada persona vote una sola vez, ya que, una vez utilizada, la tarjeta queda inhabilitada

para prevenir votos múltiples. Asimismo, el comprobante impreso proporciona un registro físico que puede utilizarse para auditorías posteriores y para que la persona votante verifique que su voto fue registrado correctamente.

Figura 1. Urna electrónica de Bélgica



Fuente: ilustración de elaboración propia

### c) Brasil

Tal como se indicó en la tabla 1, una de las razones más relevantes para considerar la implantación del voto electrónico es la posibilidad de facilitar el ejercicio del sufragio a sectores vulnerables. En Brasil, el modelo de votación electrónica ha sido de gran utilidad para hacer efectivo el derecho de voto de personas que viven en zonas periféricas con altos niveles de exclusión.

En el proceso electoral brasileño, la ciudadanía registrada en el padrón debe asistir el día de la jornada al centro de votación que le corresponde, de acuerdo con su título electoral.<sup>5</sup> Al llegar, debe acreditar su identidad ante los funcionarios de la mesa electoral, presentando su identificación y sus huellas dactilares. Posteriormente, un oficial activa

<sup>5</sup> Este documento sirve para probar que una persona está registrada en el padrón y que puede emitir su voto, si es que su registro no es anulado o suspendido. Le asigna un número de registro específico e incluye información sobre la mesa de votación donde el votante debe presentarse para emitir su sufragio. Para obtenerlo, deben reportarse ante el Tribunal Electoral en un proceso en línea. Este documento es obligatorio para votar.

la urna electrónica, que muestra en una pantalla táctil las diferentes candidaturas. Tras seleccionar las opciones políticas deseadas, estas pueden modificarse antes de confirmar el voto. Una vez confirmado, el sufragio se registra electrónicamente.

Para asegurar que cada persona vote una sola vez, al finalizar se le devuelven los documentos y se emite un comprobante de votación. El uso de imágenes ha sido un factor importante para facilitar el acceso a personas que no saben leer. Asimismo, la labor de la autoridad electoral se ha simplificado, ya que la computadora puede trasladarse fácilmente, al no requerir una fuente permanente de energía eléctrica —pues opera mediante baterías— (Presno, 2016).

Brasil implementó el voto electrónico en 1996, con el objetivo de mejorar la eficiencia y transparencia del proceso electoral. Esta medida buscaba combatir el fraude, reducir errores involuntarios y facilitar el voto en regiones de difícil acceso, garantizando así la integridad y rapidez en el conteo. En las elecciones municipales de 2024, se desplegaron más de 570,000 urnas electrónicas en todo el país (France 24 Español, 2024), lo que facilitó el sufragio a millones de brasileños.

El sistema ha enfrentado sospechas y críticas, especialmente en el contexto de alta polarización política. Figuras como el expresidente Jair Bolsonaro han expresado dudas sobre la integridad del sistema, citando supuestas vulnerabilidades en materia de seguridad, como ocurrió en el proceso electoral de 2022 (Kahn, 2023). Sin embargo, estas acusaciones no han sido respaldadas por pruebas concretas, y el sistema ha superado numerosas auditorías y revisiones de seguridad debidamente documentadas.

Un procedimiento clave de seguridad es la votación paralela, en la que se seleccionan urnas al azar para realizar votaciones simultáneas en papel y electrónicas, verificando así la exactitud del conteo digital (CAOESTE, s. f.). Además, para evitar alteraciones, las máquinas no se conectan a ninguna red el día de la jornada; la información se guarda en una tarjeta de memoria que se envía a la casilla electoral al finalizar la votación.

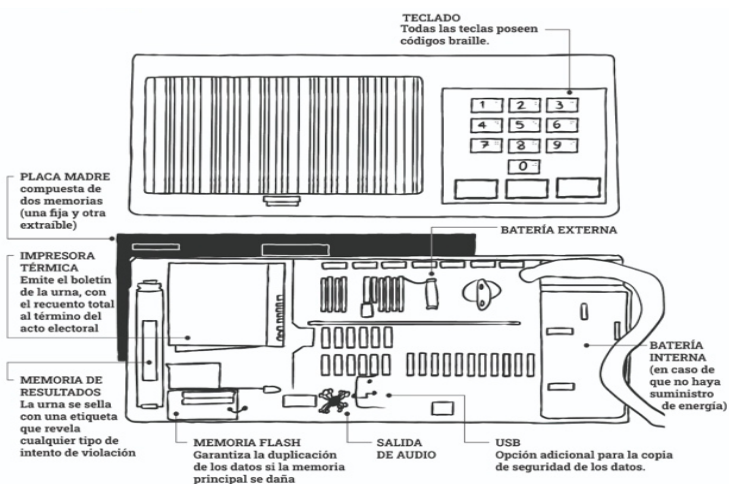
Según Lara Otaola, la urna brasileña posee alrededor de 29 capas de seguridad que incluyen tanto el *hardware* como el *software* (Dominguez, 2022). Antes de cada ciclo electoral, el Tribunal Superior Electoral organiza eventos en los que expertos en seguridad informática

intentan vulnerar el sistema, mediante pruebas de hackeo, manipulación de votos y violaciones de privacidad (Tribunal Superior Electoral [TSE], s. f.). El objetivo es identificar debilidades para corregirlas antes de las elecciones.

El sistema también se somete a auditorías internas del propio tribunal y auditorías externas realizadas por organizaciones independientes. Estas revisan el *software*, el *hardware*, los protocolos de encriptación y los mecanismos de autenticación y verificación de votantes. Además, debe cumplir con normas y estándares de seguridad para ser certificado por entidades especializadas, lo que incluye la revisión del código fuente, los protocolos de cifrado y los mecanismos de verificación.

A pesar de las controversias, el voto electrónico en Brasil se considera uno de los sistemas más seguros y eficientes del mundo.

Figura 2. Urna electrónica de Brasil



Fuente: ilustración de elaboración propia

#### d) Emiratos Árabes Unidos

Los Emiratos Árabes Unidos han avanzado significativamente en la implementación del voto electrónico, siendo uno de los primeros países en realizar elecciones completamente digitales. En 2006 se llevó a cabo la primera votación con urna electrónica y, para 2011, el Comité Nacional de Elecciones estableció centros de votación en todo el país, de

tal forma que todos los sufragios fueron emitidos a través de máquinas electrónicas (Departamento de Seguridad, 2024).

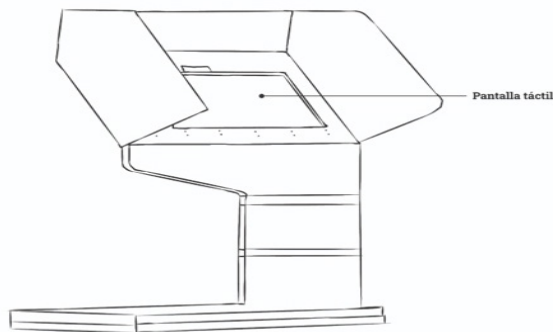
En las elecciones legislativas de 2023 se aplicó un modelo híbrido —telemático y presencial—. Durante los tres primeros días se permitió el voto anticipado mediante una aplicación móvil, mientras que en nueve colegios se habilitó el voto presencial con urnas electrónicas, prescindiendo del uso de boletas. El día principal de la jornada electoral se autorizó únicamente el voto electrónico presencial en los 24 centros habilitados para tal efecto (Swiss Info, 2023).

En este país, las personas votantes se identifican mediante un sistema digital que verifica la vigencia de su derecho a sufragar, ya sea a través de la aplicación móvil o en las casillas electrónicas. Posteriormente, seleccionan su preferencia política (United Arab Emirates Federal Authority for Identity, Citizenship, Customs and Ports Security, 2015).

Este sistema de identificación digital también se utiliza para otros servicios, como retirar dinero en cajeros automáticos o realizar pagos en estaciones de servicio. La aplicación móvil emplea mecanismos de autenticación multifactorial, incluyendo contraseñas y *tokens* digitales, lo que garantiza que solo las personas registradas puedan acceder al sistema de votación.

Los datos de votación están cifrados tanto en tránsito como en reposo, mediante algoritmos criptográficos avanzados, lo que asegura que los sufragios no puedan ser interceptados ni alterados durante su transmisión a los centros de cómputo.

Figura 3. Urna electrónica de Emiratos Árabes Unidos



Fuente: ilustración de elaboración propia

### e) Filipinas

En Filipinas, aunque la votación por internet se inauguró en 2007 únicamente para residentes en el extranjero, en 2010 se permitió el uso de urnas electrónicas para la ciudadanía en territorio nacional, organizadas por una compañía privada. De esta manera, Filipinas protagonizó las primeras elecciones automatizadas del sudeste asiático, lo que implicó una reducción significativa en el tiempo dedicado al conteo de sufragios: mientras que las elecciones previas requerían hasta 40 días para el cómputo, con este sistema se obtuvieron resultados el mismo día (Smartmatic, s. f.).

Las máquinas utilizadas para el conteo de votos fueron confeccionadas por la empresa especializada en tecnología electoral Smartmatic. No obstante, el país ha enfrentado desafíos importantes, incluidos escándalos de corrupción y problemas técnicos que han afectado la percepción pública del sistema (Cohen, 2023).

En este modelo, tras acreditar su identidad, a la persona votante se le entrega una boleta, una carpeta y una pluma para marcar el alvéolo correspondiente a la opción política de su preferencia. Luego, debe acercarse a una máquina que escanea y contabiliza los votos, e imprime un recibo que se inserta en una urna. Finalmente, se marca con tinta indeleble el dedo índice derecho de la persona votante (Globe, 2022).

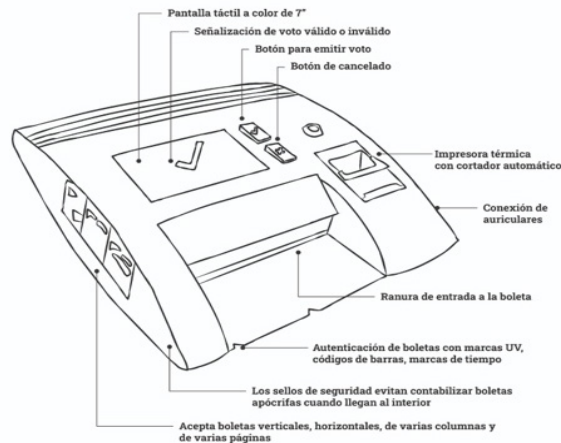
La boleta con los alvéolos es ingresada en una máquina equipada con tarjetas de memoria y tecnología que garantiza que solo se acepten boletas específicas del lugar de votación, ya que sus datos están cifrados. Cada máquina cuenta con una batería que permite su funcionamiento durante 16 horas, incluso sin corriente eléctrica (Smartmatic, s. f.).

Asimismo, se implementa un mecanismo de verificación en papel: tras emitir el voto electrónicamente, la máquina imprime un recibo que la persona votante puede revisar. Este recibo se deposita en una urna física, lo que permite auditorías y verificaciones manuales. También se realizan auditorías aleatorias y pruebas manuales para identificar y resolver problemas, y se permite la revisión del código fuente del sistema en un entorno controlado.

Los resultados de la votación se transmiten mediante canales de comunicación seguros, utilizando módems externos. Este proceso incluye tecnologías de transmisión cableadas, inalámbricas y satelitales, que

son flexibles y altamente confiables para evitar interceptaciones y garantizar la integridad de los datos durante su envío.

Figura 4. Urna electrónica de Filipinas (*Smartmatic*)



Fuente: ilustración de elaboración propia

En las elecciones intermedias de 2025, se introdujo una nueva urna electrónica confeccionada por la empresa coreana Miru. Esta máquina cuenta con una pantalla táctil que puede habilitarse para votar directamente o bien para mostrar los votos marcados en la boleta, con el fin de que la persona votante compruebe que su voluntad fue registrada correctamente<sup>6</sup> (De León, 2024; Baclig, 2025).

Este nuevo modelo promete ser tres veces más rápido en la detección de los alvéolos marcados y requiere boletas de papel de menor grosor, lo que reduce significativamente los costos de producción de material electoral. Además, el testigo de voto impreso por la máquina de Miru incluye un código QR que puede ser escaneado por el funcionariado electoral en cualquier momento para verificar la validez del voto. Las personas votantes tienen prohibido fotografiar dicho código, con el fin de preservar la integridad del proceso.

<sup>6</sup> Esta modalidad de voto totalmente digital estará prevista para el voto desde el extranjero en algunos países donde existen grandes comunidades de filipinos arraigadas.

Los resultados numéricos se transmiten en tiempo real a actores clave como medios de comunicación, partidos políticos, asociaciones civiles y la autoridad electoral, respaldados por las boletas escaneadas y los testigos impresos con sus respectivos códigos QR (Piquero, 2024), lo que garantiza fiabilidad y reduce sospechas de manipulación derivadas de retrasos.

En las elecciones generales de 2025, Filipinas concretó por primera vez la implementación operativa del voto por internet para su ciudadanía en el extranjero. La Embajada de Filipinas en Singapur reportó la exitosa conclusión de este proceso, realizado del 13 de abril al 12 de mayo de 2025, con 21,976 votos emitidos de un total de 67,877 personas registradas, lo que representa una participación del 32.38 % (Philippine Embassy in Singapore, 2025).

Según la guía operativa oficial de la Comisión de Elecciones (COMELEC), el flujo del voto por internet para electores en el extranjero se estructuró en etapas estandarizadas: i) registro y habilitación previa en el padrón de voto exterior; ii) envío de claves únicas al medio de contacto registrado; iii) autenticación multifactorial en el portal —mediante escaneo de pasaporte y reconocimiento facial—; iv) acceso a la boleta electrónica; v) marcado de preferencias con pantallas de revisión antes del envío; y vi) emisión del sufragio y acuse de recepción en pantalla (Commission on Elections, 2025).

En términos comparados, la experiencia filipina de 2025 posiciona al país como referente regional en la adopción de un modelo híbrido —presencial automatizado y remoto por internet para la diáspora—. Al mismo tiempo, este despliegue evidencia tareas pendientes propias de la digitalización electoral: robustecer la ciberseguridad del canal remoto, documentar auditorías técnicas y fortalecer las estrategias de comunicación y soporte a distancia, cuya atención será clave para consolidar la confianza y aumentar la participación en futuros procesos.

## **f) India**

Desde 2003, la República de la India adoptó el sistema de voto electrónico presencial en todo el país, cuyo uso no se limita a una sola jornada, sino que la votación se extiende a varios días. En 2016, se contabilizaban aproximadamente 1,300,000 máquinas en funcionamiento, con un coste

estimado de 200 dólares estadounidenses por unidad (Observatorio Parlamentario, 2016).

La máquina de votación está compuesta por tres partes conectadas mediante cables: una unidad de control, en poder de la presidencia de la mesa para habilitar el voto; una unidad de votación, donde la persona electora elige la opción política de su preferencia; y una urna cerrada.

Antes de iniciar formalmente la votación, el funcionariado de cabilia realiza una prueba frente a las representaciones partidistas, con el fin de verificar el correcto funcionamiento del sistema electrónico. Este ejercicio de simulación se lleva a cabo con 50 votos, que se contrastan con los resultados digitales arrojados por la unidad de control y los testigos impresos depositados en la urna (Election Commission of India, 2018).

El procedimiento de votación consiste en que, una vez acreditada la identidad de la persona votante, esta se acerca a la máquina de votación para observar las opciones disponibles. La presidencia de la mesa, que posee la unidad de control, habilita el voto presionando un botón que enciende una luz roja en dicha unidad y una luz verde en la máquina de votación, indicando que se puede emitir el sufragio.

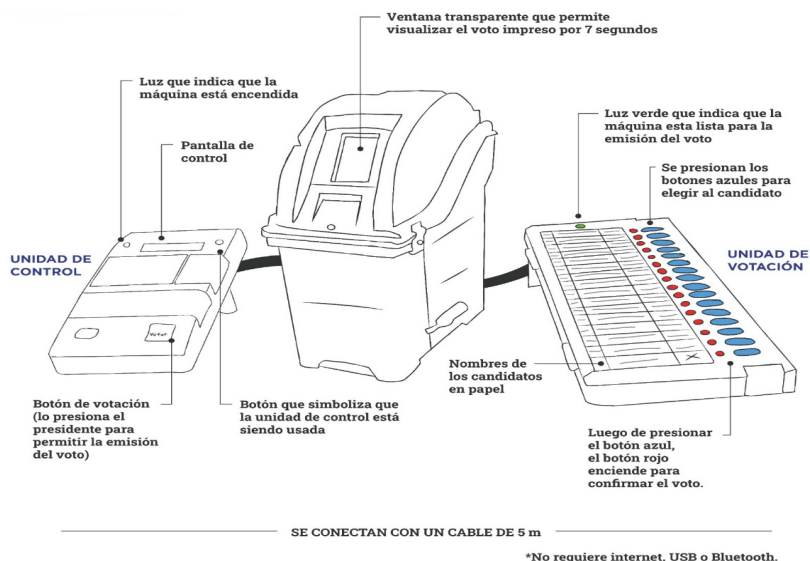
La persona votante debe presionar uno de los 16 botones disponibles, cada uno correspondiente a una candidatura, con su número arábigo, nombre y símbolo distintivo. En caso de que haya más de 16 opciones, se agregan más máquinas. Posteriormente, se imprime un recibo en papel que puede utilizarse para el conteo en caso de impugnación de los resultados.

Para mejorar la transparencia y seguridad, en 2019 se implementó por completo la tecnología Voter Verified Paper Audit Trail (VVPAT), que permite a las personas votantes verificar durante siete segundos el recibo impreso de su voto antes de que este sea depositado automáticamente en una urna segura (Election Commission of India, 2018). Este sistema no solo agiliza el conteo, sino que también refuerza la seguridad al permitir auditorías y verificaciones posteriores, siendo crucial para mantener la integridad del proceso electoral en uno de los países con mayor número de personas votantes en el mundo.

A continuación se muestra la imagen de la urna electrónica utilizada en la India. A la izquierda se encuentra la unidad de control; al centro,

la urna en la que se almacenan los testigos de votación —con la tecnología VVPAT, que permite a la persona votante visualizar el sufragio emitido—; y, finalmente, a la derecha, la unidad de votación.

Figura 5. Partes de la urna electrónica de la India



Fuente: ilustración de elaboración propia

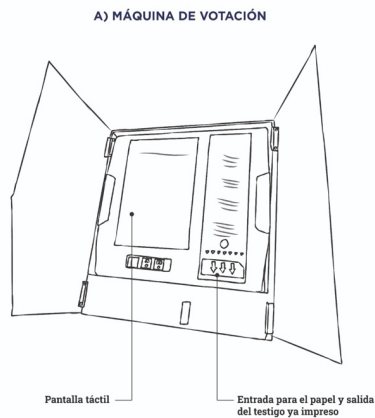
### g) Estados Unidos de América

En Estados Unidos, el voto electrónico varía ampliamente según el estado, aunque en general existen tres tipos de equipos de votación (Verified Voting, s. f.):

- Boletas de papel marcadas a mano.
- Dispositivos para marcar boletas, en los que un aparato muestra una versión electrónica de la boleta; tras seleccionar una opción, se produce una boleta impresa legible para personas.
- Sistemas de grabación directa, en los que un dispositivo permite la presentación electrónica de la boleta, la selección digital de opciones válidas y el almacenamiento electrónico de las preferencias como registros individuales.

En Texas, por ejemplo, se utilizan máquinas en las que se ingresa una boleta, se selecciona la opción política en una pantalla táctil y esta se imprime en la boleta, lo que permite a la persona votante verificar que corresponde con su elección. Posteriormente, en una máquina distinta, se escanea la boleta impresa para llevar un registro electrónico y se recolecta dicha documentación en papel (12 News, 2022).

Figura 6. Máquina de votación



Fuente: ilustración de elaboración propia

Figura 7. Escáner para la contabilización del voto



Fuente: ilustración de elaboración propia

Este sistema busca combinar la facilidad de uso con medidas de seguridad, como la verificación por parte de la persona votante mediante

la boleta impresa que registra su selección. Además, las máquinas utilizadas para emitir y contabilizar los sufragios no están conectadas a internet, lo que reduce el riesgo de interceptación o manipulación de datos.

La segunda máquina, que escanea la boleta, contiene un doble sistema de registro: mantiene la cuenta de manera electrónica —guardada en una memoria USB— y recolecta las boletas físicas, lo que facilita la auditoría de los resultados. De esta forma, el sistema combina accesibilidad con garantías de seguridad.

Cabe señalar que en Estados Unidos también se contempla el voto por correo postal —denominado voto en ausencia—, que permite a la ciudadanía ejercer su sufragio antes del día de la jornada electoral, solicitando una boleta que se envía a su domicilio. Diez estados ofrecen esta modalidad a toda la ciudadanía; once la restringen a personas con discapacidades permanentes; y en un Estado más de la Unión está disponible para mayores de 65 años (Gobierno de Estados Unidos, 2024).

En la era digital, la implementación del voto electrónico representa un avance significativo en la modernización de los procesos electorales. Sin embargo, esta evolución conlleva nuevos desafíos, particularmente en el ámbito de la ciberseguridad. La integridad, confidencialidad y disponibilidad de los datos electorales son fundamentales para garantizar que las elecciones sean libres, justas y transparentes. La ciberseguridad en el voto electrónico no solo protege contra amenazas internas y externas, sino que también fortalece la confianza pública en los resultados.

Al abordar la ciberseguridad en el contexto del voto electrónico, es esencial considerar los siguientes aspectos:

- Autenticación y verificación de identidad. La autenticación segura de las personas votantes es crucial para prevenir el fraude electoral. Los sistemas avanzados de autenticación, como el uso de biometría y firmas digitales, aseguran que solo las personas autorizadas puedan emitir su voto.
- Cifrado y protección de datos. El cifrado robusto de los datos de votación, tanto en tránsito como en reposo, protege contra la interceptación y manipulación. Este proceso garantiza que los sufragios no puedan ser alterados una vez emitidos.
- Integridad del sistema. Las auditorías periódicas y las pruebas de seguridad son esenciales para identificar y mitigar vulnerabilidades.

La implementación de mecanismos como el VVPAT permite la verificación física de los votos, proporcionando una capa adicional de seguridad.

- Redes y comunicaciones seguras. La transmisión segura de los resultados electorales mediante canales protegidos es vital para evitar la manipulación durante el transporte de datos. El uso de redes internas aisladas y canales cifrados es una práctica común en diversos países.
- Resiliencia y recuperación ante desastres. Los sistemas de voto electrónico deben diseñarse para resistir fallos técnicos y ataques cibernéticos. Esto incluye planes de recuperación ante desastres y la capacidad de mantener la operación continua durante interrupciones.

A continuación, se presenta un esquema comparativo de las medidas de ciberseguridad implementadas en distintos países:

**Tabla 2. Medidas de ciberseguridad implementadas en diversos países**

País	Autenticación digital de usuarios	Cifrado de datos <sup>7</sup>	Verificación de votos por parte de la ciudadanía	Conexión a redes
<b>Estonia</b>	Identificación y firma digital	Algoritmos criptográficos y dos claves	Marca de tiempo única verificable por aplicación	Conexión segura a internet
<b>Bélgica</b>	Identificación y tarjeta magnética para activar la máquina de votación	Cifrado y almacenamiento en memorias USB	Comprobante impreso	Sin conexión a internet
<b>Brasil</b>	Verificación de huellas dactilares	Cifrado de datos	Memorias de almacenamiento	Sin conexión a internet
<b>Emiratos Árabes Unidos</b>	Identificación digital y autenticación multifactorial	Cifrado robusto en tránsito y en reposo	Comprobante digital	Conexión segura a internet

<sup>7</sup> Respecto de ciertos países, no se encontraron fuentes específicas que mencionen medidas de seguridad.

*Continuación.*

País	Autenticación digital de usuarios	Cifrado de datos <sup>7</sup>	Verificación de votos por parte de la ciudadanía	Conexión a redes
<b>Filipinas</b>	Tecnología biométrica en urnas electrónicas; autenticación multifactorial en portal para el exterior	Cifrado de datos en máquinas y en la transmisión de votos para la diáspora	Verificación en papel; pantalla de revisión y acuse de recepción en línea	Sin conexión en urnas; conexión segura para el exterior
<b>India</b>	—	—	Tecnología VVPAT	Sin conexión a internet
<b>Estados Unidos [Texas]</b>	—	Cifrado de datos	Boletas impresas	Sin conexión a internet

De las experiencias previamente abordadas, puede advertirse que el voto electrónico presencial y a distancia ofrece garantías para las personas votantes, siempre que se implemente con prudencia. De acuerdo con Dávila (2022), algunas premisas para la implantación del voto por internet son la existencia de una necesidad social que este sistema complejo pueda cubrir. Asimismo, utilizar primero el voto electrónico local permite conocer las fortalezas y debilidades del Estado frente al uso de la tecnología.

En efecto, es importante introducir elementos tecnológicos en los procesos electorales de forma gradual y como alternativa al modelo tradicional. Esto permite que la ciudadanía se habitúe al cambio y legitime el sistema mediante la naturalización de su uso. La autoridad administrativa y la jurisdiccional desempeñan, en el ámbito de sus respectivas competencias, un papel trascendental en la correcta implantación del voto electrónico, pues sus decisiones inciden directamente en su aceptación o rechazo dentro de una sociedad democrática.

## 2.4 El voto electrónico en México

En México se han utilizado dispositivos equivalentes al voto electrónico presencial en algunas elecciones locales, mientras que el voto por internet es una realidad únicamente para las personas mexicanas que residen en el extranjero. La decisión de introducir elementos tecnológicos en los procesos electorales fue tomada, en primera instancia, por

los organismos públicos locales electorales (OPLE) y por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Hasta la fecha, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través de sus resoluciones, no ha planteado objeciones sustanciales por irregularidades relacionadas con el uso del voto electrónico.

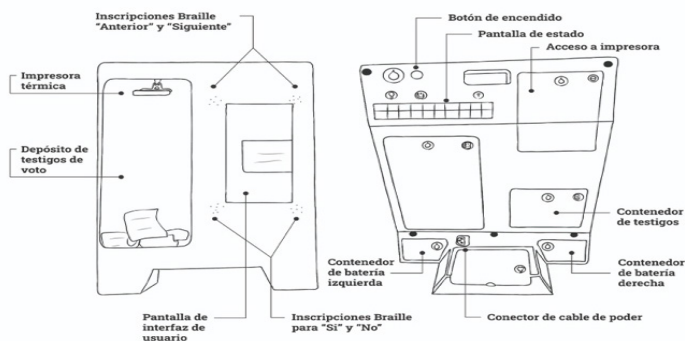
Cabe destacar que, al igual que ocurrió con la credencial para votar con fotografía, la implementación del voto electrónico en México fue resultado de una iniciativa de la autoridad administrativa electoral. Este fenómeno refleja la autonomía de los organismos electorales, dado que durante mucho tiempo el Legislador se mantuvo al margen de la regulación en esta materia.

### a) Desarrollo de las urnas electrónicas (2005-2023)

Las primeras experiencias de voto electrónico mediante urna se registran en las elecciones locales de Coahuila (2005, 2008 y 2009) y en las municipales de Tuxcueca, Jalisco (2009). Ambas entidades han sido consideradas pioneras en este ámbito, al utilizar urnas electrónicas en diversos procesos electorales locales desde el inicio del siglo XXI, con distintos alcances.

De acuerdo con Téllez (2010), en el caso de Jalisco se presentó un incidente por la ausencia de energía eléctrica durante algunos minutos, situación que se resolvió gracias a las baterías de los dispositivos electrónicos.

Figura 8. Urna utilizada en Jalisco



Fuente: ilustración de elaboración propia

Figura 9. Urna utilizada en Coahuila



Fuente: ilustración de elaboración propia

Posteriormente, en las elecciones de 2009, el entonces Distrito Federal empleó 40 urnas electrónicas para recibir el voto de la ciudadanía, con un incidente relacionado con la falta de impresión del comprobante de votación en algunos dispositivos (Téllez, 2010).

Durante los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo en 2020 —en el contexto de la pandemia por COVID-19— se instalaron un total de 94 casillas con urna electrónica, lo que representó el 1.20 % del universo de centros de votación en ambas entidades. Se colocaron 54 urnas en Coahuila, distribuidas en 10 distritos electorales<sup>8</sup>, y 40 en Hidalgo, para la elección de cuatro municipios<sup>9</sup>. Durante este ejercicio se utilizaron urnas electrónicas desarrolladas por el INE y por el OPLE de Jalisco (Instituto Nacional Electoral [INE], 2020).

En el proceso concurrente de 2021, se instalaron nuevamente urnas electrónicas en Jalisco y Coahuila, con 50 casillas en cada entidad. Para este proceso se utilizaron los modelos de urna electrónica desarrollados por los respectivos OPLE (INE, 2024).

La aprobación del voto mediante urna electrónica fue impugnada, lo que dio lugar a la sentencia SUP-RAP-34/2021, en la que se analizó la instrumentación del voto presencial en urna electrónica en 50 casillas de Coahuila y Jalisco. El partido recurrente argumentó que el voto

<sup>8</sup> Que corresponden a los municipios de Matamoros, Monclova, Piedras Negras, Saltillo y Torreón.

<sup>9</sup> En Pachuca de Soto, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan y Mineral de la Reforma.

electrónico en elecciones federales no está previsto ni en la Constitución ni en las leyes. La Sala Superior consideró que el INE sí cuenta con atribuciones para dar efectividad a la normatividad existente que regula el ejercicio del voto, lo que permitió otorgar certeza jurídica a su uso.

En 2022, el INE acordó realizar una prueba piloto con efectos vinculantes para la elección de gubernaturas en Aguascalientes y Tamaulipas. Se instalaron 50 urnas en cada entidad, más un inventario adicional de 20 urnas por estado ante posibles fallos o siniestros (Coordinación Nacional de Comunicación Social, 2022a). Los modelos utilizados fueron el de Coahuila para Tamaulipas y el de Jalisco para Aguascalientes. La recepción por parte de las personas votantes fue positiva (Coordinación Nacional de Comunicación Social, 2022b).

En 2023, durante la renovación de la gubernatura del Estado de México, se desplegó un número inédito de urnas electrónicas: 64 propiedad del OPLE de Jalisco y 100 diseñadas por el INE, distribuidas en 36 secciones electorales (Coordinación Nacional de Comunicación Social, 2023).

A partir de estas pruebas piloto, el INE elaboró un informe integral que comparó las experiencias reportadas por el electorado, refrendando en cada caso la opinión favorable hacia esta modalidad:

- El tiempo promedio de instalación de casilla fue de 25:30 a 38:30 minutos.
- El tiempo promedio de votación osciló entre 30 segundos y 1:15 minutos.
- El tiempo promedio de escrutinio y cómputo fue de 27:06 a 40:20 minutos.
- La integración del paquete electoral tomó entre 30:06 y 52:07 minutos.
- Entre el 83.90 % y el 91.70 % del electorado estaría a favor de implementar la urna electrónica en su entidad.
- Las presidencias de mesa, funcionariados de casilla y observadores mostraron niveles superiores al 90.00 % en todos los ejercicios analizados.
- De 2020 a 2023, el coste promedio por casilla con urna electrónica pasó de 142,752 pesos a 35,791 pesos.

Estos datos evidencian la agilidad y eficiencia que este sistema imprime al proceso electoral, particularmente en los tiempos de emisión del voto y en el conteo de sufragios.

### **b) Voto por internet**

El voto por internet fue utilizado por primera vez en México durante las elecciones locales de 2012 en el entonces Distrito Federal, exclusivamente para personas mexicanas residentes en el extranjero (Instituto Electoral del Distrito Federal, s. f.).<sup>10</sup>

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con el expediente SUP-JRC-306/2011, validó el uso del voto por internet en dichas elecciones, al considerar que el modelo se ajustaba a los principios rectores de la materia electoral en México. En la resolución se argumentó que este sistema es compatible con el carácter universal del sufragio, además de que su uso es optativo, dado que las personas residentes en el extranjero pueden ejercer su derecho por otros medios presenciales.

Asimismo, se consideró adecuado que el instituto electoral local hubiera implementado este método, ya que se contemplaban pruebas de funcionamiento y auditorías del sistema, en respuesta a los señalamientos de la parte actora sobre la supuesta carencia de medidas de seguridad razonables y suficientes.

Aunque las personas inconformes alegaron la inexistencia de una base legal para su implementación, así como la imposibilidad de verificar la lista nominal de electores que votarían por internet, el Tribunal estimó

---

<sup>10</sup> Este sistema operaba mediante un registro previo realizado en la página del Instituto Electoral del Distrito Federal. Posteriormente, dicho instituto enviaba un correo electrónico a la persona votante con un enlace para ingresar al *Sistema de Contraseñas de Voto*. Una vez dentro, debía proporcionar diversos datos para verificar su identidad como integrante del padrón electoral.

Validada la identificación, se enviaba un segundo correo con un enlace de uso único que permitía acceder al sistema y obtener, a su vez, una contraseña única y personal para emitir el sufragio.

El día de la elección, la persona votante debía ingresar al sistema con su clave de elector y la contraseña previamente recibida. El sistema desplegaba una boleta virtual con los partidos políticos y/o coaliciones contendientes, así como sus respectivas candidaturas. Finalmente, el sufragio se emitía seleccionando la opción deseada mediante un clic. Instituto Electoral del Distrito Federal (s. f.).

que el sistema se encontraba amparado por la definición de urna electrónica prevista en el entonces Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Además, se concluyó que los partidos políticos sí contaban con mecanismos para verificar la integridad del listado, al participar en los órganos encargados de su supervisión.

Si bien el voto por internet es actualmente una realidad para las personas mexicanas que viven en el extranjero, esta sentencia contiene los primeros aportes jurídico-constitucionales que lo hicieron posible. Sobre dicha resolución, Sandoval (2015) realiza un análisis crítico de la argumentación seguida por el TEPJF y propone ajustes al modelo implementado en las elecciones locales de la Ciudad de México. El autor sostiene que, para no afectar gravemente el principio de publicidad, los votos deberían contarse manualmente, confiando al sistema electrónico únicamente la emisión y transmisión del sufragio.

Es importante señalar que el derecho de sufragio activo de las personas mexicanas residentes en el extranjero tiene carácter fundamental, por lo que garantizarlo no es optativo para las instituciones del Estado. No obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece directrices sobre los medios para recibir el voto desde el exterior. Por ello, tanto el legislador como los organismos electorales tienen la facultad de desarrollar la regulación correspondiente, siempre que no se vulneren los principios rectores de la materia electoral, ni el carácter universal y secreto del voto.

La primera ocasión en que se utilizó el voto por internet en una elección federal fue durante el proceso electoral 2020–2021. En dicho ejercicio, la mayoría de las personas mexicanas que solicitaron votar desde el extranjero lo hicieron mediante el formato electrónico. Este sistema fue auditado por la empresa Deloitte y por la Universidad Nacional Autónoma de México, lo que constituye un precedente relevante en comparación con otros modelos de votación a distancia en el ámbito internacional (Dávila, 2022).

En 2022 se propuso una reforma a la legislación electoral, cuya tramitación fue posteriormente declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>11</sup>. No obstante, de dicha legislación

---

<sup>11</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 27/2023.

invalidada puede extraerse la visión del Legislador sobre el voto electrónico y la postura que se esperaba de la autoridad electoral en esta materia.

El artículo transitorio vigésimo segundo del decreto que aprobó dicha reforma ordenaba la creación de una comisión de estudio para la implementación del voto electrónico, a cargo del Congreso de la Unión. Este numeral contemplaba la participación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y del INE para diseñar el modelo, con la consigna de que su implantación fuera gradual, segura y austera. Asimismo, se esperaba que facilitara la emisión del voto con certeza y seguridad, atendiendo al carácter libre y secreto del sufragio.

La previsión legislativa estimaba que, en un plazo de cinco años, se obtuvieran resultados sobre el diseño e implementación del voto electrónico. Paradójicamente, dicha disposición ordenaba al INE abstenerse de desarrollar cualquier acción encaminada a implementar el sistema durante ese periodo, lo que contradecía los avances previos realizados por el instituto.

Las reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) contemplaban el diseño de una boleta electoral electrónica para las personas que votaran por internet desde el extranjero. Este diseño debía aprobarse junto con las boletas del modelo tradicional, es decir, el 31 de diciembre del año anterior al de la elección. En esa misma fecha debían estar listos el instructivo para el voto por internet y los insumos necesarios para su implementación.

La Comisión del Registro Federal de Electores debía presentar al Consejo General del INE, para su aprobación, los mecanismos y procedimientos del voto electrónico antes del inicio del proceso electoral. En cuanto a los sufragios provenientes del extranjero, se preveía un tiempo diferenciado para su recepción, distinguiendo entre los emitidos por internet, por correo postal o de forma presencial en sedes consulares.

Mientras que el voto electrónico a distancia podía emitirse hasta las 18:00 horas del día de la jornada electoral, los votos por correo postal o depositados presencialmente en oficinas consulares debían enviarse 24 horas antes del inicio de la jornada. Los sufragios recibidos fuera de plazo debían ser resguardados para su posterior destrucción. Además, el sistema electrónico debía contar con la cualidad de ser auditable. Esta

reforma, que no se encuentra vigente, también regulaba la presentación de informes por parte de la Secretaría Ejecutiva del INE.

La reforma a la LGIPE referida estimaba que bastaba una sola mesa de escrutinio y cómputo para el sistema de voto por internet. Esta mesa estaría integrada por una presidencia, una secretaría, dos escrutadoras y dos suplencias.

Actualmente, como se mencionó en la introducción de este capítulo, existe la intención de reformar profundamente el sistema electoral mexicano. En febrero de 2024, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador envió un paquete de reformas al Congreso, entre las cuales se incluía una reforma electoral que, según fuentes legislativas, no prosperará en sus términos (Aguilar, 2024).

No obstante, es probable que los avances tecnológicos propuestos en el denominado “Plan B” —invalidado en 2023 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación— y en la iniciativa presidencial de 2024, sean retomados total o parcialmente por el legislador constitucional y legal (Presidente.gob, 2024).

Al margen de lo anterior, debe reiterarse que el voto electrónico en México ha sido, hasta ahora, producto de la iniciativa de los organismos electorales, sin que exista una regulación legislativa específica. Aunque algunos autores han cuestionado la introducción de este sistema mediante disposiciones reglamentarias (Sandoval, 2015), se observa una tendencia en América Latina a reconocer el papel determinante de los organismos electorales en la promoción de principios democráticos, ante la ausencia de legislación específica (Rubio y Monteiro, 2022).

Desde esta perspectiva, la posición adoptada por los organismos electorales en México obedece a su carácter autónomo dentro del esquema tradicional de división de poderes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la autonomía presupuestal y funcional de estos organismos, en virtud de la relevancia constitucional de las elecciones organizadas por una autoridad neutral en una sociedad democrática.

Aunque es necesaria la coordinación institucional para lograr una implementación adecuada del voto electrónico, privar a los organismos electorales de dirigir su desarrollo práctico, teórico y técnico podría derivar en la creación de un modelo que no aproveche la experiencia acumulada por dichas instituciones, tanto a nivel federal como local.

### **c) El proceso electoral 2023-2024: uso de la urna electrónica en sede consular y voto por internet para mexicanos residentes en el extranjero**

Durante el proceso electoral 2023-2024, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó la modalidad de voto electrónico por internet —desde cualquier dispositivo— para las personas mexicanas residentes en el extranjero. Este sistema estuvo disponible del 18 de mayo al 2 de junio, hasta las 18:00 horas (tiempo de la Ciudad de México) (Instituto Nacional Electoral, 2024).<sup>12</sup>

El procedimiento para emitir el sufragio mediante esta modalidad fue, en términos generales, el siguiente:

- Registro previo.
  - Las personas interesadas debían inscribirse en esta modalidad. Posteriormente, recibían un correo electrónico con el enlace de acceso al sistema —denominado Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI)— y un instructivo.
- Ingreso al sistema.
  - Al acceder por primera vez, se solicitaban los últimos cuatro dígitos del número celular registrado ante el INE.
  - Para autenticar la identidad, se ofrecían dos opciones: recibir un mensaje SMS con un código o escanear un código QR mediante una aplicación de autenticación (por ejemplo, Microsoft Authenticator o Autenticador de Google).
  - En ambos casos, se generaba un código de seis dígitos que debía ingresarse en el sistema.
  - Finalmente, se definía una contraseña para futuros accesos.
- Emisión del voto.
  - Una vez dentro del sistema, se activaba el botón “Empezar” y se mostraban las boletas disponibles.
  - Tras seleccionar una boleta, se desplegaban las opciones políticas y candidaturas correspondientes.
  - El sistema permitía emitir un voto a favor de una candidatura

---

<sup>12</sup> Cabe mencionar que el voto por internet a mexicanos residentes en el extranjero también fue implementado para el proceso de revocación de mandato (INE, 2022).

no registrada o un voto nulo. En caso de seleccionar combinaciones incompatibles (por ejemplo, dos candidaturas distintas para el mismo cargo), se mostraba una advertencia.

- Al finalizar, se generaba una cadena digital que permitía verificar que las opciones marcadas eran correctas y que el voto había sido registrado satisfactoriamente. Antes de confirmar el sufragio, era posible modificar la selección.

Además del voto por internet, se implementó la modalidad de votación presencial en 23 sedes consulares, mediante el uso de urnas electrónicas. A diferencia del voto por internet, esta opción no contempló el sufragio anticipado, sino que estuvo disponible únicamente el día de la jornada electoral.

El funcionamiento de la urna electrónica en sede consular fue el siguiente:

- Las personas mexicanas en el extranjero podían registrarse previamente para acceder a una boleta. En caso de no hacerlo, podían acudir directamente a alguna de las 23 sedes consulares habilitadas, presentar su credencial para votar y utilizar una de las 1,500 boletas adicionales disponibles.
- Al llegar a la mesa de votación, se verificaba la credencial para votar y que los pulgares no estuvieran marcados con tinta. Posteriormente, se entregaba una tarjeta que activaba la urna electrónica.
- La persona votante seleccionaba sus opciones políticas, bajo las mismas restricciones del sistema por internet (por ejemplo, no se permitía seleccionar candidaturas incompatibles). Al finalizar, se generaba un código alfanumérico para rastrear el voto.
- Finalmente, se devolvía la tarjeta en la mesa de votación, se marcaba la credencial para votar y se entintaban los pulgares para concluir el procedimiento.

Además del uso de urnas electrónicas en sedes consulares, se instalaron dispositivos de este tipo en 44 casillas especiales en la Ciudad de México, para todas las elecciones involucradas (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2024), y en 27 casillas especiales ubicadas en

diversos ayuntamientos de Nuevo León (Coordinación Nacional de Comunicación Social, 2024)<sup>13</sup>.

En ambas entidades se utilizó la versión más reciente de la urna electrónica desarrollada por el INE: la urna electrónica 7.0.

Este modelo fue diseñado íntegramente por el INE y consta de dos módulos conectados entre sí (INE Estado de México, 2023):

- Un módulo de votación, compuesto por una máquina con pantalla táctil para emitir el sufragio.
- Un módulo de impresión, donde se almacenan los testigos de votación, que caen boca abajo para garantizar la secrecía del voto.

La máquina opera con baterías de litio y utiliza tres tipos de tarjetas llave<sup>14</sup>, que se insertan en una ranura ubicada en la parte superior del módulo de votación:

- Tarjeta blanca: en poder de la presidencia de casilla, utilizada para iniciar y cerrar la jornada electoral.
- Tarjetas rosas: entregadas a las personas votantes tras verificar su identidad mediante la credencial para votar.
- Tarjetas moradas: destinadas a facilitar el sufragio de personas con discapacidad.

Para garantizar el voto de este grupo poblacional, se puede colocar una plantilla de acrílico con escritura braille sobre la pantalla táctil o conectar audífonos al dispositivo.

Al iniciar la jornada electoral, se inserta la tarjeta blanca para imprimir el acta de apertura, que muestra el registro de votos en cero. La persona votante introduce la tarjeta rosa en el lector, lo que activa la boleta. Tras seleccionar la opción deseada, esta se marca con una cruz roja y aparece un recuadro para confirmar el voto. Antes de confirmar, es

---

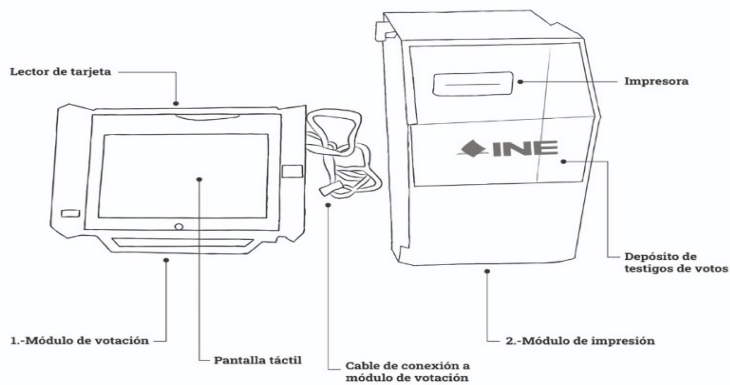
<sup>13</sup> Específicamente en los municipios de Monterrey, Apodaca, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y General Escobedo.

<sup>14</sup> Estas tarjetas están asociadas a cada urna electrónica, por lo que no pueden ser usadas en otra máquina de votación. Por otra parte, si ya se emitió el voto una vez, la tarjeta ya no es legible para el dispositivo.

posible regresar a la boleta para modificar la selección. Una vez confirmado el sufragio, se imprime el testigo del voto.

Al concluir la jornada, la presidencia de casilla inserta nuevamente la tarjeta blanca para imprimir el acta de cierre. Se pueden generar tantas copias como sea necesario para que sean firmadas por las representaciones partidistas.

Figura 10. Urna INE 7.0



Fuente: ilustración de elaboración propia

## 2.5 Reflexiones finales

Existe consenso en que los sistemas electorales modernos deben diseñarse y adaptarse para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto. En consecuencia, resulta indispensable avanzar hacia modelos que optimicen la participación ciudadana y, al mismo tiempo, preserven la confiabilidad y certeza en la emisión del sufragio.

La combinación entre el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la confianza en los procesos electorales representa un desafío complejo; no obstante, su implementación resulta imprescindible e inaplazable.

México ha mostrado avances en la implementación de modalidades de voto electrónico, ya sea mediante urnas electrónicas o a través del voto por internet, como se evidenció en el proceso electoral 2023-2024 para las personas mexicanas residentes en el extranjero. Estas experiencias

son relevantes para la futura ampliación de los alcances de esta modalidad de votación.

Ante la posible reforma electoral en curso, resulta indispensable reflexionar, por un lado, sobre la mejora de la urna electrónica 7.0 implementada por el INE en la Ciudad de México y en Nuevo León durante el proceso electoral 2023-2024, ya que representa el mayor avance nacional en esta materia; y, por otro lado, sobre la viabilidad de extender el uso del voto por internet a ciertas elecciones, sin que su ejercicio se limite exclusivamente a personas residentes en el extranjero.

### **a) Propuestas de mejora de la urna electrónica 7.0 del INE para su implementación con alcances generales a futuro**

Un aspecto de suma relevancia para la implementación generalizada del voto mediante urna electrónica se relaciona con los costes de producción de cada máquina de votación y la durabilidad de los materiales con los que está confeccionada, con el fin de alargar su vida útil. De estos dos factores depende, en buena medida, la viabilidad de una democracia automatizada a largo plazo, pues, de lo contrario, los costes de las elecciones podrían incrementarse considerablemente. En este punto, la India ha sido ejemplo, al confeccionar máquinas de votación portátiles que han demostrado ser económicas<sup>15</sup>.

Para lograr lo anterior, es necesario que las máquinas de votación electrónica cuenten con materiales resistentes. Esta resistencia debe considerar, además, los distintos tipos de clima a los que puede estar expuesto el dispositivo en un país con condiciones térmicas diferenciadas entre regiones, como es el caso de México.

Países como Brasil y la India han demostrado comprender esta necesidad, dada su amplia superficie geográfica y diversidad climatológica. Por ello, han enfocado sus esfuerzos en contar con materiales que resistan factores exógenos y condiciones adversas. La urna electrónica 7.0 del INE posee una pantalla táctil de grandes dimensiones y una

---

<sup>15</sup> Cada máquina de votación en la India cuesta alrededor de 200 dólares (cerca de 4,000 pesos mexicanos) (Narzary, 2020), mientras en México el costo por unidad es de 20,000 pesos aproximadamente (INETV,2023).

estructura externa estética y moderna; sin embargo, podría optarse por un modelo más austero que priorice la vida útil.

Además, la urna electrónica 7.0 presenta características físicas que deben reconsiderarse para su mejora. En primer lugar —como ya se mencionó—, la persona votante debe recibir una tarjeta magnética para poder sufragar. Esto puede resultar impráctico y presentar riesgos logísticos, por ejemplo, si las tarjetas se dañan o se extravían. Lo ideal sería transitar hacia un modelo de urna electrónica que utilice la verificación mediante huellas dactilares, como ocurre en Brasil con los nuevos modelos de máquinas de votación. De esta forma, el sistema de identificación estaría integrado en el propio dispositivo.

Asimismo, la impresora del testigo del voto se encuentra separada de la urna, lo que complica su portabilidad y requiere mantenimiento independiente. Por ello, sería preferible integrar la impresora en la misma máquina y permitir que la persona votante deposite el testigo en una urna tradicional.

Por otro lado, la máquina posee dos cables: uno para la toma de corriente y otro para la comunicación entre módulos. Dadas las condiciones de conectividad limitada o suministro eléctrico intermitente en muchas comunidades remotas del país, es necesario que el dispositivo cuente con baterías recargables de larga duración que cubran toda la jornada electoral. Actualmente, su autonomía es de aproximadamente seis horas (INETV, 2023), mientras que en Brasil el rendimiento alcanza las diez horas (Vázquez, 2022).

La portabilidad de la máquina es un aspecto fundamental para garantizar su durabilidad y proteger su integridad y funcionalidad. El modelo de urna electrónica creado por el OPLE de Coahuila —que mantiene el dispositivo dentro de una valija— constituye un ejemplo adecuado de portabilidad que podría adoptarse para resguardar eficazmente la máquina de votación.

Finalmente, en relación con la ciberseguridad, es indispensable reconocer que ningún sistema informático es completamente invulnerable. No obstante, existen herramientas útiles para mitigar estos riesgos. En Brasil, el funcionariado y las representaciones partidistas participan activamente en auditorías de las máquinas de votación, y se organizan concursos públicos en los que especialistas en informática intentan vulnerar el sistema, con el fin de identificar posibles fallos. Estos ejercicios

se realizan de forma abierta y transparente, y cada uno concluye con un informe detallado sobre las vulnerabilidades detectadas y las medidas adoptadas por el Tribunal Electoral brasileño para corregirlas.

Frente a las preocupaciones en materia de ciberseguridad, es importante destacar que en México se ha optado por un sistema de votación electrónica mixto, que registra el voto electrónicamente y emite un testigo impreso. Este modelo permite a las autoridades electorales y a la ciudadanía contrastar la veracidad de los sufragios emitidos. Las urnas electrónicas que se implementen de manera generalizada en los próximos años deben conservar esta característica, a fin de garantizar la confiabilidad del voto en los procesos electorales futuros.

### **b) Evaluar la creación de una aplicación para el voto por internet**

Dada la rápida evolución tecnológica que se experimenta a nivel global, es necesario considerar el desarrollo de una aplicación propia para el voto por internet, siempre que se supere el reto que representa la confianza pública en los sistemas digitales de votación. La autoridad administrativa ha dado pasos significativos mediante la implementación del voto electrónico a través de una página web para personas mexicanas residentes en el extranjero; sin embargo, cabe preguntarse si esta posibilidad podría habilitarse también para el electorado en territorio nacional.

No se pierde de vista que el desarrollo de una página web puede ser menos costoso que el de una aplicación, además de que su mantenimiento resulta más sencillo, ya que las actualizaciones de seguridad y funcionalidad pueden implementarse directamente en el servidor, asegurando que todas las personas usuarias accedan a la versión más reciente sin necesidad de realizar acciones adicionales.

No obstante, debe reconocerse que las páginas web son más susceptibles a ciertos tipos de ataques, como el *phishing* —suplantación de identidad institucional para redirigir a sitios fraudulentos— y los ataques de fuerza bruta. Además, requieren una conexión estable a internet, lo que puede representar un problema en zonas con infraestructura de red deficiente.

Por ello, resulta pertinente analizar la viabilidad de desarrollar una aplicación propia del Instituto Nacional Electoral. Evidentemente, este esfuerzo implicaría una inversión significativa en tiempo y recursos, incluyendo personal especializado en ciberseguridad y desarrollo de *software*, además de garantizar compatibilidad con una amplia variedad de dispositivos y sistemas operativos, lo que podría aumentar los costes de desarrollo. A ello se suma la necesidad de que las personas votantes mantengan la aplicación actualizada.

En todo caso, este esfuerzo podría traducirse en una mejora sustancial en términos de seguridad, ya que una aplicación propia permitiría al INE tener control total sobre el entorno de ejecución, reduciendo el riesgo de vulnerabilidades asociadas con navegadores web y otros componentes externos. Asimismo, ya no sería necesario utilizar aplicaciones de terceros para autenticar a las personas usuarias, como ocurre actualmente, sino que podrían integrarse directamente métodos avanzados de validación<sup>16</sup>.

En esa misma línea, la aplicación podría incluir funcionalidades *offline* seguras, que protejan la integridad del voto hasta que se restablezca la conexión a internet, mitigando el riesgo de interrupciones durante el proceso de votación. Aunque no está directamente relacionado con la integridad del procedimiento, lo cierto es que una aplicación puede ofrecer una experiencia de usuario más fluida y personalizada, incluyendo notificaciones de seguridad y asistencia durante el proceso de votación.

La elección del método de votación debe basarse en el contexto local y en las capacidades específicas de la autoridad electoral. En ese sentido, conviene considerar tres factores clave: el perfil tecnológico del electorado, los recursos y capacidades del INE, y el entorno de seguridad.

A inicios de 2024, México contaba con 107.3 millones de personas usuarias de internet, lo que representa el 83.20 % de la población total. La mayoría accede a la red mediante dispositivos móviles (Kemp, 2024). Esta alta penetración de internet y el uso predominante de teléfonos inteligentes indican que el electorado está familiarizado con la tecnología móvil, por lo

<sup>16</sup> Como la biometría, *tokens* de *hardware* y autenticación factorial.

que el desarrollo de una aplicación podría aprovechar esta tendencia para ofrecer una experiencia de votación más accesible y segura.

En cuanto a los recursos y capacidades del INE, debe reconocerse que desarrollar y mantener una aplicación de alta seguridad requiere una inversión considerable en recursos humanos y financieros. Esto incluye personal capacitado en ciberseguridad y desarrollo de *software*, además de infraestructura tecnológica. Evaluar el presupuesto disponible y la capacidad institucional para gestionar este tipo de proyectos es crucial. Podría resultar más eficiente, en términos de coste y recursos, continuar con una plataforma web robusta, salvo que se justifique claramente la necesidad de una aplicación.

Respecto al perfil de amenazas cibernéticas, el informe anual de 2023 sobre tendencias en ciberseguridad reportó un aumento en ataques remotos y manipulación de datos (Kaspersky, 2023). Las plataformas web son vulnerables a ataques de *phishing* y fuerza bruta, comunes a nivel global y registrados en diversas instancias en México. En este contexto, una aplicación podría ofrecer un entorno más controlado y seguro, con posibilidad de integrar autenticación biométrica y otros métodos avanzados de seguridad, más difíciles de implementar en una página web.

Si el INE cuenta con los recursos y capacidades necesarios, desarrollar una aplicación podría ofrecer mayores niveles de seguridad y una mejor experiencia de usuario, especialmente considerando la alta penetración de teléfonos inteligentes. No obstante, continuar con una página web segura sigue siendo una opción viable si se prioriza la accesibilidad universal y la simplicidad en el mantenimiento y actualización del sistema.

La implementación de una aplicación para el voto por internet podría realizarse de manera gradual, comenzando con grupos específicos, como las personas mexicanas residentes en el extranjero —tal como se hizo con el SIVEI mediante página web en la revocación de mandato y el proceso electoral 2023-2024—. Posteriormente, podría emplearse en elecciones del Poder Judicial de la Federación o de los estados.

Las recientes elecciones judiciales mostraron un alto grado de complejidad en el ejercicio del voto, debido a la gran cantidad de cargos en disputa, el diseño complicado de las boletas y el desconocimiento generalizado sobre la estructura del Poder Judicial. El voto por internet

en elecciones judiciales podría contribuir a reducir los tiempos de votación, eliminar errores humanos que provocan nulidad por mal llenado de boletas y otorgar mayor practicidad al proceso, al evitar el desplazamiento hasta la casilla.

Este aspecto cobra especial relevancia considerando que en 2027 se celebrará la primera elección judicial concurrente con una gran cantidad de órganos legislativos y administrativos, lo que podría dificultar aún más el proceso comicial y aumentar los niveles de abstencionismo en la elección de juzgadoras y juzgadores.

Las elecciones judiciales han registrado menores niveles de participación<sup>17</sup> en comparación con otros comicios, lo que exige explorar alternativas tecnológicas que faciliten y motiven a una mayor cantidad de personas a ejercer su derecho al voto.

En síntesis, para lograr la transformación electrónica de la función electoral administrativa, debe continuarse con la implementación de la urna electrónica —especialmente para grupos poblacionales con menor familiaridad con el acceso a internet— y, al mismo tiempo, apostar por el desarrollo del voto por internet mediante una aplicación móvil propia, que garantice mayor seguridad y confianza en la ciudadanía, tomando como referencia la experiencia de Estonia.

---

<sup>17</sup> Alrededor de 13.00 % de la lista nominal de electores.

## Referencias

### Libros

- Barrat, J. (2007). Tipología y utilidad de los procedimientos electrónicos de votación. en L. Cotino (Ed.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (pp. 283-300). Comares.
- Coudert, F. (2011). La modernización del sistema de voto electrónico en Bélgica: un sistema en busca de transparencia. En J. Barrat, & R. Fernández (Eds.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 85-102). Civitas.
- Dueñas, D. y Krimmer, R. (2019). Efecto contagio en el uso del voto electrónico en Estonia: de las elecciones a otros niveles de la administración pública y la sociedad en J. Barrat y M. Pérez (Eds.), *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico* (pp. 247-262). Aranzadi.
- Fernández, J. (2007). El voto electrónico, sus garantías y posibilidades de regulación en L. Cotino (Ed.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (pp. 301-318). Comares.
- Madise, U. y Vinkel, P. (2015). A Judicial Approach to Internet Voting in Estonia en A. Driza y J. Barrat (Eds.), *E-Voting Case Law* [Jurisprudencia sobre votación electrónica] (pp. 105-128). Ashgate.
- Presno, M. (2007). La globalización del voto electrónico en L. Cotino (Ed.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (pp. 341-362). Comares.
- Presno, M. (2020). Sobre la posible introducción del voto electrónico en la legislación electoral española en L. Fernández (Ed.), *Derecho y Nuevas Tecnologías* (pp. 641-660). Aranzandi.
- Sánchez, Á. (2011). El voto no presencial en los informes de la Comisión de Venecia y del Consejo de Estado sobre la reforma electoral en R. Fernández, & J. Barrat (Eds.), *Derecho de sufragio y participación a través de las nuevas tecnologías* (pp. 195-218). Civitas.
- Téllez, J. (2010). El voto electrónico en *Temas selectos de Derecho Electoral* (Vol. 14). Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación. [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/14\\_voto.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/14_voto.pdf)

- Vasill, K., Solvak, M., Vinkel, P., Trechsel, A. y Álvarez, M. (2016). The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015 [La difusión del voto por internet. Patrones de uso del voto por Internet en Estonia entre 2005 y 2015]. *Government Information Quarterly*, 33(3), pp. 453-459.

### Publicaciones periódicas

- Cohen, M. (22 de septiembre de 2023). Smartmatic implicated in alleged bribery scheme involving top Filipino election official [Smartmatic está implicada en una red de sobornos que involucra a un alto funcionario electoral filipino]. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2023/09/22/business/smartmatic-bribery-scheme-indictment/index.html>
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. (2021). *Informe integral de la evaluación de la implementación del proyecto de Voto Electrónico durante los PE 2019-2020*. Instituto Nacional Electoral. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141965/CGex202209-07-ip-8.pdf>
- Kaspersky. (2023). *Kaspersky Security Bulletin 2023* [Boletín de seguridad de Kaspersky 2023]. [https://media.kasperskycontenthub.com/wp-content/uploads/sites/43/2023/11/28102415/KSB\\_statistics\\_2023\\_en.pdf](https://media.kasperskycontenthub.com/wp-content/uploads/sites/43/2023/11/28102415/KSB_statistics_2023_en.pdf)
- Kemp, S. (2024). *DIGITAL 2024: MEXICO*. Data reportal. <https://datareportal.com/reports/digital-2024-mexico>
- Narzary, R. (2020). Democracy at risk: an analysis of electronic voting machines security and their impact on Indian democracy [la democracia en riesgo: un analisis de la seguridad de las máquinas de votacion y su impacto en la democracia de la India]. *Psychology and Education Journal*, 58(1), p. 2930. <https://doi.org/10.17762/pae.v58i1.1190>
- Presno, M. (2016). Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española. *Revista de Estudios Políticos*, 173, pp. 277-304. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.08>

- Ramírez, P. (1 de agosto de 2024). Basura electoral: partidos entregan planes de reciclaje sin detalles. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/politica/basura-electoral-propaganda-reciclaje-partidos>
- Rubio, R. y Monteiro, V. (2022). Las decisiones jurisdiccionales de carácter constitucional de los organismos electorales en iberoamérica. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(2), pp. 431-454. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.13>
- Sandoval, N. (2015). La admisión jurisprudencial del voto por Internet para los residentes en el extranjero en la Ciudad de México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 48(142), pp. 275-312.
- Sedlmeir, J., Buhl, H. U., Fridgen, G., y Keller, R. (2020). The energy consumption of blockchain technology: Beyond myth. *Business & Information Systems Engineering*, 62(6), 599-608. <https://doi.org/10.1007/s12599-020-00656-x>
- Vázquez, L. (2022). La Urna Electrónica en Brasil. *Revista Mirada Legislativa*, 225, p. 5. [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5785/ML\\_225.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5785/ML_225.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

### Otras publicaciones

- Aguilar, I. (27 de agosto de 2024). Ricardo Monreal anuncia que reforma electoral de AMLO será desechada. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2024/08/27/ricardo-monreal-anuncia-que-reforma-electoral-de-amlo-sera-desechada/>
- Baclig, C. (12 de mayo de 2025) The 2025 election dilemma: risks and promises of Mirus ACMS. *Inquirer.net*. <https://www.inquirer.net/441537/the-2025-election-dilemma-risks-and-promises-of-mirus-acms/>
- CAOESTE. (s.f.). *TSE Brasil: Urna electrónica: seguridad, integridad y transparencia en las elecciones*. <https://transparenciaelectoral.org/caoeste/tse-brasil-urna-electronica-seguridad-integridad-y-transparencia-en-las-elecciones/>
- Commission on Elections (2025). *Online voting 2025: Step-by-step guide for overseas voters*. Department of Migrant Workers, Republic of the Philippines. <https://dmw.gov.ph/resources/dsms/>

DMW/Externals/2025/Commission\_on\_Elections\_Online\_Voting\_2025\_Guide.pdf

- Coordinación Nacional de Comunicación Social. (26 de enero de 2022a). *Aguascalientes y Tamaulipas tendrán voto electrónico en las elecciones 2022* [Comunicado de prensa]. Instituto Nacional Electoral. <https://centralelectoral.ine.mx/2022/01/26/aguascalientes-y-tamaulipas-tendran-voto-electronico-en-las-elecciones-de-2022/>
- Coordinación Nacional de Comunicación Social. (5 de junio de 2022b). *Ciudadanía de Aguascalientes y Tamaulipas tuvo la oportunidad de votar en urnas electrónicas*. Instituto Nacional Electoral. <https://centralelectoral.ine.mx/2022/06/05/ciudadania-de-aguascalientes-y-tamaulipas-tuvo-la-oportunidad-de-votar-en-urnas-electronicas/>
- Coordinación Nacional de Comunicación Social. (1 de abril de 2023). *Presenta INE Edomex modelos de urnas electrónicas que se utilizarán el próximo 4 de junio*. Instituto Nacional Electoral. <https://centralelectoral.ine.mx/2023/04/01/presenta-ine-edomex-modelos-de-urnas-electronicas-que-se-utilizaran-el-proximo-4-de-junio/>
- Coordinación Nacional de Comunicación Social. (30 de enero de 2024). *INE en Nuevo León instrumenta el voto en urna electrónica en casillas especiales para el 2 de junio*. Instituto Nacional Electoral. <https://centralelectoral.ine.mx/2024/01/30/ine-en-nuevo-leon-instrumenta-el-voto-en-urna-electronica-en-casillas-especiales-para-el-2-de-junio/>
- Dávila, I. (2022). *El voto electrónico a distancia en España* [Tesis de maestría no publicada]. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De León, D. (8 de junio de 2024) Filipinos will use Comelecs new voting machines in 2025. Here are the key features [Los filipinos usarán las nuevas máquinas de votación de Comelec en 2025]. *Rappler*. <https://www.rappler.com/philippines/elections/key-features-things-to-know-comelec-miru-automated-counting-machines-voting-2025/>
- Departamento de Seguridad. (12 de noviembre de 2024). *Voto electrónico. Voto electrónico en el mundo*. Gobierno Vasco. <https://>

- [www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-voto-electronico-en-el-mundo/web01-a2haukon/es/](http://www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-voto-electronico-en-el-mundo/web01-a2haukon/es/)
- Domínguez, J. (8 de noviembre de 2022). Elecciones en Brasil 2022: ¿cómo funciona el sistema de voto electrónico?. *Chequeado*. <https://chequeado.com/el-explicador/como-funciona-el-sistema-de-voto-electronico-en-brasil/>
- Globe. (11 de abril de 2022). *The Ultimate Guide for First—Time Voters in the Philippines* [La guía definitiva para quienes votan por primera vez en Filipinas]. <https://www.globe.com.ph/blog/ultimate-guide-first-time-voters-philippines#graf>
- Gobierno de Estados Unidos. (27 de agosto de 2024). *Voto en ausencia y voto por correo*. <https://www.usa.gov/es/voto-ausente>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2 de abril de 2024). *Habilitarán Urnas Electrónicas en las 44 casillas especiales de la Ciudad de México*. [Comunicado de prensa]. <https://www.iecm.mx/noticias/habilitaran-urnas-electronicas-en-las-44-casillas-especiales-de-la-ciudad-de-mexico/>
- Instituto Electoral del Distrito Federal. (s.f). *Voto vía internet*. [https://www.iecm.mx/www/sites/\\_proyectos/chil/interiores/voto-via-internet.html](https://www.iecm.mx/www/sites/_proyectos/chil/interiores/voto-via-internet.html)
- Instituto Nacional Electoral. (18 de abril de 2024). *Abre INE modalidad de votación electrónica por Internet para las mexicanas y mexicanos en el extranjero*. <https://centraleelectoral.ine.mx/2024/05/18/abre-ine-modalidad-de-votacion-electronica-por-internet-paralas-mexicanas-y-mexicanos-residentes-en-el-extranjero/>
- Instituto Nacional Electoral. (1 de abril de 2022). *Listo INE para recibir el voto por internet desde el exterior para la revocación de mandato*. <https://centraleelectoral.ine.mx/2022/04/01/listo-ine-para-recibir-el-voto-por-internet-desde-el-exterior-para-la-revocacion-de-mandato/>
- Instituto Nacional Electoral. (05 de marzo de 2020). *Urna Electrónica Elecciones locales 2020*. <https://ine.mx/urna-electronica-elecciones-locales-2020/>
- Instituto Nacional Electoral. (26 de enero de 2024). *Urna Electrónica Elecciones 2021*. <https://ine.mx/urna-electronica-elecciones-2021/>

- Kahn, C. (22 de junio de 2023). Bolsonaro goes on trial over electoral fraud claims that could bar him from elections [Bolsonaro va a juicio por acusaciones de fraude electoral que podrían impedirle participar en las elecciones]. *NPR*. <https://www.npr.org/2023/06/22/1183453514/brazil-jair-bolsonaro-trial-election>
- Masterson, V. (4 de abril de 2024). *What is e-voting? Who's using it and is it safe?* [¿Qué es el voto electrónico? ¿Quién lo utiliza? ¿Es seguro?]. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/stories/2024/04/what-is-electronic-voting/>
- Observatorio parlamentario. (26 de abril de 2016). *Voto electrónico en India: adaptación con tecnología de bajo costo*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/experiencia-voto-electronico-india-mve>
- Philippine Embassy in Singapore. (12 de mayo de 2025). *Philippine Embassy in Singapore concludes historic first overseas internet voting for national elections (PR-108-2025)*. Embassy of the Republic of the Philippines. <https://www.philippine-embassy.org.sg/philippine-embassy-in-singapore-concludes-historic-first-overseas-internet-voting-for-national-elections/>
- Piquero, P. (17 de diciembre de 2024). 2025 elections: How do the new vote-counting machines work [elecciones 2025: cómo funcionan las nuevas máquinas de conteo de votos]. *CDN News*. <https://cebudailynews.inquirer.net/612559/2025-elections-how-do-the-new-vote-counting-machines-work>
- Presidente.gob. (22 de febrero de 2024). *Reforma en materia electoral fortalece democracia, genera ahorros y elimina plurinominales*. <https://amlo.presidente.gob.mx/reforma-en-materia-electoral-fortalece-democracia-genera-ahorros-y-elimina-plurinominales/>
- Smartmatic. (s. f.). *Filipinas: Las primeras elecciones automatizadas en el sureste asiático*. <https://www.smartmatic.com/es/experiencia/filipinas-las-primeras-elecciones-automatizadas-en-el-sureste-asiatico/>
- Swiss Info. (03 de octubre de 2023). *Emiratos celebrará mañana las elecciones legislativas con una votación telemática*. SRG SSR — Unidad empresarial de la sociedad suiza de radio y televisión. <https://www.swissinfo.ch/spa/emiratos-celebrar%C3%A1->

- ma%C3%B1ana-las-elecciones-legislativas-con-una-votaci%C3%B3n-telem%C3%A1tica/48857732
- Tribunal Superior Electoral [TSE]. (s. f.). Pruebas públicas de Seguridad (PPS). <https://international.tse.jus.br/es/urna-electronica/tps>
- Valimised. (s. f.). *Introduction to i-voting* [Introducción al voto electrónico]. <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting>
- Van kerckhoven, D. (15 de abril de 2016). *Technicalities of voting, Belgium case* [Técnicas de votación, el caso Belga] [Archivo PDF]. Venice Commission. [https://www.venice.coe.int/files/13EMB/13EMB\\_David\\_Van\\_Kerckhoven.pdf](https://www.venice.coe.int/files/13EMB/13EMB_David_Van_Kerckhoven.pdf)
- Verified Voting. (s. f.). *The Verifier - Election Day Equipment - November 2020* [El Verificador – Equipo para el día de las elecciones – noviembre de 2020]. Recuperado el 20 de junio de 2024 de <https://verifiedvoting.org/verifier/#mode/navigate/map/voteEquip/mapType/ppEquip/year/2020>

### Comunidades online

- Election Commission of India. [ECIVoterEducation]. (27 de septiembre de 2018). *Know Your EVM* [Conozca su MEV] [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ZJReQ8ao0SU>
- France 24 Español. (6 de octubre de 2024). *Urnas electrónicas, símbolo de la democracia brasileña* [Archivo de Video]. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=\\_gGFzjPZzww](https://www.youtube.com/watch?v=_gGFzjPZzww)
- INETV. (24 de febrero de 2023). La urna electrónica 7.0 del INE permite votar de manera libre, segura y secreta [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=VENLOZnQR8w>
- United Arab Emirates Federal Authority for Identity, Citizenship, Customs and Ports Security. [UAE ICP]. (23 de noviembre de 2015). *EMIRATES ID | Electronic Voting System* [Identificación en los Emiratos Árabes Unidos | Sistema Electrónico de Votación] [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=XxzilkTHgqI>
- 12 News. [12NewsNow]. (15 de septiembre de 2022). *Here's how to vote with Texas' new voting machines* [Explicación de cómo votar con

las nuevas máquinas de votación de Texas] [Archivo de Video].  
Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=koTQm\\_Vh6KQ](https://www.youtube.com/watch?v=koTQm_Vh6KQ)  
INE Estado de México. (12 de abril de 2023). Urna INE 7.0  
[Archivo de Video]. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=rY1XC6Y\\_org](https://www.youtube.com/watch?v=rY1XC6Y_org)



# Capítulo 3. Justicia Digital

Alejandro del Río Priede

**Sumario:** 3.1. Introducción. 3.2 Concepto y alcances de la justicia digital. 3.3 Automatizar funciones judiciales o crear Tribunales en Línea. a) El *Civil Resolution Tribunal* de la Columbia Británica y el *Condominium Authority Tribunal* de Ontario. b) *Traffic Penalty Tribunal* de Inglaterra y Gales. c) Los tribunales inteligentes de China y las aplicaciones de microcortes. d) Otros poderes judiciales e instituciones que han adoptado sistemas de ODR. 3.4. Automatización del Poder Judicial en México. a) Poder Judicial de la Federación i. Herramientas de automatización del CJF, tribunales colegiados de circuito y juzgados de distrito. ii. Amparo en Línea. b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. i. Proceso de automatización del TEPJF antes de la pandemia. ii. Automatización durante y después de la pandemia. 3.5. El Juicio en Línea en Materia Electoral. a) El juicio en línea a nivel federal. b) Juicio en Línea estatal y SISGA-E. 3.6. La inteligencia artificial en los tribunales. 3.7. IA en el TEPJF. 3.8. Reflexiones finales.

## 3.1 Introducción

En el presente siglo, la web y las llamadas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han logrado permear prácticamente todos los ámbitos de la vida diaria, como resulta evidente. Su impacto ha sido palpable —como es de esperarse y como su propio nombre lo indica— en el sector de las comunicaciones; sin embargo, también han sido responsables de la transformación de otros ámbitos menos obvios, como la banca, el comercio y, por supuesto, la manera en que los políticos se comunican con la sociedad o desarrollan una campaña.

Actualmente, es común escuchar términos como *marketing* digital, comercio digital o comunicación digital, los cuales dejan constancia de ese proceso de cambio que ha sufrido cada campo a partir del uso extendido de estas tecnologías.

A pesar del acelerado proceso de digitalización experimentado en muchos ámbitos, el sector de la administración de justicia, en la mayoría de los países del mundo, continúa rezagado en este sentido. Como lo ha afirmado el célebre tecnólogo judicial Richard Susskind, la tecnología aún no ha llegado a gran escala a los tribunales (Susskind, 2019), lo que aleja a los poderes judiciales de las grandes ventajas que esta ofrece.

La pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 —en adelante COVID-19— fungió como catalizador para el avance de la digitalización de los tribunales en los cinco continentes (Fuentes, 2022), ya sea porque motivó el inicio de la digitalización, como en la mayoría de los países africanos, o porque actualizó o mejoró los sistemas existentes en aquellos países en donde ya se presenciaba un buen nivel de digitalización judicial, como en Europa.

México fue parte de esa lista de países que, con motivo de la emergencia sanitaria, se vieron obligados a la actualización, perfeccionamiento y sofisticación de sus sistemas tecnológicos para garantizar el acceso a la justicia ante las medidas de distanciamiento social implementadas por el gobierno.

Sin embargo, también es cierto que la pandemia motivó el inicio de un nivel de digitalización nunca antes experimentado en algunas ramas de la administración de justicia, como sucedió en el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual, hasta ese momento, no contaba con un sistema totalmente digital y automatizado para el trámite y sustanciación de juicios.

De no acelerar o profundizar el proceso de automatización de los tribunales, la brecha digital en el sector de la administración de justicia podría exacerbarse en comparación con otros ámbitos, lo que traería como consecuencia, a largo plazo, una disminución paulatina en la eficacia de la judicatura, al no ajustarse a la realidad de su tiempo.

En ese contexto, resulta indispensable que los poderes judiciales alrededor del mundo continúen introduciendo y adaptando la tecnología propia de este siglo dentro de sus procesos, con el fin de ofrecer a la sociedad un sistema de justicia más ágil, efectivo y accesible.

Asimismo, la profundización de una agenda digital para los tribunales no solo impacta en la justicia como servicio a la sociedad, sino que posee importantes ventajas a nivel interno al simplificar procesos, mejorar la administración de los recursos disponibles dentro de los poderes judiciales y apoyar a los funcionarios en la adopción de resoluciones jurisdiccionales.

En ese entendido, este capítulo iniciará analizando el concepto y alcances del término *justicia digital* y, posteriormente, describirá los principales sistemas de solución de controversias por internet que han puesto en marcha compañías privadas. Acto seguido, será abordada la creación de los llamados Tribunales en Línea en ciertos países del mundo, como herramientas digitales de iniciativa pública —basadas en la experiencia comercial—, enfocadas en contener el conflicto y ofrecer soluciones efectivas y ágiles para las partes.

En cuarto lugar, será tratado el amplio proceso de automatización y digitalización que ha tenido el Poder Judicial de la Federación (PJF) en México en las últimas décadas, así como el del TEPJF, el cual se intensificó con el advenimiento de la pandemia por COVID-19, abriendo paso al sistema de juicio en línea a nivel federal —entre otras plataformas digitales de gran importancia—.

En quinto término, será abordada la reciente creación de los sistemas de juicio en línea estatal, el SISGA-E y el chatbot Alfonsina, como muestra de una administración de justicia vanguardista en el país. Finalmente, serán esbozadas algunas propuestas relevantes para impulsar, revitalizar y transformar el sistema judicial en el país, mediante el uso de herramientas digitales e inteligentes.

### **3.2 Concepto y alcances de la justicia digital**

En primer lugar, es necesario puntualizar que la ciberjusticia, justicia digital o e-justicia son tres términos sinónimos, los cuales son usados indistintamente en función del ámbito geográfico (Medina, 2022). En países francófonos, el término más comúnmente empleado para designar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas al sector justicia es ciber-justicia.

En países de habla hispana resulta más común escuchar el término *justicia digital* o *virtual*, mientras que en países anglófonos suele emplearse con mayor frecuencia el vocablo *e-justicia* o *e-justice*. Dentro del presente capítulo, se aludirá a los tres vocablos de manera indistinta.

Si bien no existe un enfoque único para comprender el concepto de justicia digital, lo cierto es que pueden encontrarse dos ramas dominantes desde el punto de vista teórico. En primer lugar, encontramos la llamada justicia digital en sentido estricto, la cual supone una visión limitada en donde la justicia virtual constituye un sinónimo de los sistemas de juicio en línea, sin que sean tomadas en cuenta otras herramientas tecnológicas usadas para consultar o procesar información judicial —como estadística, registro de expedientes o sistemas de notificación electrónica—.

En segunda instancia, la *justicia digital* en su sentido amplio. Esta acepción parte de una visión extensiva en donde la justicia digital no solo abarca el juicio en línea, sino cualquier uso y adaptación de la tecnología en el funcionamiento de los tribunales.

Es decir, esta segunda concepción constituye un término paraguas que engloba desde el uso de ordenadores, cámaras y plataformas de videollamada —que son herramientas comunes en otros ámbitos laborales— hasta la creación de expedientes digitales o sistemas de gestión judicial específicamente diseñados para la judicatura (McCourbey, 2022).

El Comité de Ministros de Europa, dentro de la recomendación CM/Rec(2009)1 sobre la democracia electrónica, ha definido a la e-justicia como:

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la realización de la justicia por todos los actores del Poder Judicial con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad de este servicio público, en particular, para los individuos y las empresas. Se incluye la comunicación y el intercambio electrónico de datos, así como el acceso a la información judicial. A medida que el Poder Judicial es un componente clave de la democracia, e-justicia es una faceta esencial de la e-democracia, cuyo objetivo principal es mejorar la eficiencia del sistema judicial y la calidad de la justicia. El acceso a la justicia es un aspecto del acceso a instituciones y procesos democráticos. (Council of Europe, 2009, p. 8)

La definición adoptada en este capítulo será la segunda, es decir, la amplia, al ser la que abarca y designa en distintos grados o niveles la totalidad de proyectos, sistemas y herramientas digitales presentes en el mundo aplicadas al sector justicia.

### 3.3 Automatizar funciones judiciales o crear Tribunales en Línea

El primer precedente del uso de herramientas digitales en la solución de controversias lo encontramos en el ámbito comercial.

Precisamente, en las últimas dos décadas, el comercio por internet ha experimentado un crecimiento exponencial. El enorme número de transacciones diarias que se realizan en plataformas digitales y los miles de millones de dólares que dicho intercambio genera han sido causa de un inmenso número de conflictos entre compradores y vendedores. De hecho, se calcula que, en los últimos años, entre el 3.00 % y el 5.00 % de las transacciones comerciales en internet terminan en algún tipo de disputa (Hobbs, 2019).

En ese contexto, las plataformas de comercio digital han buscado, desde hace lustros, la creación de sistemas de resolución de conflictos ágiles, sencillos y efectivos entre sus usuarios, como una forma de brindar un mejor servicio al cliente y evitar que dichos conflictos se judicialicen. De esa forma, nacieron los denominados sistemas de *Online Dispute Resolution* (ODR) o solución en línea de disputas. Múltiples compañías transnacionales como eBay<sup>1</sup>, PayPal<sup>2</sup> y, más recientemente, Amazon, han

<sup>1</sup> Esta compañía posee un sistema de ODR en cinco pasos: (i) el usuario va al centro de resolución en primer lugar; (ii) el sistema realiza una serie de preguntas para diagnosticar el problema y verifica que el cliente esté cubierto por una garantía de retorno; (iii) posteriormente se abre un sistema y la compañía permite a las partes comunicarse para encontrar una solución; (iv) si las partes no logran resolver el conflicto en el plazo de tres días hábiles, la parte afectada puede escalar su asunto al centro de resolución para que este lo evalúe; (v) el equipo de resolución de conflictos de la compañía evalúa el caso y contacta al comprador en las siguientes 48 horas para notificarle si su reclamo califica para un reintegro del dinero gastado (eBay, 2024).

<sup>2</sup> PayPal posee dos tipos de procedimientos: el proceso de disputa y el de queja. En el procedimiento de disputa, el cliente describe el problema y PayPal detiene la transacción de dinero hasta que el conflicto se aclare. La compañía solicita al vendedor que aclare qué sucedió y otorga al comprador y al vendedor un plazo de 20 días para resolver entre ellos el conflicto. Si pasados esos días el problema subsiste, la parte afectada puede elevar la disputa a un proceso de queja para

implementado este tipo de procedimientos (Cortés, 2011), los cuales hacen uso de medios alternativos de solución de controversias para brindar a los usuarios una forma conveniente de resolver cualquier conflicto.

Además de las compañías de comercio digital transnacionales, existen también importantes sistemas de ODR como Nominet, Resolver, Youstice, Cybersettle o Modria (Civil Justice Council, 2015), dedicados a dirimir disputas en materia de protección al consumidor, transacciones en el sector financiero, conflictos relacionados con propiedad en condominio, entre otros.

Los sistemas de ODR han demostrado ser útiles para la resolución de conflictos en donde:

- Las partes están alejadas geográficamente.
- Requieren un bajo costo para dirimir su controversia.
- Su problema se da en internet.
- El conflicto constituye una parte ínfima de todo el universo de disputas generadas diariamente por la enorme cantidad de transacciones que realizan estas empresas.

La gran ventaja de los sistemas de ODR ha sido precisamente el uso exhaustivo de la mediación entre proveedores y consumidores a través de las propias plataformas de comercio digital, quienes en muchas ocasiones terminan por resolver el problema y absorber ellas mismas los costos.

El gran éxito de los sistemas de ODR en la prevención y resolución de conflictos en el sector privado ha levantado gran expectativa entre los juristas, hasta el punto de crearse grupos que promueven su aplicación en el ámbito de la judicatura. Los denominados tecnólogos judiciales son un grupo de académicos y funcionarios judiciales que promueven la digitalización y modernización de la función judicial.

---

que el problema sea debidamente identificado por la compañía y esta decida si regresa el dinero o culmina la transacción.

Solo el comprador posee la posibilidad de apelar la decisión cuando no regrese el artículo, lo regrese en mal estado en comparación con cómo lo recibió o regrese un artículo equivocado.

PayPal también ha reconocido que, generalmente, los clientes se mantienen satisfechos con esta forma de resolver los conflictos (PayPal, 2024).

Para Richard Susskind (2019), es indispensable e impostergable la tecnologización de la función judicial, pues esta se encuentra, precisamente, rezagada en comparación con otros ámbitos como el comercio. Para este autor, es posible identificar dos grandes tendencias en el proceso de tecnologización de los tribunales a escala mundial: por un lado, existen los llamados procesos de automatización de las funciones judiciales y, por otro, la creación de auténticos tribunales en línea.

La automatización de los tribunales consiste en implementar cualquier tecnología con la intención de llevar al plano digital aquellas funciones o procedimientos que tradicionalmente realizan las cortes. En ese sentido, la automatización se limita únicamente a un cambio de modalidad para realizar las labores judiciales.

Por el contrario, el proceso de creación de lo que Susskind designa como tribunales en línea posee una mayor complejidad, pues supone no solo llevar al plano virtual un procedimiento preexistente, sino modificar propiamente la forma en que opera la función judicial.

Los tribunales en línea están inspirados en los sistemas de ODR al integrar mecanismos alternativos de solución de controversias como parte integral de un juicio. Los procedimientos llevados ante un tribunal en línea están compuestos por varias etapas sucesivas —no solo una judicial— que conllevan la resolución de asuntos jurídicos de forma autónoma o guiada, lo que los distingue de un juicio convencional.

- Idealmente, inician con una fase de diagnóstico. En esta fase, las partes en conflicto acceden a un portal y narran el problema que les aqueja para que, posteriormente, la plataforma les arroje una posible solución a partir de la legislación y precedentes judiciales vigentes y aplicables. Dicha fase de diagnóstico, incluso, puede llevar a identificar las probabilidades de triunfo ante una eventual contienda judicial de cada uno de los involucrados.
- Posteriormente, y si resultare imposible llegar a un acuerdo tras la fase de diagnóstico, se abre una etapa de mediación, en la cual un funcionario judicial o un tercero autorizado por un tribunal trata de propiciar personalmente un acuerdo entre las partes.
- Finalmente, si la etapa de mediación fallase, se abre la última parte de este tipo de procedimiento: la de la judicialización, en la cual

un juez competente en la materia correspondiente conoce del caso. Esta etapa puede llevarse a cabo por videoconferencia.

Como ha quedado en evidencia, los tribunales en línea no son más que sistemas de ODR de iniciativa pública. Estas herramientas no solo se distinguen de la jurisdicción tradicional por cuanto hace al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sino que implican una nueva concepción de la justicia que incluye los medios alternativos de solución de controversias —principalmente la mediación o el arbitraje— como parte imprescindible dentro de un proceso judicial.

Algunos países han logrado, en mayor o menor medida, implementar tribunales de esta naturaleza, como Canadá, Reino Unido y China.

### **a) El *Civil Resolution Tribunal* de la Columbia Británica y el *Condominium Authority Tribunal* de Ontario**

Canadá —particularmente la Columbia Británica— ha sido uno de los pioneros en la adopción de tribunales en línea y otros sistemas de ODR. En 2015 se creó un tribunal digital que lleva el nombre de *Civil Resolution Tribunal* (CRT), tras la promulgación en 2012 de una ley por parte del parlamento de esa provincia que ordenó el lanzamiento de un sistema de administración de justicia de tipo ODR (CRT, 2024a), con el fin de brindar a la ciudadanía una forma más efectiva ante el constante crecimiento poblacional en la región.

Esta herramienta fue creada para atender conflictos de pequeña escala y asuntos relacionados con propiedad en condominio, desencuentros vecinales, accidentes de tránsito y otros asuntos en materia civil de sencilla resolución, sin la necesidad de una persona abogada o de asistir presencialmente a un tribunal. Cabe precisar que, si una de las partes se niega a acatar una decisión final del CRT, dicha resolución posee total validez y su cumplimiento puede ser garantizado por un órgano jurisdiccional.

El procedimiento inicia con la entrada de la parte accionante a un explorador de soluciones digital para encontrar alguna posible alternativa al conflicto que posee, a fin de evaluar si puede resolver el problema por su cuenta. El explorador realiza preguntas al usuario y expone cuáles son las posibilidades disponibles para su solución.

Si la naturaleza del problema no permite una solución por parte del propio usuario, este ingresa un escrito de demanda mediante un formulario con un coste variable —según la naturaleza del asunto y la cuantía involucrada—, el cual puede ser pagado con tarjeta de crédito, en una oficina gubernamental provincial o por cheque.<sup>3</sup>

Una vez que la solicitud es aceptada por el CRT, se notifica a la parte demandada, la cual debe contestar al reclamo por medio del sistema, por mensajería o por correo electrónico.<sup>4</sup> Cabe precisar que la parte demandada puede, a su vez, demandar a un tercero o al propio accionante si considera que este tiene responsabilidad.

Si no existe una respuesta en un plazo de 14 días naturales —o 30 en caso de que la persona demandada se encuentre fuera de la Columbia Británica—, la parte accionante puede solicitar una decisión al propio sistema, por rebeldía de la parte demandada, la cual será vinculante y su cumplimiento puede solicitarse a un tribunal.

En caso de que la parte demandada conteste —previo pago de una cuota también—, se abre la fase de negociación, la cual se lleva a cabo por mensajes entre las partes tras haber obtenido una liga, un usuario y una contraseña especiales para garantizar la confidencialidad (CRT, s. f.). La fase de negociación puede llevar semanas y, mientras tiene lugar, el equipo del CRT monitorea la conversación entre las partes.

En este punto existen dos posibilidades:

1. Que las partes lleguen a un acuerdo voluntario de solución o de desistimiento mutuo, en cuyo caso se paga una cuota conjunta<sup>5</sup> para la emisión de una resolución consentida por las partes.
2. De no existir acuerdo, se abre una fase de mediación por teléfono o correo electrónico guiada por un experto autorizado, en la cual puede darse un acuerdo voluntario o bien continuar a la siguiente etapa del procedimiento, en caso de subsistir el desacuerdo.

<sup>3</sup> Con base en datos de 2024, se observa que los costos rondan entre los \$75 y los 150 dólares canadienses. La modalidad de pagar en línea siempre resulta \$25 menos costosa.

<sup>4</sup> En este caso, si la respuesta se envía de forma digital a través del sistema no hay costo, sin embargo, si se envía por correo electrónico o mensajería especializada se cobra una cuota de 25 dólares.

<sup>5</sup> De 25 dólares.

El proceso de preparación de la resolución final, como se le conoce a la última etapa, es un procedimiento seguido en forma de juicio, el cual inicia con un escrito que debe presentarse dentro del plazo de siete días, donde se condensan los agravios y pruebas de las partes; luego, la parte demandada responde igualmente en un plazo de siete días; y, finalmente, la parte accionante da una última respuesta en cinco días (CRT, 2024a). Dentro de este procedimiento hay un gestor que ayuda a las partes a identificar los puntos relevantes de la controversia y prepararlos para la emisión de la resolución final.

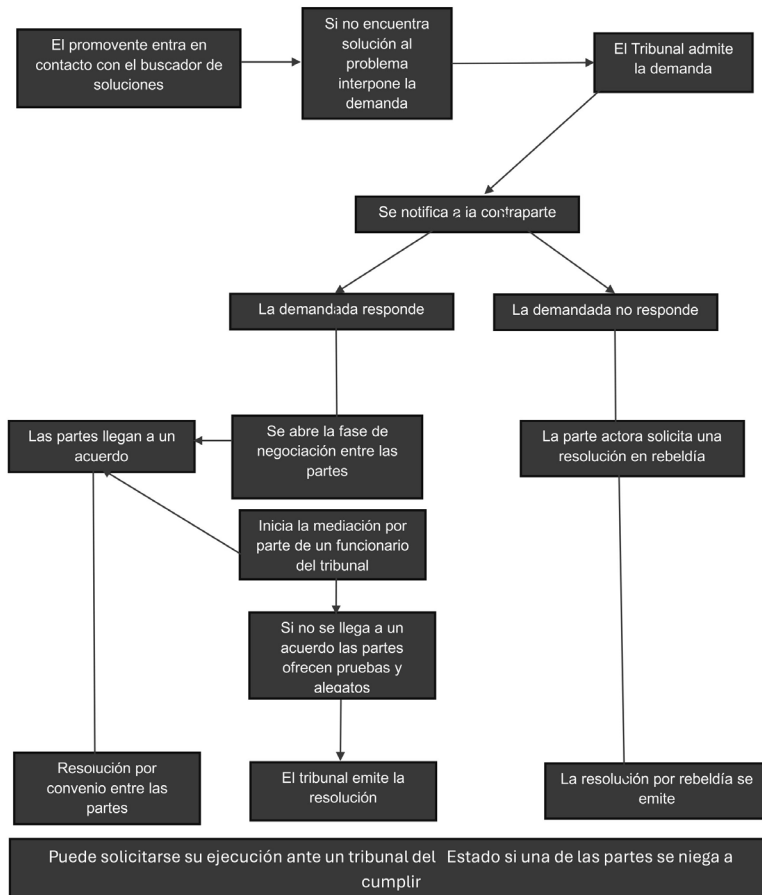
Posteriormente, ambas partes esperan la resolución del CRT. No existe un plazo cierto para la toma de la decisión, pues ello responde a las cargas de trabajo vigentes que tiene el organismo, la naturaleza del asunto y la cantidad de pruebas aportadas por cada parte.

Es importante destacar que, cuando alguna de las partes tiene bajos ingresos, puede solicitar una exención del pago de las cuotas que se requieren durante el procedimiento. Dicha exención es aplicable únicamente a personas físicas, excluyéndose a compañías, sociedades o cooperativas. Asimismo, quien obtuvo una resolución favorable podrá exigir el pago de los costos erogados a la parte que perdió dentro del procedimiento (CRT, s. f.), como parte de un resarcimiento integral a la parte afectada.

Para garantizar el cumplimiento de una resolución final, la parte a cuya causa fue favorable la decisión —o bien si fue por acuerdo mutuo— debe solicitar la denominada *orden de resolución final*, o bien una de decisión final por rebeldía o una resolución por decisión de mutuo acuerdo, según sea el caso. Esa orden es emitida tras el pago de las cuotas especificadas. Una vez con la orden, esta debe enviarse a archivar a una corte estatal o a la Suprema Corte de la provincia de la Columbia Británica, según sea el caso, para que pueda ser cumplimentada con la fuerza del Estado, de ser necesario.

Si una de las partes no está de acuerdo con la resolución, tiene la posibilidad de controvertirla ante la Suprema Corte de la Columbia Británica mediante un recurso de revisión judicial. A continuación, en la figura 1, se muestra esquemáticamente la serie de pasos y posibilidades que posee el CRT para resolver un conflicto.

Figura 1. El proceso del CRT



Fuente: Diagrama de elaboración propia

Según datos del propio CRT, el 40.00 % de los conflictos que son iniciados mediante esta plataforma de ODR termina por acuerdo mutuo entre las partes o por desistimiento de una de ellas. Asimismo, se reporta que es común que las partes retiren el reclamo antes de llegar a la decisión final (CRT, 2024b), lo que da muestra de su buen rendimiento como herramienta de prevención o contención de conflictos.

Además de este sistema de ODR, en Canadá existen otros sistemas de justicia digital sumamente desarrollados, pues se encuentra establecido un Laboratorio de Proyectos de Ciberjusticia en la ciudad de Montreal, dedicado a desarrollar tecnología en el ámbito legal y judicial con

el fin de dotar de mayor eficacia y celeridad a los procesos en todo el ámbito jurídico.

Este laboratorio ha lanzado, en conjunto con la Agencia de Protección al Consumidor de Quebec, una plataforma piloto orientada a resolver asuntos de naturaleza comercial entre proveedores y compradores de todo tipo de servicios. Este sistema de resolución ha mostrado una gran aceptación entre los usuarios (Benykhlef y Varmeys, 2017).

En su primer año de funcionamiento, la plataforma resolvió alrededor de 1,300 casos de protección al consumidor. El 89.00 % de las personas consumidoras, el 86.00 % de las personas comerciantes y el 96 00 % de las personas mediadoras confesaron estar satisfecho o muy satisfecho con el servicio. Asimismo, se observó un descenso considerable en los tiempos de resolución, pues el tiempo promedio de resolución es de tan solo 28 días, frente a los casi 12 meses que tarda un tribunal en dirimir un asunto de naturaleza comercial como estos.

Esta plataforma piloto fue la responsable de que el Estado de Ontario impulsara la creación de un tribunal en línea conocido como el *Condominium Authority Tribunal* (CAT-ODR) (*Condominium Authority Tribunal*, 2020), el cual opera con tres sencillos pasos —negociación, mediación y decisión judicial— para que las personas propietarias de condominios y sus inquilinas o vecinas resuelvan una determinada disputa relacionada con ruidos persistentes, mascotas, iluminación, falta de señalización en los edificios, aparcamiento indebido o por fumar en lugares no permitidos, entre otros.

## **b) *Traffic Penalty Tribunal* de Inglaterra y Gales**

El *Traffic Penalty Tribunal* (TPT) del Reino Unido es un sistema creado por la Ley de Tránsito de 2004 con el objetivo de que la ciudadanía —ya fuera conductora o peatona— tuviera un servicio ágil, sencillo y práctico para quejarse de las multas de tránsito por aparcar en lugar prohibido, no seguir ciertas señalizaciones e invadir zonas restringidas dentro de Inglaterra y Gales.

El procedimiento para controvertir la multa es totalmente en línea de inicio a fin; sin embargo, también puede llevarse por correspondencia o por teléfono para aquellos sectores de la población que no están

familiarizados con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (*Traffic Penalty Tribunal*, s. f.). Para poder acceder a este procedimiento, la persona multada tiene que ingresar primero una queja formal a la autoridad administrativa, en la que explique las razones por las cuales considera que la multa resulta excesiva o jurídicamente injustificada.

La autoridad debe entregarle a la persona implicada una notificación de la negativa y, una vez que ello sucede, tal negativa constituye el acto de autoridad que permite el acceso al sistema que ofrece el TPT, pues la notificación misma contiene un código PIN para ingresar a la plataforma. La persona cuenta con un plazo de 28 días para controvertir la decisión de la autoridad responsable (*Traffic Penalty Tribunal*, 2024); de lo contrario, la sanción quedará firme al margen de su fundamentación o motivación.

Las personas pueden cargar todas las pruebas desde su ordenador o con su teléfono inteligente, mediante el escaneo de documentos, fotografías, videos, audios, correos electrónicos y mensajes de redes sociales.

Asimismo, el usuario puede enviar y recibir mensajes dentro de un chat completamente confidencial, hasta obtener la resolución del juez en tan solo unos días. Existen casos de mayor complejidad que la media, los cuales requieren de audiencias por videoconferencia o llamadas telefónicas con el juez para estar en posibilidad de explicarle con mayor detalle los hechos del caso.

El sistema del TPT cuenta con apoyo técnico de un grupo de ingenieros para asegurar que el servicio brindado a la ciudadanía sea efectivo.

### **c) Los tribunales inteligentes de China y las aplicaciones móviles de microcortes**

La apuesta de China por la digitalización constituye un largo proceso iniciado desde la década de 1990 con un plan detallado en varios pasos. Este proceso modernizador ha estado sustentado en planes y programas gubernamentales de gran envergadura (Zheng, 2020), que han buscado impulsar el uso de la tecnología a gran escala dentro de todo el Estado y la sociedad china —no solo en el Poder Judicial—.

Desde finales del siglo pasado, el Poder Judicial chino había logrado contar con ordenadores y acceso a internet en prácticamente todas las cortes del país. Luego de la computarización, dio inicio un amplio proceso de digitalización de documentos, para lo cual se crearon varias plataformas de registro, gestión de expedientes y archivo totalmente virtuales por parte de la Suprema Corte y otros tribunales de alzada.

Más recientemente, han sido creados algoritmos para gestionar toda esa información. Sin embargo, el mayor avance de China, en términos de digitalización judicial, ha sido la creación de los llamados tribunales inteligentes, la cual solo ha sido factible gracias a la computarización y la digitalización previas. Es decir, ha sido un proceso progresivo.

Los primeros cuatro tribunales inteligentes fueron establecidos en agosto de 2017 en la ciudad de Hangzhou, la cual es una de las capitales tecnológicas de China. Durante su fase inicial, estos tribunales recibieron cerca de 6,000 casos, de los cuales dos terceras partes fueron resueltos completamente por internet (Schmitz, 2019), con altos niveles de efectividad en su tratamiento y agilidad en cuanto a los tiempos de resolución.

Los tribunales por internet resuelven una amplia variedad de casos en diferentes materias —a diferencia de Canadá o Reino Unido (Zheng, 2020)—. En términos generales, conocen de siete tipos de conflictos:

1. Controversias relacionadas con incumplimiento de contratos por compras *online*.
2. Derechos de autor en el plano digital.
3. Actos civiles ilícitos/daños (*torts*).
4. Protección al consumidor.
5. Conflictos por uso de dominios en internet.
6. Asuntos administrativos relacionados con gobernanza digital.
7. Otros casos civiles y administrativos.

En diciembre de 2019, China anunció que estaba resolviendo millones de casos por internet de esta forma, debido a la pandemia de COVID-19, que empujó el proceso de digitalización del Poder Judicial. La Suprema Corte de ese país, bajo la presidencia del magistrado Zhou Qiang, ha impulsado y profundizado este proceso de digitalización (Wang, 2021), con el establecimiento de otros tribunales inteligentes de este tipo en diferentes metrópolis de China, como Beijing y Guangzhou.

En cuanto a la funcionalidad de este tipo de tribunales, la parte actora debe registrarse y el sistema verifica si tal persona está legitimada. Posteriormente, debe llenar un formulario en el que explica de manera detallada el conflicto. Cada una de las partes obtiene acceso a una plataforma virtual, a través de un código proporcionado por el tribunal dentro de la respectiva notificación de inicio del procedimiento.

Dentro del plazo de 15 días, las partes son contactadas por una persona mediadora vía internet, por teléfono o videoconferencia. Si la fase de mediación fracasa, el caso es enviado a la secretaría de acuerdos del tribunal para ser registrado. En este punto, las partes pueden brindar información al tribunal sobre otros casos similares (Schmitz, 2019), con el fin de orientar la decisión judicial y que esta sea favorable a su causa.

Cabe precisar que uno de los ámbitos en los que el sistema judicial chino ha avanzado con mayor notoriedad en los últimos años ha sido la admisión y valoración del material probatorio digital, el cual estaba ampliamente restringido. Antes de 2012, los tribunales chinos solo podían admitir pruebas documentales, audiovisuales, testimoniales, periciales o archivos que provinieran directamente de una investigación formal.

Si bien existía la posibilidad de analizar contratos electrónicos, lo cierto es que el material digital no se encontraba reconocido como un tipo independiente y especial de probanza, hasta que el Código de Procedimientos Civiles fue reformado y se instituyó una nueva categoría de evidencia que es la llamada *data digital*.

A partir de esa reforma, en 2015, la Suprema Corte china realizó una interpretación del Código de Procedimientos Civiles y definió esa categoría como cualquier información originada o almacenada en ciertos medios digitales, como correos electrónicos, registros de conversaciones en línea, *blogs*, *microblogs*, mensajes de texto, firmas digitales o dominios en internet.

Otro de los puntos distintivos de los tribunales chinos —además de contar con el reconocimiento legal y jurisprudencial de la prueba digital— es el empleo de la llamada *blockchain* o cadena de bloques para definir la autenticidad de las pruebas que son aportadas por las partes durante el procedimiento.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La corte de Hangzhou fue la primera en admitir evidencia que hacía uso de la cadena de bloques en una controversia por derechos de autor, donde esta tecnología fue crucial para definir

Cada tribunal inteligente de China ha establecido alianzas estratégicas con algunas compañías pioneras de tecnología para crear plataformas propias de resguardo y extracción de evidencia electrónica, a partir de esta tecnología. La valoración de las pruebas con cadena de bloques, incluso, ha llegado a erigirse como un sustituto de los procesos notariales, dada su capacidad de autenticación y para rastrear el origen de documentos.

Las cortes por internet chinas han mostrado importantes resultados. Tras dos años en marcha, el tribunal por internet de Hangzhou resolvió más de 20,000 asuntos, de los cuales el 92.00 % fue llevado totalmente en línea. Los tiempos de resolución disminuyeron, en promedio, un 66.00 % comparado con los juicios tradicionales.

Por su parte, el tribunal por internet de Beijing recibió más de 34,000 asuntos y resolvió más de 25,000 de forma virtual. El tiempo promedio de resolución en Beijing, mediante esta modalidad de justicia, se ha reducido a 40 días, y se ha documentado que las personas justiciables ahorran, en promedio, 800 renminbi<sup>7</sup> por caso menor, así como una media de 16 horas de traslado a la corte de forma presencial para la mayoría de las personas (Jingjing y Meng, 2020), lo que ha tornado a la justicia más ágil y accesible.

Además de los tribunales por internet, cabe mencionar que algunos órganos judiciales en China han desarrollado aplicaciones móviles para potenciar el acceso a la justicia, lo cual resultó benéfico en tiempos de la contingencia sanitaria en que se decretó una cuarentena por todo el país.

Particularmente, la aplicación llamada *Ning Bo Mobile Micro Court* permitió a las personas litigantes el registro de su caso, la carga de documentos jurídicos, el ofrecimiento de pruebas y la celebración de audiencias totalmente digitales (Changqing *et al.*, 2021), lo que redujo sustancialmente los costes por litigio y mejoró los niveles de satisfacción de las personas usuarias al entrar en contacto con el servicio de administración de justicia.

---

si una compañía había publicado un artículo sin el consentimiento de la persona que poseía la propiedad intelectual. Este caso recibe el nombre de Hangzhou Huatai Yimei Culture Media Co., v. Shenzhen Daotong Technology Development (Lu, 2020).

<sup>7</sup> Lo que equivale aproximadamente a 1,800 pesos mexicanos o 111 dólares estadounidenses.

En marzo de 2020 se reportó que esta aplicación fue usada por 1.39 millones de personas y hubo 390,000 nuevas usuarias y usuarios tan solo en un mes, lo que representó un crecimiento del 86.78 % comparado con febrero de ese año. Asimismo, en marzo fueron ingresados 437,000 nuevos asuntos, y en el 72.63 % de los casos a las personas involucradas les tomó menos de 15 minutos completar todo el proceso de llenado y cargado de evidencia.

El éxito mostrado por esta plataforma llevó a que la Suprema Corte creara una aplicación móvil de un microtribunal de esta naturaleza a escala nacional, la cual fue usada por las 32 altas cortes del país.

La Suprema Corte china ha mandado que el año límite para la introducción de la inteligencia artificial (IA) en los tribunales es 2025 (The Supreme People's Court of the People's Republic of China, 2022), en el marco de una política judicial que ha puesto a China al frente de la introducción de tecnología de punta en la impartición de justicia.

Actualmente, el Poder Judicial chino utiliza algoritmos para definir si un caso es considerado como sencillo o sofisticado. Lo anterior se hace mediante una serie de parámetros conocidos como factores clave de un caso, los cuales son analizados por la IA antes de asignar un expediente.

Además, son usados modelos actuariales para distribuir las cargas de trabajo entre personas juzgadoras, no solo por el número de expedientes pendientes, sino también por su grado de dificultad. Se ha encontrado, a partir de esta nueva modalidad de turno de casos, que el 70.00 % de ellos califican como asuntos de sencilla resolución (The Supreme People's Court of the People's Republic of China, 2022), lo que ha dotado al Poder Judicial chino de mayor eficiencia en el desempeño de sus labores, al evitar que, por azar, un tribunal acumule una carga desproporcionada de casos complejos, garantizando así una distribución más equitativa del trabajo.

#### **d) Otros poderes judiciales e instituciones que han adoptado sistemas de ODR**

Existen otros poderes judiciales e instituciones que han implementado juicios completamente en línea con la modalidad ODR, como el Poder Judicial del estado de Nuevo México, en los Estados Unidos de América,

el cual cuenta con un programa de solución alternativa de controversias para casos relacionados con deudas (New Mexico Courts, 2021), con el fin de que las personas usuarias del sistema de justicia puedan resolver sus conflictos de manera más flexible y práctica.

El gobierno de Nuevo México asegura que esta herramienta es beneficiosa (NCSC.org, 2024), pues otorga a las partes cierto control sobre el resultado, al poder negociar sobre el pago del adeudo con ofertas y contraofertas, implicar un menor gasto de dinero que un juicio convencional y requerir menor tiempo para obtener una resolución que brinde certeza jurídica.

La Unión Europea ha emitido la Directiva 2013/11/UE y el Reglamento (UE) núm. 524/2013, que obligan a los Estados miembros a prever sistemas de ODR para resolver conflictos comerciales y de consumo por internet, entre personas compradoras y vendedoras que se encuentran dentro del mercado único (Tenhunen, 2024), con el propósito de facilitar la resolución de disputas caracterizadas por una interacción dispersa entre proveedores y consumidores, dado el espacio económico comunitario en que están inmersos.

También se ha creado, a partir de dicho marco regulatorio, una plataforma de ODR a nivel comunitario para este tipo de casos. Todas las compañías de comercio por internet deben mostrar una liga en su página web para dar acceso a todas las personas consumidoras a la plataforma (ODR Europe, 2024), con el fin de promover su uso.

Desde 2015, existe una plataforma de ODR en los Países Bajos conocida como *Rechtwijzer Uit Elkar* —asesor legal para la separación—, la cual fue un proyecto conjunto de las organizaciones Hill, Innovating Justice y Modria<sup>8</sup> (Hill, 2015). Esta plataforma se dedica a resolver controversias del orden familiar, particularmente divorcios, mediante la conciliación de la pareja o la disolución del vínculo matrimonial por convenio. El sistema ofrece plantillas y modelos de convenio de divorcio que contienen

---

<sup>8</sup> La plataforma surgió debido al aumento de divorcios en los Países Bajos y por los altos costos que implica en el país llevar a cabo un trámite de esta naturaleza. Cabe señalar que hubo una primera plataforma de este tipo bajo el mismo nombre que surgió en 2010.

las cláusulas necesarias —como separación de bienes, alimentos y visitas periódicas, entre otras— para una separación exitosa y pacífica.<sup>9</sup>

En América Latina existe una organización llamada *ODR Latinoamericana*, constituida en 2012, la cual ha iniciado campañas de concientización sobre la importancia de la adopción de la resolución alternativa de controversias en línea. Inició sus actividades en algunas provincias argentinas como Salta y Córdoba, las cuales se intensificaron con la pandemia, lo que conllevó una expansión de sus cursos de capacitación a lugares como Brasil, Chile o México (Elivetsky y Marun, 2020).<sup>10</sup>

En México existe un sistema de ODR llamado *Concilianet*, de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Se utiliza para resolver reclamaciones de personas consumidoras con proveedores de bienes y servicios que tienen celebrado un convenio de colaboración con la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco, s. f.), y se caracteriza porque:

- No se requiere acudir a una delegación, subdelegación o unidad de servicio de la Profeco.
- La entrega de los documentos es a través de internet.
- Una reclamación se resuelve en menor tiempo.

Antes de que se realice la radicación de la queja en *Concilianet*, existe una fase preconciliatoria, donde la persona consumidora y el proveedor entran en contacto, a través de un chat asincrónico (Profeco, 2023, p. 16), para buscar un acuerdo que solucione la problemática sin la participación directa de la persona conciliadora.

Gracias a esta fase preconciliatoria se ha resuelto cerca del 45.32 % de los procedimientos iniciados, lo que equivale a prácticamente

<sup>9</sup> Los cónyuges ingresan desde su propia computadora al programa, describen la situación y ofrecen propuestas en cada uno de los temas relevantes. Únicamente pueden acceder a la siguiente sección si se encuentran ambas partes de acuerdo. De no ser así, tienen la opción de solicitar la intervención de un mediador. Si se alcanza un acuerdo en esta fase de mediación, el convenio de divorcio es revisado por un abogado y posteriormente por un tribunal familiar. De no alcanzarse acuerdo, deberán acudir a un juicio (Hill, 2024) para resolver su disputa a través de la intervención estatal.

<sup>10</sup> En México, operaron en entidades como Nuevo León, Guanajuato, Sinaloa, Tlaxcala o el Estado de México.

una de cada dos reclamaciones que son ingresadas por las personas consumidoras.

En este sistema, la persona consumidora debe obtener primero un usuario y contraseña; posteriormente debe identificarse, lo que implica proporcionar ciertos datos como nombre completo, domicilio y teléfono de contacto, entre otros, así como adjuntar una identificación oficial digitalizada por ambos lados.

Acto seguido, deben capturarse datos, describirse el motivo del conflicto y adjuntarse los documentos necesarios para que la Profeco analice la procedencia de la queja o reclamación.

Una vez hecho esto, las partes deberán esperar a ser contactadas por la Profeco en un plazo de 10 días hábiles, a través de un correo electrónico y una notificación a la cuenta que posee la persona en *Concilianet*, a efectos de llevar a cabo la audiencia conciliatoria por videoconferencia.

La Profeco informó en 2023 que con este sistema fueron radicados 10,833 expedientes, alcanzando un porcentaje de conciliación de 82.30 %, antes de acudir a tribunales, lo que implicó una recuperación de más de 28 millones de pesos para la población consumidora (Profeco, 2023, p. 10).

### **3.4 Automatización del Poder Judicial en México**

Hasta este punto han sido abordados los casos más avanzados de digitalización judicial que existen en el mundo. Sin embargo, lo cierto es que, como lo afirma Richard Susskind y ha sido mencionado previamente, la mayoría de países ha optado por el proceso de automatización, el cual conserva los fundamentos y paradigmas del sistema judicial tradicional, aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) únicamente como apoyo o nueva modalidad para los procesos presentes, sin modificarlos de raíz.

Hay tantos ejemplos de automatización de los tribunales alrededor del mundo como países. Prácticamente todos poseen un grado de automatización que va desde la computarización hasta la digitalización

de procesos o uso de inteligencia artificial (IA) como apoyo a la función judicial.

Las herramientas de automatización dentro de la función judicial pueden clasificarse en los siguientes sistemas principales:

1. Registro y consulta de expedientes vía digital.
2. Expedientes electrónicos.
3. Sistemas automatizados de turno de expedientes.
4. Notificaciones y estrados electrónicos.
5. Firma digital de actuaciones judiciales.
6. Sistemas de compilación, almacenamiento y clasificación de datos, precedentes, leyes, jurisprudencia.
7. Herramientas de digitalización de archivos.
8. Uso de plataformas o sistemas de acceso remoto.
9. Audiencias por videoconferencia.
10. Aplicaciones móviles o herramientas de comunicación a disposición de los usuarios del sistema de justicia para brindarles información o asesoría legal.
11. Juicios en línea.
12. Uso de inteligencia artificial en la función judicial.

Cabe señalar que el primer juicio en línea de México se dio en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), con motivo de la reforma a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo de 2009, que fue promulgada debido al notable aumento de demandas en dicho tribunal a inicios del milenio. En 1998, todas las Salas Regionales Metropolitanas habían recibido cerca de 40,000 asuntos; para 2008, es decir, una década después, se recibieron 136,000 demandas en dicho órgano jurisdiccional. En términos porcentuales, esto implicó un aumento de 240.00 % en 10 años (Ortega, 2018), situación que obligó a orientar la administración de justicia, en esta rama del derecho, hacia la digitalización, con el fin de enfrentar el creciente rezago.

Inclusive, este tribunal tiene una sala especializada en juicio en línea y, durante la pandemia, actualizó el sistema que utilizaba. Por cuestiones de método, este tribunal no será analizado a profundidad en este capítulo, pues no forma parte del Poder Judicial de la Federación (PJF) formalmente.

## a) Poder Judicial de la Federación

En México, el PJF ha experimentado un importante proceso de automatización en los últimos años, particularmente tras el advenimiento de la emergencia sanitaria.

### i. Herramientas de automatización del entonces Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito

Dicho proceso inició en 2001 propiamente, cuando el otrora Consejo de la Judicatura Federal (CJF) creó el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), como base de datos de todos los casos que tiene el Poder Judicial mexicano a nivel federal (Consejo de la Judicatura Federal [CJF], 2022a). También existe otro sistema conocido como el Sistema de Gestión de Expedientes (SIGE).

El uso de dicho sistema se volvió obligatorio para todos los tribunales del PJF en 2007 y fue posteriormente actualizado en 2011.

Otro importante avance se dio en 2013 con la implementación de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación, conocida como Firel, para garantizar la autenticidad, fiabilidad y validez jurídica de los documentos digitales.<sup>11</sup>

La Firel es un certificado digital que reemplaza a la firma autógrafa y, por ende, a través de ella las personas pueden promover en los tribunales cualquier tipo de escrito, además de autenticar su identidad para el uso de otras plataformas en línea.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Mediante el *Acuerdo General Conjunto 1/2013* entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Posteriormente, y con base en dicho acuerdo, la unidad del Poder Judicial de la Federación encargada del control de certificación de firmas aprobó las políticas para la obtención y uso de la Firel, así como la operación de toda la infraestructura tecnológica.

<sup>12</sup> Para obtener la Firel es necesario acudir al sitio o portal web para estos efectos. Posteriormente, debe llenarse una solicitud de certificado digital y descargarse un generador de requerimientos en la computadora. Una vez descargado el generador de requerimientos, se deben capturar los datos personales necesarios para la generación del requerimiento. El sistema solicita posteriormente una contraseña de revocación para el caso en que la firma deba ser desechada y, acto seguido, la plataforma requiere que sea ingresada la contraseña para su uso habitual. Es decir, se tienen dos contraseñas.

En 2020 se creó el Buscador de Sentencias Especializadas del Sistema de Justicia Penal Adversarial (BSJPA), con el fin de que la totalidad de los Centros de Justicia Penal Federal publiquen las sentencias que emiten y puedan ser consultadas por todas las personas.

Con la llegada de la pandemia por COVID-19 —la cual fue declarada como emergencia sanitaria el 30 de marzo de 2020 (Consejo de Salubridad General, 2020) y concluyó formalmente en mayo de 2023 en México (Gobierno de México, 2023)—, se tornó evidente la aceleración de dicho proceso de digitalización emprendido por el entonces CJF. Para ello, se:

- Emitió el *Acuerdo General 12/2020*, que regula la integración de expedientes electrónicos, permite consultarlos, recibir notificaciones electrónicas e interponer recursos, así como la celebración de audiencias en línea por medio de videoconferencia.<sup>13</sup>
- Creó una aplicación móvil para tramitar la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (Firel) a distancia y así popularizar su uso entre personas litigantes, funcionarias judiciales y ciudadanía en general.<sup>14</sup>

---

Una vez hecho esto, el sistema pide que se cree una carpeta para poder almacenar el archivo *.key*.

Hecho esto, se debe regresar al sitio web para llenar un segundo formulario de solicitud de firma electrónica, para lo cual debe ingresarse el requerimiento previamente generado. Luego, aparecerán formularios en los cuales deben capturarse los datos personales y de domicilio, y adjuntar en formato PDF el acta de nacimiento, la identificación oficial y el comprobante de domicilio. Hecho esto, se debía generar una cita para acudir presencialmente a la toma de los datos biométricos. Este último paso ya no es necesario, pues se ha creado una aplicación móvil, como se verá más adelante (Consejo de la Judicatura Federal, 2020).

<sup>13</sup> Cada juzgado o tribunal colegiado debe notificar a las partes, por correo electrónico, una liga para llevar a cabo la videoconferencia y habilitar la posibilidad de ingresar a la audiencia remota 15 minutos antes de su inicio formal. Al comenzar la videoconferencia, debe verificarse la identidad de las personas y de quienes estén autorizadas. Todas las audiencias por videoconferencia son grabadas para su ulterior consulta, en caso de ser necesaria.

<sup>14</sup> Con la implementación de la tramitación de la Firel en línea, el proceso de generación de requerimiento quedó intacto, pues debe hacerse a través del portal de internet específico que se señaló anteriormente. Sin embargo, tras esta innovación, ya no es necesario acudir presencialmente a ningún módulo de atención para la captura de los datos biométricos, pues la aplicación móvil posee herramientas de reconocimiento facial, captura de huellas dactilares y de firma autógrafa.

- Instaló un sistema de servicios jurisdiccionales con el fin de que quienes buscan acceder al Poder Judicial de la Federación (PJF) agenden citas por internet, encuentren las ubicaciones de los tribunales y juzgados en un directorio, consulten digitalmente la lista de acuerdos que diariamente dicta cada juzgado, las fechas en que se realizarán las sesiones, entre otros.
- Instauró el Sistema de Gestión para los Tribunales Laborales.
- Implementó un Buzón de Quejas y Denuncias para que personas funcionarias públicas y ciudadanía puedan enviar información, hechos y pruebas respecto de conductas que deben ser denunciadas dentro del propio PJJ, como casos de acoso u hostigamiento.<sup>15</sup>
- Creó el Sistema de Monitoreo de Notificaciones (SIMN), que auxilia en el reparto de rutas de las personas actuarias en materia laboral.
- Creó la Plataforma de Sentencias Relevantes (PSR), para que la ciudadanía y el público especializado puedan consultar fácilmente los principales fallos emitidos histórica y recientemente.
- Modernizó el Sistema Automatizado de Turno (SIAT).
- A nivel interno, se estableció que el ingreso y egreso a los inmuebles del PJJ por parte de personas funcionarias debía controlarse a través de un código QR vinculado a los expedientes de la Dirección General de Recursos Humanos.

Muchos de estos servicios se encuentran disponibles al público en el llamado *Portal de Servicios en Línea del PJJ*, el cual constituye un sitio integral de justicia digital en México. A algunas páginas web debe ingresarse con usuario, contraseña y la Firel, mientras otras son accesibles a todo público.

Los avances en términos de e-justicia para México adquirieron permanencia tras la emisión de un acuerdo integral por parte del extinto CJF, que abrogó los anteriores acuerdos tomados durante la pandemia (CJF, 2022b), integrándolos, sistematizándolos y actualizándolos en 2022.

---

<sup>15</sup> El sistema permite que en la denuncia se asienten datos de identificación, o bien, puede ser anónima para aumentar la cultura de la denuncia. Una vez que se ingresa la queja, esta es turnada a la Contraloría o a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina.

En dicho Acuerdo General se estableció el principio rector de impulso tecnológico (SOLTUM Tecnología, 2022), el cual mandata que todos los tribunales del país deben privilegiar el uso de la firma electrónica y los mecanismos virtuales anteriormente mencionados, sobre el papel y los métodos de administración de justicia tradicionales.

## ii. Amparo en línea

La implementación de estos sistemas pone en evidencia que el Poder Judicial de la Federación (PJF) posee un alto nivel de automatización al contar con: (i) plataformas digitales de registro, seguimiento y gestión de expedientes; (ii) sistemas electrónicos de turno de expedientes; (iii) plataformas de consulta de información jurisdiccional e institucional; (iv) sistemas de notificación electrónica y seguimiento de rutas; (v) expediente electrónico; (vi) uso de firmas electrónicas, y (vii) audiencias por videoconferencia.

Sin embargo, el grado máximo de digitalización alcanzado por el PJF ha sido la implementación de los juicios en línea, específicamente el Amparo en línea. Este surgió a partir de la emisión de la entonces llamada Nueva Ley de Amparo en 2013, la cual derivó de una profunda reforma constitucional en la materia en 2011.

Dicha Ley de Amparo, que reglamentó los artículos 103 y 107 constitucionales, planteaba sustituir a la entonces vigente Ley de Amparo que databa de 1936. El cambio relevante, para efectos del presente capítulo, fue la adición que se realizó, ordenando la creación de un juicio en línea y el uso de la firma electrónica certificada (Ortega, 2018, pp. 155-157), hecho que dejó en evidencia la importancia que cobró para el legislador el avance de la justicia digital en el país —al mandatarla para el principal medio de control de los actos de autoridad—.

Para promover un Amparo en línea, la persona puede acceder con usuario y contraseña o con alguna firma electrónica —tanto la Firel como la firma electrónica emitida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT)— y elegir si acude a presentar la demanda de amparo como persona física, como representante de una persona moral pública o privada.

Una vez hecho lo anterior, el sistema consta de cuatro sencillos pasos para la presentación del amparo (Chamlaty, 2020):

1. Deben llenarse los datos personales como el nombre, correo electrónico, teléfono y domicilio.
2. Posteriormente, debe ubicarse el circuito judicial y la oficina en que debe presentarse la demanda, según el lugar de residencia.
3. La demanda se carga con el resto de las pruebas en formato DOC, DOCX o PDF. En este punto, debe señalarse si las pruebas adjuntas son digitalizaciones de documentos originales, copias certificadas o copias simples.
4. Finalmente, en la etapa de remisión o envío, deben firmarse los documentos con la Firel o la e-firma del SAT, se verifican los datos y, para concluir, debe llenarse un CAPTCHA.

## **b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

De manera similar a como ocurrió en los juzgados y tribunales del PJF, en el TEPJF el proceso de digitalización ha sido paulatino y ha requerido décadas para concretarse. Asimismo, la digitalización de la justicia electoral se vio ampliamente intensificada con la llegada de la multicitada pandemia.

Es necesario recordar que, como máxima instancia en la materia electoral, el TEPJF ha experimentado este proceso de manera autónoma al resto del PJF, aunque muchas veces con estrecha colaboración o coordinación con las otras dos instituciones cúspide del Poder Judicial mexicano —la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y, en su momento, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), que ha sido sustituido por el nuevo Órgano de Administración Judicial (OAJ) en estas tareas—.

### **i. Proceso de automatización del TEPJF antes de la pandemia**

Antes de la llegada de la multirreferida pandemia, el TEPJF tenía notables instrumentos de justicia digital que fueron instituyéndose e implementándose a través de acuerdos generales del Pleno de la Sala

Superior. Asimismo, con el pasar de los años fueron creados otros sistemas virtuales que auxilian en las labores administrativas que realiza la Sala Superior para gestionar los recursos que anualmente recibe el TEPJF.

Dentro del presente apartado, únicamente serán abordadas las plataformas digitales que conciernen a la función jurisdiccional, la cual constituye el objeto de investigación de este capítulo, dejando excluidos los sistemas virtuales que se habían creado en apoyo a la función administrativa que tenía encomendada el propio TEPJF antes de la reforma judicial de 2024.

### **1. Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos**

El proceso de automatización de la justicia electoral inició en el año 2006, cuando el TEPJF creó el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SIGSA), una plataforma de gestión de expedientes que se utiliza tanto en la Sala Superior como en las cinco salas regionales, tras la desaparición de la Sala Regional Especializada.

Los sistemas de gestión de expedientes son plataformas digitales orientadas al registro y captura de todos los datos de las demandas que ingresan.

Así, la finalidad del SIGSA es administrar en línea y de manera secuencial el flujo de la documentación e información relacionada con la sustanciación de los medios de impugnación competencia de la Sala Superior y las salas regionales, en forma física y electrónica, de tal forma que se cuente con expedientes electrónicos.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> La primera versión del Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos fue generada en colaboración con el Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España —conocido como Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo— (TEPJF, 2006), lo cual fue determinante para garantizar un buen diseño inicial de la plataforma de gestión de expedientes, al contar con la experiencia y conocimiento técnico proveniente de otros países.

## **2. Notificaciones y remisiones electrónicas**

En el año 2010, el TEPJF emitió un acuerdo general en el que, por primera ocasión, se reglamentó la práctica de notificaciones electrónicas.<sup>17</sup>

En esos años fue creada una unidad encargada de generar las firmas electrónicas y cuentas de correo autorizadas por el propio TEPJF a las personas usuarias del sistema de justicia electoral (TEPJF, 2010). Únicamente a esas cuentas de correo autorizadas debía efectuarse esta nueva modalidad de notificaciones.

En ese sentido, debía mediar una solicitud de las personas justiciables para obtener esa cuenta de correo electrónico y, posteriormente, la petición por escrito de ser notificadas vía digital dentro de un proceso. Los certificados contaban con una vigencia de dos años a partir de su expedición y debían ser renovados constantemente. También se preveían reglas puntuales para la revocación del certificado, en caso de que fuera necesaria su invalidez anticipada.

En 2013 fue emitido el Acuerdo General 2/2013 por el que se creó un trámite interno por correo electrónico para que las salas regionales enviaran a la Sala Superior, de forma digital, aquellas demandas en las que se solicitara el ejercicio de la facultad de atracción.<sup>18</sup>

En 2014 se emitió el Acuerdo General 2/2014 para el mejor despacho de asuntos recibidos en las salas regionales que se envíen a la Sala Superior (TEPJF, 2014). En lo que interesa a la justicia digital, se estableció un procedimiento electrónico para la realización de notificaciones en auxilio entre la Sala Superior del TEPJF y las salas regionales.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> En ese tiempo se emitieron, además, los Acuerdos Generales 3/2010 y 5/2010 por los cuales se aprobaron las prácticas de certificación de la Unidad de Certificación Electrónica y el Manual de operación de este tipo de notificaciones. Posteriormente, estos acuerdos fueron reformados por el Acuerdo General 1/2011, que modificó dichos procedimientos.

<sup>18</sup> La facultad de atracción constituye una solicitud hecha por las personas quejasas en materia electoral para que su asunto sea conocido directamente por la Sala Superior, sin necesidad de agotar el principio de definitividad, es decir, las instancias judiciales previas —tribunales electorales de las entidades federativas y salas regionales—.

<sup>19</sup> En este procedimiento, la persona titular de la Secretaría General de Acuerdos enviará copia digital simple o certificada del acuerdo, resolución o sentencia que se pretende notificar a la sala a la que se solicita el auxilio. Para la remisión será necesario asentar la firma electrónica de la persona secretaria de acuerdos en el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos. Una vez recibida, la persona secretaria de acuerdos de la sala auxiliante debe

En 2018, dicho acuerdo fue actualizado, creándose un portal desde el cual se registraban todas las cuentas de correo electrónico otorgadas con el dominio *te.gob.mx*. Asimismo, se creó el Sistema de Notificaciones Electrónicas y se actualizó la práctica de notificaciones a partir de la Firel, que entró en vigor en todo el Poder Judicial de la Federación en 2013, como ya fue mencionado (Acuerdo General 1/2018 del TEPJF).

### ***3. Firma electrónica de documentos y actuaciones judiciales electorales***

Como se ha señalado, la Firel fue implementada conjuntamente por los tres órganos cúspide del Poder Judicial mexicano —SCJN, el entonces Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— y, en 2014, tras la instrumentación de manuales y lineamientos de buenas prácticas, empezaron a otorgarse los primeros certificados de firma digital.

Lo anterior tuvo como consecuencia que la Sala Superior emitiera el Acuerdo General 1/2015 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015), mediante el cual fue establecido el procedimiento de obtención de la Firel, de manera idéntica a como se hace en el resto del Poder Judicial de la Federación (PJF). La Firel, según este acuerdo, tiene una vigencia de tres años, lo que resulta mejor para las personas usuarias, en comparación con los anteriores certificados expedidos por el TEPJF en 2010.

### ***4. Sistemas de búsqueda y consulta: ius Electoral, estrados electrónicos y página web institucional***

El TEPJF ha propiciado, desde hace muchos años, una función judicial con mayor transparencia de cara a la ciudadanía, lo que ha requerido la creación de plataformas tecnológicas totalmente abiertas, destinadas a la búsqueda y consulta de sentencias, tesis y jurisprudencias, así como de toda la actividad institucional.

---

certificar los documentos, en su caso, y, una vez que levante la razón de notificación correspondiente, debe enviarla de regreso a través del propio sistema.

Para la búsqueda y consulta de tesis y jurisprudencias, el TEPJF cuenta con un sistema llamado *ius Electoral*, y para la localización de sentencias existe un buscador especializado que opera ingresando el número de expediente —si se conoce de antemano— o bien brindando palabras clave que lleven a encontrar la resolución deseada.

Además, desde 2010, la institución posee estrados electrónicos de fácil consulta (Acuerdo General 2/2010 del TEPJF, 2010), con el fin de que las personas puedan visualizar, en cualquier momento y desde cualquier dispositivo electrónico, todas las actuaciones judiciales que conforman su expediente.

Finalmente, el TEPJF posee una página de internet institucional, desde la cual es posible acceder a los diferentes buscadores y sistemas de consulta que están abiertos al público, como el *ius Electoral*, el sistema de búsqueda de sentencias y los estrados electrónicos, entre otros.

## ii. Automatización durante y después de la pandemia

Al igual que sucedió en el resto del PJF, la pandemia obligó al TEPJF a intensificar el grado de automatización, con el fin de ofrecer protección a la salud de la ciudadanía y de las personas funcionarias de la Sala Superior y de las salas regionales.

La necesidad de redoblar la apuesta por la digitalización no solo obedeció a la coyuntura de salud en sí, sino también al hecho de que, a mediados de 2020 (Instituto Nacional Electoral [INE], 2020a), debían celebrarse las elecciones locales en las entidades federativas de Coahuila e Hidalgo, para renovar 16 diputaciones por el principio de mayoría relativa y 9 de representación proporcional, en el caso de la primera entidad, así como 84 ayuntamientos en el caso de la segunda.

Las elecciones en ambas entidades debían realizarse a mediados del año. No obstante, el Instituto Nacional Electoral (INE) optó por suspender los plazos originalmente previstos y aplazar su celebración hasta octubre (INE, 2020b), debido a la emergencia sanitaria que había sido declarada en el país.

En estas circunstancias, y con un proceso electoral en curso, fue que el TEPJF puso en marcha medidas concretas para garantizar el acceso a la justicia y proteger la salud de todas las personas que acudían a sus instalaciones o laboraban en ellas.

### **1. Trabajo remoto y guardias en áreas fundamentales**

El pleno de la Sala Superior determinó la necesidad de implementar el trabajo remoto, para lo cual resultó fundamental que el nivel de computarización del TEPJF fuera total. Prácticamente todas las personas funcionarias del TEPJF, tanto a nivel regional como terminal, laboraron desde su domicilio personal con un equipo de cómputo propiedad de la institución y una red privada virtual (VPN).<sup>20</sup>

### **2. Sesiones del pleno no presenciales y audiencias por videoconferencia**

Además del trabajo remoto y la instalación de guardias, las sesiones que celebraban las magistraturas de manera habitual, cada miércoles de forma presencial, pasaron a ser virtuales, por determinación de un acuerdo general de la Sala Superior (TEPJF, 2020a), con el fin de garantizar la impartición de justicia electoral.

En un primer momento, el 26 de marzo, la Sala Superior dictó el Acuerdo General 2/2020, mediante el cual implementó, como medida extraordinaria y excepcional, el uso del correo electrónico para la celebración de sesiones no presenciales en el ámbito jurisdiccional, para la resolución de asuntos urgentes. Menos de un mes después, el TEPJF emitió los lineamientos para sesionar por videoconferencia (TEPJF, 2020b), para agilizar el proceso de deliberación.

Además, las audiencias de alegatos eran llevadas de manera presencial con la persona titular o personal de la ponencia investido de fe pública. La pandemia habilitó las sesiones por videoconferencia para desahogar, igualmente, las audiencias de alegatos que eran solicitadas por las partes en juicio.

<sup>20</sup> Algunas áreas que requerían de la presencia forzosa de funcionarios, como la Secretaría General de Acuerdos y las ponencias de cada magistratura, operaron con grupos de funcionarios reducidos para hacer guardia por semana con todas las medidas de seguridad sanitaria garantizadas, como uso de cubrebocas, distanciamiento físico entre lugares de trabajo, ventilación, etc. Asimismo, fueron suspendidas las labores académicas y los plazos de algunos juicios no urgentes.

### ***3. Notificaciones electrónicas a correos particulares***

A partir de este acuerdo, también se estableció que las notificaciones electrónicas podrían realizarse a correos electrónicos particulares, es decir, sin la necesidad de contar con una cuenta de correo electrónico autorizada por el TEPJF previamente, como ocurría en el pasado. Así, bastaba que las partes señalaran en su escrito de demanda la cuenta de correo electrónico a la que debía practicarse la notificación.

### ***4. Uso generalizado de la Firel en las actuaciones judiciales***

Un punto de inflexión en el TEPJF, como consecuencia de la pandemia, en el ámbito de la justicia electrónica, fue el abandono casi total de la firma autógrafa (Acuerdo General 3/2020 del TEPJF 2020) como medio de expresión de la voluntad de las magistraturas y las personas secretarías de estudio y cuenta.

Antes, era común que el funcionariado del TEPJF, tanto de la Secretaría General de Acuerdos como de las respectivas ponencias de cada magistratura, recabara la firma autógrafa de las personas titulares en cada acuerdo de trámite o sentencia.

Esto se modificó drásticamente por la pandemia, pues se exigió a todo el funcionariado judicial tramitar la Firma Electrónica del Poder Judicial de la Federación (Firel) para tales efectos.

El uso de esta firma electrónica perseguía, además, la importante finalidad de que todas las personas funcionarias, principalmente las magistraturas y las personas secretarías de estudio y cuenta del TEPJF, pudieran acceder al Sistema de Gestión Administrativa (SIGA) para firmar documentos desde dicha plataforma.

Debido a ello, fue necesario habilitar en el SIGA una sección específica en la que el personal de la Secretaría General de Acuerdos cargaba los documentos en formato Word o PDF para ser firmados por la persona secretaria correspondiente. En algunas salas regionales es común, también, que sean las propias personas secretarías de estudio y cuenta quienes carguen los acuerdos de trámite para su firma.

Todo este sistema de firma digitalizada ha tornado el proceso más eficiente y flexible, pues ha permitido que cada persona funcionaria o magistratura pueda signar en cualquier momento o lugar, sin limitaciones.

### ***5. Digitalización de expedientes***

Desde el punto de vista técnico, el TEPJF tenía la posibilidad de crear expedientes electrónicos mediante el escaneo y la digitalización de constancias. Sin embargo, en la práctica judicial previa a la pandemia, dicho escaneo no era empleado con frecuencia.

Con el trabajo remoto, la digitalización de todos los escritos y documentos que ingresaban al TEPJF adquirió carácter imperativo, pues resultaba fundamental para que el funcionariado pudiera visualizar la evidencia a distancia. Lo anterior ocasionó que la praxis diera un giro radical por obra de las propias circunstancias. El TEPJF actualizó y relanzó, entonces, el expediente electrónico, el cual ocupó un lugar central durante la pandemia.

Asimismo, durante la presidencia del magistrado Felipe Fuentes Barrera se determinó que era necesario digitalizar no solo los expedientes que ingresaran durante ese periodo, sino también aquellos que habían sido integrados en años anteriores, para contar con un acervo consultable en cualquier momento y lugar. Según cálculos de Israel Herrera Severiano, quien dirigió dicho proceso, la Secretaría General de Acuerdos logró digitalizar cerca de seis mil expedientes de diferentes años (Herrera Severiano, comunicación personal, 29 de julio de 2024) que ya se encontraban resueltos y en el archivo.

Esa tarea fue realizada durante meses, de manera simultánea, por el funcionariado adscrito al área de Oficialía de Partes, aprovechando los lapsos de baja actividad, mientras se esperaba la llegada de documentación por parte de la ciudadanía, aspirantes a cargos y candidaturas, entre otras personas promoventes.

### ***6. Transformaciones permanentes y sistemas posteriores a la pandemia***

Los avances derivados de la pandemia, en el ámbito de la justicia electoral digital, han subsistido hasta la actualidad, al grado de convertirse en parte del funcionamiento cotidiano del TEPJF. Prácticamente todos los acuerdos, resoluciones, actos judiciales, oficios y comunicados se firman con la Firel, dejando casi en desuso la firma autógrafa en las actuaciones judiciales.

A pesar de que las sesiones han vuelto a ser presenciales en el salón de plenos de todas las salas cada semana, el sistema de videoconferencia utilizado durante la pandemia permite que las magistraturas que no estén físicamente presentes, por cualquier razón, lo utilicen a distancia. Cuando esto ocurre, las sesiones se denominan híbridas.

El expediente electrónico es ahora el medio a través del cual el funcionariado del TEPJF visualiza por adelantado los documentos que ingresan, antes de que la Oficialía de Partes entregue las constancias en físico a la respectiva ponencia instructora.

Luego de terminada la pandemia, la Sala Superior del TEPJF puso en marcha una nueva herramienta digital, consistente en un sistema de turno aleatorio (Acuerdo General 2/2022 del TEPJE, 2022), mediante rondas de asuntos atendiendo al tipo de medio de impugnación. Este sistema cambió la metodología vigente hasta entonces, que asignaba los asuntos a las diferentes magistraturas a partir de un orden consecutivo, tomando como referencia la inicial del primer apellido de la persona titular.

De igual forma, se creó el sitio Justicia Electoral digital (JEd) en la página institucional del TEPJF (TEPJE, 2024), el cual integró y sistematizó en una sola página web todos los sistemas de consulta y búsqueda de información jurídica que posee el TEPJF.

### 3.5 El juicio en línea en materia electoral

Sin duda, el mayor avance en términos de justicia digital que propició la pandemia —y que, por ende, merece una mención especial dentro del presente capítulo— fue el sistema de juicio en línea en materia electoral. Cabe destacar que, al igual que ocurrió en su momento con el juicio de amparo en línea, este mecanismo fue desarrollado a partir de las herramientas digitales existentes con las que ya contaba el TEPJE, por lo que constituyó una progresión y no una invención aislada.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Al respecto, es importante precisar que, desde 2015, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establecía, en sus artículos 126, 127, 128 y 129, un sistema de justicia en línea (TEPJE, 2015).

### a) El juicio en línea a nivel federal

El proyecto de crear un juicio en línea en materia electoral no era una novedad dentro del TEPJF (Herrera Severiano, comunicación personal, 29 de julio de 2024). Antes del inicio de la pandemia, la Dirección General de Sistemas y la Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional habían desarrollado prototipos de un juicio en línea. Sin embargo, dichos sistemas eran sumamente complejos y no cumplían con las características que exige la legislación procesal electoral.

A consecuencia de la pandemia, fue necesario diseñar una reestructuración ágil y profunda de esos prototipos, tarea que recayó en un grupo de personas abogadas adscritas a la Secretaría General de Acuerdos del TEPJF. Para lograr dicha reestructura, se esquematizaron en un mapa mental las fases y actuaciones propias de la sustanciación de cualquier juicio en la materia (Herrera Severiano, comunicación personal, 29 de julio de 2024), con el fin de que las personas ingenieras e informáticas pudieran construir una plataforma que se ajustara a las características impuestas por la ley.

Es decir, si bien existían esfuerzos previos, lo cierto es que fue la efectiva coordinación entre profesionales del Derecho y especialistas en sistemas lo que hizo posible la creación de un juicio en línea totalmente funcional para las personas justiciables y el funcionariado judicial, así como seguro en términos cibernéticos.

Dicha reingeniería se llevó a cabo mediante un plan de trabajo detallado en tiempos y formas. Este plan fue confeccionado por acuerdo entre ambas áreas —la Secretaría General de Acuerdos, por un lado, y la Dirección General de Sistemas, por el otro— con el objetivo de colaborar de forma eficiente en torno al lanzamiento de la plataforma a la mayor brevedad posible, ya que cualquier dilación podría impactar negativamente

---

En términos de los artículos citados, el Tribunal puede contar con un sistema de justicia en línea como un mecanismo informático integrado por todas las herramientas informáticas y soluciones digitales de comunicación e información existentes y por desarrollar, que se constituyan como una opción para la ciudadanía. A través de este sistema, el Tribunal puede registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar, notificar e integrar el respectivo expediente electrónico de los procedimientos de los medios de impugnación en materia electoral competencia del Tribunal Electoral, salvaguardando en todo momento los derechos humanos, incluidos, entre otros, los de acceso a la justicia, defensa e intimidad.

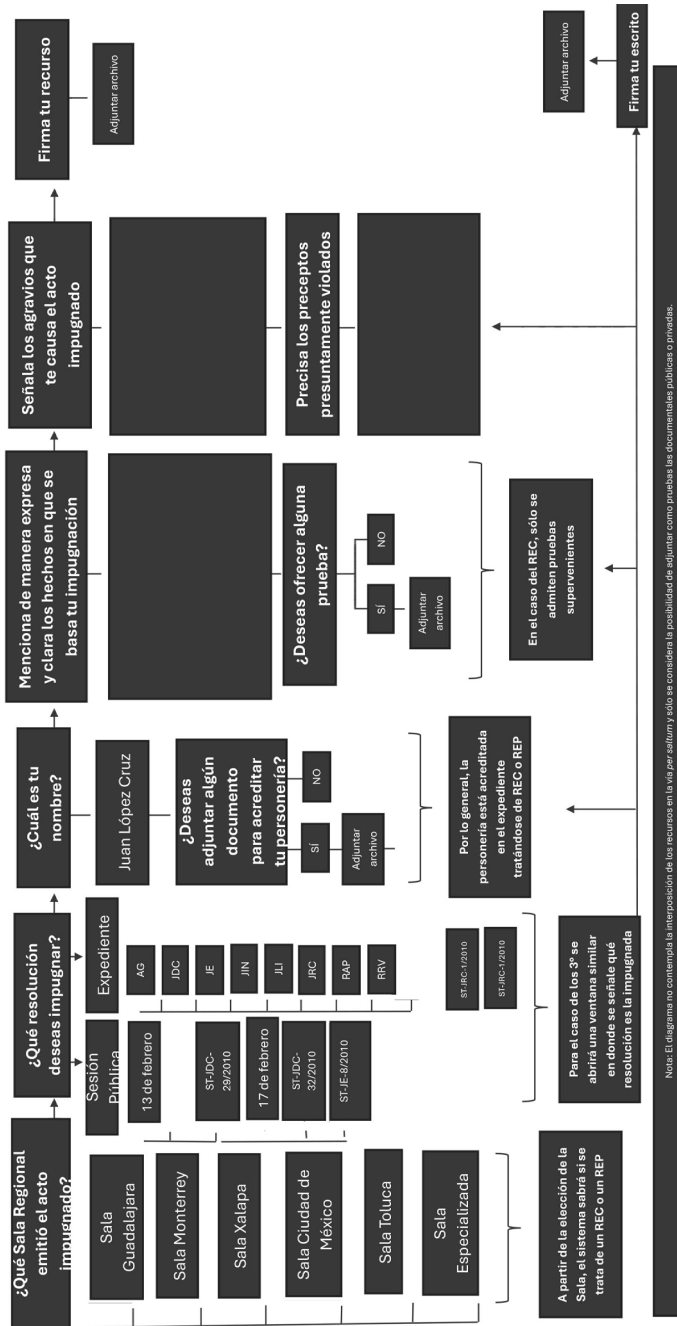
en el acceso a la justicia. Esto era especialmente relevante, dado que en esos años estaban por celebrarse las elecciones legislativas en Coahuila y municipales en Hidalgo (2020), así como la elección intermedia federal de 2021.

La situación de urgencia propició que aquello que llevaba años en ideación dentro del Tribunal se concretara en cuestión de meses. La coordinación entre la Dirección General de Sistemas y la Secretaría General de Acuerdos, bajo el plan de trabajo mencionado, inició en enero de 2020 y, para mayo de ese mismo año, entró en funcionamiento la primera fase del juicio en línea, durante la presidencia del magistrado Felipe Fuentes Barrera.

A continuación se inserta el diagrama que, en su momento, entregó el personal de la Secretaría General de Acuerdos al cuerpo de personas ingenieras e informáticas del Tribunal para crear el nuevo sistema de juicio en línea.

La figura 2 muestra la etapa y los pasos que una persona promovente debe seguir para presentar una demanda mediante el sistema de juicio en línea, mientras que la segunda figura 3 se centra en mostrar el curso y trámite que sigue el recurso ante las salas regionales y la Sala Superior del TEPJF.

Figura 2. Esquema del juicio en Línea Electoral



Fuente: Diagrama obtenido de la comunicación personal con Herrera Severiano y Rivas Cándano.



Uno de los aspectos más significativos del sistema de juicio en línea en materia electoral es que este se gestó por etapas, tras la emisión de dos acuerdos generales de la Sala Superior del TEPJF y la celebración de un convenio estratégico de colaboración interinstitucional.

El primero de los acuerdos generales —el 5/2020— (Acuerdo General 5/2020 del TEPJF, 2020) habilitó la presentación en línea de demandas, pero únicamente para dos medios de impugnación de los que conoce exclusivamente la Sala Superior: el recurso de reconsideración (REC) y el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP), en sus diferentes facetas, para cuestionar acuerdos de medidas cautelares del Instituto Nacional Electoral (INE) o resoluciones de fondo de la entonces Sala Regional Especializada.<sup>22</sup>

La decisión de limitar el tipo de medios de impugnación que podían presentarse en línea se debió a que, en una fase temprana, era inviable exigir a todas las autoridades responsables —como tribunales estatales o institutos electorales locales— contar con expediente electrónico, escanear constancias y enviarlas vía digital, pues muchas no disponían de los recursos materiales, humanos y presupuestales necesarios para automatizarse a ese grado y remitir las constancias a través del sistema.

El REC y el REP constituyen dos recursos destinados a impugnar decisiones de cualquiera de las cinco<sup>23</sup> salas regionales que integran el propio TEPJF. Esta situación aseguraba la existencia de condiciones de infraestructura necesarias para digitalizar todos los documentos hacia la Sala Superior, ya que se tenía la certeza de que las salas regionales contaban con escáneres y personal suficiente.

Con el avance de la pandemia y el funcionamiento estable, seguro y confiable de la plataforma, se emitió un segundo Acuerdo General (Acuerdo General 7/2020 del TEPJF, 2020) que habilitó el juicio en línea para la presentación de todos los medios de impugnación en la materia —no solo para REC y REP—, lo que marcó el segundo punto de inflexión en la implementación del sistema e implicó la expansión de la justicia digital electoral.

<sup>22</sup> Anterior a la reforma judicial de 2024, la Sala Regional Especializada era la encargada de resolver, en exclusiva, los procedimientos especiales sancionadores. Tras las modificaciones legislativas, dicha facultad recayó en la Sala Superior.

<sup>23</sup> Antes eran seis salas, contando a la Sala Regional Especializada.

Es necesario señalar que era muy común, desde esa etapa y hasta la fecha, que el INE fuera la principal autoridad responsable dentro de los medios de impugnación conocidos por los órganos jurisdiccionales electorales federales, especialmente en el caso de los recursos de apelación (RAP), que generalmente se interponen para combatir los actos de sus órganos.

En ese sentido, la fase final de la implementación del juicio en línea en materia electoral fue la firma de un convenio con el INE, el cual permitió la remisión electrónica de las demandas en las que este figuraba como autoridad responsable, de forma ágil y eficiente (Instituto Nacional Electoral, 2020b). De esa manera, las dos autoridades electorales de mayor jerarquía del país se conectaron digitalmente, cerrándose, con esta tercera acción, la implementación del juicio en línea en el ámbito federal.

En su funcionamiento, el juicio en línea ha demostrado ser plenamente confiable, además de contar con importantes mecanismos de ciberseguridad. Algunos de estos mecanismos serán abordados a continuación, de forma breve y general, para no comprometer las defensas de la plataforma.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que el sistema de juicio en línea en materia electoral constituye una creación propia del equipo de personas ingenieras e informáticas del TEPJF (Del Carmen, comunicación personal, 12 de marzo de 2022). Sin duda, la colaboración y experiencia del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y otras instituciones del Poder Judicial de la Federación (PJF) con el juicio de amparo en línea fue relevante en este proceso; no obstante, la mayor parte del sistema fue diseñado al interior de la Sala Superior.

Una vez que una demanda es presentada en el sistema de juicio en línea, se generan respaldos automáticos con el fin de garantizar que la información no se pierda en caso de falla o siniestro. Dichos respaldos se encuentran físicamente fuera de la Ciudad de México, por razones de seguridad.

El SISGA y el juicio en línea se comunican entre sí de forma simultánea, a pesar de tratarse de dos sistemas completamente independientes, por lo que, si uno de ellos es vulnerado, la información contenida en el otro permanece intacta.

Por otro lado, la plataforma funciona con usuarios, contraseñas y la Fiel o la Firma Electrónica Avanzada del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Cabe mencionar que tanto la Fiel del SAT como la Fiel del PJF son firmas electrónicas que siguen los más altos estándares de verificación, mediante el protocolo *Online Certificate Status Protocol* (OCSP).<sup>24</sup> Además, el sistema posee otras medidas de seguridad que compartía con el extinto CJF —ahora Órgano de Administración Judicial (OAJ)— y el resto del PJF.<sup>25</sup>

La justicia electoral presenta cargas de trabajo heterogéneas, en función de cuántos municipios, entidades federativas o la Federación celebran elecciones constitucionales. Por ello, en términos de funcionalidad, el juicio en línea cuenta con varios servidores que se activan y desactivan según el tránsito de información en un periodo determinado, asegurando así la preservación de su velocidad. Asimismo, el sistema cuenta con un balanceador de cargas que distribuye la información entre los diferentes servidores activos para evitar sobrecargas y caídas.

Además, se trata de un sistema que cuenta con monitoreo y atención técnica por parte de la Dirección General de Sistemas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) durante las veinticuatro horas, los siete días de la semana, especialmente cuando se encuentra en curso un proceso electoral concurrente.

Otro aspecto relevante de su funcionalidad consiste en su accesibilidad y practicidad. A las personas usuarias se les ofrecen videos tutoriales antes de ingresar a la plataforma, y tienen la posibilidad de presentar

<sup>24</sup> Este protocolo es un método utilizado internacionalmente para verificar si una firma electrónica se encuentra vigente y es confiable. Como todo protocolo, opera a partir de una serie de pasos secuenciales. En términos generales, cuando una persona usuaria ingresa su firma electrónica, el servidor web cuestiona su validez y envía la solicitud de verificación a un respondedor. Cuando este recibe la solicitud, verifica el estado de la firma en sus registros y, una vez hecha la validación, otorga una respuesta sobre el estado de la firma en cuestión de segundos al sitio web que la solicitó. Existen tres calificativos que el protocolo *Online Certificate Status Protocol* (OCSP) puede asignar a un certificado de firma electrónica: 1) bueno, cuando es válido y vigente; 2) revocado, cuando ya no es efectivo o confiable; y 3) desconocido, cuando, por alguna razón, el certificado no ha sido registrado por la institución que emitió la firma.

<sup>25</sup> Cabe señalar que, en un primer momento, la única firma electrónica habilitada para ingresar al sistema de juicio en línea fue la Fiel. Sin embargo, mediante la firma de un convenio a finales de 2022, se permitió el uso de la firma electrónica de la autoridad fiscal, ya que esta es utilizada por millones de personas en todo el país para presentar sus declaraciones de impuestos anualmente (TEPJF, 2022b).

una demanda mediante un documento propio o bien iniciar su redacción a partir de plantillas que cumplen con los requisitos legales.

Presentar una demanda en el sistema de juicio en línea federal es un procedimiento sencillo. Los pasos son los siguientes:

1. La persona promovente ingresa al portal Justicia Electoral Digital (JEd) en la página institucional del TEPJF.



2. Posteriormente, encontrará una pestaña color naranja denominada “Oficialía de partes virtual y juicio en línea”, la cual desplegará el portal correspondiente.



3. Al hacer clic en dicha pestaña, se accede al sistema de juicio en línea, donde se debe ingresar usuario y contraseña.



4. Si no se cuenta con usuario y contraseña, se debe acceder al botón “Registro”, ubicado en la parte inferior del apartado de contraseña.

5. En esa sección, se deben llenar los datos generales e ingresar la Firel para crear el usuario.

6. La tramitación de la firma electrónica puede realizarse por internet y, posteriormente, acudir a las instalaciones del TEPJF para el registro de datos biométricos.
7. Una vez ingresados los datos y la firma electrónica, la persona usuaria recibe un correo electrónico confirmando su registro.
8. Ya en la plataforma, se encuentra el apartado “Presenta tu demanda”, ya sea en contra de actos o resoluciones de una autoridad, o bien en contra de una sentencia de sala regional.

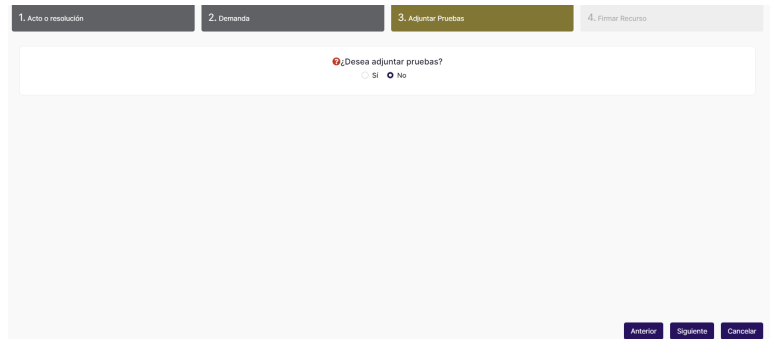
9. En cualquiera de los dos casos, el sistema muestra una interfaz desde la cual la persona promovente debe definir tres aspectos:
  - Si desea presentar una demanda o un escrito de tercero.
  - Si la demanda se promueve a nombre propio o en representación de otra persona.

- Si desea cargar su demanda o generar el documento desde el sistema.
- En caso de representación, se debe adjuntar el documento que acredite dicha calidad.

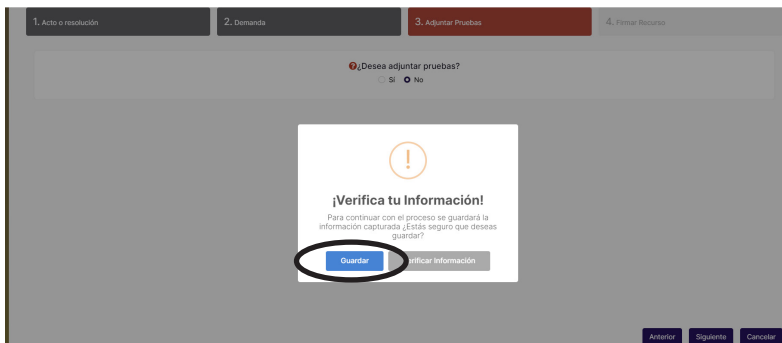
10. Si se elige “Generar el documento” a través del sistema y se da clic en “Siguiente”, se deben llenar los siguientes campos:

- Domicilio.
- Acto reclamado.
- Hechos de la demanda.
- Agravios.
- Fundamentos jurídicos que se estiman violados (este campo es opcional).

11. Posteriormente, el sistema pregunta si se desea adjuntar pruebas.



12. Luego, se consulta si se quiere verificar la información antes de proceder a la firma.



13. En caso de seleccionar “Guardar”, se genera un respaldo automático de la información y se procede a la firma con la Fiel.

Como puede observarse, mediante estos pasos cualquier persona o actor político puede presentar una demanda ante el TEPJF. En realidad, son solo cuatro pasos desde que se ingresa al portal —sin contar el registro y el trámite de la Fiel—.

Una vez que la demanda es firmada, se asienta automáticamente la fecha y hora de recepción. Todos los escritos o promociones deben imprimirse para integrar un expediente físico, el cual es resguardado dentro de la ponencia correspondiente hasta que el asunto sea definitivamente resuelto.

Ambas partes pueden sustanciar el juicio de forma virtual o bien únicamente una de ellas.

### **b) Juicio en línea estatal y SISGA-E**

El éxito del sistema de juicio en línea a nivel federal generó interés por la justicia digital en diversas entidades federativas (Martínez Flores y Hernández, comunicación personal, 2 de mayo de 2024). Algunos tribunales electorales estatales comenzaron a crear ventanillas electrónicas para la presentación de demandas o juicios en línea integrales que permitieran llevar a cabo todos los actos de un proceso judicial sin necesidad de acudir físicamente al tribunal.

Sin embargo, la mayoría de estos tribunales no logró implementar un juicio en línea debido a limitaciones técnicas, humanas o presupuestales, por lo que la creación de una red nacional de justicia digital electoral no fue posible en 2020.

El TEPJF exploró, en conjunto con varios tribunales electorales estatales que mostraron amplio interés en la plataforma federal, la posibilidad de entregar el código fuente<sup>26</sup> del juicio en línea para que cada tribunal local pudiera confeccionar un sistema propio, tomando como base la estructura informática del sistema federal.

Asimismo, se intentó donar la firma electrónica del Poder Judicial de la Federación a las entidades federativas, dado que crear sus propias firmas electrónicas resultaba muy costoso para estas instituciones. Ninguna de estas dos opciones surtió los efectos esperados por dos razones:

1. Los costos de creación y mantenimiento de un sistema de juicio en línea propio resultaban, en la práctica, muy onerosos año con año para muchos tribunales electorales locales.
2. No fue posible donar la Firel, debido a que una de las cláusulas del contrato celebrado entre el PJF y la empresa administradora de la firma digital impedía su transferencia a órganos externos al PJF.

---

<sup>26</sup> Véase el glosario de términos tecnológicos al final del capítulo.

Estos obstáculos —junto con otros de menor magnitud— impidieron que la justicia digital electoral se extendiera a las entidades federativas; no obstante, el proceso de búsqueda de soluciones continuó.

Luego de una labor de años, no lineal ni progresiva, el TEPJF logró encontrar la solución a ambas limitantes: por un lado, debía crearse un juicio en línea dentro del propio TEPJF para uso de los estados; por el otro, un sistema de gestión de expedientes local que operara de forma similar al SISGA.

Una vez desarrollados ambos sistemas, la donación de la firma electrónica sería posible sin violar el contrato con la empresa administradora, ya que los sistemas serían propiedad del TEPJF y podrían transferirse a otros órganos como si se tratara de un servicio.

El 9 de mayo de 2024, el TEPJF lanzó los dos sistemas: el juicio en línea estatal y el SISGA-E. Ambos comparten las mismas características y estructura informática e ingenieril que el juicio en línea federal y el SISGA, respectivamente.

En ese sentido, el lanzamiento de estos sistemas no partió de la experimentación ni de la innovación propiamente dicha. Se crearon versiones compactas, homogéneas y simplificadas de las plataformas de justicia digital existentes a nivel federal. En consecuencia, el juicio en línea estatal y el SISGA-E poseen las mismas garantías de ciberseguridad y funcionalidad que los sistemas federales: respaldos automáticos, encriptación de la información, comunicación simultánea pero independiente entre plataformas, uso de firmas electrónicas, contraseñas y usuarios, entre otras.

Lo que sí constituyó una auténtica innovación fue la creación del servicio de interconexión para comunicar a la justicia local con la federal mediante un canal cerrado, seguro y confiable. Este servicio funciona a través de una red privada virtual (*Virtual Private Network*, VPN).

Las redes VPN son conductos por los que viaja la información utilizando internet, pero sin dejar huella en él. Para fines didácticos, suelen compararse con tubos opacos por los que circula la información, sin que ninguna persona pueda ver qué documentos o datos se envían.

Con la adopción del juicio en línea estatal y el SISGA-E, los tribunales electorales de las entidades federativas pueden enviar, mediante el servicio de interconexión, cualquier tipo de documento, expediente o comunicado a las salas del TEPJF en cuestión de segundos. Esto implica que la adopción de los juicios en línea estatales no solo representa

una mejora en el ámbito jurisdiccional, sino también en el comunicacional entre todos los tribunales electorales del país.

Dentro del sistema SISGA-E, los tribunales electorales estatales pueden firmar todo tipo de documentos o acuerdos con la Firel, la Firma Electrónica Avanzada del Servicio de Administración Tributaria (SAT) o cualquier otra firma electrónica que posean, mientras sustancian sus expedientes. Una vez concluida la instrucción local, la persona secretaria de acuerdos del tribunal estatal podrá enviar la demanda o cualquier documento mediante el uso de su Firel, la cual será la única firma reconocida por el sistema para el envío de documentos a la justicia federal.

Una vez que la persona secretaria de acuerdos del tribunal estatal firme los documentos, el funcionariado federal podrá visualizar las constancias en SISGA, y el expediente pasará del fuero electoral local al federal a través del servicio de interconexión.

Finalmente, es importante mencionar que la información que poseen los tribunales estatales —y que se almacenará en los expedientes electrónicos del SISGA-E— no podrá ser visualizada por ninguna otra autoridad local, ya que el SISGA-E es un sistema multiórgano, es decir, cuenta con 32 compartimentos totalmente independientes que garantizan la confidencialidad de la información, además de que esta se encuentra encriptada, como ya se ha mencionado.

### 3.6 La inteligencia artificial en los tribunales

La inteligencia artificial (IA) no es una novedad en el mundo ni en el sector jurídico.<sup>27</sup> Esta tecnología ha sido desarrollada desde la década de 1950, de la mano de Alan Turing<sup>28</sup>, y desde entonces ha experimen-

---

<sup>27</sup> De hecho, muchos de los sistemas de resolución de disputas en línea (*Online Dispute Resolution*, ODR) que fueron abordados en un principio utilizan sistemas de inteligencia artificial o asistentes virtuales (chatbots) para la fase de diagnóstico mencionada.

<sup>28</sup> Alan Turing es considerado el padre de la inteligencia artificial. Publicó un célebre artículo titulado *Computing Machinery and Intelligence* [Máquinas computacionales e inteligencia]. También fue el artífice del llamado *test de Turing*, que se utiliza para medir la capacidad de una máquina para imitar el razonamiento humano. Si bien Turing fue pionero en este campo, muchos teóricos ubican los inicios de la inteligencia artificial en 1956, con la celebración de la conferencia de Dartmouth.

tado momentos de auge o estancamiento, conocidos teóricamente como *primaveras* o *inviernos* de la IA.

A lo largo de las décadas se han creado, en el sector del entretenimiento y para consumo comercial, diversas máquinas que hacen uso de IA, como *Deep Blue*.<sup>29</sup>

Con la irrupción del asistente virtual *ChatGPT-4*, desarrollado por la empresa OpenAI a finales de 2022, el uso de la IA comenzó a expandirse hacia otros sectores. En el ámbito jurídico, es cada vez más común que los despachos de abogados, en países como Estados Unidos, utilicen IA de tipo predictiva (Hunter, 2023) para anticipar el sentido de la resolución de una determinada jueza o juez. Otro uso que han encontrado algunos despachos es en la redacción de contratos o en la generación de plantillas para promover demandas (Gentile, 2023), con el fin de que personas sin posibilidad de contar con asesoría jurídica profesional, o bien con casos sencillos, puedan acceder directamente a la administración de justicia.

Existen otros países que han apostado por una implementación mucho más integral de esta herramienta. El ejemplo más notable es China, con la implementación de programas como *Xiao Zhi 3.0*, *Xiao Baogong* y *Xiao Fa* (Zhabina, 2023). El primero ha sido utilizado para tareas tan simples y repetitivas como explicar a las partes sus derechos en juicio antes de iniciar el litigio, hasta valorar pruebas de un expediente y redactar el veredicto. El segundo programa es empleado por fiscales y jueces penales para determinar la pena correspondiente a un delito, a partir de casos similares ya resueltos por otros tribunales, lo que ha aumentado la consistencia en la imposición de condenas.

Esta implementación es resultado de una política de largo alcance que busca el desarrollo de tribunales inteligentes y su implementación generalizada en China para 2030 (The State Council of the People's Republic of China, 2017), los cuales han sido abordados previamente en el apartado sobre sistemas ODR.

<sup>29</sup> Por ejemplo, un artefacto especializado en ajedrez que obtuvo la victoria contra el gran maestro de dicha disciplina en ese entonces, Gary Kasparov. Asimismo, hoy son comunes las máquinas para uso doméstico que aspiran el polvo o cortan el césped sin apoyo humano. También es frecuente observar los cada vez más sofisticados efectos especiales en el cine o en los videojuegos, los cuales son creados mediante inteligencia artificial generativa.

Por su parte, Argentina implementó en 2017 el sistema *Prometea*, un *software* de IA que auxilia a la fiscalía de Buenos Aires en la emisión de dictámenes jurídicos. Este sistema puede elaborar un dictamen sobre un caso en 20 segundos, con un porcentaje de acierto del 96.00 % respecto de la decisión judicial (Mutualidad, 2022). Así, el alto índice de acierto y el poco tiempo requerido para realizar la tarea redujeron a 45 días un procedimiento que normalmente tomaría 174 días a la fiscalía.

Tal ha sido la efectividad de esta IA en Argentina que países como Colombia han comenzado a utilizar *software* de naturaleza similar dentro de sus procesos jurisdiccionales. En específico, se han desarrollado *SIARELIS* (Casal, s. f.) y *PretorIA* (Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial, 2020):

- *SIARELIS* es un *software* basado en IA que permite asesorar a las partes para encontrar una solución conjunta y resolver conflictos en el ámbito societario.
- *PretorIA* es un *software* de IA desarrollado a partir de *Prometea*, que genera estadísticas sobre el uso de la acción de tutela en el país, clasifica sentencias, busca información relevante en los expedientes y puede elaborar resúmenes no narrativos de los casos, mediante la interpretación del documento y no solo de palabras clave. *PretorIA* también ha mostrado resultados positivos, al reducir el proceso de selección de casos urgentes de 96 días a dos minutos.

Otro ejemplo de gran relevancia es la India. Este país cuenta con aproximadamente 1,417 millones de habitantes y tan solo 25,628 jueces. A pesar de que los tribunales laboraban en promedio 216 días al año, existía un rezago judicial de aproximadamente 4.3 millones de casos sin resolver, cifra que, según estudios de 2019, tardaría 324 años en desaparecer (Agarwal, 2024). Ante este panorama, no resulta sorprendente que India decidiera apostar por la tecnología, recurriendo a la IA como solución a dicho retraso en la administración de justicia.

Así, a inicios de esta década, el país asiático logró atender esta problemática mediante dos *softwares* de IA: *SUVAS* y *SUPACE*.

- *SUVAS* es una herramienta de IA que permite a los tribunales traducir documentos, órdenes y sentencias para las partes involucradas

en un juicio (Jinnah, 2023). Esta herramienta es de suma relevancia, considerando que en India se hablan 22 lenguas oficiales y alrededor de 19,569 dialectos y lenguas no oficiales (Babel, 2022), lo que representa una barrera de acceso a la justicia para muchos grupos sociales.

- Por su parte, *SUPACE* es un portal en línea implementado desde 2021 (Jinnah, 2023), que auxilia con IA a las personas investigadoras jurídicas y a las juezas y jueces en la preparación de documentos del caso y en el análisis de la información relevante del expediente. El sistema cuenta con cuatro componentes básicos: una vista previa de archivos; el uso de chatbots que brindan un resumen rápido de las constancias del expediente; un sistema de extracción de hechos, cronologías, veredictos y otra información relevante; y un procesador de textos integrado.

A través de estos cuatro componentes, *SUPACE* reduce la tarea de análisis y extracción de información del caso para las personas juzgadoras y sus equipos, ya que disminuye la carga de trabajo al ubicar los documentos pertinentes y, mediante herramientas como el chatbot, garantiza que las preguntas concretas sean respondidas de manera rápida y clara.

### 3.7 Inteligencia artificial en el TEPJF

La IA también ha sido introducida en el TEPJF en los últimos años. La Sala Regional Toluca del TEPJF lanzó en 2023 un asistente virtual conocido como *Justina de la Quinta* (Sala Regional Toluca, 2023, pp. 83–84), que ofrece información útil a la ciudadanía sobre los servicios jurídicos que brinda dicha sala.

Este chatbot proporciona información general, como la ubicación de la Sala Regional, sus teléfonos de contacto o cuentas en redes sociales. Asimismo, puede auxiliar en trámites como la obtención de la Firel, el registro para visitas guiadas al órgano jurisdiccional o la programación de audiencias de alegatos. También ofrece una guía para presentar demandas mediante el sistema de juicio en línea del TEPJF.

Sin embargo, al margen de estos avances, el esfuerzo de mayor magnitud en términos de tecnología judicial con IA dentro del TEPJF ha sido el desarrollo del asistente virtual Alfonsina, iniciado en enero de 2024 por iniciativa del magistrado Felipe Fuentes Barrera (Palacios, comunicación personal, 19 de julio de 2024), en colaboración con un grupo de personas ingenieras e informáticas adscritas a la institución.

Alfonsina fue creada con el objetivo primordial de brindar información jurídica en lenguaje sencillo y accesible para la ciudadanía. Su función es, por tanto, pedagógica, orientada a fortalecer la cultura jurídica y democrática.

Este asistente virtual realiza dos funciones principales:

1. Buscar información, sentencias, tesis, jurisprudencias o documentos en materia electoral.
2. Redactar respuestas en lenguaje natural y ciudadano para acercar la información jurídica al público en general.

Cabe precisar que Alfonsina se basa en el modelo de IA desarrollado por la empresa OpenAI —la misma que creó *ChatGPT*— (Palacios, comunicación personal, 19 de julio de 2024). Se optó por utilizar dicho modelo debido a que el desarrollo de uno propio por parte del TEPJF resultaba inviable desde el punto de vista financiero y requeriría un tiempo considerable, sin garantía de efectividad.

La vinculación con OpenAI, empresa referente mundial en el campo de la IA, permitió reducir los costos del proyecto y garantizar su buen funcionamiento.

Otro aspecto relevante de Alfonsina es que, a diferencia de los buscadores jurídicos tradicionales que operan por palabras clave, este asistente realiza lo que técnicamente se denomina búsqueda semántica. Es decir, no se limita a los parámetros estrictamente ingresados, sino que interpreta el sentido general de la consulta y puede encontrar documentos que contengan términos equivalentes o relacionados con la idea buscada.

Actualmente, el proceso de búsqueda de documentos o precedentes dentro del TEPJF se realiza por dos vías:

- Ingreso de datos de identificación, como el nombre de la persona promotora, la autoridad responsable o el número de expediente.
- Ingreso de palabras o frases exactas, cuando no se cuenta con datos concretos. En ambos casos, el sistema es sensible únicamente a la literalidad de los datos ingresados, sin distinguir acentos, sinónimos, plurales u otros parámetros similares, lo que puede generar puntos ciegos si se omite algún vocablo o se ingresan demasiados filtros.

Alfonsina, en cambio, ofrece resultados más amplios y precisos, al interpretar el sentido de la consulta y establecer relaciones conceptuales entre los términos.

Además, permite mantener una conversación continua con la persona usuaria, lo que genera flujos de información más ágiles, naturales y circulares entre el TEPJF y quienes solicitan información.

Cuando Alfonsina brinda una respuesta, es posible solicitarle las fuentes de información, así como el fundamento normativo que sustenta su conclusión. Esto refuerza la transparencia, fiabilidad y veracidad de las respuestas, y permite profundizar en los temas mediante bibliografía jurídica acreditada.

Ahora bien, los asistentes virtuales con IA, como Alfonsina, brindan respuestas a partir de los datos que poseen. Mantener actualizada su base de datos representa un reto, dado el ritmo acelerado con que se genera información, especialmente en el ámbito judicial, donde los tribunales emiten criterios y reflexiones constantemente.

Para superar este obstáculo, Alfonsina utiliza la técnica denominada *Generación Aumentada de Recuperación (Retrieval-Augmented Generation, RAG)*, que le permite mantenerse actualizada (Palacios, comunicación personal, 19 de julio de 2024; Oracle Cloud Infrastructure, 2023). Esta técnica funciona como una biblioteca digital que se alimenta diariamente con información generada por el TEPJF.

Los datos escritos se traducen a números, lo que permite que Alfonsina acceda a ellos de forma autónoma, sin necesidad de entrenamiento constante. En otras palabras, el sistema RAG permite que la IA sea autodidacta, consultando la biblioteca en cualquier momento.

Si una persona realiza una consulta sobre información reciente, el sistema utiliza tanto el conocimiento previo como los datos disponibles

en la biblioteca de novedades, lo que garantiza respuestas oportunas y precisas.

El desarrollo de Alfonsina se realizó en paralelo con otro sistema gemelo de IA denominado Lidia. Este segundo modelo fue creado para que las personas ingenieras e informáticas pudieran probar cualquier cambio antes de implementarlo en Alfonsina, evitando riesgos en su funcionamiento. Esta estrategia ha permitido realizar ajustes sin afectar al asistente virtual principal.

Alfonsina y Lidia han atravesado diversas fases de desarrollo. En una primera etapa, se logró que Alfonsina fuera capaz de buscar documentos; posteriormente, en una segunda fase, se le integró sonido, permitiéndole hablar, con sincronización entre el movimiento de sus labios y las palabras expresadas.

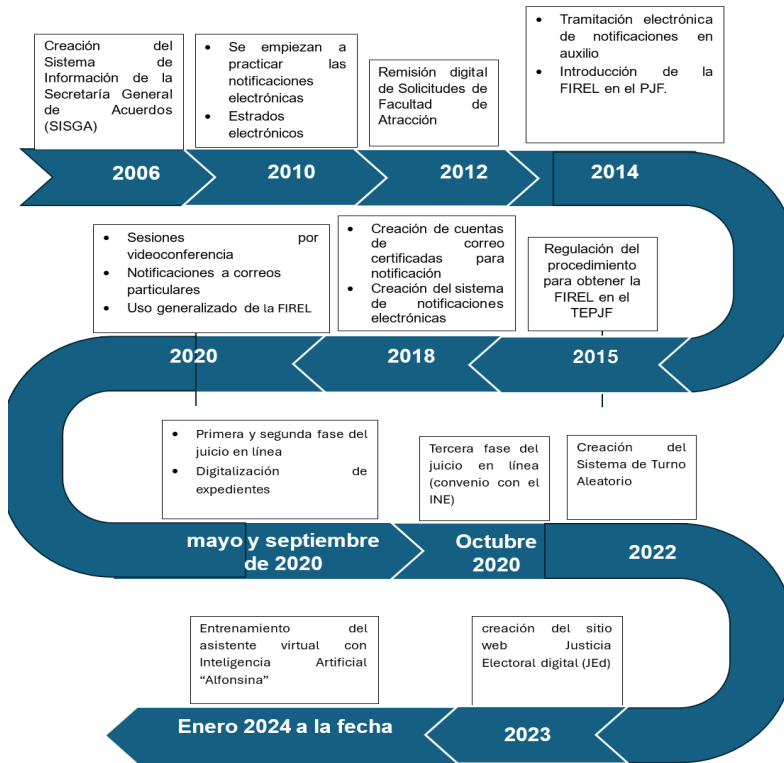
Cabe mencionar que Alfonsina recibe su nombre en honor y memoria de la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, primera mujer en ocupar un sitio en la Sala Superior del TEPJF.

El asistente virtual se encuentra disponible para el público en general; sin embargo, aún está en fase de entrenamiento y requiere de interacción constante con personas usuarias para continuar su aprendizaje. Opera mediante programas de talla internacional que garantizan su ciberseguridad y no realiza ningún tratamiento de datos personales.

Con el fin de mantener dicho blindaje informático e ingenieril, no se abordarán a profundidad los aspectos técnicos relacionados con su funcionamiento.

A continuación, en la figura 4 se muestra, de manera esquemática, el proceso de automatización que ha experimentado el TEPJF en los últimos años.

Figura 4. Proceso de automatización del TEPJF



Fuente: Ilustración de elaboración propia

### 3.8 Reflexiones finales

La digitalización y modernización de la función jurisdiccional ocupa un lugar central en la agenda de prácticamente todos los poderes judiciales de países relevantes del mundo, pues la automatización de los tribunales ha sido entendida como un factor indispensable para mejorar el acceso a la justicia, aumentar los niveles de eficiencia interna, potenciar la transparencia y fortalecer el vínculo de comunicación con la sociedad.

Los procesos de implementación de tecnología en el ámbito judicial han respondido, en algunos casos, a ambiciosos planes nacionales; en otros, han sido el resultado de cambios graduales a lo largo del tiempo.

México forma parte de la lista de países que han emprendido un proceso de modernización judicial, a un ritmo predominantemente paulatino y prudente, a partir de los resultados probados que ha mostrado cierta tecnología en otros ámbitos distintos al jurídico.

Este proceso se ha desarrollado de forma desarticulada, es decir, sin planes a mediano plazo ni conforme a un sistema de coordinación definido entre instituciones de las entidades federativas y el Estado federal. En cada ámbito judicial se han implementado programas de modernización con amplia libertad, lo que ha derivado en iniciativas variadas con impacto heterogéneo, que posteriormente, en su caso, son aprovechadas por otros tribunales del país.

Estos procesos graduales y variables se observan también en gran parte del mundo, con algunas excepciones como China o el Reino Unido, países en los que la tecnologización de sus poderes judiciales se ha llevado a cabo mediante planes detallados y de gran alcance.

En México, resulta indispensable continuar avanzando en la modernización de los tribunales, con base en el uso cada vez más extendido de la tecnología. Estos procesos deben desarrollarse, en todo momento, con un enfoque ético, protector de los derechos fundamentales y en plena observancia de los principios propios del Derecho, para evitar vulneraciones a la equidad procesal o una deshumanización de la función judicial.

En los últimos años, gran parte del debate sobre la adopción de la inteligencia artificial (IA) en el sector judicial ha girado en torno a la posible sustitución de las personas juzgadoras por herramientas tecnológicas, lo que conllevaría, en última instancia, la creación de una justicia artificial que reinventaría la impartición de justicia, al desplazar el razonamiento natural como base esencial de su funcionamiento histórico.

Se ha comprobado que la IA puede replicar o perpetuar sesgos por razones de sexo, raza, religión o edad, lo que puede vulnerar el principio de no discriminación. Asimismo, se ha advertido que, en la emisión de sentencias, la IA puede incurrir en excesos, como invocar hechos no probados en el expediente o aplicar normas inexistentes en el sistema jurídico —fenómeno conocido técnicamente como *alucinaciones*—.

Esta posibilidad de cometer errores ha generado escepticismo sobre la capacidad de los modelos de IA para resolver casos judiciales en el futuro. Más allá de su capacidad resolutoria —y de si eventualmente podrá

sustituir a las personas juzgadoras—, lo cierto es que su introducción como herramienta de apoyo no debe desaprovecharse. Tampoco debe abandonarse la continuidad en la implementación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) dentro de los procesos judiciales, ante la llegada de nuevas invenciones como la propia IA.

En ese contexto, persisten importantes retos y áreas de oportunidad en materia de justicia digital en México. Estas oportunidades trascienden el ámbito electoral y pueden aprovecharse en otras ramas del Derecho. En específico, se propone lo siguiente.

### **a) Adopción de mecanismos de solución de controversias como parte integral de los procesos de administración de justicia**

Como se ha mencionado, en México existen plataformas de juicio en línea en materia administrativa, de amparo y electoral. Sin embargo, estas plataformas no adoptan la propuesta de tribunales en línea planteada por Richard Susskind y otros tecnólogos judiciales, la cual implica una visión más integral de la impartición de justicia.

En ese sentido, sería conveniente establecer mecanismos alternativos de solución de controversias —diagnóstico del problema mediante herramientas de IA y mediación— como fase previa a los juicios en línea, a través de plataformas digitales. Esto puede ser especialmente útil en casos de justicia cotidiana de fácil resolución o baja cuantía, como se ha observado en experiencias internacionales. En el caso electoral, estas plataformas podrían emplearse para resolver controversias intrapartidistas.

Como lo evidencian las estadísticas publicadas por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) respecto del sistema *CONCILIANET*, y como se ha documentado en otros países, los sistemas de resolución de disputas en línea (ODR, por sus siglas en inglés) son procedimientos efectivos, accesibles y sustancialmente más expeditos en comparación con los conflictos resueltos en sede judicial.

Estos sistemas podrían implementarse exitosamente en diferentes materias, como la familiar, para promover divorcios mediante convenio antes de iniciar un juicio formal. Las partes podrían establecer sus prioridades para concretar la disolución del vínculo matrimonial, a través de plantillas modelo o acuerdos generados desde el inicio, con el apoyo de asesoría jurídica y mediación.

En materia civil, podría explorarse la introducción de sistemas ODR para conflictos vecinales de fácil resolución; en materia administrativa, para infracciones de tránsito, lo que evitaría desplazamientos innecesarios de la ciudadanía y reduciría el desgaste del funcionariado.

En materia electoral, la celeridad de los juicios y recursos, así como la posibilidad de que el acto reclamado se torne irreparable por el vencimiento de un plazo fatal, dificultan la introducción de medios alternativos como parte integral del juicio en línea creado por el TEPJF.

No obstante, podría explorarse una reforma legislativa para extender los plazos de impugnación una vez emitido el acto de autoridad que causa perjuicio, o establecer su interrupción al iniciar la fase de mediación. En ese caso, debería contemplarse la posibilidad de exceptuar a las partes de la etapa de solución alternativa cuando alguna fase del proceso electoral esté próxima a concluir.

Otra posibilidad viable para promover el uso de la solución alternativa de controversias en línea sería impulsar la creación o expansión del juicio en línea en materia electoral hacia los partidos políticos, con el fin de que cuenten, en primera instancia, con la modalidad de juicios digitales. Posteriormente, podrían establecerse fases de mediación dentro de dichas instancias partidistas, antes de que las partes promuevan un juicio formal.

Esto permitiría agotar la fase de solución alternativa en el primer eslabón de muchos juicios en materia electoral y fortalecería la deliberación interna en los partidos, evitando que ciertos conflictos se judicialicen de forma precipitada.

Para estos efectos, convendría también establecer plazos menos apremiantes dentro de la justicia partidista, pues la mayoría de los recursos y medios de impugnación al interior de los partidos se promueven con una temporalidad similar a la prevista en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) es decir, de tres o cuatro días hábiles o naturales, dependiendo de si se encuentra en curso un proceso electoral.

## **b) Concientización y capacitación de personas litigantes sobre el uso de los juicios en línea**

En México, los sistemas de juicio en línea en otras materias, como el amparo o la justicia administrativa, datan de más de una década. Sin embargo, estas plataformas permanecen subutilizadas y no han alcanzado su máximo potencial en cuanto a aceptación por parte del público. Este fenómeno se ha replicado en el caso del juicio en línea en materia electoral a nivel federal, puesto en marcha desde 2020.

Tal subutilización ha persistido, a pesar de la crítica cada vez más evidente a la cultura del papel en la profesión jurídica, particularmente por la necesidad de muchas personas litigantes de obtener un acuse de recibo físico para tener certeza de la entrega de sus escritos. También se ha vuelto común la práctica de presentar escritos duplicados, es decir, uno digital a través del sistema de juicio en línea y otro físico ante la Oficialía de Partes, con el ánimo de minimizar supuestos riesgos en la recepción de documentación digital.

Lo anterior representa una aversión que los despachos y personas usuarias del sistema de justicia deben superar. No obstante, también existe escasa difusión y capacitación sobre los sistemas digitales que ofrecen los tribunales. Aunque existen videos tutoriales realizados por el entonces Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el TEPJF, disponibles para toda persona, hacen falta programas de capacitación presencial dirigidos a barras o despachos de abogados.

En ese sentido, se propone la realización de campañas de concientización dirigidas específicamente a asociaciones o sociedades de personas litigantes y, particularmente, a su personal más joven —por ser quienes poseen mayor alfabetización digital y aceptación de estas herramientas— para impulsar la utilización de estas plataformas.

Esta tarea podría ser desahogada por las escuelas judiciales del Poder Judicial de la Federación (PJF), en conjunto con los equipos de comunicación social de sus instituciones, para difundir con mayor ahínco estos sistemas a través de redes sociales.

Otra solución para potenciar el uso de las herramientas digitales disponibles actualmente sería establecer normas generales desde el ámbito legislativo, dirigidas a mandar el desahogo de ciertos procedimientos

completamente en línea, salvo que se trate de grupos vulnerables a quienes no les sea posible presentar una demanda en formato digital.

Una de las lecciones obtenidas de la pandemia es que la automatización puede verse impulsada por circunstancias forzosas o apremiantes. Sin duda, el establecimiento de mandatos legislativos puede ser muy eficaz para el impulso del proceso de modernización judicial.

### **c) Eliminación de dobles procesos o pasos innecesarios**

Otro de los problemas comunes de los juicios en línea guarda relación con los resabios de la tradición jurídica del papel dentro de los propios tribunales. Al igual que sucede con el temor de las personas litigantes a no recibir un acuse físico, entre el funcionariado judicial persiste el miedo de que la información contenida en el expediente digital se pierda. Por ello, en el caso del TEPJF, se ha optado por conservar los expedientes físicos, los cuales se integran con impresiones de los documentos remitidos electrónicamente por las personas justiciables.

Asimismo, se mantiene la posibilidad de recibir documentación en físico a voluntad de las partes —la cual debe ser posteriormente escaneada por el funcionariado judicial—, o bien, la firma autógrafa de actuaciones judiciales, aunque la firma electrónica cumple con los mismos estándares de seguridad.

En ese contexto, deben abandonarse las duplicaciones y los resabios tradicionales dentro de los procedimientos en línea, con el fin de que los tribunales obtengan el máximo potencial de los beneficios que ofrece la justicia digital. Esto también contribuiría a una mayor aceptación por parte del funcionariado judicial, pues, de lo contrario, lejos de propiciar eficiencia, se promueve la creación de labores innecesarias, lo que genera, a su vez, resistencia interna al cambio.

#### **d) Continuar con la creación y perfeccionamiento de sistemas auxiliares de la función judicial a partir del aprovechamiento de la inteligencia artificial**

Alrededor del mundo, países como Estados Unidos, China, India, Argentina y Colombia han logrado diseñar importantes plataformas de auxilio a la función judicial, a partir del aprovechamiento de la inteligencia artificial (IA). El Poder Judicial de la Federación (PJF) mexicano debe estar atento a los resultados y funcionamiento de estos sistemas para intentar adaptarlos a nuestra realidad, o bien, crear sistemas propios que respondan a las problemáticas específicas del orden jurídico.

Al igual que India, México es un país pluricultural que posee diversas lenguas en todo su territorio. Plataformas de traducción como las desarrolladas en aquel país podrían ser útiles para el PJJF, en virtud de que, en ocasiones, deben redactarse sentencias en lenguas originarias o en formatos de lectura fácil.

El uso de IA para el análisis preliminar de expedientes, con el fin de identificar los puntos relevantes de un caso o incluso para categorizar los asuntos según su complejidad, puede ser una herramienta útil, como se ha demostrado en China, al permitir distribuir las cargas de trabajo entre distintas instancias judiciales.

Asimismo, el uso de IA generativa para confeccionar resoluciones sencillas —como cambios de vía, incompetencias o desechamientos por causales evidentes— podría valorarse, dado que estas decisiones no requieren un análisis exhaustivo ni complejo. Su redacción suele ser simple y sigue un formato homogéneo que la IA puede replicar con facilidad.

La IA debe apoyar a la función judicial en el alivio del rezago y de las cargas extenuantes de trabajo en asuntos que requieren una resolución de menor complejidad, con el fin de que el capital humano de los tribunales pueda centrarse en los casos que demandan mayor profundidad jurídica.

Finalmente, puede analizarse la posibilidad de implementar IA en los buscadores de sentencias para encontrar precedentes, a partir de los datos que ingresan las personas funcionarias, como actualmente se realiza de forma manual.

### **e) Actualización de los instrumentos normativos en algunas materias**

En ciertas materias, como la electoral, la legislación adjetiva vigente se encuentra desfasada y no responde a la realidad actual. La LGSMIME data de 1996 y no contempla la existencia de los juicios en línea ni regula la admisión o valoración de pruebas en formato digital —a pesar de que el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación prevé la creación de un sistema de justicia digital—.

Esta actualización normativa es necesaria, ya que las pruebas electrónicas continúan llegando a los tribunales sin que existan directrices claras sobre cómo abordarlas. Además, en la práctica, las personas juzgadas desconocen cómo verificar su autenticidad. Los tribunales chinos han avanzado en la valoración de pruebas digitales mediante el uso de la cadena de bloques (*blockchain*), tecnología que podría explorarse en México para determinar si su implementación mejora la seguridad y confiabilidad de la prueba electrónica en los procesos judiciales.

### **f) Un plan nacional para la modernización de los poderes judiciales**

En países como China y el Reino Unido, la modernización de la función judicial ha sido parte de planes de desarrollo integrales, a mediano y largo plazo, que buscan digitalizar diversos sectores de manera transversal.

En la agenda digital del México actual debe incluirse a la impartición de justicia como uno de los sectores estratégicos que requieren modernización. La creación de tribunales de vanguardia demanda una inversión significativa de recursos y un gasto ejercido de forma inteligente, distribuido en diversas fases, como lo ha hecho China, al plantearse objetivos quinquenales específicos.

Los órganos superiores del PJF han impulsado buena parte de este proceso a lo largo de los años. Sin embargo, la brecha digital entre dichos órganos y los tribunales de menor jerarquía, así como los poderes judiciales de las entidades federativas, ha aumentado. Estas instancias enfrentan limitaciones humanas, técnicas y presupuestales, a pesar de ser las que atienden la mayoría de los asuntos del sistema de justicia.

Un plan nacional integral para la modernización del Poder Judicial mexicano es una asignatura pendiente para acelerar este proceso y fortalecer el Estado de derecho, ajustándolo a las exigencias del siglo XXI.

La elaboración de dicho plan debería partir de ejercicios de parlamento abierto entre el PJF, los poderes judiciales estatales, legisladores federales y locales, barras de abogados y la academia, con el fin de diagnosticar puntualmente los problemas que enfrentan los tribunales mexicanos en materia de automatización y modernización.

Para asegurar la continuidad del plan, las políticas convenidas podrían trazarse con miras al corto, mediano y largo plazo, en función de los ciclos electorales vigentes en el país. En ese sentido, se propone establecer trienios para las políticas de corto plazo, sexenios para las de mediano plazo y decenios —o más— para las acciones de largo plazo. Asimismo, para garantizar su efectiva implementación, el plan podría desarrollarse por etapas, como se ha hecho en China en las últimas décadas.

Por otra parte, sería conveniente valorar las acciones que corresponden a cada órgano o institución —por ejemplo, a los poderes legislativos, la actualización normativa y la suficiencia presupuestaria—, así como la forma en que podría compartirse la propiedad intelectual entre el PJF y los poderes judiciales estatales, o viceversa.

Los mayores avances en justicia digital a nivel internacional se han logrado mediante planes y programas de acción claros, detallados y con inversión suficiente en recursos humanos y materiales. En este contexto, se requiere una mayor comunicación y coordinación entre sectores para aprovechar la experiencia acumulada por diversas instancias judiciales, que hasta ahora han trabajado de forma aislada y desarticulada.

La justicia digital e inteligente será fundamental en los próximos años para combatir el rezago y los prolongados tiempos de resolución que enfrentan las personas justiciables en muchas regiones. En México, el alto nivel de litispendencia y la falta de prontitud en la resolución de numerosos juicios, como consecuencia del número reducido de personas juzgadoras en proporción con la población, obligan a que la justicia digital e inteligente sea un elemento esencial de la política judicial nacional.

En materia electoral, la justicia digital ha avanzado de forma constante en las últimas dos décadas. En particular, el proceso de automatización del TEPJF se ha intensificado en el último lustro, con la creación del juicio en línea y del asistente virtual Alfonsina. No obstante, el avance obtenido con la puesta en marcha de ambos sistemas constituye una experiencia aislada, que no ha podido replicarse fuera de la materia electoral, debido, en buena medida, a la falta de un marco de comunicación e intercambio interinstitucional que propicie un círculo virtuoso en favor de una administración de justicia más actual.

## Glosario

Dado el carácter técnico del presente capítulo, se ofrece al público lector un glosario breve de términos tecnológicos, con el propósito de facilitar su lectura. Cabe precisar que este glosario ha sido redactado en lenguaje sencillo y funciona como una aproximación general a los conceptos enlistados, dejando de lado aspectos eminentemente técnicos que podrían dificultar su comprensión.

### A

**Asistente virtual con inteligencia artificial o chatbot:** aplicación que utiliza inteligencia artificial para interactuar con personas usuarias mediante mensajes de texto o voz. Su función principal es responder preguntas y brindar información específica (Aunoa, 2024).

### C

**Cadena de bloques o blockchain:** registro inmutable en tiempo real de transacciones o generación de documentos. Se asemeja a un libro contable en el que cada operación queda asentada como un bloque. Esta tecnología es altamente segura y difícil de vulnerar (SAP, s. f.).

**Código fuente:** conjunto de archivos que contienen las instrucciones de funcionamiento de un programa, escritas en lenguaje de programación por personas ingenieras en informática. Para fines didácticos, puede entenderse como el manual que explica cómo está construido y cómo opera un *software* (Arimerics, s. f.).

### E

**Encriptación o cifrado de datos:** proceso mediante el cual se altera la estructura de una palabra o mensaje para que solo las partes autorizadas puedan comprenderlo. La información se transforma en caracteres aleatorios y solo puede ser descifrada por quien posee una llave o licencia (Kingston Technology, 2023).

### G

**Generación con recuperación aumentada (RAG):** técnica que permite optimizar y actualizar las respuestas de un asistente de inteligencia artificial (Zeichick, 2023). La información generada diariamente

se almacena en una biblioteca digital que puede ser consultada por la IA en cualquier momento, sin necesidad de entrenamiento constante.

## M

**Modelo de inteligencia artificial:** programa entrenado para reconocer patrones o tomar decisiones específicas (IBM, s. f.). Existen distintos modelos según su función: predictiva, generativa, clasificatoria, entre otras. Cada modelo opera con algoritmos diseñados para tratar cierto tipo de datos.

## P

**Protocolo *Online Certificate Status Protocol* (OCSP):** es un mecanismo internacional que permite verificar, en tiempo real, la vigencia y confiabilidad de un certificado de firma electrónica. Funciona mediante una secuencia de pasos automatizados: cuando una persona usuaria ingresa su firma electrónica en un sitio web, este envía una solicitud de verificación a un servidor denominado *respondedor*. El respondedor consulta sus registros y devuelve una respuesta inmediata sobre el estado del certificado.

El protocolo OCSP puede asignar tres estados al certificado consultado:

1. Válido: el certificado está vigente y es confiable.
2. Revocado: el certificado ha sido cancelado y no debe utilizarse.
3. Desconocido: el certificado no se encuentra registrado por la entidad emisora.

Este protocolo es ampliamente utilizado en sistemas que requieren altos estándares de seguridad digital, como los servicios de justicia electrónica, ya que permite validar la autenticidad de las firmas electrónicas sin necesidad de descargar listas completas de certificados revocados.

## R

**Red privada virtual (VPN):** es una tecnología que permite establecer una conexión segura entre dispositivos a través de internet, mediante el

cifrado de los datos transmitidos. Esta conexión impide que personas no autorizadas accedan a la información intercambiada, ya que los datos viajan por un canal protegido que simula un “túnel” digital (Amazon Web Services, s. f.). Para fines didácticos, puede compararse con un tubo opaco por el que circula la información, sin que pueda observarse su contenido ni su destino.

**Respaldos automáticos de información:** copias simultáneas de datos desde un dispositivo primario hacia uno o varios dispositivos secundarios, con el fin de recuperarlos en caso de falla o ataque (Acronis, 2023).

## S

**Servicio de interconexión:** tecnología que permite enlazar redes informáticas para compartir información entre ellas. El servicio de interconexión del TEPJF permite la comunicación digital entre tribunales electorales estatales y las salas regionales o la Sala Superior, mediante el sistema SISGA-E.

**Servidor web:** conjunto de computadoras o programas que responden a las solicitudes de las personas usuarias cuando navegan por internet. Al ingresar a una página, el servidor entrega la información solicitada (Hostinger Tutoriales, 2024).

**Sistema de información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA):** plataforma digital del TEPJF para la gestión de expedientes. Permite registrar, cargar, turnar, firmar y consultar documentos, así como generar estadísticas jurisdiccionales. El SISGA-E es su versión estatal, utilizada por tribunales electorales locales para enviar documentos al TEPJF.

**Sistemas de resolución de disputas en línea (ODR):** espacios digitales en los que las partes resuelven sus conflictos mediante mecanismos alternativos como la negociación, la conciliación o el arbitraje (Díaz & Bustamante, 2022).

## T

**Tribunales en línea u *online courts*:** los tribunales en línea son una especie de juicios en línea, los cuales prevén la posibilidad de que las partes resuelvan su conflicto de manera autónoma, a través del

acuerdo mutuo o por medio de algún mecanismo de solución alternativa, como la mediación. Su funcionamiento se da en fases y busca evitar que el problema se judicialice.

Generalmente, inician con una fase de diagnóstico del problema, a través del uso de inteligencia artificial, para ofrecer a la parte una estimación de sus posibilidades de éxito en un eventual juicio, o bien, brindarle información sobre las normas vigentes. Posteriormente, se abre una fase de mediación y, si esta falla, entonces el caso deberá ser judicializado como última opción.

## Referencias

### Libros

- Consejo de la Judicatura Federal. (2022a). *La e-justicia en el Consejo de la Judicatura Federal*. Consejo de la Judicatura Federal. <https://apps.cjf.gob.mx/dgetd/assets/PDF/ebook.pdf>
- Susskind, Richard. (2019). *Tribunales online y la justicia del futuro*. Madrid: Wolters Kluwer.

### Publicaciones periódicas y artículos

- Agarwal, Ananya. (2024, 8 de enero). *Algorithmic jurisprudence*. *Millennium Post*. <https://www.millenniumpost.in/opinion/algorithmic-jurisprudence-547348>
- Changqing, Shen, Sourdin, Tania, y Bin, Li. (2021). *The smart court: A new pathway to justice in China? International Journal for Court Administration*, 12(1), 4. <https://doi.org/10.36745/ijca.367>
- Civil Justice Council. (2015). *Online dispute resolution for low value civil claims* [Resolución de disputas en línea para conflictos civiles de baja cuantía o relevancia]. Civil Justice Council. <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/Online-Dispute-Resolution-Final-Web-Version1.pdf>
- Civil Resolution Tribunal. (2024a). *Standard rules* [Archivo PDF]. <https://civilresolutionbc.ca/wp-content/uploads/CRT-Standard-Rules-in-force-February-20-2024.pdf>
- Civil Resolution Tribunal. (s. f.). *The CRT process*. <https://civilresolutionbc.ca/wp-content/uploads/CRT-Standard-Rules-in-force-February-20-2024.pdf>
- Cortés, Pablo. (2011). *What should the ideal ODR system for e-commerce consumers look like? The hidden world of consumer ADR: Address the behaviour* [¿Cómo debería ser el sistema ODR ideal para los consumidores de comercio electrónico? El mundo oculto de la ADR del consumidor: abordar el comportamiento]. *University of Oxford Faculty of Law*. [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/dr\\_pablo\\_cortes.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/dr_pablo_cortes.pdf)

- Díaz Bolívar, Sandra, & Bustamante Ríos, María Mónica. (2022). *Análisis de los sistemas de solución de conflictos en línea en el mundo y propuesta para su implementación en Colombia*. *Revista SCIELO*, 11(2). [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-25842022000200245](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-25842022000200245)
- Jingng, Hu, & Meng, Chen. (2020, 3 de junio). *Smart courts: The expansion of technology in the Chinese judicial system* [Tribunales inteligentes: la expansión de la tecnología en el sistema judicial chino]. *Advance*. <https://advance.sagepub.com/doi/full/10.31124/advance.12402980.v1>
- Jinnah, H. M. (2023, 2 de noviembre). *AI-powered courts can rewrite future of judiciary*. *The New Indian Express*. <https://www.newindianexpress.com/opinions/2023/Nov/02/ai-powered-courts-can-rewrite-future-of-judiciary-2629474.html>
- Medina Zepeda, Ernesto. (2022). *Hacia una teoría sobre la e-justice o justicia digital: instrucciones para armar*. *Revista SCIELO*, (46). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2022.46.17052>
- Ortega Flores, José Carlos. (2018). *La implementación del juicio de amparo en línea: logros y retos en el acceso a la justicia federal*. *Derecho y Opinión Ciudadana*, 3, 155–156. [https://iip.congresosinaloa.gob.mx/Rev\\_IIP/rev/003/007.pdf](https://iip.congresosinaloa.gob.mx/Rev_IIP/rev/003/007.pdf)
- Procuraduría Federal del Consumidor. (2023). *Informe anual de actividades 2023*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/918376/INFORME\\_ANUAL\\_ACTIVIDADES\\_2023\\_PROFECO.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/918376/INFORME_ANUAL_ACTIVIDADES_2023_PROFECO.pdf)
- Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). *Informe de labores 2022–2023*. <https://normas-apa.org/referencias/citar-informes-reportes/>
- Schmitz, Amy. (2019). *Expanding access to remedies: E-court initiatives* [Ampliar el acceso a recursos a través de iniciativas de tribunales electrónicos]. *Buffalo Law Review*, 67(1), 132–134. <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4724&context=buffalolawreview>
- Wang, Zhiwei. (2021). *China's e-justice revolution* [La revolución de la justicia electrónica en China]. *Judicature*, 105(1). Bolch Judicial Institute, Duke Law School. <https://judicature.duke.edu/articles/chinas-e-justice-revolution/>

Zheng, Gong. (2020). China's grand design of people's smart courts [El gran diseño de China de tribunales populares inteligentes]. *Asian Journal of Law and Society*, 7(3), 565–576. <https://doi.org/10.1017/als.2020.20>

### Otras publicaciones

- Acronis. (2023, 1 de septiembre). *Respaldo automático: todo lo que debe saber*. <https://www.acronis.com/es-mx/blog/posts/auto-backup/>
- Instituto Nacional Electoral. (2020b, 30 de julio). *Acuerdo INE/CG170/2020 por el que el Consejo General del INE establece la fecha de la jornada electoral en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo*.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010, 5 de abril). *Acuerdo General 2/2010 relativo a la implementación de los “estrados electrónicos”*.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010, 6 de septiembre). *Acuerdo General 3/2010 relativo a la implementación de las notificaciones por correo electrónico*.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014, 26 de marzo). *Acuerdo General 2/2014 por el que se establecen las reglas para el mejor despacho de asuntos recibidos en las Salas Regionales a la Sala Superior y de la Tramitación Electrónica de Auxilios*.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015, 10 de febrero). *Acuerdo General 1/2015 por el que se establece el procedimiento para la obtención de la Firma Electrónica Certificada del PJE*.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018, 27 de febrero). *Acuerdo 1/2018 por el que se adecua el procedimiento para la notificación por correo electrónico aprobado por el Acuerdo General 3/2010, para transitar al uso de notificaciones electrónicas*.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020a, 23 de marzo). *Acuerdo General 2/2020 por*

- el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación en materia electoral con motivo del virus COVID-19. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020b, 2 de abril). Acuerdo General 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 en el trámite y sustanciación de los medios de impugnación.*
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020c, 22 de abril). Acuerdo General 4/2020 por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.*
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020d, 27 de mayo). Acuerdo General 5/2020 por el que se aprueban los lineamientos para la implementación y desarrollo del juicio en línea en materia electoral, respecto de los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador.*
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020e, 2 de septiembre). Acuerdo General 7/2020 por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y desarrollo del Juicio en Línea en Materia Electoral para la interposición de todos los medios de impugnación.*
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022, 13 de mayo). Acuerdo General 2/2022 por el que se emiten los lineamientos para el turno aleatorio de los medios de impugnación.*
- Amazon Web Services. (s.f.). AWS VPN. <https://aws.amazon.com/es/vpn/#:~:text=AWS%20Client%20VPN..>*
- Arimetrics. (s.f.). ¿Qué es código fuente?. <https://www.arimetrics.com/glosario-digital/codigo-fuente>*
- Benykhlef, Karim Vermeys, Nicolas. (2017, 18 de diciembre). Ontario's First Online Tribunal [El primer tribunal en línea de Ontario]. *Slaw*. <https://www.slw.ca/2017/12/18/ontarios-first-online-tribunal/>*
- Castillo, Valeria. (2024, 14 de agosto). ¿Qué idiomas se hablan en la India?. *Babbel*. <https://es.babbel.com/es/magazine/el-idioma-de-la-india>*

- Civil Resolution Tribunal*. (2024b). *What is Settlement Agreement* [¿Qué es un acuerdo de transacción?]. <https://civilresolutionbc.ca/help/what-is-a-settlement-agreement/>
- Consejo de la Judicatura Federal*. (2022b). *Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los acuerdos de contingencia por COVID-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores* [Archivo PDF]. <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2022/pdf/AcuerdoGeneral221014.pdf>
- Consejo de Salubridad General*. (2020, 31 de marzo). *Se declara como emergencia sanitaria la pandemia generada por COVID-19*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cjef/documentos/se-declara-como-emergencia-sanitaria-la-epidemia-generada-por-covid-19?idiom=e>
- Council of Europe*. (2009). *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy)* [Recomendación CM/Rec(2009)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre democracia electrónica (e-democracia)] [Archivo PDF]. [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf)
- Elisavetsky, Ariel & Marun, María Victoria*. (2020, 29 de mayo). *Resolución de conflictos en línea (ODR): la gran herramienta en tiempos de pandemia*. <https://mediate.com/resolucion-de-conflictos-en-linea-odr-la-gran-herramienta-en-tiempos-de-pandemia/>
- Hill*. (2015, 26 de noviembre). *Rechtwijzer Launches in the Netherlands* [Rechtwijzer se lanza en los Países Bajos]. *Hill: User Friendly Justice*. <https://www.hiil.org/news/rechtwijzer-launches-in-the-netherlands/>
- Hobbs, Amanda*. (2024, 19 de abril). *Online Dispute Resolution: Companies implementing ODR* [Resolución de disputas en línea: empresas que implementan ODR]. *School of Law, University of Missouri*. <https://libraryguides.missouri.edu/c.php?g=557240&p=3832247>

- Hostinger Tutoriales.* (2024, 22 de mayo). ¿Qué es un servidor web y cómo funciona?. <https://www.hostinger.mx/tutoriales/que-es-un-servidor-web>
- Hunter, Peter S.* (2023, 14 de septiembre). *Using AI to predict how judges will rule* [Uso de inteligencia artificial para predecir cómo dictarán sentencia los jueces]. *Foley.* <https://www.foley.com/p/102inqn/using-ai-to-predict-how-judges-will-rule/IBM>. (s.f.). ¿Qué es la *inteligencia artificial (IA)*?. <https://www.ibm.com/mx-es/topics/artificial-intelligence>
- Instituto Nacional Electoral.* (2020b, 23 de octubre). *Firman INE y TEPJF convenio para la implementación del juicio en línea.* *Central Electoral.* <https://centralectoral.ine.mx/2020/10/23/firman-ine-y-TEPJF-convenio-para-la-implementacion-del-sistema-del-juicio-en-linea/>
- Instituto Nacional Electoral.* (2020a). *Proceso electoral local 2020.* <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2020/>
- Kingston Technology.* (2023, mayo). *Qué es encriptado y cómo funciona.* <https://www.kingston.com/latam/blog/data-security/what-is-encryption>
- McCourbey.* (2022). *E-justice: Digital transformation to close the justice gap.* *United Nations Development Programme*, p. 9. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/E%20justice-Report%2005.pdf>
- Mutualidad.* (2022, 20 de julio). *Del sistema Prometea al juez-robot: la inteligencia artificial aplicada en la resolución judicial.* <https://tudefinestufuturo.mutualidad.com/innovacion/del-sistema-prometea-al-juez-robot-la-inteligencia-artificial-aplicada-en-la-resolucion-judicial/2022/>
- NCSC.org.* (2024). *New Mexico Courts Online Dispute Resolution (ODR)* [Resolución de disputas en línea de los tribunales de Nuevo México (ODR)] [Archivo PDF]. [https://www.ncsc.org/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0028/39088/Modria-New-Mexico-Courts-Poster.pdf](https://www.ncsc.org/__data/assets/pdf_file/0028/39088/Modria-New-Mexico-Courts-Poster.pdf)
- ODR Europe.* (2024). *European consumers can now file easy complaints electronically through the new ODR platform of the European Commission* [Los consumidores europeos ahora pueden presentar quejas electrónicamente de forma sencilla a través de

- la nueva plataforma ODR de la Comisión Europea]. <https://www.odreurope.com/eu-odr-platform>
- Procuraduría Federal del Consumidor*. (s.f.). ¿Qué es Concilianet?. Gobierno de México. <https://concilianet.profeco.gob.mx/Concilianet/comoconciliar.jsp>
- SAP*. (s.f.). ¿Qué es la tecnología blockchain?. <https://www.sap.com/latinamerica/products/artificial-intelligence/what-is-blockchain.html>
- Soltum Tecnología*. (2022). *Implementa PJF la e-justicia y concluye con medidas de COVID-19*. <https://soltum.com.mx/implementa-pjf-la-e-justicia-y-concluye-con-medidas-covid-19/?lang=en>
- Tenhunen, Salla*. (2024). *EU framework on alternative dispute resolution for consumers* [Marco de la UE sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo]. *Think Tank European Parliament*.
- The State Council of the People's Republic of China*. (2017, 20 de julio). *China issues guideline on artificial intelligence development* [China emite lineamientos para el desarrollo de la inteligencia artificial]. [http://english.www.gov.cn/policies/latest\\_releases/2017/07/20/content\\_281475742458322.htm](http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2017/07/20/content_281475742458322.htm)
- The Supreme People's Court of the People's Republic of China*. (2022, 12 de diciembre). *Chinese courts must implement AI system by 2025* [Los tribunales chinos deben implementar un sistema de inteligencia artificial para 2025]. [https://english.court.gov.cn/2022-12/12/c\\_838810.htm](https://english.court.gov.cn/2022-12/12/c_838810.htm)
- Traffic Penalty Tribunal*. (s.f.). *Submit an appeal*. <https://www.trafficpenaltytribunal.gov.uk/want-to-appeal/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. (2006). *SISGA-R* [Archivo PDF]. [https://www.te.gob.mx/vinculacion\\_estrategica/media/pdf/6c473e5d270f4dd.pdf](https://www.te.gob.mx/vinculacion_estrategica/media/pdf/6c473e5d270f4dd.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. (2024). *Justicia Electoral Digital*. <https://www.te.gob.mx/JusticiaElectoralDigital/>
- Zhabina, Anastasia*. (2023, 20 de enero). *Cortes chinas ya resuelven casos con inteligencia artificial*. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/las-cortes-de-china-ya-utilizan-inteligencia-artificial-para-resolver-casos/a-64471873>

*Zeichick, Alan.* (2023, 19 de septiembre). ¿Qué es la generación con recuperación aumentada (RAG)?. *Oracle Cloud Infrastructure*. <https://www.oracle.com/mx/cloud/>

### Comunidades online

*Aunoa.* (2024, 8 de febrero). *Cómo crear tu asistente virtual con IA*. <https://aunoa.ai/blog/como-crear-asistente-virtual/>

*Casal Tavasci, José.* (s.f.). *Inteligencia artificial y administración de justicia*. *Protección Data*. <https://protecciondata.es/inteligencia-artificial-administracion-justicia/>

*Chamlaty.com – Actualizándome.* (2020, 30 de julio). *Presentando un amparo indirecto en línea* [Archivo de vídeo]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=G8-G2KmvzvpY&t=620s>

*Condominium Authority Tribunal.* (2020, 26 de marzo). *Introduction to the Condominium Authority Tribunal (CAT)* [Introducción al Tribunal de Autoridad de Condominios (CAT)] [Archivo de vídeo]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=YaSIHvowses&t=8s>

*Gentile, Giulia.* (2023, 8 de septiembre). *Trial by artificial intelligence? How technology is reshaping our legal system* [¿Juicios por inteligencia artificial? Cómo la tecnología está transformando nuestro sistema legal]. *London School of Economics and Political Science*. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/trial-by-artificial-intelligence-how-technology-is-reshaping-our-legal-system/>

*Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial.* (2020, 6 de agosto). *PretorIA: inteligencia artificial predictiva en la Corte Constitucional de Colombia* [Archivo de vídeo]. *YouTube*. [https://www.youtube.com/watch?v=kq\\_N3r2diKw](https://www.youtube.com/watch?v=kq_N3r2diKw)

*New Mexico Courts.* (2021, 6 de enero). *Online Dispute Resolution – Getting Started* [Resolución de disputas en línea: primeros pasos] [Archivo de vídeo]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=dpFeSQ9sfWM>

*Traffic Penalty Tribunal.* (2022, 5 de abril). *Appeal a Penalty Charge to the Traffic Penalty Tribunal* [Apelar una multa ante el Tribunal de Penalizaciones de Tráfico] [Archivo de vídeo]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=TdrWId1a8lA>

# Capítulo 4. Desórdenes informativos e inteligencia artificial

Zyanya Guadalupe Avilés Navarro  
Diego Emiliano Martínez Pavilla

**Sumario:** 4.1 Introducción. 4.2 Concepto de inteligencia artificial. a) IA ligada a habilidades humanas vs IA ligada a resultados o capacidades. b) IA débil, general y superior. c) IA predictiva, generativa e hipermodal. 4.3 Desórdenes informativos. a) Clases de desórdenes informativos. b) ¿Los otros tipos de desórdenes informativos no inciden en el proceso? c) Amenazas híbridas. 4.4 Influencia e impacto en los procesos electorales. 4.5 La IA generativa y las *deepfake* en las campañas políticas: un nuevo nivel de desinformación. a) Retos y riesgos del uso de IA generativa. b) Análisis de casos. 4.6 Mecanismos de combate a desórdenes informativos. a) Combate de las compañías de redes sociales a la desinformación: entre una moderación basada en la libertad individual y la intervención. b) La función de los tribunales frente al problema. c) Herramientas del Instituto Nacional Electoral para garantizar la veracidad de la información electoral. 4.7 Reflexiones finales.

## 4.1 Introducción

La preservación del voto informado es fundamental para el correcto desarrollo de cualquier democracia, pues es a partir del conocimiento puntual y oportuno de los hechos políticamente relevantes que la ciudadanía es capaz de discernir, con cierto grado de precisión y objetividad,

la opción política que mejor representa sus aspiraciones y preocupaciones en un momento determinado.

En términos prácticos, es a través de la información recibida diariamente como se forma el criterio general que determina la continuidad o sustitución de un partido político el día en que se celebra una elección. Por ello, resulta indispensable la existencia de un debate público amplio, plural y certero, particularmente en los momentos en que una campaña política se encuentra en curso.

Con la irrupción de las llamadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en general, y de las redes sociales, en particular, dicha apertura y pluralidad en el debate público se ha visto robustecida al permitir la generación y difusión de ideas, datos o material noticioso por parte de cualquier persona. De igual manera, las redes sociales han abierto el paso a líderes de opinión independientes capaces de confrontar o poner en duda las versiones oficiales de información, o bien, la narrativa de los grandes medios de comunicación tradicionales.

Sin embargo, la transformación tecnológica vivida en las últimas tres décadas ha venido acompañada de un problema fundamental, cada vez más presente para la democracia: la desinformación. En la actualidad, la infinita cantidad de fuentes de información no verificadas representa el principal desafío para garantizar un voto mínimamente informado, habida cuenta de que los datos ya no se encuentran necesariamente validados por los filtros editoriales que tradicionalmente estaban contemplados en los medios impresos.

De igual manera, la desinformación constituye un recurso empleado, cada vez con mayor frecuencia, por actores políticos, gobiernos extranjeros y personas con una posición de relevancia económica y social, con el fin de inclinar las preferencias del electorado en favor o en contra de una candidatura determinada. En los últimos años, este fenómeno se ha dado, principalmente, por obra de la inteligencia natural.

No obstante, la expansión progresiva de la inteligencia artificial (IA) ha traído consigo nuevas tácticas de desinformación, así como notorias facilidades para quienes sacan provecho de este fenómeno. En ese contexto, la desinformación generada y potenciada a través del uso de modelos de IA debe constituir una de las preocupaciones centrales de las autoridades electorales en las próximas décadas.

Lo anterior es así, ya que la IA trabaja a una velocidad nunca antes vista por el ser humano y está demostrando ser sumamente precisa en la generación de contenido falso, al punto en que este resulta, en muchas ocasiones, imposible de detectar para el ojo humano.

Con la continua mejora de la IA para diferentes propósitos —muchos de ellos nobles— es probable que el potencial desinformativo que posee esta tecnología sea cada vez más patente, lo que torna necesaria la discusión sobre la forma en que la IA puede impactar al sistema democrático y la exploración de soluciones a esta problemática en un futuro cercano.

Este capítulo parte de una conceptualización y clasificación de la IA. Luego, se explica el concepto de desórdenes informativos y se ofrecen ejemplos ilustrativos de cada fenómeno con el fin de brindar una base teórica. De igual forma, se aborda el concepto de amenazas híbridas y sus diferencias con los desórdenes informativos.

Posteriormente, se expone la forma en que la desinformación y las redes sociales impactan en los procesos electorales, particularmente a través del abuso de la IA generativa y la creación de *deepfakes*, que atentan directamente contra el voto informado como columna vertebral de la democracia.

En cuarto término, se presenta un recuento de los mecanismos de combate a la desinformación que poseen las compañías de redes sociales y las autoridades electorales alrededor del mundo para atajar este fenómeno pernicioso.

Finalmente, se formulan algunas propuestas con miras a que la democracia mexicana esté en mejores condiciones para afrontar de manera efectiva tales desórdenes informativos que están afectando de manera transversal a varias democracias a nivel mundial.

## 4.2 Concepto de inteligencia artificial

El matemático Alan Turing fue la primera persona que se preguntó formalmente si era posible que las máquinas pensarán de forma autónoma. En 1950 publicó un artículo titulado *Computing Machinery and Intelligence* [Maquinaria computacional e inteligencia], en el que

disertó al respecto y concluyó que las máquinas sí eran capaces de pensar como los humanos (Elternativa, s.f.), lo que las podía tornar inteligentes, aunque no llegó a acuñar algún término que designara dicha posibilidad.

Fue en 1956 cuando se conceptualizó formalmente a la IA con apoyo de un grupo de científicos que se reunió en Dartmouth College por iniciativa del matemático John McCarthy y redactó una propuesta de investigación titulada *Summer Research Project on Artificial Intelligence* [Proyecto de investigación de verano de Dartmouth sobre inteligencia artificial] (Dartmouth College, s.f.). Esta propuesta fue el primer documento que planteaba que cualquier aspecto del aprendizaje o rasgo de inteligencia humana podría ser programado con el fin de que una máquina pudiera emularlo.

Estos primeros acercamientos generaron gran interés y expectativa sobre el futuro desarrollo y posibles aplicaciones de la IA. Sin embargo, por las limitaciones tecnológicas de la época y otros factores como la falta de financiamiento, dichos esfuerzos se quedaron en el plano teórico.

La evolución de la IA no ha sido lineal ni progresiva, pues ha estado sujeta a las limitaciones tecnológicas de cada momento y su desarrollo ha dependido, en buena medida, de la inversión financiera de grandes capitales por parte de entes públicos y privados. Por esa razón, se ha intentado clasificar teóricamente su desarrollo en “primaveras” e “inviernos”, con el fin de rastrear tales avances con mayor claridad, aunque no existe un consenso preciso sobre cuándo inicia o termina cada periodo.

A la par de ese complejo desarrollo marcado por altibajos, se han ido ofreciendo distintas definiciones de la IA con el fin de describir de la mejor manera su funcionamiento, alcances y habilidades. Con ello en mente, es evidente que usar las definiciones de IA planteadas hace décadas sería un intento anacrónico e infructuoso para entender lo que representa esta tecnología en la actualidad. En efecto, no es posible ofrecer en estos momentos una conceptualización unívoca y totalmente acabada de la IA, como bien reconoce la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en un reporte reciente (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2021). Lo anterior implica que

debe efectuarse un análisis más profundo sobre los diferentes enfoques que existen al momento de buscar el significado de este término.

Con el fin de tener una base conceptual sólida de la cual partir, este capítulo brindará diversas definiciones especializadas de la IA para tener una idea clara de qué es esta tecnología.

### **a) IA ligada a habilidades humanas vs IA ligada a resultados o capacidades**

En primer lugar, el matemático y experto en informática Maynard Kong (1993) define a la IA como:

Una rama de la Ciencia de la Computación que estudia los fundamentos teóricos y prácticos del diseño de sistemas de computación “inteligentes”, esto es, que exhiben características inteligentes del ser humano, tales como resolución de problemas, comprensión del lenguaje, aprendizaje, razonamiento, etc. (Kong, 1993, p. 17)

A pesar de no haber sido acuñada en esta década, la definición aportada es relevante, ya que muestra notas características que son aplicables a la IA hoy en día, a la vez que conserva un entendimiento de esta tecnología cercano al de Turing, al relacionar la “inteligencia” con una conducta atribuida al ser humano.

Esta línea de pensamiento que vincula la inteligencia con la capacidad humana ha ido adquiriendo matices. Por ejemplo, la definición aportada por la UNESCO concibe a los sistemas de IA como:

Sistemas capaces de procesar datos e información de una manera que se asemeja a un comportamiento inteligente, y abarca generalmente aspectos de razonamiento, aprendizaje, percepción, predicción, planificación o control. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2021, p. 10)

De esa forma, esta definición se aleja de una perspectiva que relaciona invariablemente la inteligencia con la condición humana y abre paso a una relación entre inteligencia y capacidades específicas.

Existen otras definiciones que ponen el énfasis no en las características de la IA, sino en sus resultados o utilidad. A este grupo de

teorizaciones pertenece la definición brindada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

Sistema basado en máquinas que, por objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de la entrada que recibe, cómo generar salidas tales como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales. Los distintos sistemas de IA varían en sus niveles de autonomía y capacidad de adaptación tras su despliegue. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2023, p. 3)

En ese sentido, a fin de establecer de manera clara qué es una IA, es necesario explicar algunos elementos comunes de esta tecnología. En primer lugar, resulta pertinente aclarar que la IA posee diferentes niveles de inteligencia.

### **b) IA débil, general y superior**

La academia clasifica la IA en función de su potencia como débil —también llamada estrecha—, general y superior. La IA débil no implica bajo procesamiento o resultados limitados, sino que designa aquella inteligencia que únicamente es capaz de realizar una tarea específica de manera repetida (como los programas que generan imágenes o textos).

La IA general hace referencia a máquinas que tienen una inteligencia similar a la humana —autoconciencia y capacidades de resolución de problemas observadas en una persona en diversas actividades—.

Finalmente, la IA superior, como su propio nombre lo indica, se refiere a aquella que posee una inteligencia superior a la humana en todos los sentidos. Esta última categoría, hasta el momento, únicamente encuentra sustento teórico y filosófico.

La clasificación tripartita anteriormente expuesta —IA débil, general o superior— resulta esencial, ya que permite ubicar el grado de potencia de estos sistemas, por un lado, y, por el otro, determinar en qué nivel se encuentra el desarrollo de esta tecnología en comparación con las habilidades humanas.

Ahora bien, sobre el funcionamiento de esta tecnología, cabe tener en cuenta que la IA es un programa informático que, como cualquier

otro, funciona a partir de algoritmos. No obstante, lo que distingue a la IA de otras tecnologías es su capacidad de aprendizaje automático, conocida en inglés como *machine learning*.

A grandes rasgos, el *machine learning*<sup>1</sup> es un modelo de desarrollo que permite a las máquinas imitar los procesos de aprendizaje humanos. Las personas desarrolladoras de determinado modelo de IA brindan instrucciones y determinan la jerarquía de ciertos valores, con el fin de que el sistema comprenda la diferencia entre los diversos datos que le son proporcionados.

Sin embargo, lo relevante del aprendizaje automático es que, a medida que transcurre el tiempo, la IA es capaz de aprender de forma autodidacta, a partir de la interacción con las personas usuarias.

A manera de ejemplo, imaginemos a una niña o un niño de cuatro años. Esa persona no es capaz de definir exactamente la palabra *perro*, pero reconoce a un perro cuando lo ve, pues cuenta con los datos para determinarlo con cierta precisión, a partir de la apariencia física del animal, el sonido del ladrido que emite, entre otros elementos.

Ahora, imaginemos que la niña o el niño ve a un gato y pregunta a su madre o padre si se trata de un perro —pues ambos tienen cuatro patas—. Sus progenitores le explicarán que se ha confundido, ya que, aunque el perro y el gato sean cuadrúpedos, son animales distintos. Las personas adultas tratarán de aclarar dónde radican las diferencias entre uno y otro, explicándole, por ejemplo, que los gatos no ladran, sino maúllan, con el fin de que la niña o el niño pueda establecer la distinción a futuro.

En ese momento, la persona menor no conocerá ni la definición teórica de un perro ni la de un gato, pero será consciente de la diferencia entre ambos. Así opera el *machine learning*: la persona desarrolladora de la IA ofrece las instrucciones iniciales y jerarquiza los valores en el modelo, pero la persona usuaria —similar a los progenitores— irá brindando nueva información al sistema, lo que dará pie al aprendizaje autónomo.

El modelo de desarrollo de *machine learning* ha sido la principal vía mediante la cual se ha gestado la IA. Recientemente, los avances

<sup>1</sup> Se le considera también una rama de la inteligencia artificial y de la informática. Para mayor detalle sobre su significado, véase el glosario al final del capítulo.

tecnológicos han permitido el surgimiento de nuevas formas de desarrollo, entre las que destaca el *deep learning* o aprendizaje profundo.<sup>2</sup>

El *deep learning* es un subcampo del *machine learning* que, como su nombre lo indica, permite que la IA tenga un “aprendizaje” más profundo en comparación con el método tradicional. Esto se logra gracias a la existencia de redes neuronales compuestas por varias capas de información que permiten emular el proceso de razonamiento humano y llegar a un resultado mucho más preciso.

Regresando al ejemplo anterior, imaginemos ahora que la niña o el niño quiere aprender qué es un gato, pero sus progenitores no le explican verbalmente, sino que le muestran varias imágenes de gatos extraídas de internet para que las analice. La persona menor procesará la información e identificará patrones, estableciendo conexiones neuronales en su cerebro —sinapsis— que le permitirán, en un futuro, saber qué es un gato sin necesidad de que alguien se lo explique. Incluso, después de observar muchas imágenes, podría conocer mejor qué es un gato que si sus progenitores le hubieran ofrecido una explicación verbal al respecto.

Así, una de las principales características del *deep learning* es que, a diferencia del *machine learning* tradicional, no requiere supervisión humana para que el sistema de IA pueda “aprender”, ya que no es necesario que las personas desarrolladoras determinen la jerarquía de los datos. Del mismo modo, esta forma de desarrollo permite un mayor análisis y procesamiento de conjuntos de datos más grandes (International Business Machines Corporation [IBM], s. f.a), lo cual permite brindar resultados más complejos respecto al desarrollo con *machine learning*.

Esta diferenciación es esencial, ya que gran parte de los modelos de IA presentados en el presente capítulo corresponden a modelos de *deep learning*, como se verá más adelante.

---

<sup>2</sup> Para una explicación más amplia sobre este y otros términos técnicos, véase el glosario al final del capítulo.

### c) IA predictiva, generativa e hipermodal

Finalmente, la IA tiene distintas aplicaciones que permiten clasificar los programas existentes según las actividades que realizan. Destacan principalmente la IA de tipo predictiva y la IA generativa, cuya combinación da origen a la IA hipermodal.

- **IA predictiva:** es aquella que hace uso de datos históricos y actuales para predecir tendencias futuras. Emplea datos estadísticos y, a partir de ellos, genera deducciones (International Business Machines Corporation [IBM], s. f.b).
- **IA generativa:** es aquella capaz de crear textos, imágenes, videos o audios. Como todo modelo de IA, opera con base en los datos con los que fue desarrollada. Sin embargo, ante una instrucción dada, puede crear un trabajo parecido, pero no idéntico al contenido en sus datos (Strayker y Scapicchio, 2024).
- **IA hipermodal:** es un tipo reciente de inteligencia artificial que conjuga tanto las funciones de la IA predictiva como las de la IA generativa en un mismo modelo.

Este capítulo centrará su análisis en las inteligencias artificiales generativas, al ser estas las que pueden incidir directamente en el ámbito de la comunicación política, debido a su capacidad para generar imágenes, voces y videos que pueden convertirse en material noticioso o propaganda electoral.

### 4.3 Desórdenes informativos

Los desórdenes informativos se refieren a una serie de fenómenos de comunicación problemática que engloban la desinformación, la información errónea y la información dañina. Estos términos describen diferentes tipos de contenido incorrecto o engañoso que circula en el espacio público, especialmente en plataformas digitales y redes sociales (Ireton y Posetti, 2020, pp. 44-45), los cuales tienen el potencial de causar diversos grados de daño social, político o personal.

### a) Clases de desórdenes informativos

Como se adelantó, existen tres clases principales de desórdenes informativos, relacionados entre sí, pero distintos en su naturaleza (Rubio, 2022):

1. **Información errónea (*misinformation*):** contenido falso compartido de manera inadvertida, ya sea porque una persona ha sido engañada o por simple descuido, pero sin intención de causar daño.
2. **Información dañina (*malinformation*):** puede ser real o falsa y no siempre es verificable. Se comparte con la intención de causar un daño explícito e incluye opiniones o información personal robada o expuesta sin autorización.
3. **Desinformación (*disinformation*):** contenido verificablemente falso o engañoso, creado y divulgado con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, causando un perjuicio público.

En ese sentido, el tipo de desorden informativo más común y con mayor incidencia en los procesos electorales es la desinformación. En general, esta es perjudicial porque erosiona la confianza del público en las instituciones, los medios de comunicación y la ciencia (Rubio y de Andrade, 2024), al sembrar dudas y fomentar el escepticismo hacia las fuentes de información autorizadas y verificadas.

Además, la desinformación contribuye a la polarización social, ya que refuerza las burbujas de filtros<sup>3</sup> y los sesgos de confirmación<sup>4</sup>, lo que dificulta el diálogo y el entendimiento entre grupos con puntos de vista diversos. Esta situación se volvió evidente en el marco de la pandemia por COVID-19, donde la desinformación en el ámbito de la salud pública tuvo consecuencias de vida o muerte, al propagarse contenido falso sobre tratamientos caseros, la seguridad de las vacunas y las medidas de prevención de enfermedades.

---

<sup>3</sup> Para mayor detalle sobre este término y otros tecnicismos, véase el glosario incluido al final del cuerpo del capítulo.

<sup>4</sup> Esto puede generar un efecto de arrastre (*bandwagon*), en el que las personas siguen una tendencia únicamente con base en las opiniones de otras.

En el ámbito democrático, la desinformación resulta particularmente dañina, no porque pueda modificar por sí sola los resultados electorales, sino porque incide en la percepción que se tiene del proceso electoral y del sistema político en general, lo que afecta, en consecuencia, la legitimidad de quienes resultan electos. También es necesario precisar que la desinformación puede generar inestabilidad política en cualquier momento (Rubio, 2022), aunque durante los procesos electorales resulta especialmente grave, al ser la etapa en que la sociedad se encuentra inmersa en un proceso deliberativo y posee un mayor grado de receptividad frente a los sucesos cotidianos.

Un ejemplo claro de desinformación tuvo lugar en las elecciones presidenciales de Francia en 2017, donde se difundió un supuesto artículo en una versión pirata del periódico belga *Le Soir*, en el que se alegó que el candidato Emmanuel Macron estaba recibiendo financiamiento por parte de Arabia Saudita y había abierto una cuenta en las Bahamas (Wardle y Darakhshan, 2017), con la única intención de dañar el desarrollo de la campaña electoral y minar los niveles de aprobación que poseía el entonces candidato.

La propagación de acusaciones de fraude entre candidaturas y de teorías conspirativas puede también disuadir a la ciudadanía de participar en la renovación de sus representantes, lo que reduce tanto la representatividad como la legitimidad de los resultados. De ahí que pueda concluirse que la desinformación es perjudicial en tanto que erosiona el tejido social y compromete la estabilidad de los sistemas democráticos.

Ahora bien, como lo reconoció el propio Mark Zuckerberg (2018), aunque las plataformas de redes sociales estuvieron atentas a los ataques de desinformación tradicionales durante la elección presidencial estadounidense de 2016<sup>5</sup>, lo cierto es que no tenían previsto que tuviera

<sup>5</sup> Al respecto, un fiscal especial llevó a cabo una investigación oficial en la que detalló los esfuerzos de una agencia rusa para incidir en el sistema electoral estadounidense, con el objetivo de favorecer la candidatura de Donald Trump y denigrar la de Hillary Clinton, socavando así la confianza en el proceso democrático. Se crearon perfiles y páginas en las que se hacían pasar por ciudadanas y ciudadanos de dicho país o por grupos activistas, a través de los cuales se buscaba generar confusión entre el electorado. Dichas publicaciones estaban diseñadas para ser emocionalmente cargadas y contener narrativas polarizadoras, con el propósito de amplificar las divisiones existentes dentro de la sociedad estadounidense respecto de temas religiosos, de género y raciales. Asimismo, se llevaron a cabo ciberataques a organizaciones políticas como el Comité Nacional Demócrata, y se difundieron documentos privados obtenidos mediante el

lugar una campaña coordinada por actores extranjeros para incidir en el proceso electoral de dicho país, como la que, en efecto, sucedió.

En ese sentido, conviene resaltar que, al analizar este tipo de amenazas desinformativas, no debe abordarse la cuestión como si se tratara de situaciones puntuales o anecdóticas. Ante un nuevo escenario internacional, existen actores que emplean abundantes recursos —no solo en periodo electoral— para actividades estructurales de desinformación, los cuales son dedicados, primordialmente, a su estrategia de defensa, comunicación y relaciones internacionales.

Esta magnitud estructural del problema se constata con el hecho de que las compañías de redes sociales han reportado la eliminación de más de 300,000 perfiles o páginas, además de advertir que esta actividad implica un negocio de más de 100 millones de dólares, cifra que, según Rubio (2022), está muy por debajo de la realidad.

Y es que, actualmente, no se puede llevar a cabo una campaña electoral sin aprovechar el uso de plataformas de redes sociales, tanto por la amplia audiencia a la que se tiene acceso como por la sencillez y rapidez con la que se puede difundir un mensaje.

Sin embargo, son estas mismas facilidades las que crean un ambiente idóneo para la proliferación de desórdenes informativos. Por ejemplo, cuando las personas se apresuran a compartir un enlace con una noticia basándose únicamente en el titular, sin haber leído antes el texto completo. Este fenómeno, conocido como *sesgo de novedad*, se manifiesta en la necesidad de tener la primicia al difundir una noticia, dejando en segundo plano la precisión de su contenido.

Dado el amplísimo alcance de las redes sociales, también se corre el riesgo de que la información que se distribuye no llegue al sector poblacional al que se busca. Es en ese punto donde la naturaleza publicitaria de las redes sociales —pues de esa manera obtienen sus ingresos— cobra relevancia, ya que los algoritmos con los que operan realizan dicha labor mediante la recolección de los datos personales que las propias personas usuarias han compartido con la plataforma, ya sea de manera directa o a través de su comportamiento.

---

hacking de diversas cuentas de correo electrónico de personas trabajadoras y voluntarias de la campaña de Clinton (Mueller, 2019, pp. 66-138). Todas estas acciones formaron parte de una estrategia amplia para inclinar la balanza en favor del entonces candidato republicano.

## **b) ¿Los otros tipos de desórdenes informativos no inciden en el proceso?**

Por otra parte, es necesario reconocer que, aunque la desinformación es el fenómeno más recurrente en el ámbito político-electoral, la información errónea o dañina también implica riesgos.

La información errónea, aunque se difunde sin la intención maliciosa de engañar a su receptor, posee el potencial de incidir en el proceso electoral, si se considera que puede confundir a las personas electoras en cuestiones como los requisitos para ejercer el derecho al sufragio, las fechas relevantes o las posturas de las candidaturas en determinados temas.

Al igual que sucede con la desinformación, la información errónea puede contribuir a la disminución de la participación ciudadana, impactar negativamente en la elección de alguna opción política con base en datos incorrectos y deteriorar la confianza en el sistema electoral en su conjunto, especialmente si se sospecha que la información publicada por las autoridades en materia electoral no es confiable.

Un ejemplo de ello ocurrió en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, cuando se difundió un mensaje en la red social X (antes Twitter) que fue compartido más de 11,000 veces, en el que se alegaba que una urna electrónica había sido manipulada. Posteriormente, se comprobó que todo se trataba de un malentendido ocasionado por la persona autora del mensaje, quien no siguió correctamente las instrucciones plasmadas en la propia urna para ejercer su voto (Wardle y Darakhshan, 2017). Sin embargo, para ese momento, el mensaje ya había generado incertidumbre en un gran número de personas y, probablemente, disuadido a algunas de participar en la jornada electoral.

Por otro lado, en cuanto a la *malinformation* o información dañina, lo característico de este tipo de desorden informativo es su finalidad o intención, pues se basa en datos genuinos, pero busca generar un daño. Tiene el potencial de perjudicar la reputación de los partidos políticos o las candidaturas, al difundirse, entre otros, datos personales sin consentimiento o frases descontextualizadas que sí hayan sido externadas, pero que se presentan de forma manipulada para alterar su significado. Esto puede llevar a una mayor polarización entre las personas electoras,

incitaciones al odio, ataques violentos y el deterioro de un debate público sano, que resulta esencial para una democracia efectiva.

Este fenómeno también fue observable en los comicios presidenciales en Francia de 2017, cuando el viernes anterior a la jornada electoral se difundieron correos electrónicos de Emmanuel Macron sin su consentimiento, con el fin de dañar su campaña (Wardle y Darakhshan, 2017). La publicación se realizó justo antes de la veda electoral, lo que impidió que su equipo de colaboradores pudiera contener el impacto negativo en la opinión pública.

En ese sentido, el combate a estos efectos indeseados en el proceso electoral requerirá de esfuerzos integrales y coordinados por parte de las autoridades electorales, las personas usuarias y las plataformas de redes sociales, como se abordará más adelante.

### **c) Amenazas híbridas**

En este mapeo de peligros para la democracia, también deben mencionarse las amenazas híbridas. Aunque el enfoque principal de este capítulo son los desórdenes informativos y su incidencia en los procesos electorales, lo cierto es que las amenazas híbridas también atentan contra las bases de los Estados democráticos. Por ello, es necesario comprender tanto su alcance como sus diferencias respecto de los desórdenes informativos, en un esfuerzo por delimitar el objeto de análisis del presente capítulo.

Las amenazas híbridas constituyen estrategias que combinan tácticas convencionales, irregulares y cibernéticas para aprovechar las vulnerabilidades estructurales de una sociedad democrática (Giannopoulos, Smith y Theocharis, 2021, pp. 10-11), con el propósito de erosionar o debilitar su sistema político. Estas amenazas son multifacéticas y pueden incluir elementos de guerra frontal, operaciones de desinformación, ciberataques y el uso de actores no estatales —como grupos criminales o terroristas— para influir en los diversos sectores de un país objetivo.

Aunque estas estrategias son tan antiguas como la guerra misma, las nuevas herramientas tecnológicas han ampliado su alcance. Por ello, la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y sus Estados miembros las han catalogado como una de las amenazas más graves que enfrentan, debido a que buscan socavar la

confianza pública en las instituciones democráticas, profundizar la polarización social —tanto a nivel nacional como internacional—, desafiar los valores fundamentales de las sociedades democráticas, ganar influencia y poder geopolítico, y afectar la capacidad de las personas líderes políticas para tomar decisiones.

En ese sentido, las amenazas híbridas y los desórdenes informativos están estrechamente relacionados, ya que la desinformación puede ser una herramienta clave dentro de las estrategias híbridas. Esto se debe a que puede utilizarse para influir y desestabilizar países democráticos sin recurrir directamente a un conflicto armado.

No obstante, también es relevante resaltar las diferencias entre estos dos fenómenos, especialmente en cuanto a su alcance, metodología y objetivos.

- **Alcance:** los desórdenes informativos se centran en el ámbito de la información y la comunicación. Dentro de sus tres vertientes —desinformación, información errónea e información dañina—, no todas tienen la intención de engañar. En cambio, las amenazas híbridas tienen un alcance más amplio y multidimensional: buscan causar daño deliberado e involucran no solo el área informativa, sino también la económica, política y militar.
- **Metodología:** los desórdenes informativos utilizan principalmente los medios de comunicación y las plataformas digitales para difundir contenido falso o manipulado. Las amenazas híbridas, por su parte, emplean una combinación de tácticas encubiertas y abiertas que incluyen ciberataques, operaciones psicológicas —entre ellas, la desinformación— y otras formas de influencia económica y política.
- **Objetivos:** los desórdenes informativos buscan influir en la percepción pública, debilitar la confianza en las instituciones, manipular el debate público y afectar la toma de decisiones en el ámbito social y político. Las amenazas híbridas, en cambio, tienen objetivos estratégicos de mayor alcance: desestabilizar sociedades, incidir en los resultados políticos, obtener ventajas geopolíticas y afectar la seguridad nacional de los países, lo que las hace más complejas y difíciles de combatir.

Las diferencias entre ambos fenómenos se evidencian en la tabla 1, aunque debe tenerse en cuenta que, en la práctica, pueden entrelazarse.

**Tabla 1. Diferencias entre desórdenes informativos y amenazas híbridas**

Categoría	Desórdenes informativos	Amenazas híbridas
<b>Alcance y dimensionalidad</b>	Se centran en el ámbito de la información y la comunicación.	Son multidimensionales y tienen un alcance más amplio, afectando áreas informativas, económicas, políticas y militares.
<b>Intencionalidad</b>	No todas las formas de desórdenes informativos —como la información errónea— tienen la intención de engañar.	Tienen el claro objetivo de causar daño y desestabilización.
<b>Metodología</b>	Utilizan principalmente medios de comunicación y plataformas digitales para difundir contenido falso o manipulado.	Emplean una combinación de tácticas encubiertas y abiertas, incluyendo ciberataques, operaciones psicológicas —que pueden incluir desinformación— y otras formas de influencia económica y política.
<b>Objetivos</b>	Buscan influir en la percepción pública, debilitar la confianza en las instituciones, manipular el debate público y afectar la toma de decisiones sociales y políticas.	Apuntan a desestabilizar sociedades, influir en resultados políticos, obtener ventajas geopolíticas y comprometer la seguridad nacional de los países.

Un claro ejemplo de amenaza híbrida se presentó en Ucrania en 2014. A pocos días de celebrarse las elecciones nacionales, un grupo de personas *hackers* prorrusas lanzó ataques cibernéticos contra la Comisión Central Electoral de Ucrania (Ukrainian Election Task Force, 2019, p. 3), que terminaron por dañar el sistema de conteo de votos, en un intento por alterar los resultados y socavar la legitimidad del proceso electoral.

El ataque se llevó a cabo infiltrando los servidores de dicho órgano electoral para eliminar archivos clave del funcionamiento del sistema de conteo. Aunque el sistema fue restaurado a partir de respaldos, apenas 40 minutos antes de que los resultados fueran dados a conocer en vivo a la ciudadanía, un equipo de personas expertas logró remover un *software* malicioso que permanecía oculto en los servidores y que habría mostrado como ganador al candidato de la derecha ultranacionalista

Dmytró Yárosh, con un 37.00 % de los votos sobre Petro Poroshenko, con un 29.00 %, cuando, en realidad, Poroshenko obtuvo la mayoría y Yárosh solo el 1.00 % de las preferencias (Clayton, 2014).

Otro caso célebre de amenaza híbrida fue la interferencia en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, la cual fue ampliamente reportada y analizada, y es considerada un claro arquetipo de este fenómeno. En ese contexto, se alegó que actores extranjeros vinculados a Rusia hicieron uso de una mezcla de ataques cibernéticos dirigidos contra la infraestructura electoral y campañas de desinformación a través de redes sociales, con el propósito de influir en la opinión pública y en los resultados.

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de que, en México, las autoridades electorales y el resto de las instituciones del Estado centren su atención no solo en la desinformación —como ha sido ampliamente discutido en los últimos años y ahora se analiza en este capítulo—, sino también en posibles estrategias de mayor amplitud que provienen de otras latitudes, con la intención de desestabilizar el sistema político y el entramado institucional nacional.

Dada la amplitud y el carácter multifacético de las amenazas híbridas, resulta evidente que el combate efectivo de este fenómeno trasciende la función electoral en sí misma, pues se requiere de sistemas informáticos altamente seguros, inteligencia cibernética e incluso intervención militar en caso de que se pretenda desestabilizar una democracia por vía de la violencia.

Sobre las autoridades electorales recae la responsabilidad de mantener en todo momento la solidez informática de sus sistemas digitales de conteo, con el fin de evitar que estas estrategias prosperen y siembren dudas respecto de la certeza en los resultados electorales. De igual forma, las autoridades electorales poseen una responsabilidad parcial para abordar o contrarrestar las estrategias deliberadas de desinformación, principalmente aquellas que se difunden en el entorno de las redes sociales, las cuales constituyen los espacios digitales más utilizados cotidianamente.

## 4.4 Influencia e impacto de la desinformación en los procesos electorales

A lo largo de las últimas dos décadas, las redes sociales han sido empleadas para incidir en los comicios (Red Mundial de Justicia Electoral [RMJE], 2022, pp. 14-44), mediante diferentes técnicas ampliamente documentadas:

- Difusión de desinformación y propaganda: las redes sociales se han usado para propagar desinformación y propaganda dirigida a incidir en el ejercicio del voto de la ciudadanía; lo que incluye la creación y difusión de teorías conspirativas, alegaciones sin fundamento y la generación de noticias falsas sobre las candidaturas, sus políticas o los comicios en sí.
- Campañas de desacreditación: utilizando información con una base real o directamente falsa, se puede buscar afectar negativamente la reputación de ciertos sujetos políticos para disminuir su credibilidad frente a las personas votantes.
- Microsegmentación de propaganda política: aprovechando los datos alojados en las plataformas de redes sociales, se han utilizado técnicas de microsegmentación para focalizar mensajes personalizados a ciertos perfiles, lo que permite aprovechar al máximo los recursos disponibles para enviar propaganda con la cual el electorado se identifique y que atienda sus intereses o preocupaciones.
- Manipulación de tendencias y opiniones: a través de *bots* y cuentas falsas, se busca amañar los temas en tendencia, así como las opiniones en redes sociales, para generar una percepción de rechazo o popularidad hacia ciertos sujetos políticos, con el fin de incidir en el discurso público y, con ello, en el voto de las personas electoras.

En distintos países se han documentado indicios, a partir de datos cuantitativos, sobre la influencia y el alcance de la desinformación en los procesos electorales. Durante los comicios presidenciales de Estados Unidos en 2016, el 27.40 % de las personas estadounidenses mayores de 18 años visitó algún sitio —proClinton o proTrump— que publicaba noticias falsas de manera selectiva, ya fuera para confirmar su voto, si estaban seguras de él, o bien para convencerse (Guess *et al.*, 2018). Este

fenómeno jugó un papel determinante en la victoria del entonces candidato republicano y evidenció el creciente impacto que pueden tener las publicaciones falsas o sesgadas en las preferencias de grandes grupos de votantes bien identificados.

Otro ejemplo reciente y célebre de desinformación electoral puede encontrarse en América Latina, específicamente en las elecciones de 2021 en Ecuador, donde un estudio confirmó que las noticias engañosas influyeron en las decisiones de las personas votantes, ya que más del 50.00 % de la población emitió su voto con base en información errónea difundida en Facebook, sin conocer datos apegados a la realidad o comprobables (Espinell, 2023).

Incluso en la Unión Europea —región con alto desarrollo y consolidación democrática—, la tendencia a consumir desinformación marcó las elecciones italianas de 2019 (Pira, 2019). En dicho proceso, a partir del análisis de las noticias falsas difundidas, se identificaron dos hallazgos relevantes:

1. Por un lado, que el electorado tiende a confiar en las noticias engañosas o abiertamente falsas, ya que las personas suelen enfocarse en los hechos o narrativas que se alinean con sus propias convicciones, lo que explica que la información imprecisa polarice la opinión pública y lleve a descartar otras versiones de lo sucedido.
2. Por otro lado, que el aumento del peso de publicaciones falsas durante los procesos electorales deriva del crecimiento del uso de plataformas digitales y redes sociales.

Lo anterior reafirma que la desinformación, si bien no es un fenómeno novedoso en la historia de la humanidad —y menos aún en el ámbito electoral, considerando las campañas propagandísticas y los medios sensacionalistas del siglo xx—, sí tiende a evolucionar junto con los avances tecnológicos.

Con el desarrollo de la IA y el lanzamiento de *ChatGPT-4* a principios de 2023, se han abierto muchas oportunidades en diversos espacios del conocimiento y la comunicación. No obstante, esta tecnología también ha dado pie a una discusión de alcance internacional sobre los estándares éticos y jurídicos que deben regir su desarrollo y aplicación,

para garantizar que se alineen con los fines que persigue la humanidad en su conjunto.

El ámbito electoral no ha sido ajeno a esa discusión, especialmente por las habilidades que posee esta tecnología para crear contenido de calidad, lo que puede ser aprovechado por actores políticos en sus campañas, de manera positiva o negativa.

Como se explicará más adelante, la IA generativa cuenta con la capacidad de crear información que parece real, lo que puede llevar a distorsionar y contaminar el contenido producido en el pasado, a la vez que genera nuevos datos o representaciones ficticias de sucesos. Esto ocasiona que —al interrelacionarse la información verídica y la información falsa en la red— se altere la noción de la realidad y, con ello, la estructura de instituciones esenciales como las democráticas (Corvalán *et al.*, 2024), afectando así al sistema político en su conjunto.

#### **4.5 La inteligencia artificial generativa y las *deepfake* en las campañas políticas: un nuevo nivel de desinformación**

La presencia de la IA en diversos ámbitos de la vida cotidiana es cada vez más visible y se percibe en espacios tan disímiles como la conducción de automóviles autónomos, el ámbito médico —con nuevas máquinas de cirugía— o el otorgamiento de créditos, entre muchos otros. Sin duda, la IA ya es un elemento permanente en las sociedades contemporáneas que incide, a veces de manera determinante, en innumerables entornos de la vida social.

Como fue mencionado anteriormente, el ámbito electoral es otra de las áreas en las cuales la IA, principalmente la IA generativa, tiene y tendrá un impacto considerable en el desarrollo de las campañas políticas. Por ello, su irrupción constituye un tema que ha generado revuelo en diversas redes y organizaciones de personas expertas en materia comicial a nivel mundial.

Desde mesas de diálogo conformadas por personas galardonadas con el Premio Nobel (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], 2024), hasta condenas directas por parte de la

Asociación Americana de Consultores Políticos sobre el uso de IA generativa con fines engañosos (American Association of Political Consultants [AAPC], 2023), se demuestra la relevancia del tema en la agenda actual. Relevancia que se encuentra plenamente justificada, no solo por el año electoral histórico que se vivió en 2024<sup>6</sup>, sino también por el avance exponencial que está mostrando esta tecnología, dejando múltiples interrogantes sobre sus implicaciones y los nuevos retos que conllevará en el ámbito político-electoral.

Sin duda, la preocupación inmediata y más relevante en este momento es el nuevo nivel de desinformación que puede generar esta tecnología en el marco de una campaña, sin descartarse que, en un futuro cercano, pueda ser empleada también de forma dañina como una amenaza híbrida dirigida a vulnerar o intervenir los sistemas digitales de conteo de votos o captura de datos electorales.

A fin de dilucidar lo anterior con mayor detalle, en este apartado se abordarán pormenorizadamente los riesgos que conlleva el uso de la IA generativa en el ámbito comicial y se expondrán casos notables de su uso al servicio de la desinformación, con el propósito de observar su aplicación práctica y sus repercusiones.

### a) Retos y riesgos del uso de IA generativa

El riesgo más advertido por la academia, los medios de comunicación y diversas organizaciones sobre la IA generativa es la creación de contenido falso, pero altamente realista —*deepfakes*, mensajes y llamadas generadas automáticamente, artículos de opinión, audios falsos, entre otros— que pueden ser utilizados para influir de manera indebida en la opinión pública y manipular los procesos electorales. Como se explicó previamente, la IA generativa tiene el rasgo característico de que, a partir de una simple instrucción humana, puede generar contenido no solo altamente realista, sino también muy efectivo para modificar la percepción de una persona.

<sup>6</sup> IDEA Internacional catalogó al año 2024 como un superciclo electoral, en el que más de 74 países del mundo celebraron algún tipo de elección (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2024b). Se trata de la cifra de elecciones más alta de la que se tiene registro en la historia de la humanidad en un solo año.

De hecho, la IA puede generar contenido de tan alta calidad que resulta imperceptible para el ojo humano advertir su falsedad (Brandt, 2023). Esta tecnología puede crear cuatro tipos de contenido de alta calidad:

- Imágenes que, en un primer vistazo, pueden parecer verídicas.
- Videos en los que aparece una persona realizando alguna acción que nunca llevó a cabo.
- Audios en los que se imita la voz de una persona y se emiten afirmaciones que nunca realizó.
- Textos —como publicaciones en redes sociales, mensajes o artículos— que desarrollan un mensaje específico.

La capacidad actual de la IA generativa para producir contenido indetectable a primera vista ha ocasionado que tecnologías no tan nuevas, como los *bots*, cobren nuevamente relevancia. Como se explicará más adelante, la conjunción de ambas tecnologías permite evadir la detección del uso de *bots* en ciertas plataformas digitales.

Por otro lado, los recursos y materiales generados por la IA son altamente efectivos y poseen un elevado nivel de persuasión. Como demostró Goldstein *et al.* (2024), la efectividad de los artículos escritos por una IA puede igualar, o incluso superar, la de los documentos generados por una persona. Aunque este estudio se enfocó en la producción de textos, resulta útil para sustentar, de manera general, el grado de persuasión del contenido textual generado por IA y brinda una idea sobre la efectividad de otros elementos derivados de esta tecnología, como las imágenes y los audios.

Cabe destacar que la efectividad de la IA no solo se debe a su poder de procesamiento, sino también a la propia dinámica de las redes sociales. Actualmente, muchos algoritmos no se basan, como ocurría antes, en mostrar contenido únicamente a quienes siguen determinadas cuentas o son contactos directos. Por el contrario, las plataformas digitales operan con algoritmos —como los utilizados por TikTok— que fomentan la difusión de contenido a nuevas personas usuarias, lo cual propicia la propagación extendida y acelerada de noticias falsas (Hu, 2024).

A este hecho se suma otro fenómeno característico de los algoritmos actuales: cuando una persona muestra interés en una publicación,

el sistema le presenta más contenido relacionado o similar al que visualizó originalmente. Esto puede provocar que, si una persona ha mostrado interés en una noticia falsa o una *deepfake*, el algoritmo le muestre subsecuentemente más información sin sustento, llevándola a caer en un filtro burbuja marcado por la imprecisión o la falsedad.

Otro de los problemas que presentan las redes sociales tiene que ver con el volumen de información que ahí se aloja. Por un lado, la facilidad de acceso a estas plataformas permite que un gran número de actores y personas generen contenido que inunde el espacio digital con información falsa o no comprobada. Por otro lado, la rapidez de esta tecnología permite crear grandes cantidades de contenido en poco tiempo y a bajo costo.<sup>7</sup>

Esto último, además de abrumar al público y a los sistemas de recepción de información<sup>8</sup> para incidir en las tendencias y preferencias electorales, sirve como método para hacer menos detectables las campañas de influencia y aumenta la probabilidad de que alguno de los tantos elementos falsos difundidos se viralice y logre su objetivo de desinformar.

La generación de este contenido falso tiene diversas repercusiones en el ámbito electoral. En primer término —y el más evidente—, confunde y desinforma al electorado, con el fin de influir en su voto a favor de quienes promovieron las publicaciones falsas.

No obstante, existen más consecuencias de este fenómeno. Una de ellas es que la población se torna desconfiada de las noticias e instituciones que la rodean, lo cual puede dificultar la capacidad de las personas para reconocer incluso la propia realidad que tienen frente a sí. Así sucedió en el caso del conflicto palestino-israelí, donde una fotografía real de un niño calcinado fue tildada inmediatamente como falsa (Hsu y Lee Myers, 2023), de forma errónea, debido a la constante exposición a *deepfakes* a lo largo del conflicto.

<sup>7</sup> Un ejemplo de la facilidad para generar y acceder a contenido lo muestra el experimento de *CounterCloud*, en el cual una persona desarrolladora demostró que los costos para crear una máquina generadora de contenido pueden ser sumamente bajos —400 dólares mensuales—.

<sup>8</sup> Al inundar los sistemas de información, se hacen pasar las demandas de *bots* como si fueran solicitudes legítimas de personas usuarias, con el propósito de confundir a las autoridades y candidaturas sobre las preferencias reales del electorado.

En ese contexto, el alejamiento de la verdad al que conducen los fenómenos desinformativos —particularmente, el contenido confeccionado con IA— no solo puede darse por vía de la equiparación de narrativas falsas como sucesos reales, sino también por la subestimación o desestimación de hechos verdaderos, considerados falsos.

Ciertamente, la tendencia más clara ha sido la generación de contenido falso que parece real, pero no debe descartarse ni minimizarse el impacto que tiene la subestimación de hechos reales, producto del creciente escepticismo generado por la constante exposición a fenómenos desinformativos en el espacio digital.

### **b) Casos de *deepfake***

A fin de mostrar con mayor claridad los puntos mencionados en este apartado, se presentan algunos ejemplos del impacto de la IA en los procesos electorales. Cabe precisar que existe un sinnúmero de casos que ilustran la problemática abordada, al tratarse de un fenómeno en auge. Sin embargo, se han seleccionado los siguientes ejemplos por resaltar elementos clave del fenómeno.

Estados Unidos es uno de los países con mayor prevalencia de casos relacionados con el uso de IA generativa para influir en campañas electorales. Estos van desde imágenes generadas de Donald Trump siendo arrestado (Devlin y Cheetham, 2023), hasta videos *deepfake* de Joe Biden realizando declaraciones contra la comunidad trans (Reuters Fact Check, 2023), los cuales cimbraron a la opinión pública estadounidense y propiciaron que miles de personas debatieran durante días sobre su veracidad, desviando la atención ciudadana de información verificada sobre otros asuntos relevantes.

Otro caso emblemático se presentó durante las elecciones de Chicago en 2023, cuando se difundió un audio generado con IA que imitaba la voz de Paul Vallas, candidato demócrata que, hasta ese momento, contaba con cierta ventaja en las preferencias electorales sobre sus contrincantes. En el audio, el candidato supuestamente afirmaba:

“En mi época, un oficial de policía podía matar entre 17 y 18 civiles y nadie se inmutaría.” (Devine *et al.*, 2024)

A pesar de que se demostró que dichas declaraciones fueron generadas con IA, su acelerada réplica por parte de miles de personas usuarias

dañó la imagen del candidato en una contienda particularmente cerrada, lo que posiblemente contribuyó a su derrota.

Asimismo, en septiembre de 2023, la integridad de las elecciones en Eslovaquia se vio amenazada por contenido generado con IA (Meaker, 2023). Un par de días antes de la jornada electoral, se difundió en Facebook una grabación en la que se escuchaba la voz de Michal Šimečka —líder del partido Eslovaquia Progresista, proOTAN— y de un periodista del medio *Denník N.*, quienes discutían presuntamente tácticas para manipular las elecciones y comprar votos de la minoría gitana.

Aunque se puso en duda la autenticidad del audio —por incongruencias como el uso de palabras y frases extrañas—, esta aclaración no pudo transmitirse de manera eficaz a la ciudadanía, debido a que en Eslovaquia existe un periodo de veda de 48 horas, durante el cual tanto los medios de comunicación como los partidos políticos deben abstenerse de difundir cualquier información relacionada con los procesos electorales.

Además, la amplia difusión del audio se vio facilitada por una deficiencia en las políticas de Meta (Meaker, 2023), que en ese momento solo contemplaban la eliminación de videos —y no de audios— con contenido manipulado.

Como resulta evidente, en este caso el problema se exacerbó, ya que, por una parte, la información falsa se difunde con mayor velocidad y alcance que una declaración de corrección o deslinde; y, por otra, la eficacia para combatir los desórdenes informativos puede verse condicionada por la legislación nacional o la normativa de las plataformas de redes sociales. Esto refuerza la necesidad de que las autoridades, la ciudadanía y las empresas tecnológicas trabajen en conjunto.

Otro caso relevante fue el denominado *Melcogate*, ocurrido en el marco de la primera vuelta de las elecciones presidenciales argentinas de 2023 (Página 12, 2023). Un periodista compartió una grabación, supuestamente filtrada, en la que Carlos Melconian —quien se perfilaba como ministro de Economía en el equipo de la entonces candidata presidencial Patricia Bullrich— ofrecía cargos en el gobierno a cambio de favores sexuales.

Ante ello, la candidata salió en defensa de Melconian, alegando que el audio había sido generado con IA y que quien lo difundió se había prestado a usar ese material para fomentar una campaña de

desprestigio. Al inicio, Melconian decidió no emitir comentarios, pero en entrevistas posteriores no negó explícitamente el contenido, sino que declaró: “Aunque fuese yo, ¿qué dice esto? Nada.”

El caso argentino —en el que nunca se aclaró si el audio era falso o real— invita a reflexionar sobre si, en un futuro cercano, las personas candidatas tenderán a desestimar escándalos sustentados en evidencia sólida, alegando convenientemente que se trata de contenido generado con IA, con el fin de crear duda o confusión en el electorado.

De esa forma, la IA no solo sería empleada por actores políticos con la intención de desprestigiar a sus adversarios, sino también por las personas implicadas, como una estrategia para eludir el escrutinio social o desviar la atención, en caso de que la conducta imputada haya ocurrido realmente.

Algunos estudios han mostrado que esta estrategia puede resultar útil y redituable electoralmente. Wirtschafter (2024) demostró que presentar escándalos reales como si fueran hechos desinformativos puede provocar que el electorado se vuelque a apoyar con mayor ahínco a la persona implicada.

Ahora bien, como ya se ha señalado en páginas anteriores, debe tenerse en cuenta que la desinformación puede traspasar las fronteras locales y provenir de otras latitudes —y las *deepfake* no han sido la excepción—. Páginas de Facebook prorrusas y un canal de Telegram creado en otro país difundieron falsamente una fotografía del primer ministro de Bulgaria tomando la tribuna en el Parlamento Europeo (Agence France-Presse [AFP], 2023a). Asimismo, han circulado videos *deepfake* de Volodímir Zelenski anunciando su rendición ante el ejército ruso (The Telegraph, 2022), lo que causó, por momentos, desconcierto generalizado entre las partes involucradas directa o indirectamente en el conflicto.

Otro ejemplo se observó en un noticiero ficticio denominado *Wolf News* (AFP, 2023b), en el que presentadores generados por IA difundían propaganda prochina en diversos países. Todo lo anterior confirma que la IA generativa puede constituir una nueva herramienta para la injerencia internacional en el comportamiento político y electoral de la población de otros países.

Finalmente, existe evidencia de que *ChatGPT* tiene la capacidad de generar periódicos completos. Aunque esto no posee una incidencia

exclusiva o directa en los procesos electorales, constituye una muestra del potencial de esta tecnología para crear materiales que podrían ser utilizados para simular la fiabilidad de una casa periodística, con el propósito de esparcir información falsa, incluyendo aquella que incida en el plano político-electoral.

## **4.6 Mecanismos de combate a los desórdenes informativos**

A partir de lo anterior, es evidente que los desórdenes informativos dentro de los procesos electorales constituyen una problemática que debe ser analizada de manera permanente en el debate público. Los diversos procesos electorales celebrados alrededor del mundo en 2024 y el creciente uso de nuevas tecnologías como la IA configuran el escenario ideal para discutir este problema y comenzar a plantear soluciones concretas.

### **a) Combate de las compañías de redes sociales a la desinformación: entre una moderación basada en la libertad individual y la intervención**

La colaboración de las compañías de redes sociales es fundamental para combatir los desórdenes informativos, ya que estas tienen alcance global y cuentan con la infraestructura necesaria para identificar patrones de desinformación a una velocidad sin precedentes.

Por el contrario, desde un punto de vista práctico, a las autoridades electorales les sería casi imposible identificar y eliminar dicho contenido de manera efectiva por cuenta propia, dada su posición circunscrita a una determinada jurisdicción y las limitaciones tecnológicas que enfrentan, por su propia naturaleza, como órganos de impartición de justicia.

En ese sentido, son las plataformas de redes sociales las que se encuentran en mejores condiciones para hacerlo, situación que debe ser aprovechada para combatir conjuntamente el fenómeno de la desinformación.

Además, cabe resaltar que estas empresas tecnológicas ya han puesto en práctica distintas estrategias contra la desinformación, por lo que han acumulado experiencia en este campo durante años.

Entre las prácticas que utilizan para contener dicho fenómeno destacan las siguientes (Rubio, 2024b):

- **Colaboración con verificadores de datos (*fact-checkers*):** las compañías de redes sociales han colaborado constantemente con organizaciones independientes dedicadas a detectar, revisar y etiquetar publicaciones con información engañosa o falsa. Con dichas revisiones y etiquetas se busca contradecir ese contenido y proporcionar enlaces con información verificada a las personas usuarias.
- **Limitación de alcance:** en sintonía con lo anterior, las compañías limitan la difusión de publicaciones que contienen datos falsos, con el fin de disminuir su visibilidad en los *feeds* de noticias y en los resultados de búsqueda, lo que evita que más personas reciban tal información. Esta técnica busca restringir la viralización de noticias falsas.
- **Algoritmos de detección:** utilizan algoritmos y aprendizaje automático (*machine learning*) para identificar patrones de comportamiento inusual o señales de información falsa. Una de las acciones más relevantes que abarca esta técnica es el cierre de cuentas falsas o de *bots* que difunden repetitivamente contenido engañoso.
- **Educación del usuario:** han diseñado contenido educativo para auxiliar a las personas usuarias en la identificación de información engañosa y para desarrollar habilidades críticas que les permitan evaluar la credibilidad de las fuentes.
- **Transparencia y reporte:** publican informes sobre los esfuerzos realizados para combatir la desinformación y permiten que las personas usuarias reporten contenido falso o engañoso para su posterior análisis.
- **Políticas de uso y normas comunitarias:** establecen políticas claras sobre lo que está permitido en cuanto al contenido y comportamiento de las personas usuarias, y lo que está prohibido en relación con la emisión de publicaciones desinformativas que puedan generar daño.

Estas acciones forman parte de un enfoque multifacético para abordar la desinformación en redes sociales, con el objetivo de alcanzar el difícil equilibrio entre la libertad de expresión y la protección frente a los efectos de los desórdenes comunicacionales.

En ese sentido, cobra especial relevancia el esfuerzo de Meta<sup>9</sup> por crear el *Meta Oversight Board* o Consejo Asesor de Contenido, que inició operaciones en 2020. Este órgano está compuesto por un grupo de personas expertas independientes, dedicadas a revisar las decisiones sobre el contenido que se publica, limita o elimina en Facebook, Instagram y Threads a nivel global. Sus determinaciones son vinculantes para Meta, salvo que contravengan disposiciones legales.

Sus funciones clave, como órgano autónomo e independiente, son analizar contenido potencialmente dañino —aunque no ilegal— y realizar recomendaciones de políticas estructurales para la mitigación de riesgos (Kemmerer *et al.*, 2022). Este consejo resulta fundamental para aplicar estándares internacionales en la moderación de contenido, especialmente en países donde el Estado de derecho es débil o inexistente, o bien, para contrarrestar la censura gubernamental.

El órgano solo revisa los casos más emblemáticos (Oversight Board, 2023), con el fin de crear una doctrina coherente y consistente con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Cabe destacar que este consejo asesor en materia de desórdenes informativos motivó la creación de una nueva sección en las normas comunitarias de Meta sobre información errónea, en la que se consolidan y aclaran las reglas aplicables, presentadas en un único sitio dentro de la plataforma.

Resulta relevante el hecho de que, precisamente, la opinión consultiva del *Meta Oversight Board* respecto de la eliminación de información errónea sobre la COVID-19 fue la que más comentarios públicos recibió ese año:

Varios comentarios señalaron la responsabilidad de Meta de abordar los riesgos para la seguridad pública, dado su alcance y el rol de sus sistemas en la amplificación de la información errónea. Se expresó preocupación por la idoneidad de las etiquetas y las degradaciones al abordar el riesgo de daños. Por ejemplo, el comentario del

<sup>9</sup> Empresa que opera, entre otras, las plataformas digitales Facebook, Instagram, WhatsApp y Threads.

vicepresidente sénior del Centro de Internet y Estudios Internacionales destacaba su preocupación de que las etiquetas eran insuficientes para abordar la información errónea que difundieron políticos y personas influyentes prominentes. (Oversight Board, 2023, p. 61)

Lo anterior evidencia la importancia que tiene para las personas usuarias el que las compañías de redes sociales se involucren y asuman responsabilidades en el combate a los desórdenes desinformativos. Esta exigencia puede derivarse, precisamente, de la percepción general de que estas compañías se encuentran en una posición privilegiada para enfrentar la falta de veracidad en los contenidos compartidos.

Ahora bien, recientemente, Mark Zuckerberg ha afirmado que cerrará el programa de verificación de información de Meta, únicamente en Estados Unidos —el cual se lleva a cabo principalmente mediante verificadores independientes—, en un supuesto intento por recuperar la libertad de expresión (McMahon y Kleinman, 2025). Esta decisión podría afectar las alianzas estratégicas que la compañía ha forjado con organizaciones especializadas en el combate a los fenómenos desinformativos, incluido el *Oversight Board*.

Así, el grupo Meta —Facebook, Instagram y Threads— busca adoptar una política de moderación de contenido similar a la vigente en X —antes Twitter—, la cual funciona con base en las llamadas “notas comunitarias”. Mediante estas, las propias personas usuarias de la plataforma aclaran por qué un contenido es falso o impreciso, con el fin de que otras personas dentro de la red social cuenten con mayor contexto sobre una publicación y puedan juzgar por sí mismas si lo que leen es verídico o no. Dichas notas comunitarias se muestran justo debajo de la publicación o noticia, con el propósito de que todas las personas puedan verlas.

Es complicado anticipar los resultados del cambio de política de moderación de contenido de Meta y X a largo plazo, en el momento presente. Sin embargo, la postura adoptada por ambas compañías deja entrever la existencia de dos modelos o enfoques en este campo: el primero se basa en la libertad y el buen juicio de las propias personas usuarias para denunciar el contenido impreciso, falso o engañoso; mientras que el segundo hace énfasis en la intermediación de órganos externos e independientes de la plataforma para llevar a cabo dicha labor.

En ambos enfoques subyace el reconocimiento de los desórdenes informativos como un problema real y constante dentro de las plataformas de redes sociales, capaz de poner en riesgo la percepción de la realidad de las personas usuarias. Su solución requiere de políticas y acciones concretas que aún están en formación o constante reinvencción, con el fin de proteger la verdad sin lesionar la libertad de expresión y opinión de quienes interactúan en estos espacios digitales.

Al margen de los distintos modelos o herramientas de mediación en cuanto a las publicaciones, es importante tener en cuenta que las compañías de redes sociales constituyen personas morales con fines de lucro, cuyo modelo de negocio se basa en la publicidad y la intermediación entre creadoras y receptoras de contenido. Sin embargo, dado su gran alcance en materia política e informativa —por los millones de personas que logran reunir día a día—, tienen también una responsabilidad social que trasciende sus propósitos privados.

En ese sentido, las compañías de redes sociales deben contribuir, por todos los medios, a la prevalencia de la verdad y la objetividad dentro de sus plataformas. No obstante, su actividad aislada no es aconsejable —ni sería suficiente—, debido a la incidencia que pueden tener las políticas contra la desinformación en materia de libertad de expresión y en el derecho a la información de las propias personas usuarias.

Por ello, lo deseable sería la conjunción de las esferas pública y privada para atender con eficacia este problema. Justamente bajo esa lógica, diversos tribunales alrededor del mundo han delineado criterios vía jurisprudencial, más o menos rígidos, con el propósito de resolver esta situación. Ello lo han hecho a partir de distintos enfoques que resultan válidos.

## **b) La función de los tribunales frente al problema**

Los tribunales deben encontrar la respuesta idónea a la siguiente pregunta, relacionada con los desórdenes informativos: ¿las actuaciones judiciales deben sustentarse en la veracidad de la información y, al mismo tiempo, garantizar la libertad de expresión, aunque esta se utilice con el propósito deliberado de engañar a la ciudadanía?

Para Catalina Botero (2017), integrante del *Meta Oversight Board*, los Estados tienen la obligación de proteger, en principio, todo tipo de

discurso, independientemente de su contenido, en tanto que solo existen tres tipos de discurso prohibido en el derecho internacional: la propaganda a favor de la guerra, la apología del odio e incitación a la violencia y la pornografía infantil, sin que las *fake news* impliquen una categoría de discurso no protegido.

Tras analizar diversos casos de tribunales nacionales en los que las leyes restringen la divulgación de información falsa<sup>10</sup>, concluyó que ninguna pudo superar el test de proporcionalidad al cual estuvieron sujetas, en tanto que este criterio de falsedad resulta vago y ambiguo para restringir la libertad de expresión y podría censurar los discursos que deben tener lugar en un espacio democrático.

Lo anterior cobra sentido con la *Declaración conjunta* de 2017 de los relatores especiales para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), quienes consideraron que las prohibiciones generales de difusión de información no resultan acordes con los estándares internacionales en la materia (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2017), al ser capaces de inhibir, sin justificación, la circulación de ideas y la libertad de opinión de las personas.

Aclarada dicha limitante general, vale la pena comentar la manera en que, en diversas latitudes, se ha intentado responder en qué medida

---

<sup>10</sup> Fue el caso, precisamente, de: a) *R. v. Zundel*, de 1992, en el que la Corte Suprema de Canadá analizó el establecimiento de una pena de prisión de hasta dos años para quien, intencionalmente, publicara información siendo consciente de su falsedad, que pudiera o, en efecto, causara lesión a un interés público; b) *Chavunduka and Choto v. Minister of Home Affairs and Attorney General*, del año 2000, en el que la Corte Suprema de Zimbabue estudió la imposición de una pena de prisión de hasta siete años para quien publicara o reprodujera información falsa que pudiera causar miedo o alarma en el público, o bien perturbar la paz pública; c) *Onyango Obbo and Mwenda v. Attorney General*, resuelto en 2004 por la Corte Suprema de Uganda, donde se analizó la sanción de hasta dos años de prisión para quien publicara información falsa que pudiera generar miedo o alarma en la población o alterar la paz pública; d) *United States v. Alvarez*, resuelto en 2012 por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en el que se examinó la constitucionalidad de una pena de hasta un año de prisión para quien afirmara falsamente haber recibido una condecoración militar; y *State v. 119 Vote No! Committee*, de 1998, en el que se analizó una ley local que imponía una multa a quien patrocinara publicidad de índole política que incluyera afirmaciones de hecho falsas, a sabiendas de su falsedad; y e) la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, en la sentencia dictada en 2013 dentro de la acción de inconstitucionalidad 29/2011, en la que se examinó un precepto de una ley local que establecía una pena de prisión para quien, por cualquier medio, afirmara falsamente la posibilidad de un ataque —con armas de fuego, biológicas, etcétera— que perturbara el orden público (Botero, 2017).

las plataformas de redes sociales son responsables del contenido que ahí se difunde.

Al abordar este tema, resulta primordial analizar el caso de Estados Unidos, dado que un gran número de empresas tecnológicas de este tipo tiene su sede en dicho país. En efecto, la Primera Enmienda —que protege el derecho a la libertad de expresión—, en conjunto con la sección 230 de la Ley de Decencia en las Comunicaciones de 1996, permite que dichas empresas no tengan que hacerse responsables del contenido que las personas usuarias publican en sus plataformas, siempre y cuando estas actúen como meros canales de difusión.

De manera que, salvo algunas excepciones, como la pornografía infantil y el material protegido por derechos de propiedad intelectual, no puede haber interferencia gubernamental en la moderación de contenido. En consecuencia, al no existir una vigilancia por parte del Estado, se incrementa la importancia de órganos autónomos de moderación de las propias compañías, como el *Meta Oversight Board*, en aquellos países que han optado por una postura de mayor liberalidad en relación con la información que circula en las redes sociales.

Aunque existe consenso en que los alcances de la inmunidad en la que se escudan las plataformas de las redes sociales en Estados Unidos no fueron la intención original de las personas legisladoras en 1996 y que, por ende, es necesaria una reforma que no contradiga en su totalidad el contenido de la sección 230 (Whitehouse, 2022), lo cierto es que, hasta el momento, no se ha logrado un acuerdo sobre cuáles deberían ser, precisamente, esos cambios.

Al otro lado del Atlántico, se observan ejemplos dispares en cuanto al papel que debe tener el Estado en el combate a los desórdenes informativos. En el caso *Delfi AS v. Estonia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) determinó que era válido adjudicar responsabilidad por difamación a un sitio web de noticias (Tribunal Europeo de Derechos Humanos [TEDH], 2015), debido a los comentarios emitidos por personas usuarias anónimas en uno de sus artículos.

En efecto, en este sitio se publicaban alrededor de 330 artículos al día, y cada uno de ellos contaba con un apartado donde las personas usuarias podían incluir comentarios sin tener la obligación de identificarse. El sitio disponía de un filtro que eliminaba automáticamente aquellos comentarios que contenían ciertas palabras ofensivas.

En caso de que superaran ese primer escrutinio, la otra vía para dar de baja esos mensajes era que una persona lectora los señalara como ofensivos y que el medio determinara si debía borrarlos, a partir de la alerta enviada por las personas internautas. Sin embargo, esta compañía casi no destinaba recursos humanos ni materiales a dicha tarea, por lo que era común observar mensajes insultantes y de odio dentro de la plataforma.

Después de una larga cadena impugnativa en Estonia, el medio informativo acudió ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, alegando que no era correcto que se le hubiera ratificado una multa de 320 euros, dado que se trataba de acciones efectuadas por terceras personas. Por lo tanto, en todo caso, solo se le podría adjudicar responsabilidad por el contenido del artículo —y no por los comentarios de las personas lectoras—.

El Tribunal determinó que el portal tenía un grado de responsabilidad porque, entre otras cuestiones, al recibir una ganancia por la publicidad, se beneficiaba del aumento de visitas e interacciones con la noticia. A ello debía agregarse que, al existir un sistema que permitía la publicación de comentarios bajo seudónimo, no era posible adjudicar la conducta a sus autorías, y tales comentarios no podían ser modificados después de su publicación. De manera que, concluyó, la interferencia a la libertad de expresión estuvo justificada.

Dado el contexto histórico de Europa, en el marco de la Segunda Guerra Mundial —donde, a través de discursos de odio, se promovió la idea del exterminio de personas judías y otros grupos raciales y étnicos—, en dicho espacio se aplica el criterio de protección de la libertad de expresión de manera mucho más cautelosa que en el continente americano, en tanto que se da prioridad al orden social sobre la libertad individual.

Esta cultura jurídica se evidenció con la aprobación en Alemania de la *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken* —Ley para Mejorar el Cumplimiento Normativo en las Redes Sociales—, en 2017, una ley diseñada para combatir la difusión de *fake news*, así como discursos radicales y de odio (McMillan, 2019). En dicho instrumento normativo se establece, a grandes rasgos, que si una plataforma de redes sociales con más de dos millones de personas usuarias alemanas recibe una queja respecto de una publicación, deberá determinar

si el contenido es ilegal conforme a la legislación de dicho país y, de ser el caso, la información deberá eliminarse en un plazo estándar de 24 horas.

Estos plazos tan cortos se deben a que la difusión de contenido por las redes sociales ocurre de manera acelerada. Ello evidencia el entendimiento del legislador alemán sobre el fenómeno de la desinformación como un problema que precisa de acción igualmente rápida y efectiva para ser combatido, pues su permanencia prolongada en la red provoca un daño al derecho a la información de las personas usuarias que es complejo de resarcir a medida que el tiempo transcurre.

Al margen de esa ley, cabe destacar que la Unión Europea ha continuado con la tendencia de combatir la difusión de noticias falsas y otras herramientas de desinformación, especialmente con el perfeccionamiento de los sistemas de inteligencia artificial que ha tenido lugar en los últimos años.

El Parlamento Europeo aprobó el Reglamento 2024/1689, en el que —además de establecer una serie de normas en materia de inteligencia artificial— destaca el conjunto de prohibiciones impuestas a esta tecnología para su uso en técnicas deliberadamente manipuladoras o engañosas (EUR-Lex, 2024), que influyan en el comportamiento de las personas.<sup>11</sup>

A pesar de que este reglamento será plenamente aplicable hasta 2026, es de gran relevancia, ya que muestra la tendencia global de ciertos países y organizaciones internacionales de regular el uso de la inteligencia artificial en los múltiples aspectos de la vida diaria, incluido, precisamente, el fenómeno de los desórdenes informativos de manera general.

Por su parte, Brasil y Costa Rica merecen una mención especial —además de Estados Unidos y Europa— como dos de los países que han buscado, por sus propios medios, abordar este problema en la región. El Tribunal Superior Electoral brasileño ha determinado que las plataformas de redes sociales tendrían un máximo de dos horas para

---

<sup>11</sup> En el artículo 5, numeral 1, inciso a), del referido instrumento normativo se establece, de manera expresa, la prohibición de utilizar sistemas de inteligencia artificial que busquen trascender la conciencia de una persona o emplear técnicas manipuladoras o engañosas con el objetivo de alterar el comportamiento de una persona o de un grupo de ellas, menoscabando su capacidad para tomar decisiones informadas.

eliminar publicaciones que una jueza o juez estimara que provocan desinformación, así como todas aquellas que divulguen el contenido suprimido. Costa Rica ha adoptado un modelo similar, con un plazo de 12 horas (Cullell, 2022), lo que ha llevado a estos dos países a ser considerados referentes dentro del espacio latinoamericano en cuanto al combate a la desinformación en materia política.

Particularmente, Brasil ha llevado su sistema de combate a la desinformación a un nuevo nivel de sofisticación. El 12 de marzo de 2024, durante las elecciones de ese año, fue creado el Centro Integrado de Enfrentamiento a la Desinformación y Defensa de la Democracia (CIEDDE), con el fin de aglutinar los esfuerzos de varias organizaciones —autoridades electorales, organismos públicos como el Ministerio Público Federal, la Orden de Abogados de Brasil y compañías de redes sociales como Google Brasil, Meta, TikTok y LinkedIn, entre otras— para combatir el discurso de odio, el contenido discriminatorio y las *deepfakes* en el ámbito electoral (Tribunal Superior Electoral de Brasil [TSE], s.f.a).

El contenido pudo denunciarse desde el portal en línea del TSE, a través de una plataforma conocida como Sistema de Alerta de Desinformación Electoral (SIADDE) (TSE, 2025)<sup>12</sup>, desde donde las publicaciones eran clasificadas en varias categorías con herramientas de automatización e inteligencia artificial (TSE, s.f.b). En caso de que existieran indicios de delito, la denuncia se canalizaba a los cuerpos policiales o ministerios públicos, mientras que si guardaba relación con desinformación electoral propiamente dicha, era enviada a los Tribunales Electorales Regionales o al TSE mismo, de acuerdo con el sistema de distribución de competencias vigente.

Paralelamente, la red social implicada recibía una alerta, debiendo tomar medidas en el plazo anteriormente mencionado —dos

---

<sup>12</sup> El contenido que podía denunciarse se clasificaba en ocho categorías: i) desinformación que afecta al Tribunal Superior Electoral; ii) desinformación que afecta a integrantes, personas empleadas y colaboradoras del Tribunal Superior Electoral y del Ministerio Público Electoral; iii) amenazas e incitación a la violencia contra integrantes del Tribunal Superior Electoral o del Ministerio Público Electoral; iv) alteración o incitación a abolir el Estado democrático de derecho; v) uso de inteligencia artificial para difundir información errónea; vi) conductas o discursos de odio; vii) desinformación dirigida a candidaturas, partidos políticos, coaliciones y federaciones, que afecte la legitimidad del proceso electoral, y viii) recepción de mensajes de naturaleza electoral no solicitados a través de la aplicación WhatsApp.

horas— con base en las decisiones que obran en el repositorio de resoluciones en materia de desinformación. De no hacerlo, la red social es responsable solidaria desde el punto de vista civil o administrativo, según sea el caso (TSE, 2024). Si el contenido era efectivamente eliminado, el TSE archivaba el caso; si no, el proceso judicial continuaba y concluía, de ser el caso, con una orden de retirada que puede mandar la eliminación del contenido en un plazo menor a 24 horas. Si existían precedentes sobre contenidos similares o una línea jurisprudencial claramente aplicable, la presidencia del TSE podía ordenar directamente su eliminación o el bloqueo de cuentas.

De igual forma, si se constataba un hecho o publicación falsa, el TSE posee la facultad de ordenar al proveedor de la aplicación de la red social que transmita contenido verificado de forma gratuita que contrarreste el desorden informativo.

Durante el proceso electoral, el TSE prohibió el uso de *deepfakes* tanto para desprestigiar contrincantes como para favorecer una candidatura, así como el uso de avatares o *chatbots* que simulen el diálogo con una candidatura u otra persona real. De hacerlo, una candidatura podría ser objeto de la cancelación de su registro o la anulación de la elección respectiva.

El éxito de Brasil en el combate a la desinformación radica en una responsabilidad directa de las compañías de redes sociales para atajar el problema —actuando muchas veces, incluso, antes que los propios tribunales bajo un régimen de responsabilidad solidaria— y teniendo que reportar en tiempos sumamente breves a la autoridad electoral sobre las medidas adoptadas.

Las medidas cautelares en México operan bajo una lógica distinta, pues la red social aguarda a la determinación de la autoridad electoral para retirar el contenido denunciado, lo que puede retrasar la rápida respuesta requerida en este ámbito. El modelo brasileño, por su parte, plantea algunas preocupaciones en torno a la posibilidad de que las redes sociales incurran en censura, al no existir necesariamente aún una resolución judicial al momento en que son retiradas las publicaciones; sin embargo, este modelo innovador puede destacarse por su eficacia.

De igual forma, debe señalarse que la red social actúa, por lo general, observando los precedentes del Tribunal Superior Electoral de Brasil

(TSE) en casos similares antes de retirar contenido desinformativo, por lo que su actuación no es enteramente discrecional.

Ante este amplio espectro de acciones y enfoques —que van desde la liberalidad respecto de la desinformación hasta un rol más activo del Estado para prevenir dicho fenómeno—, conviene plantearse si resultaría aconsejable que los tribunales nacionales establecieran ciertas limitaciones o lineamientos sobre el contenido difundido en las plataformas, aunque sus posturas pudieran catalogarse como censura oficial propia de Estados autoritarios; o si, por el contrario, sería preferible enfocar los esfuerzos en establecer una base mínima de lo que debería entenderse como contenido no protegido por la libertad de expresión, en el cual podrían incluirse los desórdenes desinformativos.

### **c) Herramientas del Instituto Nacional Electoral para garantizar la veracidad electoral**

En el último proceso electoral constitucional 2023-2024, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó el programa *Certeza* (Instituto Nacional Electoral [INE], 2024a) para enfrentar los desafíos que plantea la desinformación en los procesos electorales. Este programa constituye una respuesta integral que busca garantizar la transparencia y veracidad de la información electoral, y plantea los siguientes mecanismos de acción:

- Estableció sistemas de monitoreo para detectar y analizar información relacionada con los procesos electorales. Estos sistemas permiten identificar noticias falsas y desinformación en tiempo real, lo que facilita una respuesta rápida y efectiva.
- Consolidó una red de colaboración con organizaciones dedicadas a la verificación de datos, que trabajan en conjunto con el Instituto para revisar y señalar publicaciones engañosas o falsas, reduciendo su visibilidad y proporcionando enlaces a información verificada.
- Lanzó campañas de educación cívica y alfabetización mediática dirigidas a la ciudadanía, con el objetivo de mostrar cómo identificar y cuestionar contenido potencialmente desinformativo, fomentando una cultura de consumo crítico de la información.

- Publicó informes periódicos sobre sus esfuerzos para combatir la desinformación, los cuales incluyen datos sobre las publicaciones revisadas, las acciones emprendidas y los resultados obtenidos, con el fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, el INE también ha hecho uso de tecnología avanzada, al desarrollar y poner en marcha el asistente virtual de inteligencia artificial *Inés* (INE, 2024b). Esta herramienta fue creada para brindar a la ciudadanía información relevante y verificada sobre el proceso electoral 2024, a través de la aplicación WhatsApp, con el propósito de combatir la desinformación a lo largo del proceso comicial.

*Inés* proporcionó información precisa y actualizada que resultó útil para las personas electoras al ejercer su derecho al voto, ya que, mediante el *chatbot*, se podía consultar información sobre fechas clave del proceso electoral, ubicación de casillas, requisitos para votar, entre otros aspectos.

Fue programada para identificar y responder a preguntas sobre información falsa o engañosa, y corregirla o desmentirla con fuentes verificadas. Esto facilitó el acceso a información veraz y contribuyó a combatir la propagación de rumores, fenómeno que suele intensificarse en los días previos a la jornada electoral, con el objetivo de desalentar la participación ciudadana en diversas regiones del país.

Con estas iniciativas, el INE no solo combate la desinformación, sino que también promueve una participación electoral informada y consciente, fortaleciendo así la democracia en México.

## 4.7 Reflexiones finales

Los desórdenes informativos, particularmente la desinformación, han adquirido un protagonismo sin precedentes en los últimos años en el ámbito político y electoral, pues se han perfilado como herramientas útiles para manipular, desalentar o viciar el voto ciudadano. Esa manipulación o desaliento puede producirse mediante la confirmación de creencias preexistentes de las personas —aprovechando la microsegmentación, las burbujas de filtros y los sesgos de confirmación—,

o bien mediante la difusión de noticias falsas en momentos clave del proceso electoral para generar apoyo o animadversión hacia determinada candidatura, cuando resulta más rentable políticamente. Esto se logra, principalmente, mediante la explotación de los sesgos de novedad y los efectos de arrastre o *bandwagon*.

Así, los desórdenes informativos constituyen un fenómeno complejo en el que convergen diversas áreas del conocimiento humano, como la psicología, la mercadotecnia política, la comunicación social y el sector tecnológico. Se trata, en suma, de un fenómeno de carácter multidisciplinario.

De igual forma, debe tenerse en cuenta que en los desórdenes informativos participan múltiples actores con motivaciones diversas, que van desde la política interna de un país, la geopolítica a nivel mundial o la simple ganancia económica —como cuando un equipo de campaña contrata servicios de granjas de *bots* para generar tendencias artificiales en una red social y hacer visible a determinada candidatura—.

El entendimiento de la multidisciplinariedad de este fenómeno y de los diferentes incentivos que impulsan a los actores que lo generan resulta fundamental para encontrar soluciones adecuadas, integrales y efectivas a este problema, el cual se hace cada día más presente en los procesos electorales de casi todas las latitudes.

En México, las autoridades electorales han abordado el fenómeno desinformativo prácticamente en solitario —a excepción del proceso electoral concurrente 2023-2024— y han ideado herramientas propias para brindar información verídica a la ciudadanía. Sin embargo, es necesaria una coordinación más estrecha con actores clave que conduzca a acciones con mayor efectividad. Asimismo, hacen falta espacios de diálogo que propicien la articulación entre todas las autoridades, pues, se insiste, las distorsiones informativas no constituyen un problema de naturaleza eminentemente electoral, sino un fenómeno que posee fundamento y origen en otras áreas. Incluso, deben ser consideradas, en determinadas circunstancias, como asuntos de seguridad pública, sanitaria o nacional, cuando se está ante una amenaza híbrida.

Adicionalmente, los desórdenes informativos plantean para el Estado y las compañías de redes sociales una cuestión ineludible sobre si las instituciones o entes privados deben o no moderar el debate público que se lleva a cabo en su espacio virtual.

La moderación del debate no constituye un aspecto novedoso ni ajeno al ámbito electoral mexicano. Particularmente, desde la reforma constitucional de 2007 en materia de comunicación política, en cada ciclo electoral, los institutos y tribunales electorales han incidido —e inciden— en buena parte del debate público, al amparo de la legislación vigente o como consecuencia de criterios jurisprudenciales firmes.

La calumnia, los actos anticipados de precampaña o campaña, la promoción personalizada, la violencia política contra las mujeres en razón de género o la exigencia de neutralidad e imparcialidad de las personas servidoras públicas —en su vertiente comunicativa, como se abordó en el capítulo 1— son solo algunos ejemplos de figuras jurídicas mediante las cuales las autoridades electorales intervienen, en los hechos, en el debate social, sancionando a los sujetos activos y ordenando judicialmente, en muchas ocasiones, el retiro del contenido controvertido de las plataformas de redes sociales.

En el marco del régimen sancionador en materia electoral —en el que el Instituto Nacional Electoral (INE) recibe la denuncia e investiga, y la entonces Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvía, ahora la Sala Superior—, salta a la vista la dificultad que implica tutelar la libertad de expresión en México. Lo anterior es palpable y se sustenta en el hecho de que la extinta Sala Regional Especializada —principal instancia competente para juzgar sobre la legalidad del debate político durante los procesos electorales en el país, antes de la reforma judicial de 2024— fue el órgano del TEPJF sobre el cual recayó, año con año, la mayor cantidad de revocaciones totales o parciales por parte de la Sala Superior.<sup>13</sup>

Si bien lo anterior puede obedecer a una multiplicidad de factores —como la exhaustividad en el estudio de un caso y el apego a precedentes—, lo cierto es que la tutela de la libertad de expresión, por parte de

<sup>13</sup> Durante el ejercicio 2022-2023, la Sala Superior revocó totalmente el 27.19 % de las resoluciones de la otrora Sala Regional Especializada que fueron impugnadas. Asimismo, revocó parcialmente el 10.52 % de dichas resoluciones (Sala Regional Especializada, 2024, p. 27). En el ejercicio 2021-2022, se revocó el 10.69 % de las determinaciones controvertidas (Sala Regional Especializada, 2023, p. 32); en el ejercicio 2020-2021, el 14.72 % (Sala Regional Especializada, 2022, p. 27); y en el ciclo 2019-2020, el 9.37 % (Sala Regional Especializada, 2021, p. 29). Lo anterior contrasta con los índices de revocación de las demás salas regionales, que no tienden a sobrepasar el 5 %.

los tribunales, resulta una tarea compleja, habida cuenta de que la manera como se ejerce esa libertad mediante la comunicación de ideas y de opiniones, no es rígida, monótona, finita y totalmente objetiva, sino se caracteriza por su alta volatilidad en el tiempo y por una alta carga valorativa que depende de cada receptor del mensaje.

Esas características propias del lenguaje y la comunicación hacen de la libertad de expresión un derecho altamente casuístico, en cuanto a su protección, ya que no pueden establecerse prohibiciones generales o lineamientos infranqueables. Tampoco pueden delinearse arquetipos o modelos de diálogo que respeten los límites de la libertad de expresión en todo momento, pues siempre habrá distintas formas de referirse a un mismo concepto o hecho.

El perfeccionamiento de los sistemas de IA generativa abre un nuevo capítulo en el campo de la desinformación, habida cuenta de lo sencillo, barato y efectivo que es —y será en los próximos años—, crear contenido altamente realista al amparo de esta tecnología que se ha popularizado notablemente desde 2023.

Ello coloca a los gobiernos, compañías de redes sociales y tribunales en una situación apremiante en cuanto a las acciones que deben tomarse a futuro para evitar lesiones a la veracidad.

A futuro, el Estado mexicano y las compañías de redes sociales —sean grandes o pequeñas— podrían adoptar una serie de medidas estratégicas, entre las que se incluyen las siguientes:

- Fortalecimiento de la legislación atinente: México prevé en su Código Penal Federal como delito el que un funcionario electoral, funcionario partidista o candidato difundan dolosamente información o noticias falsas en el ámbito público (Código Penal Federal [CPF], 2024). Sin embargo, no existe un instrumento normativo actualizado que prevea el fenómeno de la desinformación, particularmente el que tiene lugar en el espacio digital.

En ese sentido, debería actualizarse la legislación vigente, o bien, impulsarse la creación de una nueva ley específica que aborde con detalle este problema y defina los marcos de acción y competencia entre las esferas pública —tribunales o fiscalías— y privada —compañías de redes sociales—.

Es necesario abordar también el establecimiento de sanciones para quienes difundan información alterada o falsa intencionalmente, así como el marco para responsabilizar a quienes utilicen IA generativa para alimentar cualquier desorden desinformativo. También deben establecerse normas que protejan la infraestructura electoral que resulte fundamental para mantener la integridad y legitimidad de los resultados.

- Promoción de la colaboración intersectorial: habida cuenta del carácter multidisciplinario de los fenómenos desinformativos deben fomentarse alianzas entre el sector privado —incluyendo a las empresas tecnológicas y las plataformas de redes sociales—, entes gubernamentales y la sociedad civil para compartir información, recursos y estrategias de mitigación.
- Por otra parte, dado su carácter global en algunos casos, se resalta la importancia de la inclusión de entes supranacionales, en tanto que estas amenazas no están limitadas por las fronteras de los Estados como se mencionó anteriormente.
- Inversión en tecnologías de seguridad avanzadas: adoptar y actualizar tecnologías de seguridad cibernética con el fin de salvaguardar la infraestructura electoral, tales como la protección del padrón electoral, comunicaciones cifradas entre los órganos que participan en la organización de las elecciones y sistemas seguros de votación electrónica. Lo anterior, para prevenir cualquier amenaza híbrida.
- Protocolos de respuesta a incidentes: establecer y ensayar la puesta en práctica de planes de respuesta a campañas de desinformación, en donde existan procedimientos claros y efectivos para su detección rápida, contención y mitigación.
- Implementación de campañas educativas: dado que existen muchas personas que caen en el engaño de las noticias falsas y, además, las comparten, sería muy útil diseñar y poner en práctica campañas de educación cívica y alfabetización mediática dirigidas a la población, en general, para mostrarle a la ciudadanía cómo identificar y cuestionar contenido que podría resultar desinformativo.
- Dupla humano-tecnológica para identificar *deepfakes*: algunas compañías han implementado herramientas que hacen uso de la IA para identificar *deepfakes*, pero, dichos *softwares* han mostrado limitaciones en este cometido, pues ha resultado sumamente difícil identificar

si un texto ha sido generado con IA y, en cuanto a las imágenes se refiere, disminuir la calidad de estas no ha garantizado esa identificación, en todo momento (Hsu y Lee Myers, 2023). Por ello, puede resultar más efectiva la cooperación humano-tecnológica, con base en la cual, la IA identifique el contenido y el ser humano confirme su falsedad, a partir de los diferentes sentidos y procesos racionales que posee.

- Observar también los sitios y redes sociales pequeñas: es común que el análisis y debate sobre la desinformación se centre en las redes sociales de gran escala. Sin embargo, la mayoría de las expresiones y del contenido de IA que generan grupos extremistas en perjuicio del voto informado surgen dentro de redes sociales y foros pequeños que se encuentran poco vigilados, pero bien articulados.

Por ello es importante reforzar la detección de noticias falsas en estos sitios, con el fin de no restringir de forma notable la libertad de expresión en las redes sociales de gran escala que únicamente sirven de amplificadoras de la desinformación.

Finalmente, cabe precisar que, al confeccionar cualquier instrumento normativo en México que aborde esta problemática, es indispensable definir con claridad cuál debe ser la postura que prevalezca entre dos opciones: la libertad de expresión por encima del interés social de contar con información verificada —como ocurre en Estados Unidos—, o bien la obligación prioritaria del Estado de tutelar la veracidad de la información, en estrecha colaboración con las plataformas de redes sociales —como sucede en Europa o en algunos países de América Latina—.

Ambas posturas presentan desventajas ineludibles, ya sea en cuanto a las libertades individuales o al interés social. La prevalencia amplia de la libertad de expresión en el marco de la desinformación puede provocar profundas distorsiones en la percepción pública y fomentar la polarización política, mientras que una vigilancia excesivamente estricta sobre la veracidad de la información puede constituir una restricción a la libertad de expresión que, a la postre, inhiba el debate público inherente a los procesos político-electorales en una democracia.

Por cuanto hace al uso de la inteligencia artificial en los procesos electorales, es importante señalar que, como cualquier otra tecnología,

esta no solo presenta desventajas —como se expuso en el presente capítulo—. La inteligencia artificial está siendo utilizada por algunos países en vías de transición democrática para el manejo de grandes volúmenes de datos, como la confección de padrones de electores confiables, o bien, como recurso para el diseño de propaganda política y estrategias de campaña novedosas que atraen la atención del electorado.

## Glosario

Dado que en el presente capítulo se alude a tecnicismos propios de los ámbitos mercadológico, psicológico y tecnológico, se ofrece el siguiente glosario con el fin de aclararlos a la persona lectora:

### B

**Bots:** Programa informático que se dedica a realizar tareas repetitivas, predefinidas y automatizadas, generalmente a gran velocidad. Está diseñado para imitar o sustituir acciones humanas en tareas monótonas. Existen *bots* benignos y malignos, según los fines para los que son creados (Kaspersky, s. f.).

En el ámbito de las redes sociales, los *bots* son ampliamente utilizados para difundir información verídica o falsa a gran velocidad, o para dar “me gusta” a ciertas publicaciones con el fin de manipular el algoritmo con el que operan dichas plataformas y mostrar esa información a más personas usuarias. Son determinantes para crear tendencias artificiales en espacios digitales.

**Burbuja de filtros:** Predicción personalizada que realizan los algoritmos de las redes sociales con base en ciertos datos individuales —como ideología, sexo, edad e intereses— para arrojar información que resulta relevante o está alineada con los gustos de cada persona (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA], 2018). Esta predicción puede conllevar aislamiento informativo o polarización.

Explicado en términos más sencillos, los algoritmos analizan nuestras preferencias para mostrarnos, cada vez con mayor precisión, información de nuestro interés. Las personas defensoras del concepto de burbuja de filtros sostienen que esta resulta problemática desde el punto de vista político y social, ya que impide que las personas usuarias estén expuestas a puntos de vista distintos, lo que las lleva a reafirmar únicamente sus creencias.

### C

**Chatbot:** Programa informático diseñado para mantener conversaciones con una persona. Los *chatbots* utilizan inteligencia artificial y procesamiento de lenguaje natural para comprender las preguntas o consultas que se les plantean (IBM, s. f.). Su función principal es

atender esos cuestionamientos y ofrecer respuestas precisas. Son comúnmente utilizados en atención al cliente o en aplicaciones de enseñanza de idiomas.

## D

**Deep learning o aprendizaje profundo:** Subcampo de la inteligencia artificial que busca imitar el aprendizaje humano mediante la toma de decisiones con redes neuronales. Tanto el aprendizaje automático como el aprendizaje profundo intentan emular el funcionamiento del cerebro; sin embargo, se distinguen por sus alcances y potencial.

El aprendizaje automático funciona, generalmente, a través de árboles de decisión, mientras que el aprendizaje profundo lo hace mediante capas de algoritmos que simulan redes neuronales (Bismart, s. f.). Este último ha demostrado ser una forma más potente de aprendizaje de las máquinas, lo que las torna capaces de realizar tareas complejas con alto grado de precisión, como crear imágenes o imitar voces con realismo. Las noticias y el contenido *deepfake* —imágenes, videos y audios falsos generados con inteligencia artificial— son creados con *deep learning*, de ahí la raíz del término.

## E

**Efecto *bandwagon* o efecto arrastre:** Tendencia de las personas a adoptar o apoyar una determinada idea, tendencia o creencia simplemente porque muchas otras también lo hacen. Esencialmente, implica unirse a la multitud con el fin de obtener pertenencia a un grupo (Ortega, s. f.).

## F

**Feeds:** Interfaz principal de una red social, en la cual se pueden ver fotografías, estados o noticias relevantes que han publicado las personas con las que se está conectada o que se siguen. Los *feeds* muestran la actividad reciente de otras personas y permiten mantenerse al tanto (TUTOSMAN, 2024).

Cuando se constata contenido desinformativo, las compañías de redes sociales limitan su alcance en los *feeds* para que sea visualizado por menos personas.

## M

**Microsegmentación:** En mercadotecnia, la microsegmentación se refiere a la división de grupos más pequeños de personas que comparten alguna característica, gusto o necesidad, con el fin de dirigir acciones específicas a cada segmento y maximizar el contacto con cada cliente (Parra, s. f.).

En el ámbito político, los equipos de campaña o empresas de mercadotecnia política aprovechan las redes sociales y sus algoritmos para enviar mensajes personalizados a diferentes grupos o sectores sociales con la intención de obtener su voto.

**Machine learning o aprendizaje automático:** Rama de la inteligencia artificial y la informática que permite que las máquinas aprendan sin ser programadas de manera específica para ello (BBVA, 2024). Para lograr ese aprendizaje, las máquinas utilizan habilidades de predicción y reconocimiento de patrones, por lo que funcionan mejor en entornos con grandes volúmenes de datos.

El aprendizaje automático es responsable de las recomendaciones de productos que aparecen en internet o de las sugerencias de películas en plataformas de *streaming* como Netflix.

En términos sencillos, puede decirse que el *machine learning* es el componente que permite a una máquina ser autodidacta. Esto distingue a los sistemas de inteligencia artificial del resto de computadoras, las cuales deben ser programadas o actualizadas constantemente para mejorar su funcionalidad o realizar nuevas tareas.

## S

**Sesgo de confirmación:** Tendencia a buscar, interpretar o recordar información que confirma nuestras creencias o hipótesis, desestimando o restando valía a aquellas posturas distintas (Mentes Abiertas, 2023). En el ámbito político y social, este sesgo cognitivo puede verse alimentado por las redes sociales, en tanto que las personas buscan o reciben información que apoya sus posturas con base en sus intereses (burbuja de filtros).

**Sesgo de novedad:** Impulso innato por lo desconocido, lo inexplorado o “lo último” en un determinado espacio, al que se le otorga un valor desproporcionado solo por el hecho de ser reciente (Aproximada-Mente, 2024).

En el ámbito de las redes sociales, esto puede observarse en la necesidad constante de muchas personas usuarias de tener la primacía en la difusión de determinado contenido, en perjuicio de la objetividad o veracidad de la información compartida.

## Referencias

### Libros

- Botero Marino, Catalina. (2017). La regulación estatal de las llamadas “noticias falsas” desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión. En Ignacio Álvarez, Eduardo Bertoni, Catalina Botero, Santiago Cantón, Edison Ferrer, Silvia García, Ana Gonza, Edison Lanza, Pedro Nikken y Cecilia Medina (Eds.), *Libertad de expresión: A 30 años de la Opinión Consultiva sobre la colegiación obligatoria de periodistas* (pp. 67–83). The Trust for the Americas y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Kong, Mario. (1993). *Inteligencia artificial*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/8489309868>
- Rubio Núñez, Ricardo. (2022). *Desinformación electoral y retos para la democracia*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Rubio Núñez, Ricardo. (2024b). La desinformación en procesos electorales. En Raúl Magallón (Ed.), *Comprometidos con la verdad: Propuestas para combatir la desinformación* (pp. 41–47). Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas.
- Rubio Núñez, Ricardo, y de Andrade Monteiro, Vinícius. (2024a). *Confiança e integridade nas eleições: A atuação do TSE no enfrentamento à desinformação eleitoral no pleito de 2022*. O Caderno CRH.

### Publicaciones periódicas

- Agence France-Presse. (2023b, 8 de febrero). *Research: Deepfake ‘News Anchor’s in Pro-China Footage* [Investigación: ‘Presentadores de noticias’ falsos en imágenes a favor de China]. *VOA News*. <https://www.voanews.com/a/research-deepfake-news-anchors-in-pro-china-footage/6953588.html>
- Agence France-Presse. (2023a, 28 de noviembre). *Posts falsely claim European Parliament photo was doctored* [Publicaciones afirman falsamente que la foto del Parlamento Europeo fue manipulada]. *European News Room*. <https://europeannewsroom.com/posts-falsely-claim-european-parliament-photo-was-doctored/>

- Corvalán, Juan G., Resquejo, Rocío, y Carro, María V. (2024). El impacto de la inteligencia artificial generativa y los *deepfakes* en los procesos electorales. *Revista La Ley*, (61), 1–5. <https://transparenciaelectoral.org/caoeste/wp-content/uploads/2024/04/documento-1.pdf>
- Cullell, Julián M. (2022, 21 de octubre). El tribunal electoral brasileño amplía sus poderes para combatir el aluvión de noticias falsas. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-10-21/el-tribunal-electoral-brasileno-amplia-sus-poderes-para-combatir-el-aluvion-de-noticias-falsas.html>
- Devine, Clarissa, O'Sullivan, Donie, y Lyngaas, Sean. (2024, 1 de febrero). *A fake recording of a candidate saying he'd rigged the election went viral. Experts say it's only the beginning* [Una grabación falsa de un candidato que dice haber manipulado las elecciones se volvió viral. Los expertos dicen que es solo el comienzo]. *CNN Politics*. <https://edition.cnn.com/2024/02/01/politics/election-deepfake-threats-invs/index.html>
- Devlin, Kate, y Cheetham, James. (2023, 24 de marzo). *Fake Trump arrest photos: How to spot an AI-generated image* [Fotos falsas del arresto de Trump: cómo detectar una imagen generada por IA]. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-65069316>
- Espinel, Andrea. (2023). Las *fake news* divulgadas en Facebook y su incidencia en la opinión pública en las elecciones generales Ecuador 2021. *Revista Enfoques de la Comunicación*, (10), 179–211. <https://revista.consejodecomunicacion.gob.ec/index.php/rec/issue/view/r10>
- Fournier Guimbao, José. (2021, 13 de julio). Inteligencia artificial: una carrera hacia un futuro tecnológico. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (23), 146–163. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/590556>
- Giannopoulos, Georgios, Smith, Hannah, y Theocharidou, Marianthi. (2021). *The landscape of hybrid threats: A conceptual model. Public version* [El panorama de las amenazas híbridas: Un modelo conceptual. Versión pública]. Comisión Europea. <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/b534e5b3-7268-11eb-9ac9-01aa75ed71a1>

- Goldstein, Joshua, Chao, Jennifer, Grossman, Sarah, Stamos, Alex, y Tomz, Michael. (2024). *How persuasive is AI-generated propaganda?* [¿Qué tan persuasiva es la propaganda generada por IA?]. *PNAS Nexus*, 3(2), pgae034. <https://academic.oup.com/pnasnexus/article/3/2/pgae034/7610937>
- Guess, Andrew, Nyhan, Brendan, y Reifler, Jason. (2018). Selective exposure to misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 US presidential campaign. *European Research Council*, 9(3). <http://www.ask-force.org/web/Fundamentalists/Guess-Selective-Exposure-to-Misinformation-Evidence-Presidential-Campaign-2018.pdf>
- Hsu, Tiffany, y Lee Myers, Steven. (2023, 19 de mayo). *Another side of the AI boom: Detecting what AI makes* [La otra cara del auge de la IA: detectar lo que produce la IA]. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/05/18/technology/ai-chat-gpt-detection-tools.html>
- Hsu, Tiffany, y Lee Myers, Steven. (2023, 28 de octubre). *AI muddies Israel-Hamas war in unexpected way* [La IA enturbia la guerra entre Israel y Hamás de forma inesperada]. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/10/28/business/media/ai-muddies-israel-hamas-war-in-unexpected-way.html>
- Ireton, Cherilyn, y Posetti, Julie. (2020). *Periodismo, noticias falsas y desinformación*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373349>
- McMahon, Lucy, y Kleinman, Zoe. (2025, 7 de enero). Instagram y Facebook eliminan a los verificadores de información como hizo X tras ser comprada por Elon Musk. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/clyjlp66q2po>
- McMillan, Ian. (2019). *Enforcement through the network: The Network Enforcement Act and Article 10 of the European Convention on Human Rights* [Aplicación de la ley a través de la red: La Ley de Aplicación a través de la red y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos]. *Chicago Journal of International Law*, 20(1), 252–290. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol20/iss1/7/>

- Mueller, Robert S. (2019). *Report on the investigation into Russian interference in the 2016 presidential election*. Departamento de Justicia de los Estados Unidos. <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/dl>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa)
- Oversight Board. (2023). *Informe anual 2022*. <https://www.oversightboard.com/wp-content/uploads/2023/11/263717339654593.pdf>
- Pira, Francesco. (2019). Las elecciones europeas de 2019 y las *fake news*. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (26), 67–83. <https://www.redalyc.org/journal/3221/322161687004/322161687004.pdf>
- Red Mundial de Justicia Electoral. (2022). *Segunda versión del “Glosario: Medios digitales y elecciones”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Consejo Supervisor de Elecciones de Indonesia (BAWASLU). [https://www.te.gob.mx/red\\_mundial/front/foro/downloadFile?file=a6b7cba90b036c1.pdf](https://www.te.gob.mx/red_mundial/front/foro/downloadFile?file=a6b7cba90b036c1.pdf)
- Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). *Informe de labores 2019–2020*. <https://www.te.gob.mx/media/files/b87e2ec870e33c2.pdf>
- Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). *Informe de labores 2020–2021*. <https://www.te.gob.mx/media/files/1c43507e136f113.pdf>
- Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). *Informe de labores 2021–2022*. <https://www.te.gob.mx/media/files/cd2aa136964482c.pdf>
- Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). *Informe de labores 2022–2023*. <https://www.te.gob.mx/media/files/fca19d7194d8d10.pdf>
- Ukrainian Election Task Force. (2019). *Ukrainian Election Task Force Report: Foreign interference in Ukraine’s democracy*. Atlantic Council, Victor Pinchuk Foundation y Transatlantic Commission on Election Integrity. [https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/05/Foreign\\_Interference\\_in\\_Ukraines\\_Election.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/05/Foreign_Interference_in_Ukraines_Election.pdf)

- Wardle, Claire, y Derakhshan, Hossein. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making* [Trastornos informativos: Hacia un marco interdisciplinario para la investigación y la formulación de políticas]. *Harvard Kennedy School: Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy*. <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>
- Zuckerberg, Mark. (2018, 4 de septiembre). *Mark Zuckerberg: Protecting democracy is an arms race. Here's how Facebook can help* [Mark Zuckerberg: Proteger la democracia es una carrera armamentista. Así puede ayudar Facebook]. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/opinions/mark-zuckerberg-protecting-democracy-is-an-arms-race-heres-how-facebook-can-help-win-it/2018/09/04/53b3c8ee-b083-11e8-9a6a-565d92a3585d\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/mark-zuckerberg-protecting-democracy-is-an-arms-race-heres-how-facebook-can-help-win-it/2018/09/04/53b3c8ee-b083-11e8-9a6a-565d92a3585d_story.html)

### Otras publicaciones

- American Association of Political Consultants. (2023, 3 de mayo). *AAPC condemns use of deceptive generative AI content in political campaigns* [La AAPC condena el uso de contenido engañoso de inteligencia artificial generativa en campañas políticas]. <https://theapc.org/american-association-of-political-consultants-aapc-condemns-use-of-deceptive-generative-ai-content-in-political-campaigns-2/>
- AproximadaMente. (2024, 17 de marzo). *Cómo el sesgo de la novedad afecta nuestra percepción de valor*. <https://www.aproximadamente.com/como-el-sesgo-de-la-novedad-afecta-nuestra-percepcion-de-valor/>
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (2024, 15 de julio). *“Machine learning”: ¿Qué es y cómo funciona el maestro en reconocer patrones?* <https://www.bbva.com/es/innovacion/machine-learning-que-es-y-como-funciona/>
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (2018, 14 de septiembre). *¿Qué es el filtro burbuja?* <https://www.bbva.com/es/innovacion/que-es-el-filtro-burbuja/>

- Brandt, Jessica. (2023, 8 de noviembre). *Propaganda, foreign interference, and generative AI* [Propaganda, interferencia extranjera e inteligencia artificial generativa]. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/propaganda-foreign-interference-and-generative-ai/>
- Clayton, Mark. (2014, 18 de junio). *Ukraine election narrowly avoided 'wanton destruction' from hackers* [Las elecciones en Ucrania evitaron por poco la 'destrucción indiscriminada' por parte de piratas informáticos]. *The Christian Science Monitor*. <https://www.csmonitor.com/World/Passcode/2014/0617/Ukraine-election-narrowly-avoided-wanton-destruction-from-hackers>
- Congreso de la Unión. (1931, 14 de agosto). *Código Penal Federal*, artículo 405, fracción XI. Diario Oficial de la Federación.
- Dartmouth College. (s. f.). *Artificial intelligence coined at Dartmouth*. <https://home.dartmouth.edu/about/artificial-intelligence-ai-coined-dartmouth>
- Elternativa. (s. f.). *Breve historia de la inteligencia artificial: origen, datos y auge de la IA*. <https://www.elternativa.com/historia-inteligencia-artificial/>
- EUR-Lex. (2024, 13 de junio). *Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and the Council* [Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202401689](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401689)
- Hu, Chelsea. (2024, 13 de febrero). *How AI could sabotage 2024 elections around the world* [Cómo los robots de inteligencia artificial podrían sabotear las elecciones de 2024 en todo el mundo]. *Scientific American*. <https://www.scientificamerican.com/article/how-ai-bots-could-sabotage-2024-elections-around-the-world/>
- International Business Machines Corporation. (s. f. a). ¿Qué es la inteligencia artificial (IA)? <https://www.ibm.com/mx-es/topics/artificial-intelligence>
- International Business Machines Corporation. (s. f. b). *What is predictive analytics?* [¿Qué es el análisis predictivo?]. <https://www.ibm.com/think/topics/predictive-analytics>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2024a, 21 de marzo). *Democracia, inteligencia artificial y medios*

- de comunicación*. <https://www.idea.int/es/news/democracia-inteligencia-artificial-y-medios-de-comunicacion-reflexiones-de-la-mesa-redonda-de>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2024b). *Las elecciones mundiales de 2024: Superciclo*. <https://www.idea.int/initiatives/the-2024-global-elections-supercycle>
- Instituto Nacional Electoral. (2024a). ¿Por qué es importante combatir la desinformación electoral? [Archivo PDF]. [https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2024/03/Metodologi%CC%81a\\_Certeza-2024.pdf](https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2024/03/Metodologi%CC%81a_Certeza-2024.pdf)
- Instituto Nacional Electoral. (2024b, 6 de mayo). *Inés ahora se suma al proyecto de Certeza INE 2024*. *Central Electoral INE*. <https://centralectoral.ine.mx/2024/05/06/ines-ahora-se-suma-al-proyecto-de-certeza-ine-2024/>
- Kaspersky. (s. f.). ¿Qué son los bots? Definición y explicación. <https://latam.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-are-bots>
- Kemmerer, Andreas, Botero-Marino, Catalina, Tuchtfield, Eva, Kattemann, Marie C., y Eifert, Martin. (2022, 10 de febrero). *Facebook's Oversight Board and (other) Courts and Dispute Resolution Mechanism* [El Consejo de Supervisión de Facebook y (otros) tribunales y mecanismos de solución de conflictos] [Archivo de video]. HMPIL Heidelberg. <https://vimeo.com/670617533>
- Meaker, Morgan. (2023, 3 de octubre). *Slovakia's election deepfakes show AI is a danger to democracy* [Los deepfakes electorales de Eslovaquia muestran que la inteligencia artificial es un peligro para la democracia]. *WIRED*. <https://www.wired.com/story/slovakias-election-deepfakes-show-ai-is-a-danger-to-democracy/>
- Mentes Abiertas. (2023, 27 de abril). *El sesgo de confirmación: cómo nuestras creencias influyen en nuestra interpretación de la realidad*. <https://www.mentesabiertaspsicologia.com/blog-psicologia/el-sesgo-de-confirmacion-como-nuestras-creencias-influyen-en-nuestra-percepcion-de-la-realidad>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024, 2 de mayo). *Recomendación sobre la inteligencia artificial*. Editorial OCDE. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>

- Organización de los Estados Americanos. (2017, 3 de marzo). *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y “noticias falsas” (“fake news”), desinformación y propaganda*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>
- Ortega, Carlos. (s. f.). *Efecto bandwagon: Qué es, características y cómo revertirlo*. *QuestionPro*. <https://www.questionpro.com/blog/es/efecto-bandwagon/>
- Página 12. (2023, 25 de octubre). *Tras la difusión de audios, Carlos Melconian ensayó una extraña defensa*. <https://www.pagina12.com.ar/598511-tras-la-difusion-de-audios-carlos-melconian-ensayo-una-extra>
- Parra, Alejandro. (s. f.). ¿Qué es la microsegmentación?. *QuestionPro*. <https://www.questionpro.com/blog/es/que-es-la-microsegmentacion/>
- Reuters Fact Check. (2023, 10 de febrero). *Fact check: Video does not show Joe Biden making transphobic remarks*. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/fact-check/video-does-not-show-joe-biden-making-transphobic-remarks-idUSL1N34Q1IW/>
- Sanderson, Zachary, Messing, Solomon, y Tucker, Joshua. (2024, 22 de enero). *Misunderstood mechanics: How AI, TikTok, and the liar’s dividend might affect the 2024 elections* [Dinámicas mal entendidas: cómo la IA, TikTok y el dividendo del mentiroso podrían afectar las elecciones de 2024]. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/misunderstood-mechanics-how-ai-tiktok-and-the-liars-dividend-might-affect-the-2024-elections/>
- Stryker, Chris, y Scapicchio, Michael. (2024, 22 de marzo). *What is generative AI* [¿Qué es la IA generativa?]. *IBM*. <https://www.ibm.com/topics/generative-ai>
- The Network and Information Systems Corporation Group. (2024). *Compendium on elections cybersecurity resilience*. Editorial de la Unión Europea. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/new-cybersecurity-compendium-how-protect-integrity-elections-published>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Gran Sala. (2015, 16 de junio). *Demanda núm. 64569/09*.
- Tribunal Superior Electoral de Brasil. (s. f.a). *Elecciones 2024: Centro Integrado de Enfrentamiento a la Desinformación y Defensa de la*

*Democracia (CIEDDE)*. <https://international.tse.jus.br/es/desinformacion-y-fake-news/elecciones-2024-centro-integrado-de-enfrentamiento-a-la-desinformacion-y-defensa-de-la-democracia-ciedde>

Tribunal Superior Electoral de Brasil. (2025, 22 de febrero). *Entenda como funciona o CIEDDE e como denunciar via sistema* [Entienda cómo funciona el CIEDDE y cómo denunciar a través del sistema]. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/entenda-como-funciona-o-ciedde-e-como-denunciar-via-sistema>

Tribunal Superior Electoral de Brasil. (2024, 27 de febrero). *Resolução núm. 23.732*. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>

Tribunal Superior Electoral de Brasil. (s. f.b). *Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral – SIADE* [Sistema de alertas de desinformación electoral]. <https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas>

Whitehouse, Sheldon. (2022). Section 230 reforms. En Lee C. Bollinger y Geoffrey R. Stone (Eds.), *Social media, freedom of speech, and the future of our democracy* (pp. 103-118). Oxford University Press.

Wirtschafter, Valerie. (2024, 30 de enero). *The impact of generative AI in a global election year* [El impacto de la IA generativa en un año electoral global]. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/the-impact-of-generative-ai-in-a-global-election-year/>

### Comunidades en línea

Bismart. (s. f.). ¿Cuál es la diferencia entre el machine learning y el *deep learning*? <https://blog.bismart.com/diferencia-machine-learning-deep-learning#:~:text=Explicado%20de%20forma%20simple%2C%20tanto,por%20su%20funcionamiento%20como%20neuronas>

Canal TUTOSMAN. (2024, 31 de enero). *Qué es la selección de noticias o feed de Facebook y cómo configurarla* [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=b9pQuntpo7I>

The Telegraph. (2022, 17 de marzo). *Deepfake video of Volodymyr Zelensky surrendering surfaces on social media* [Video deepfake de Volodymyr Zelensky rindiéndose aparece en redes sociales] [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=X17yrEV5sl4>



# Capítulo 5.

## Intervención del crimen organizado en los procesos electorales

Diego Emiliano Martínez Pavilla

**Sumario:** 5.1 Introducción. 5.2 Análisis conceptual del crimen organizado. 5.3 Intervención del crimen organizado en otras latitudes. 5.4 Principales métodos y motivaciones del crimen organizado para incidir en las elecciones. 5.5 El crimen organizado y los procesos electorales en México. 5.6 Los casos Michoacán (SUP-JRC-166/2021 y acumulados) y Tamaulipas (SUP-JRC-101/2022): la flexibilización probatoria para enfrentar el problema desde los tribunales. 5.7 Reflexiones finales y propuestas

### 5.1 Introducción

En el contexto de la creciente globalización que ha experimentado el mundo en las últimas décadas, el crimen organizado se ha consolidado como una amenaza de primer orden a escala mundial. Los efectos perniciosos que provoca en las sociedades contemporáneas son múltiples y transversales: erosionan la salud pública, minan la seguridad y obstaculizan el desarrollo económico e institucional. A nivel nacional, sus redes o células criminales inciden negativamente, en diferente grado y profundidad, en casi todos los ámbitos de la vida social.

Los procesos electorales, por su relevancia como vías de acceso al ejercicio del poder político en los países democráticos, no han podido sustraerse a la influencia de los grupos dedicados sistemáticamente a la comisión de conductas antisociales. De hecho, la injerencia del crimen organizado en las elecciones —como se evidenciará a lo largo de

este capítulo— no constituye un fenómeno novedoso en términos generales, aunque cada país lo ha experimentado con intensidad y consecuencias distintas.

Por desgracia, el fenómeno descrito no ha sido, ni es, ajeno a México. Tan sólo de 2018 al 30 de octubre de 2025 se han registrado más de 2,739 ataques, asesinatos, atentados, secuestros y amenazas contra personas que se desempeñan en el ámbito político, electoral, gubernamental, así como contra instituciones públicas y partidos políticos (Data Cívica, México Evalúa y Animal Político, 2025), lo cual evidencia una innegable presencia del crimen organizado en el entorno político-electoral del país.

Particularmente, durante el proceso electoral 2017–2018 fueron asesinadas 152 personas vinculadas con actividades políticas, de las cuales 48 eran candidaturas a algún cargo de elección popular (Rubio *et al.*, 2021). Esto convirtió, en su momento, a dicho proceso en el más violento en la historia del país —título que ya no ostenta—.

Los hechos de violencia relacionados con el ámbito político se repitieron en procesos electorales posteriores. Durante el proceso 2020–2021, la consultora Integralia registró el asesinato de 107 personas vinculadas de alguna forma con actividades políticas, de las cuales 36 eran candidaturas a cargos de elección popular (Rubio *et al.*, 2021), por lo que lo ocurrido en el proceso electoral 2017–2018 no constituye un fenómeno aislado.

No obstante, la escalada más evidente de violencia político-electoral en el país se registró durante el proceso electoral 2023–2024, cuando los niveles de violencia alcanzaron un máximo histórico y superaron las cifras observadas en comicios previos, lo que dio lugar a que fuera nombrado como el proceso electoral más violento en la historia moderna (Data Cívica, México Evalúa y Animal Político, 2024).

Los asesinatos podrían considerarse el punto máximo de violencia, pero como se verá, no son la única forma en que el crimen organizado se hace presente. Durante los procesos electorales descritos, dicho fenómeno se manifestó mediante múltiples actos violentos —que van desde amenazas hasta secuestros, atentados, golpizas y desapariciones— contra militantes, aspirantes, coordinadores y demás actores políticos.

Las autoridades mexicanas han buscado diversas soluciones para atender el problema descrito. En particular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha realizado acciones concretas,

dentro de su ámbito competencial, para salvaguardar la libertad del sufragio de las personas electoras, anulando elecciones en aquellos casos en los que los principios rectores de la función electoral han sido quebrantados por el crimen organizado.

Lo expuesto hasta este momento justifica la necesidad de seguir analizando este problema para encontrar, lo antes posible, las opciones de solución más eficaces contra la violencia ejercida por el crimen organizado durante los procesos electorales —particularmente en ciertas regiones del país—, con el fin de preservar la integridad de las elecciones y evitar que influencias negativas vicien los ejercicios democráticos.

Con dicho objetivo, el capítulo explorará el concepto de crimen organizado desde una perspectiva histórica, con el fin de brindar a la persona lectora una visión integral del problema a tratar. Posteriormente, se abordará la intervención de los grupos criminales y su impacto en diversas democracias alrededor del mundo.

A partir de esas experiencias comparadas, se analizarán los principales métodos y motivaciones que poseen dichos grupos para incidir en las elecciones.

Más adelante, se abordará la relación entre el crimen organizado en México y la materia político-electoral, desde una perspectiva histórica hasta las elecciones más recientes —excluyendo las elecciones judiciales celebradas en 2025—. También se revisarán aquellas sentencias de la Sala Superior que han abordado esta problemática, a través de dos casos paradigmáticos.

Finalmente, se propondrá una serie de acciones concretas para abordar este complejo problema, que posee el potencial real de vulnerar el voto libre de miles de personas ciudadanas. Dichas propuestas parten de un enfoque integral y reconocen, como es indispensable, que este fenómeno no puede ser resuelto en solitario por las autoridades electorales.

Ahora bien, a la luz de la reforma al Poder Judicial, es necesario precisar que el análisis y las propuestas de este texto se encuentran orientadas, preponderantemente, a aquellas elecciones relacionadas con los cargos de los poderes legislativos y ejecutivos. Ello, en virtud de que la legislación prevé distintas hipótesis para la elección de jueces, frente a los otros cargos de elección popular, además de que los postulados

de este capítulo están fundamentados en evidencia empírica de elecciones previas.

Lo anterior ocasiona que, para aplicar las propuestas vertidas en este capítulo a la elección de personas juzgadoras, sea necesario un análisis particular centrado en dicho proceso, sin que ello impida absolutamente la extrapolación de ciertos razonamientos de este apartado a alguna elección judicial futura.

## 5.2 Análisis conceptual del crimen organizado

El concepto de crimen organizado, como cualquier otro, está profundamente influenciado por el contexto social en el que surge. Históricamente, el término puede vincularse con múltiples actividades criminales que poseen siglos de antigüedad —desde el contrabando de artículos, el tráfico de personas esclavizadas o la piratería—. Incluso, en el caso de México, podría plantearse una relación histórica con los grupos de bandidos que azotaban los caminos desde tiempos virreinales hasta la Revolución.

No obstante, el origen formal del concepto de crimen organizado se remonta a principios del siglo xx en Estados Unidos, específicamente en la década de 1920, cuando, derivado de la inminente crisis económica que comenzaba a afectar al país —particularmente dentro de los sectores más desfavorecidos de la sociedad—, aumentó el número de personas que realizaban actividades ilícitas de manera habitual.

Fue la *Chicago Crime Commission*<sup>1</sup> la primera en emplear el término. Sin embargo, en esa época, la expresión crimen organizado hacía referencia al fenómeno criminal de manera amplia; es decir, lejos de aludir a organizaciones criminales estructuradas, como suele hacerse actualmente, en ese primer momento el concepto designaba a personas que concebían sus actividades ilícitas como un negocio que debía realizarse de manera “profesional” (Herrera, 2016).

Posteriormente, entre 1929 y 1930, la sociedad estadounidense comenzó a enfrentarse a grupos más grandes y estructurados que

---

<sup>1</sup> Organización cívica conformada principalmente por personas banqueras y abogadas.

realizaban múltiples actividades ilegales de forma simultánea. Como resultado de ello, el criminólogo John Ladesco (Santos y Urbina, 2018) comenzó a utilizar el término crimen organizado para referirse a los grupos criminales de la mafia que operaban en su país en esa época, mostrando una primera evolución del concepto para adaptarse al contexto estadounidense.

Esta nueva concepción resultó adecuada para la época, ya que la palabra *organizado* hacía énfasis en el carácter de asociación y jerarquía presente dentro de los sindicatos o asociaciones legalmente constituidos.

Desde entonces, ya era posible observar en Estados Unidos ciertas estrategias de los grupos criminales para ejercer influencia en el gobierno y en las elecciones, mediante el uso del poder económico o la intimidación (Alesina *et al.*, 2019). Esto permite advertir que el propósito de influir en el gobierno y en los procesos electorales no es exclusivo del crimen organizado en México.

Dicha influencia temprana en el ámbito político estadounidense tuvo un efecto relevante, pues propició la modificación del discurso oficial, que dejó de ver a estas personas como individuos aislados y comenzó a entenderlas como grupos que amenazaban el orden público (Herrera, 2016). Cabe destacar que, si bien en esa época el término crimen organizado se utilizaba específicamente para referirse a las actividades de la mafia, posteriormente evolucionaría para adaptarse a los nuevos contextos de las acciones criminales.

El concepto permaneció estático en los años subsecuentes debido, en buena medida, a su desaparición del debate público estadounidense, hasta la década de 1960<sup>2</sup>, cuando el gobierno de ese país identificó un nuevo enemigo interno: el tráfico de drogas.

En esa década, el concepto de crimen organizado tomó un giro evidente respecto de la concepción tradicional de la mafia, y se buscó ajustarlo a la nueva política de combate a las drogas de los años sesenta (Cordini, 2017). En consecuencia, la conceptualización, planeación

<sup>2</sup> Si bien en 1950 fue posible observar una evolución del término por parte del Comité Kefauver, al relacionarlo con una problemática de carácter nacional (Herrera, 2016), dicho cambio no fue lo suficientemente profundo como para representar un parteaguas entre la concepción de 1930 y la de 1960.

y legislación internacional sobre crimen organizado fue reelaborada a partir de un nuevo enfoque, en el que la nota característica central del término dejó de ser la estructura jerárquica interna del grupo criminal, para centrarse en que las actividades realizadas estuvieran relacionadas con la producción y distribución de estupefacientes.

Evidencia de lo anterior se encuentra en las sucesivas convenciones internacionales celebradas desde la década de los sesenta, las cuales presentaron una marcada tendencia hacia el combate a las drogas: la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, el *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971* y la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*.

Cabe destacar que la *Convención de Viena sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes* de 1988 (Naciones Unidas, 1988) fue la primera en reconocer al tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas como una rama del crimen organizado. No obstante, esta convención no realizó una conceptualización formal del término, lo que contribuyó a la confusión entre los conceptos de crimen organizado y *tráfico de drogas*.

Posteriormente, en la década de 1990 —con la caída de la Unión Soviética y el inicio de la globalización—, el concepto fue redefinido, adaptándose directamente al contexto global en el que se desarrollaba (Cordini, 2017), teniendo como nuevo distintivo el carácter transnacional de la actividad.

De hecho, dada la internacionalización del concepto, las nociones de crimen organizado dejaron de centrarse únicamente en los grupos criminales de Estados Unidos y comenzaron a incorporar también las características de agrupaciones delictivas de otros países, como la mafia rusa, la *yakuza* japonesa, las triadas chinas o los cárteles de Latinoamérica, todos ellos, en mayor o menor medida, organizados.

A partir de esta idea de que el crimen organizado tenía un carácter transnacional, los gobiernos se vieron motivados a combatir este fenómeno de manera coordinada, lo cual dio como resultado la Convención de Palermo o Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, adoptada en diciembre del año 2000. Dicha convención define “grupo delictivo organizado” como:

Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Naciones Unidas, 2004).

Esta definición muestra una clara conceptualización del crimen organizado, diferenciándolo del narcotráfico y de las actividades ilícitas de la mafia, en términos generales. Sin embargo, como lo han señalado periodistas y académicos, la denominación puede ser complementada con ciertos elementos, a fin de adaptarla a un fenómeno tan amplio y cambiante.

En ese sentido, el capítulo profundizará en el análisis de dos elementos de la definición que caracterizan a los grupos criminales y que no son explicados con la profundidad suficiente dentro de la propuesta de la Convención de Palermo:

- a) la estructura del crimen organizado, como un fenómeno fluido, y las diversas manifestaciones de las redes criminales; y
- b) su influencia en distintas esferas de la sociedad, como elemento esencial para el funcionamiento de estos grupos.

Sobre el primer punto, como lo destacan Morselli (2009) y Williams (en Arquilla y Ronfeldt, 2001), la organización interna de estos grupos no es un elemento tan estructurado como indican las definiciones más tradicionales.

Se piensa comúnmente que estos grupos están organizados de manera jerárquica, dominante y única, pero la realidad es que se caracterizan por una gran variedad de formas organizativas que, si bien no excluyen las concepciones más tradicionales y estructuradas, permiten la existencia y operación de estos grupos a través de redes fluidas, laxas e incluso efímeras. Esta diferenciación es esencial, ya que, tomando en cuenta la creciente tendencia de fragmentación de los grupos criminales, contribuye a la precisión y aplicabilidad de los conceptos planteados.

Respecto del segundo punto —su influencia en diversos ámbitos sociales—, como bien lo señala Dudley (2016), el crimen organizado es un fenómeno con presencia dominante y regular en la sociedad, al

manifestarse en casi todos sus ámbitos mediante amenazas, corrupción o coacción que aseguran su existencia y expansión.

Sobre esto último, es esencial destacar que, a pesar de que estos mecanismos forman parte de la actividad de los grupos del crimen organizado, no son indispensables para definirlos, pues las agrupaciones criminales no dependen de la violencia o la corrupción latente y constante para su funcionamiento. Por el contrario, las células criminales pueden disminuir sus índices de violencia y corrupción de manera selectiva, según su conveniencia.

En ese contexto, el elemento definitorio no radica en el uso constante de la violencia, sino en la disposición y capacidad de utilizarla cuando sea necesario (Zabyelina, 2023), por ejemplo, para influir en sus redes y en las distintas esferas de la sociedad.

Por lo tanto, es pertinente, para efectos del presente capítulo, seguir la definición aportada por la Convención de Palermo, teniendo en cuenta la laxitud en cuanto a la estructura de los grupos criminales y el hecho de que es innecesario el uso permanente de la violencia para conseguir sus fines.

### **5.3 Intervención del crimen organizado en otras latitudes**

Una vez reseñada su evolución histórica y abordado sucintamente el concepto de crimen organizado, es posible analizar su intervención en los procesos electorales. A fin de entender con la profundidad necesaria dicho fenómeno, en esta sección se explicará la forma en que intervienen estos grupos en los procesos electorales, con el propósito de dilucidar sus métodos, herramientas y fines que pretenden alcanzar al hacerlo.

#### **a) Italia: la cooptación de candidaturas y autoridades electas**

Italia constituye uno de los casos de estudio más relevantes para el análisis del comportamiento del crimen organizado y su relación con el Estado y la sociedad, debido a la alta presencia de este fenómeno en

varias regiones, así como a su penetración en amplios sectores de muchas comunidades.

La intervención de la mafia italiana en los procesos electorales de ese país, si bien puede rastrearse desde principios del siglo xx, tiene su primera injerencia debidamente documentada en 1947, cuando integrantes del crimen organizado abrieron fuego indiscriminadamente contra la población de la Ciudad de Palermo, Sicilia, tras conocerse los resultados de las primeras elecciones posfascistas en la región.<sup>3</sup>

Durante los años subsecuentes, la mafia cobró la vida de importantes funcionarios italianos antimafia, lo que llevó al gobierno a impulsar medidas relevantes para combatir al crimen organizado, las cuales se tradujeron en diversas acciones concretas entre 1992 y 2005.

Las acciones implementadas por el gobierno italiano, para efectos del presente capítulo, pueden analizarse en dos ejes principales:

- i) la creación de divisiones especializadas en el combate de los grupos mafiosos; y
- ii) la tipificación normativa de delitos relacionados con el crimen organizado.

Respecto de la creación de divisiones especializadas, a principios de la década de 1990 se establecieron la Dirección Nacional Antimafia y la Dirección Investigativa Antimafia, organismos cuyo propósito era aglutinar a integrantes del orden policial y judicial para facilitar la coordinación en el intercambio de información y el desarrollo de investigaciones contra miembros del crimen organizado (Giménez-Salinas, 2021). Otro ejemplo es la creación de la Comisión Parlamentaria de Investigación del Fenómeno de Intimidaciones Contra las Administraciones Locales, por parte del Parlamento italiano en 2013 (Alesina *et al.*, 2019), la cual, junto con las anteriormente mencionadas, refleja el interés del gobierno por especializar las instituciones encargadas de combatir eficazmente la influencia del crimen organizado.

En cuanto a la tipificación y creación normativa de delitos relacionados con el crimen organizado, este eje ha tenido un desarrollo constante

<sup>3</sup> Dichas elecciones dieron el triunfo a la coalición socialista, contraria a los intereses de la mafia italiana.

dentro del sistema jurídico italiano. Destaca la inclusión en el Código Penal del “delito de asociación de tipo mafioso”<sup>4</sup> —caracterizado por ser más amplio y flexible que el de asociación mafiosa— y el de “intercambio electoral político-mafioso”<sup>5</sup>, cuyo objetivo es evitar la coacción del voto por parte de personas vinculadas a asociaciones mafiosas. Con ello, el Estado italiano buscó combatir la influencia del crimen organizado de manera más efectiva, mediante tipos penales más amplios y adaptables.

En materia electoral también se registraron avances fundamentales tras la expedición de la Ley núm. 55/1990 y, posteriormente, del artículo 143<sup>6</sup> del Decreto Legislativo núm. 267/2000, conocido como *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL), que confiere al gobierno nacional la facultad de disolver cabildos y destituir alcaldes cuando se comprueben vínculos con grupos mafiosos o del crimen organizado.

Este ordenamiento, además de contar con medidas disuasorias, se basa en un enfoque preventivo que:

- i) Atribuye relevancia y consecuencias a hechos y circunstancias que implican un mero peligro. Este elemento se refiere a que el acto se funda en una evaluación del riesgo de que exista un nexo entre el crimen organizado y las autoridades.
- ii) Brinda valor probatorio a elementos indiciarios de tipo lógico y presuntivo. Este aspecto implica que el análisis probatorio es más flexible y considera el contexto de intervención del crimen organizado.
- iii) Prevé márgenes de discrecionalidad en el ejercicio de esta potestad (Pérez *et al.*, 2011), lo que permite aplicar la figura a partir de estándares flexibles (Corte Costituzionale, 1993).

---

<sup>4</sup> Artículo 416 bis del Código Penal italiano —sobre las asociaciones de tipo mafioso, incluidas las extranjeras—.

<sup>5</sup> Artículo 416 ter del Código Penal italiano —intercambio electoral político-mafioso—.

<sup>6</sup> Artículo 143 del Decreto Legislativo núm. 267/2000 (*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) —disolución de los consejos municipales y provinciales como resultado de fenómenos de infiltración y condicionamiento de tipo mafioso o similar. Responsabilidad de las personas directivas y del personal empleado—.

Los órganos jurisdiccionales italianos han logrado construir una base jurisprudencial sólida en torno al ejercicio de esta facultad. Para que esta se aplique, deben presentarse dos situaciones alternativas o conexas:

- i) que surjan elementos que evidencien nexos directos o indirectos entre las personas administradoras públicas y el crimen organizado; o
- ii) que existan formas de condicionamiento que comprometan la libre voluntad de los órganos electivos y los sistemas administrativos, el buen funcionamiento e imparcialidad del gobierno o los servicios municipales, o cuando dicha conexión cause daños graves y duraderos al estado de la seguridad pública (Corte Costituzionale, 1993). Por esta razón, la medida no puede aplicarse en cualquier momento.

Si se actualizan estas hipótesis, los órganos de gobierno deben seguir el procedimiento establecido en el artículo 143, el cual consiste en que, una vez denunciada la ilicitud, se nombre una comisión de investigación —compuesta por tres funcionarias o funcionarios que ejercen facultades de acceso y verificación por mandato del Ministerio del Interior—, para que en un plazo de tres meses dicha comisión presente sus conclusiones al Prefecto. Cabe destacar que algunas pruebas pueden ser obtenidas por el Prefecto a través de otras vías.

Transcurridos 45 días desde la presentación de las conclusiones, el Prefecto escuchará al Comité Provincial de Orden Público y Seguridad y enviará un informe al Ministerio del Interior, en el que dará cuenta sobre la posible existencia de vínculos entre la administración pública y el crimen organizado. Con base en lo anterior, el Consejo de Ministros resolverá sobre la propuesta de disolución y transmitirá la decisión a las cámaras, para que, posteriormente, el Presidente de la República disponga la disolución mediante decreto (Zicaro, 2013). La disolución del Consejo Municipal implica que el concejal, la persona titular de la alcaldía y cualquier otra autoridad con nexos con el crimen organizado sean separados de su cargo.

La disolución de cabildos es una medida que ha sido aplicada en múltiples ocasiones. Por ejemplo, en 2012, cuando el Ministerio del Interior destituyó a las autoridades del gobierno local de Reggio Calabria por vínculos con el consejo de la 'Ndrangheta (Uribe y Perdomo, 2016), lo

que evidencia que, aunque se trata de una medida extraordinaria, sí se aplica con cierta frecuencia.

Cabe destacar que esta táctica de disolución de cabildos y órganos se ha extendido en Europa, más allá de Italia. En España, ha sido célebre la llamada *operación Malaya*, dirigida por el juez Miguel Ángel Torres Segura, la cual dio como resultado la detención del exalcalde Julián Muñoz y la disolución de todo el ayuntamiento de Marbella (Pérez *et al.*, 2011). Esta medida, aunque no estuvo completamente vinculada con el crimen organizado, tomó como base el modelo italiano de disolución de cabildos por vínculos con la mafia.

Estos esfuerzos normativos son sumamente valiosos, pues ofrecen mecanismos concretos encaminados a solucionar, mediante ciertas flexibilizaciones probatorias y tipos penales amplios, la problemática relativa al crimen organizado en Italia.

Esta estrategia constituye, además, un marco normativo integral que establece acciones previas a la elección —como puede observarse en la tipificación del delito de intercambio electoral político-mafioso, que combate de manera directa la coacción del voto por parte de grupos criminales—, así como acciones posteriores al proceso electoral, mediante la facultad de disolución de cabildos y la destitución de alcaldes.

Sin embargo, a pesar de la efectividad de estas medidas, el crimen organizado ha buscado reinventar sus tácticas para mantenerse presente. Recientemente, se ha identificado que los grupos del crimen organizado italiano dirigen sus esfuerzos hacia los partidos políticos, utilizándolos como medio de influencia.

Es decir, mientras que en el pasado coaccionaban a candidaturas y al electorado, ahora su estrategia se basa en aliarse o interferir directamente en los partidos políticos para influir, desde las dirigencias partidistas, en los procesos comiciales (Kreyenbuhl, 1992). Lamentablemente, esta situación aún no está completamente resuelta en Italia. No obstante, la experiencia de esa nación debe ser tomada en cuenta por países como México, ya que constituye una muestra de las reacciones del crimen organizado ante las soluciones que buscan frenarlo.

En conclusión, el camino que ha recorrido Italia en el combate al crimen organizado es extenso y multidimensional. En el ámbito electoral, este país logró demostrar que el combate a la injerencia del crimen organizado en los procesos comiciales debe ir más allá del acceso

al cargo, incluyendo normas que también permitan evitar su ejercicio una vez asumido.

### **b) Mali y Georgia: financiamiento ilícito**

Georgia y Mali, a pesar de sus enormes diferencias, comparten una misma problemática: la injerencia del crimen organizado en los procesos electorales, específicamente en el ámbito del financiamiento de campañas.

Mali es un país de África occidental que, hace poco más de 20 años, estaba dominado *de facto* por grupos terroristas, principalmente Al Qaeda, los cuales controlaban la zona y las actividades económicas de esa nación<sup>7</sup> como si fueran el gobierno, manteniendo una relación casi simbiótica con los grupos dedicados al tráfico ilícito (Sangaré, 2021).

Tras la caída de Al Qaeda y el debilitamiento del resto de los grupos terroristas de la zona, el gobierno emprendió una campaña para reconstruir el Estado de derecho, particularmente en el norte del país, donde existe una gran presencia criminal ligada al poder político. La dificultad del gobierno para reinstalar la normalidad democrática en dicha zona radica en la operación constante de los tres principales grupos étnico-criminales del país, los cuales, además, se encuentran en disputa por el control de la región.

Desde la reaparición del Estado en la zona, estos grupos han minimizado el uso de estrategias violentas para tomar el control y, en su lugar, han optado por nuevas vías, como la injerencia en la política para garantizarlo. La lógica de esta nueva estrategia es sencilla: si la candidatura apoyada por el grupo criminal resulta ganadora, la facción que la respaldó afianza su posición en determinada comunidad.

La ejecución y efectividad de esta estrategia han sido evidentes en años recientes, pues se ha demostrado que diversas personas parlamentarias han beneficiado a sus respectivas facciones, específicamente desde el ámbito legislativo, para facilitar sus actividades de tráfico ilícito.

<sup>7</sup> La posición geográfica del país resulta atractiva para la comisión de actividades ilícitas por parte de grupos terroristas y del narcotráfico, los cuales mantienen vínculos profundos, al grado de existir una simbiosis entre ambos.

Tal es la injerencia, que las personas habitantes de Mali han dejado de percibir las elecciones como un auténtico ejercicio democrático y consideran que las autoridades son elegidas sin atender los intereses del electorado, obteniendo el cargo como resultado de la intervención de una facción criminal.

Como ya se ha mencionado, la principal vía para intervenir en el ámbito político es el financiamiento ilícito, mediante contribuciones en efectivo a personas políticas o candidatas.

De ahí que el financiamiento sea el principal foco de atención para las recomendaciones internacionales en el caso de Mali. De hecho, el Instituto Clingendael (Uribe *et al.*, 2016)<sup>8</sup> ha remarcado la necesidad de que este país establezca el control estatal en las regiones para garantizar un proceso democrático, así como la conveniencia de reformar los sistemas centrales de financiamiento político, especialmente durante los periodos electorales.

En esta misma línea, el gobierno de Mali ha recibido recomendaciones para establecer mecanismos de fiscalización de campañas electorales financiadas con fondos privados, como punto de partida para detener la influencia del crimen organizado mediante donativos en efectivo. Por ello, es evidente que la financiación ilícita por parte de grupos criminales durante los procesos electorales constituye el principal foco de atención para el gobierno maliense.

Por su parte, Georgia enfrenta una situación similar a la de Mali, ya que el crimen organizado ha influido en el panorama político-electoral a través del financiamiento ilícito de campañas. No obstante, la relación entre el crimen organizado y la política en el país europeo es mucho más profunda.

Desde su independencia, ha existido una relación político-criminal notoria, pues grupos delincuenciales —conocidos como “hermandades criminales”— eran quienes proveían servicios básicos en ciertas regiones y cubrían las necesidades de la población que las instituciones gubernamentales no eran capaces de atender.

Tras la llegada de Mikheil Saakashvili al poder, el gobierno buscó establecer una serie de reformas legales para alejar a las “hermandades

---

<sup>8</sup> Instituto Neerlandés de Relaciones Internacionales (*The Netherlands Institute of International Relations*).

criminales” de la política. Sin embargo, estos grupos continúan teniendo influencia en este ámbito, a través de su intromisión en los procesos electorales. Las “hermandades criminales” han utilizado diversos métodos<sup>9</sup> para modificar los resultados electorales a su favor, destacando principalmente el financiamiento ilícito de campañas como vía principal para influir en los resultados.

A efecto de enfrentar este problema, el gobierno de Georgia implementó un cambio en la regulación sobre financiamiento de los partidos políticos del país. Específicamente, se prohibieron las aportaciones de corporaciones y se limitaron las donaciones de personas particulares por año. Lo anterior representó un golpe a las finanzas de los partidos, ya que las corporaciones constituían las principales fuentes de financiamiento en ese país.

Asimismo, se exigió la presentación de formularios completos de declaración financiera y el establecimiento de responsabilidades administrativas y penales por la comisión de delitos electorales (Uribe *et al.*, 2016). Si bien es cierto que los resultados de estas reformas son discutibles y poco claros, no es menos verdadero que fueron necesarias para combatir el problema.

Mali y Georgia evidencian que la injerencia del crimen organizado, mediante el financiamiento ilícito, es un problema presente en diversos países. El punto toral radica, por un lado, en combatir las aportaciones en efectivo y, por el otro, en reforzar el sistema de fiscalización del financiamiento y en establecer mecanismos más eficaces para controlarlo.

En México, como se sabe, ha habido un avance importante en la materia, pues la autoridad electoral administrativa cuenta con un sistema de fiscalización complejo y robusto que permite un seguimiento puntual de todos los ingresos y gastos de campaña de la totalidad de candidaturas y partidos políticos. Asimismo, existen restricciones precisas para la obtención de dinero por parte de entes privados, así

<sup>9</sup> Diversas candidaturas han sido obligadas a retirarse de procesos electorales, y se ha observado a personas funcionarias públicas que, presuntamente, actúan en concordancia con los intereses del crimen organizado. Este último punto fue ampliamente discutido en el contexto de la llamada “campaña de venganza”, emprendida por diversas figuras políticas, presuntamente financiadas por el crimen organizado, en contra del expresidente Mikheil Saakashvili, quien años antes había impulsado una lucha frontal contra dicho fenómeno.

como un catálogo de sujetos que tienen prohibido otorgar cualquier tipo de aportación.

Sin embargo, como se verá más adelante, la estructura y el funcionamiento del sistema de fiscalización del país podrían reforzarse para lograr que su eficacia sea cada vez mayor.

### **c) Níger: regiones desvinculadas del centro y con poca presencia estatal**

Níger es un país de África occidental que enfrenta dos principales problemas: una economía sumamente relacionada con actividades ilícitas y regiones desvinculadas del gobierno central.

La población de este país se encuentra en una posición sumamente vulnerable. Níger ocupa el lugar 184 de 196 Estados en el ranking de producto interno bruto (PIB) per cápita (Datosmacro.com, s. f.), y, ante la pobreza generalizada que prevalece en esa nación, hay pocas opciones de subsistencia para la población. Esta situación ha sido aprovechada por el crimen organizado para crecer y diversificar sus actividades, específicamente en el tráfico ilegal de personas, armas y drogas. Dicha actividad se ha revelado como una importante alternativa de progreso económico para la población, así como una lucrativa fuente de ingresos para el Estado.

La pobreza generalizada se exagera en las regiones fronterizas, que presentan un grave problema de gobernabilidad, ya que en dichas zonas las autoridades tienen poca presencia en la vida de las personas gobernadas. Un caso relevante en este ámbito ha sido el del grupo étnico tuareg, el cual ha estado marginado desde la fundación de esta nación y, a lo largo de su historia, ha enfrentado penosas situaciones —como la sequía entre 1968 y 1974, durante la cual sus integrantes fueron abandonados por el gobierno, y la corrupción de 1980, que impidió que les llegaran los apoyos que necesitaban— (Uribe y Perdomo, 2016). Lo anterior ha provocado que esta comunidad sea sistemáticamente excluida y privada de sus derechos, situación que ha sido la causa principal de su rechazo a la autoridad gubernamental.

La situación de abandono institucional ha propiciado un acercamiento de esta etnia a las actividades de tráfico ilícito. Este efecto se ha replicado paulatinamente en otras regiones del país, igualmente aisladas,

hasta el punto de que los gobiernos locales y el nacional han perdido el control *de facto* de varias zonas o, bien, se ha generado una estrecha colaboración entre personas políticas y células criminales regionales.

A fin de contrarrestar la desigualdad y desconexión entre regiones, el gobierno de Níger emprendió una estrategia en 2004 que buscaba crear nuevas subdivisiones territoriales y reforzar la representación y toma de decisiones locales.

Esta estrategia dio grandes resultados en términos democráticos, pues generó un aumento sustancial en la participación política y revitalizó la legitimidad de la función administrativa en esas regiones. Se instituyeron mecanismos de democracia participativa para que las personas habitantes tomaran decisiones concretas respecto de las demandas de la comunidad, lo que mejoró la provisión de servicios básicos y orientó la acción gubernamental hacia las prioridades de cada núcleo poblacional.

Asimismo, el gobierno emprendió una campaña cuyo eje central fue la redistribución de la riqueza y el desarrollo de estas regiones, con el fin de brindar más opciones de subsistencia a la población y alejarla de los grupos criminales. Otro elemento importante es que esta transición se facilitó gracias a que el gobierno no consideró a las comunidades fronterizas como enemigas, sino como poblaciones aisladas con las cuales era fundamental garantizar el diálogo para lograr la paz.

La lección demostrada por Níger es clara y contundente: las zonas donde el Estado no garantiza su presencia pueden convertirse en focos territoriales marcados por el conflicto y sobre los cuales el crimen organizado tome el control, afectando su desarrollo en todos los sentidos.

Los gobiernos pueden proporcionar las herramientas necesarias para descentralizar la toma de decisiones políticas y administrativas, asegurando que exista representación y participación política, lo cual puede constituir un factor clave para aumentar la gobernabilidad, mejorar el desarrollo regional y combatir los incentivos que llevan a la población a sumarse al crimen organizado.

El caso de Níger deja constancia de la importancia de implementar estrategias más allá de la seguridad pública y el militarismo, para disminuir la presencia del crimen organizado en la política, fortaleciendo los mecanismos democráticos a nivel local y propiciando un desarrollo regional uniforme e incluyente.

#### **d) Colombia: cooptación de organizaciones políticas**

La relación entre el crimen organizado y las elecciones en Colombia es peculiar, pues, a pesar de no tener raíces históricas tan profundas como en Italia, ha sido indudable su presencia en la política de dicho país.

Colombia tuvo como congresista al líder de uno de los cárteles más conocidos a nivel mundial: Pablo Escobar, quien, tras obtener recursos ilícitos por medio de sus operaciones criminales, buscó interferir de manera personal en las instituciones de gobierno como diputado suplente. Su intención era que la persona propietaria de la candidatura renunciara posteriormente a la campaña, con el propósito de que él asumiera el cargo.

Su permanencia en el cargo fue breve, ya que diversas autoridades denunciaron sus actividades ilícitas, lo que lo llevó a abandonar su carrera política, aunque no sus pretensiones de poder. Al poco tiempo, Escobar se dio cuenta de que, gracias a las instituciones, jamás podría hacerse del poder político mediante las elecciones, por lo que decidió intentar tomar el control a través de la violencia. De este modo, en 1984, al asesinar al ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla (Agencia Periodismo Investigativo, 2024), inició una afrenta contra el Estado colombiano.

La violencia llegó al punto en que el candidato presidencial que lideraba las encuestas, Luis Carlos Galán, al igual que una gran cantidad de personas políticas, candidatas y activistas de izquierda, fueron asesinadas en ese periodo (El Colombiano, s. f.).

A pesar de que Pablo Escobar murió en 1993, su ausencia no se tradujo en una disminución de la presencia del crimen organizado en las elecciones y la política. Para 2002, las personas congresistas apoyadas por grupos del crimen organizado habían obtenido el 34.00 % de las curules y el 25.00 % de la votación total para el Senado, situación que se agravó en las elecciones legislativas de 2006, en las cuales gran parte de las personas congresistas vinculadas con el crimen organizado fueron reelegidas (Monroy, 2021).

A fin de reinstaurar el Estado de derecho y recuperar la integridad de las elecciones en Colombia, el gobierno buscó diversas soluciones a lo largo de estos años. Entre todas ellas, destaca una en particular.

Tras la reforma que eliminó el régimen bipartidista y permitió la pluralidad electoral, las organizaciones políticas gozaban de gran libertad organizativa y mínima intervención estatal (Monroy, 2021). Sin embargo, a raíz de los fenómenos descritos previamente, en la reforma constitucional de 2009 el gobierno colombiano se enfocó en un punto esencial para reducir la intervención del crimen organizado en las elecciones: el fortalecimiento de los partidos políticos.

Desde 2003, Colombia comenzó a impulsar reformas orientadas a reforzar el control de los partidos en las regiones donde competían sus candidaturas, al ampliar y endurecer el régimen de responsabilidades de los institutos políticos y de sus dirigencias, principalmente cuando estos mostraban nexos con grupos criminales.

Esto se vio materializado en la reforma constitucional de 2009, la cual reconoció la responsabilidad de los partidos políticos y sus directivas por no ejercer el debido cuidado y diligencia en la postulación de perfiles con estándares éticos.

En consecuencia, fueron establecidas sanciones bien definidas —como multas, devolución de recursos públicos mediante el sistema de reposición de votos, entre otras— en casos donde pudieran probarse vínculos entre integrantes del partido, principalmente candidaturas, con organizaciones criminales. Esta reforma incluyó la prohibición de presentar candidaturas en próximas elecciones y la pérdida de escaños parlamentarios sin posibilidad de sustitución para el partido, cuando se acreditaran nexos entre candidaturas y el crimen organizado.

Estas modificaciones se desarrollaron legislativamente en 2011, mediante la Ley de Partidos Políticos núm. 1475, la cual, además de consolidar las soluciones propuestas en la reforma de 2009, buscaba convertir a las organizaciones políticas en instancias democráticas. En ese sentido, esta ley estableció nuevas disposiciones relativas al funcionamiento de los partidos, como principios rectores, mecanismos de toma de decisiones, contenido mínimo de estatutos, reglas de financiamiento<sup>10</sup> y diversas faltas y sanciones atribuibles a la organización y a sus integrantes.

---

<sup>10</sup> Otra de las grandes apuestas de la Ley núm. 1475 fue regular el financiamiento de los partidos políticos, con el propósito de combatir su origen ilícito. Si bien para ello se contemplaron diversas facultades, mecanismos y reglas en torno al financiamiento político-electoral, la reforma no tuvo el éxito esperado. Como puede observarse en una consulta realizada en 2021 a la

Es en este último punto donde la reforma adquiere gran relevancia, ya que uno de los tres propósitos concretos de la ley fue “la exigencia de regímenes de control y sanción que sirvan de desestímulo para la cooptación del sistema político por parte de actores ilegales” (Monroy, 2021), reconociendo así el peso y la responsabilidad que tienen los institutos políticos en la defensa de la democracia.

De este modo, la Ley núm. 1475 continuó con lo establecido por la reforma constitucional, al fincar responsabilidad a los partidos políticos y a sus dirigencias por avalar candidaturas con nexos con el crimen organizado. Por un lado, se determinó que las personas directivas serían objeto de sanciones que van desde la amonestación pública y la suspensión del cargo directivo, hasta la destitución del cargo y expulsión del partido, además de tipificar delitos para quienes tuvieran vínculos con grupos criminales. Por otro lado, los partidos pueden ser sancionados con la privación del financiamiento estatal, restricción del acceso a medios de comunicación, cancelación de la personería jurídica, multa, suspensión del derecho de inscribir candidaturas y la prohibición de presentar postulaciones para la siguiente elección en la misma circunscripción.

Además, los esfuerzos de esta ley fueron más allá de la mera tipificación. Se incluyeron cuatro estrategias gubernamentales para erradicar la relación entre el crimen organizado y las candidaturas, a través de los partidos políticos. Estas estrategias fueron (Uribe y Perdomo, 2016):

- i. establecer un portal unificado del historial de candidaturas;
- ii. crear comisiones electorales gubernamentales para facilitar la implementación de la ley y evitar que redes ilícitas interactúen con personas políticas;
- iii. implementar una unidad de recepción inmediata para la transparencia electoral, con el fin de facilitar la coordinación entre agencias y promover la eficacia de las comisiones electorales gubernamentales; y
- iv. crear una unidad especializada en delitos electorales.

---

población de Colombia, solo el 20.00 % consideró que dicha medida ayudó a depurar el financiamiento ilícito. Este punto resulta especialmente relevante, ya que evidencia que el mero endurecimiento de la legislación no es suficiente para combatir problemas estructurales.

El entramado normativo mencionado comenzó a manifestar sus resultados a los pocos años. En 2021, solo el 32.40 % de la población colombiana consideraba que el sistema de sanciones no había sido eficaz para garantizar la transparencia y moralidad en los partidos políticos (Monroy, 2021), lo cual muestra que tuvo un impacto positivo dentro del sistema político-electoral colombiano, o al menos en la percepción ciudadana.

Además, el rumbo trazado por esta serie de normas se ha complementado y perfeccionado con otras leyes posteriores. En 2017, mediante la Ley núm. 1864, el Poder Legislativo modificó el Código Penal para adicionar faltas contra los mecanismos de participación democrática y delitos electorales, entre los cuales destacan la financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, la violación a los topes de gasto en campañas, la elección ilícita de candidaturas y el tráfico de votos.

Colombia brinda una lección importante al mundo, en el sentido de que, al establecer responsabilidad sobre los partidos políticos y sus dirigencias, la vigilancia de las candidaturas se torna más efectiva, al efectuarse exhaustivamente por los propios institutos políticos.

### **e) El Salvador: uso de violencia selectiva**

El crimen organizado ha constituido uno de los principales problemas del país, debido a las diferentes pandillas que se formaron a finales del siglo xx. Dichos grupos criminales ocasionaron que, en 2015, se alcanzara un pico máximo de 100 homicidios por cada 100,000 habitantes.

La percepción de inseguridad entre la población pasó del 32.00 % en 2004 al 62.00 % en 2018, por lo que el combate a los grupos criminales se reveló como una de las principales necesidades del electorado (Castro y Kotti, 2022) y uno de los principales propósitos de la clase política.

A diferencia de otros países en los que el crimen organizado interfiere de forma generalizada en toda la elección para inclinar la balanza a favor de una candidatura, en el caso de El Salvador esto ocurre de forma selectiva. En esta nación, los grupos del crimen organizado ejercían influencia en la preferencia de las personas votantes mediante algunos de los métodos ya mencionados, como impedir que partidos o candidaturas específicas se postularan en territorios determinados o controlar qué partidos podían hacer campaña, pero de forma estratégica y focalizada.

Las pandillas negociaban con candidaturas la reducción de la tasa de homicidios que perpetraban antes de las elecciones —casi siempre, dos meses antes del día de la jornada electoral— para favorecer la percepción de la candidatura y garantizarle votos. En la misma tesitura, también ofrecían votos de sus integrantes y sus familiares a favor de una candidatura específica, cuestión que no es menor, ya que se estimó que el 8.00 % de la población total del país fue integrante o tiene relación directa con las pandillas.

Por otro lado, las pandillas modificaban también los índices de violencia para incentivar o desincentivar la participación del electorado. Es decir, si una candidatura era coaccionada por ellas o tenía su autorización para competir, las pandillas reducían los índices de violencia para que la población no tuviera miedo de salir a votar y participara en los comicios. En caso contrario —cuando la candidatura se oponía a sus intereses o no tenía permiso para competir—, multiplicaban los actos de violencia para atemorizar a la población y desincentivar su voto.

Además, cabe destacar que en muchas ocasiones los partidos requerían coludirse u obtener “permiso” de las pandillas para que la población pudiera votar a su favor. Ante estos problemas, Castro y Kotti (2022) proponen realizar ciertas acciones que, si bien ya no son aplicables en El Salvador, dada la notoria disminución de los índices de violencia, sí pueden ser valiosas para otros países, incluido México.

En primer lugar, proponen organizar las elecciones municipales de manera escalonada para asegurar la seguridad durante su desarrollo, concentrando a las fuerzas de seguridad de manera focalizada en ciertos puntos particularmente conflictivos.

En segundo lugar, sugieren reducir los incentivos de las personas políticas para negociar con grupos del crimen organizado, al minimizar los beneficios de coludirse, mediante el aumento de los niveles de seguridad.

Finalmente, recomiendan ciertas medidas para mejorar la calidad de las elecciones, como organizar las campañas electorales con la protección de fuerzas de seguridad; aumentar el número de mesas electorales y permitir que las personas votantes se registren en la que prefieran; y poner el voto electrónico a disposición de todas las personas.

## 5.4 Principales métodos y motivaciones del crimen organizado para incidir en las elecciones

El crimen organizado busca incidir en las elecciones a través de un sinnúmero de medios y estrategias, los cuales varían según la región, el nivel de presencia de redes criminales en un determinado Estado y el grado de competitividad electoral en cada demarcación. No obstante, a partir de lo expuesto en líneas anteriores y de la literatura especializada disponible, es posible advertir tres métodos principales:

a) **Violencia.** Desde sus orígenes, el crimen organizado ha tenido una asociación congénita con la violencia, utilizando este elemento para caracterizar su presencia y sus acciones. En ese sentido, el terreno político-electoral representa solamente un ámbito más en el que el crimen organizado ejerce violencia social.

Naturalmente, la violencia político-electoral se diferencia de la violencia general por los sujetos y el escenario en el que se ejerce —contra candidaturas, dirigencias partidistas, ciudadanía— a lo largo de todo el proceso, a lo que debe agregarse que existen diversas técnicas que utiliza el crimen organizado en cada etapa específica.

El crimen organizado puede utilizar violencia enfocada a controlar a las personas competidoras antes del inicio del proceso electoral. Este método de injerencia consiste en que el crimen organizado define, de diversas formas —desde sobornos hasta intimidaciones—, qué actores políticos serán quienes participen en el proceso respectivo.

Como bien lo advierte un estudio realizado por El Colegio de México (COLMEX), gran parte de los homicidios de actores políticos ocurrieron incluso antes del inicio de las campañas (Aguayo *et al.*, 2023), lo cual evidencia que el crimen organizado tiende a ejercer violencia preventiva dentro del ámbito político-electoral para conseguir sus objetivos.

Sin embargo, la violencia no se detiene en la etapa preelectoral. Como se ha advertido, este método puede ser utilizado a lo largo de todo el proceso, desde las campañas hasta el día de la jornada electoral.

b) **Financiamiento ilegal.** El crimen organizado también influye en este ámbito mediante el financiamiento de campañas de candidaturas afines a sus intereses. Esta forma de injerencia ha sido combatida por

las autoridades electorales mediante acciones de fiscalización; no obstante, sigue siendo un problema pendiente en México.

c) Viciar actos de las autoridades electorales o la voluntad popular. Otra vía de injerencia del crimen organizado consiste en viciar la voluntad y las acciones de las personas funcionarias y operadoras políticas, así como del electorado, mediante sobornos, condicionamientos o amenazas sistemáticas, sin llegar a la violencia física.

Estas acciones responden a tres principales motivaciones del crimen organizado para influir en las elecciones.

i) **Acceso a una posición privilegiada.** Los grupos del crimen organizado buscan tener injerencia en los procesos electorales con el fin de que, una vez concluidos y que la candidatura por ellos apoyada haya resultado ganadora, puedan obtener una posición de ventaja. Por un lado, dicha posición les facilita el acceso a información privilegiada, como estrategias de seguridad pública que serán implementadas en el territorio donde operan, lo cual les permite actuar y tomar medidas para minimizar su impacto. Por otro lado —y lo que es más grave—, les permite mover y utilizar a los órganos del Estado a su favor, al contar con personas funcionarias a su servicio, cuya actuación queda condicionada por el apoyo ilegal recibido para alcanzar el cargo.

En este supuesto, es común que legisladores con vínculos con estas organizaciones criminales se nieguen a aprobar leyes penales contundentes contra el crimen organizado, o que ciertas autoridades se vean obligadas a redirigir las acciones del Estado contra asociaciones rivales.

Dada la fragmentación reciente de estas organizaciones en México, esa posición de ventaja ya no solo se traduce en poder frente al Estado y otros grupos criminales, sino también frente a sus propios integrantes. En ese sentido, el control del gobierno se convierte en una ventaja interna que mantiene unido a un grupo criminal, al contar con personas servidoras públicas que representan un punto de apoyo para el éxito de sus actividades ilícitas.

ii) **Resguardo y protección.** El crimen organizado interviene en los procesos electorales para asegurar el funcionamiento de sus operaciones. A partir de la coacción sobre las personas políticas que integrarán la administración del territorio donde operan, garantiza un amplio

margen de maniobra para ejercer su dominio, además de la impunidad ante las fuerzas del orden público.

**iii) Acceso a recursos públicos.** La lucha global contra las drogas —que ha generado estragos en las finanzas de las células delictivas— y la necesidad del crimen organizado de diversificar sus mercados ilícitos han generado que estas organizaciones adviertan que la obtención de recursos públicos representa un nuevo ámbito en el cual vale la pena involucrarse (Rubio *et al.*, 2021).

Este fenómeno no solo se manifiesta a través de mecanismos tradicionales, como la concesión directa u obtención por concurso de licitaciones a empresas que pertenecen indirectamente al crimen organizado, sino también mediante estrategias como la malversación directa de fondos o el lavado de dinero con ayuda de las estructuras gubernamentales encabezadas por personas servidoras públicas popularmente electas que previamente impulsaron.

En ese sentido, el crimen organizado ha comprendido, en los últimos tiempos, que el acceso a cargos públicos no solo representa una ventaja frente a sus enemigos, sino también un nuevo mercado del cual pueden obtener beneficios. Este fenómeno trasciende la propia función electoral.

## 5.5 El crimen organizado y los procesos electorales en México

México es uno de los países más estudiados a nivel mundial en el análisis del fenómeno del crimen organizado, debido a su notoria presencia en diversos ámbitos. Como punto de partida de este apartado, es importante aclarar que la relación entre el crimen organizado y las elecciones tiene múltiples aristas: sociales, culturales e históricas.

Este capítulo analizará las generalidades más relevantes del fenómeno, con el fin de brindar un marco sólido del problema que enfrenta nuestro país y, posteriormente, esbozar algunas reflexiones y posibles propuestas de solución. Lo anterior, a partir de las acciones ya implementadas en México y algunas de las soluciones provenientes del escenario internacional.

### **a) Puntos de inflexión en la intervención del crimen organizado en las elecciones mexicanas**

La relación entre el crimen organizado y las elecciones en México tiene un origen relativamente reciente, específicamente en el último lustro del siglo xx.

Antes de ese momento, la democracia mexicana se encontraba limitada, como es ampliamente conocido, debido al control de un partido hegemónico. Este hecho, sumado a la escasa oferta y competencia política real de esos años, no representaba un entorno atractivo para que el crimen organizado intentara involucrarse en procesos electorales, ya que el solo hecho de hacerlo —desde la óptica y cálculo de las cabezillas criminales de la época— podría implicar grandes costos para los grupos delictivos que los dirigían.

Este panorama cambió a partir de 1994, por dos razones principales. La primera fue que, con la entrada en vigor de la reforma electoral de ese año y la subsecuente de 1996, la competencia política aumentó, al mismo tiempo que el partido hegemónico fue perdiendo presencia. Por otro lado, como consecuencia de la globalización, a través de la firma de tratados comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el crecimiento del poder y presencia de los grupos del crimen organizado se modificó de manera significativa.

Destacados especialistas electorales mexicanos, como Luis Carlos Ugalde, identifican en esta época el comienzo de la injerencia del crimen organizado en los procesos electorales. No obstante, en esos años dicha injerencia no era significativa para los resultados electorales, ni venía acompañada de actos de violencia, como sucede actualmente.

De hecho, si bien en esos años puede ubicarse el punto de partida de la intromisión del crimen organizado, el aumento de la violencia criminal no ha sido uniforme, pues según la región y el año, las cifras varían enormemente sin mostrar una tendencia creciente o decreciente clara.

El segundo punto de inflexión puede ubicarse entre 2006 y 2016, periodo en el que las políticas contra los grupos del crimen organizado se endurecieron y tuvo lugar la llamada “guerra contra el narco” (Bejarano, 2021). En esos años, los hechos de violencia eran comunes y variables.

A pesar de los graves actos de violencia —como asesinatos de candidaturas, secuestros y atentados en eventos públicos—, estos no eran percibidos como un problema significativo por las autoridades. Tan fue así que, en 2014, la intervención del crimen organizado en los procesos electorales aún era considerada como un fenómeno poco claro, cuyas repercusiones en la democracia eran “marginales” (Guerrero, 2014), ya que en esa época el número de candidaturas asesinadas no sobrepasaba las 10 por año (Hernández, 2020) y no se habían registrado hechos como la quema de urnas u otros similares, con la frecuencia de los procesos electorales más recientes.

Sin embargo, este panorama cambió drásticamente en 2018, cuando la violencia electoral alcanzó su pico máximo histórico hasta ese momento, al registrarse 574 eventos violentos en el ámbito político solo en ese año (Data Cívica, 2024). Estos abarcaron un gran número de conductas antisociales, desde intimidaciones, amenazas y secuestros, hasta atentados, masacres y asesinatos directos de candidaturas.

En cifras concretas, durante el proceso electoral 2017–2018 fueron asesinadas más de 152 personas políticas y 48 candidatos, además de registrarse diversos actos de desapariciones, quema de casillas, atentados en mítines, entre otros (Salazar y Nuche, 2018). Todo lo anterior dio lugar a que se consideraran como las elecciones más violentas en la historia reciente de México (Rubio *et al.*, 2021).

Lamentablemente, la escalada de violencia política de 2018 no fue un fenómeno aislado. Durante las elecciones de 2021, la cifra de personas políticas asesinadas disminuyó a 143 —reducción atribuida por especialistas a la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19 (Rubio *et al.*, 2021)—, con lo cual, aunque tuvo menor intensidad, el fenómeno de violencia durante los periodos electorales volvió a repetirse.

A pesar de la disminución de hechos antisociales en 2021, los actos de violencia política cometida por el crimen organizado seguían presentes. Reportes periodísticos e investigaciones académicas dejaron constancia de secuestros de candidaturas en el Estado de México<sup>11</sup>,

<sup>11</sup> Una candidatura por la alcaldía de Valle de Bravo fue privada de la libertad durante un mitin político, pocos días antes de la jornada electoral.

intentos de asesinato contra personas ganadoras en Guerrero<sup>12</sup>, robos de urnas y atentados en mítines en Guanajuato<sup>13</sup>, así como “operativos” emprendidos por el crimen organizado para mermar la efectividad del proceso electoral en entidades como Michoacán<sup>14</sup> y Sinaloa<sup>15</sup> (El Colegio de México, 2021). Todo lo anterior muestra la situación más reciente de un problema que, hasta hace menos de diez años, solo era considerado como algo “marginal”.

Incluso, durante el proceso electoral concurrente más reciente, la violencia político-criminal en contra de actores políticos mostró un incremento del 197.30 % en comparación con 2021 y del 132.70 % frente a 2018 (Integralia, 2024). Este panorama ha sido reconocido por diversas organizaciones, como puede verse en los datos recabados por Data Cívica sobre las agresiones contra actores políticos, al punto en que la organización reconoce que “el 2024 fue el año en el que registramos más víctimas de violencia político-criminal”, lo cual evidencia el estado actual de la violencia criminal en el entorno electoral (Data Cívica, s. f.).

La explicación sobre el aumento exponencial de los hechos de violencia es un tema sobre el que aún no existe consenso. En principio, una hipótesis podría atribuir el incremento de violencia a actos de “venganza” o represalias (Hernández, 2020) por parte del crimen organizado contra las fuerzas gubernamentales centrales que implementaron el endurecimiento de leyes y políticas contra estos grupos.

Otra posible explicación consiste en considerar los hechos de violencia electoral, así como los diversos actos para intervenir en las elecciones, como parte de una estrategia del crimen organizado para permear

---

<sup>12</sup> La camioneta de la persona ganadora de la elección en Pilcaya fue baleada en su trayecto hacia Ixtapan. Días después, volvió a ser interceptada y atacada con armas de fuego; nuevamente logró sobrevivir.

<sup>13</sup> Se registró un atentado durante un mitin contra una candidatura, el cual quedó grabado en video.

<sup>14</sup> El crimen organizado emprendió un “operativo” en diversos municipios el día de la elección, realizando acciones como el “embarazo de urnas”, el desalojo de representantes de partidos políticos y la quema de urnas.

<sup>15</sup> Se documentó una serie de actos coordinados —como amenazas, agresiones, levantones y el secuestro del secretario del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional— por parte del crimen organizado, con el propósito de desactivar, al menos, a un centenar de integrantes del equipo electoral de un partido político en Culiacán y Ahome durante la elección de 2021.

en las instituciones gubernamentales, con el fin de obtener ventajas y reducir la intensidad de las políticas y leyes anticrimen.

Si bien estas hipótesis podrían brindar cierta explicación del fenómeno, el caso de México tiene matices que lo vuelven particularmente complejo.

La intervención del crimen organizado en los procesos electorales de México se manifiesta, principalmente, en el ámbito local, específicamente en el municipal<sup>16</sup>. Al respecto, como bien demuestra un estudio del COLMEX, el 97.00 % de las víctimas de violencia política durante el proceso electoral 2020-2021 competían por puestos de elección local; situación similar a la ocurrida en 2018 (Aguayo *et al.*, 2023). Este indicador de violencia no parece ser aleatorio<sup>17</sup>.

Como indica Bejarano (2021), una de las consecuencias de la estrategia de seguridad implementada entre 2006 y 2016 para combatir al crimen organizado fue la fragmentación del control de estos grupos. Es decir, con el aumento del combate, los grupos criminales pasaron de ser estructuras centralizadas a células fragmentadas que cada vez dependían más del control del territorio local en el que estaban presentes, en este caso, los municipios.

De ahí que la violencia político-electoral se manifieste con mayor intensidad en el ámbito municipal. Si bien la relación entre violencia y elecciones no es uniforme en todas las demarcaciones, diversos estudios han logrado identificar algunos patrones o correlaciones, como el hecho de que los actos electoralmente violentos suceden, principalmente, en los municipios donde concurren dos elementos:

- i) alta competitividad electoral (El Colegio de México, 2021), y
- ii) marcada presencia criminal (Hernández, 2020).

<sup>16</sup> Sobre este punto, conviene hacer una aclaración. A lo largo de esta sección se describen principalmente hechos de violencia política. Si bien se reconoce que no es la única forma de manifestación de la injerencia —como se señaló previamente—, estos hechos son los que hacen más evidente la intervención del crimen organizado. Además, para la elaboración de lo expuesto, no solo se tomaron en cuenta los hechos descritos; también se consideraron investigaciones contra candidaturas por presunto financiamiento ilícito o vínculos con el crimen organizado, y todos estos datos coincidían con la hipótesis planteada.

<sup>17</sup> Es necesario destacar que, a la fecha en que se escribe este capítulo, no existe un estudio que refleje las particularidades del fenómeno descrito durante el proceso electoral 2023–2024, por lo cual gran parte de las conclusiones vertidas se realizan a partir de los análisis ya validados sobre procesos electorales previos.

La alta competitividad electoral tiende a generar olas de violencia criminal, ya que una posible alternancia política a nivel municipal representa un riesgo para los nexos de operación de los que depende el crimen organizado. El eventual triunfo de una candidatura que no esté alineada con un determinado grupo, o bien, esté coludida con un bando rival, podría significar el fin de su dominio sobre la zona y una merma en sus operaciones.

De ahí que se genere un incentivo perverso, en el que agentes criminales busquen aumentar la probabilidad de cambio de poder entre partidos políticos, con el fin de propiciar la interrupción de acuerdos político-criminales existentes y, con ello, que un nuevo grupo asuma el control (Center for the U.S. and Mexico, 2024); o bien, agentes que busquen frenar la alternancia política para no poner en riesgo el dominio de un grupo criminal sobre cierta zona.

Respecto del segundo tipo de competitividad —la criminal—, es necesario que esté presente para que se generen actos de violencia, ya que, por lógica, si no hay competencia entre grupos criminales y se encuentra garantizada la cooperación de las autoridades, no resulta necesario realizar actos ilícitos para asegurar el control que ya se tiene.

Como es de esperarse, a mayor número de organizaciones criminales presentes en un municipio, mayor es la probabilidad de que ocurran actos de violencia electoral y asesinatos de candidaturas. Incluso, en muchos casos, se ha identificado que los actos de violencia electoral no estaban necesariamente vinculados con una estrategia política por parte de los grupos criminales, sino que eran reflejo de la violencia generalizada en las comunidades, ocasionada por la competencia entre grupos criminales (Hernández, 2020).

Otro elemento que incide en una mayor prevalencia de violencia electoral en los municipios es la falta de control del Estado sobre ciertas comunidades, ya sea por cacicazgos regionales o, sencillamente, por una baja presencia de las autoridades en el territorio, por diversos factores (Bejarano, 2021). De ello depende también la frecuencia y gravedad de los actos de violencia político-electoral en una zona.

## **b) Una reflexión comparada entre nuestro país y los ya estudiados**

La falta de dominio del Estado en una región explica por qué la violencia se alza como un medio para tomar el control, algo que ha ocurrido de manera histórica (Asmann y Jones, 2001) y que parece repetirse en periodos electorales. Algunos autores han logrado comprobar que, en los periodos de confrontación abierta entre el Estado y el crimen organizado (Bejarano, 2021), así como en las regiones dominadas por cacicazgos (El Colegio de México, 2021), la violencia electoral aumenta, fenómeno similar al descrito en países como Níger.

En este punto, es evidente que México comparte problemas de violencia electoral con Italia y El Salvador, pero el hecho de que la violencia política ocurra principalmente en los municipios, durante el proceso electoral, es clave para comprender las particularidades a las que se enfrenta nuestro país.

Si bien Italia coincide con México en cuanto a que, a mayor competencia electoral y criminal, existe un aumento de violencia electoral —principalmente preelectoral, como se mostrará más adelante con estadísticas—, los niveles en los que se manifiesta son distintos. Mientras que en Italia la violencia electoral por parte de grupos del crimen organizado se enfoca especialmente en las elecciones nacionales, en México parece focalizarse en los municipios.

La diferencia en el ámbito territorial sobre el cual se centra la violencia criminal se debe a que, en Italia,

- i) los partidos nacionales son pocos y es fácil conocer su posición de antemano, contrario a los municipios, en los que resulta más complejo conocer la postura de las candidaturas sobre el crimen organizado, por la diversidad de partidos y aspirantes; y
- ii) es más difícil penetrar en las instituciones nacionales una vez que se llega al cargo, mientras que en los municipios es más sencillo, ya que las personas servidoras públicas de los ayuntamientos no suelen contar con gran protección.

Así, en Italia los grupos criminales centran su atención en los partidos nacionales en contienda, ya que durante el periodo electoral es el

momento en el que pueden beneficiar a la candidatura que más les convenga o disuadir a la que más les afecte, porque una vez en el cargo será extremadamente costoso coaccionar a la persona electa, debido a la protección que conlleva su función.

Lo anterior contrasta con las candidaturas municipales, pues al existir muchos competidores con posturas diversas y al tener menos protección las autoridades locales, los grupos criminales italianos encuentran un ambiente más sencillo para influir en una candidatura concreta una vez que gana la elección, en lugar de tener que coaccionar a todos los competidores.

Este panorama es muy diferente al de México, donde el crimen organizado centra sus esfuerzos en disuadir o persuadir a las personas operadoras políticas municipales, incluso antes de los procesos electorales.

Otra razón por la cual la violencia se manifiesta en diferentes esferas territoriales se debe a que, en México, los grupos criminales se encuentran fragmentados y dependen del control de las localidades para su operación y existencia. En cambio, en Italia —al no presentar una balcanización y regionalización tan marcada en sus grupos criminales como México— el crimen organizado no tiene una necesidad tan urgente de controlar los municipios.

En suma, mientras que en México la violencia se centra a nivel municipal por la necesidad de los cárteles de controlar localidades y el bajo costo que encuentran en ejercer violencia electoral y preelectoral en ese nivel, en Italia la violencia se manifiesta a nivel nacional, ya que:

- i) los procesos electorales son el momento de menor costo para coaccionar a las autoridades federales;
- ii) los grupos criminales encuentran mayor eficiencia en coaccionar a las autoridades municipales una vez que están en el cargo; y
- iii) al no tener una balcanización tan notable en sus grupos criminales, estos no tienen una necesidad urgente de controlar los municipios para garantizar su presencia y operación en el territorio.

Estas diferencias son esenciales y tienen relación con otros fenómenos particulares de México, como la prevalencia de violencia preventiva —elemento que será explicado más adelante—. Además, estas particularidades explican por qué los fenómenos se manifiestan de manera

diferente y tienen consecuencias distintas para ambos países, todo lo cual debe tenerse en cuenta al plantear posibles soluciones para esta problemática.

### **c) Injerencia del crimen organizado en los procesos electorales de México**

Lamentablemente, los métodos de injerencia del crimen organizado en México, hasta este momento, inciden en los resultados de las elecciones.

En primer lugar, en el 64.00 % de los municipios donde ocurrió el asesinato de una candidatura, el partido político rival al de la víctima obtuvo el triunfo. Otro fenómeno observado es que los márgenes de victoria en los municipios donde hubo asesinatos de candidaturas fueron sustancialmente mayores a la media nacional, llegando a superarla hasta por 15 puntos (Rubio *et al.*, 2021), lo que evidencia que los actos de violencia por parte del crimen organizado ya no son simplemente un fenómeno marginal, sino que tienen repercusiones reales y tangibles sobre los resultados electorales.

Este patrón de derrota del partido en el que militaba la víctima ocurre también en Italia. Todo parece indicar que la desafortunada situación de la candidatura fallecida continúa teniendo incidencia en la percepción del electorado sobre su sustituto, debido al ambiente de temor en la sociedad.

Por otro lado, el sustituto podría ser visto como una segunda opción que no posee necesariamente el mismo apoyo que la candidatura asesinada, además de que, en los hechos, debe incorporarse a una campaña a destiempo, lo que impacta en la equidad de la contienda.

A todo esto se suma la intimidación o desánimo sufrido por las personas militantes y el equipo de campaña del partido de la víctima, a raíz de su asesinato, lo que termina por incidir en los resultados poco favorables para esa opción política (Alesina *et al.*, 2019).

Asimismo, la violencia electoral no solo tiene repercusiones en el sentido de las votaciones. Integralia logró identificar que, en el 54.00 % de los municipios donde hubo asesinatos de aspirantes o candidaturas, se registró un porcentaje de participación electoral superior a la media nacional (Rubio *et al.*, 2021), con lo que es evidente que la

intervención del crimen organizado también influye en la participación del electorado.

Esta situación podría asemejarse a la descrita en El Salvador, donde los grupos criminales también utilizan el aumento o la disminución de la violencia para modificar la participación del electorado, solo que en ese país, a diferencia de lo que ocurre en México, la intervención de los grupos se presenta principalmente en las zonas donde la preferencia política está fuertemente marcada, mientras que en México aparece en aquellas donde existe mayor competencia electoral.

Una de las explicaciones de lo anterior podría extraerse de las conclusiones planteadas por Alesina y otros, quienes sostienen que, en los sistemas de representación proporcional, la violencia ocurre principalmente donde existe competencia y apoyo al contrincante del grupo que realiza el acto criminal, mientras que, en los de mayoría relativa, tiene lugar especialmente en los distritos indecisos (Alesina *et al.*, 2019). Esta hipótesis podría explicar por qué se manifiesta de manera diferente la violencia electoral en México en comparación con El Salvador.

Antes de continuar, es necesario precisar un punto esencial de este capítulo: la violencia ejercida por el crimen organizado durante un proceso electoral tiene lugar bajo una lógica preventiva. De hecho, el COLMEX logró identificar que, dentro de los procesos analizados, solo el 12.50 % de las víctimas recibieron amenazas antes de ser asesinadas (Aguayo *et al.*, 2023). Esto, sumado a que muchas de ellas ni siquiera lograron registrar su candidatura.

Lo anterior es coincidente con lo que ocurre en Italia, donde la mayor parte de la violencia es preelectoral (Alesina *et al.*, 2019). Sin embargo, México se caracteriza porque gran parte de los asesinatos ocurrieron antes de que iniciaran formalmente las campañas, destacando el alarmante número de víctimas con pretensiones políticas que fueron asesinadas previo a que siquiera iniciaran los procesos de registro de candidaturas.

Esta situación fue palpable en el proceso electoral concurrente más reciente, respecto del cual se documentó que, en diversas localidades, el crimen organizado ocasionó la renuncia sistemática de candidaturas y aspirantes. En Chiapas, 515 candidaturas renunciaron —29 de ellas ratificadas por motivos de inseguridad (Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, 2024)—, y en Michoacán,

34 candidaturas abandonaron la contienda por temor a represalias del crimen organizado (Camhaji, 2024), lo que muestra la tendencia de estas organizaciones al uso de violencia preventiva previa a los comicios.

La situación descrita hace evidente que en México, a diferencia de otros países como Italia, el crimen organizado encuentra en los actos de violencia una primera opción que, dado el bajo costo que representa ejercerla, la torna viable como medio para influir en los comicios municipales.

El uso de violencia preventiva por parte del crimen organizado es un factor sumamente relevante, especialmente al considerar las estrategias de seguridad para proteger a las candidaturas frente a la violencia política.

Otro aspecto que debe considerarse en relación con la violencia electoral en México es que los ataques del crimen organizado tienen como principal escenario los espacios públicos. De hecho, el 65.60 % de los asesinatos de actores políticos ocurrieron en esos lugares (Aguayo *et al.*, 2023). Esto no es casualidad, sino que constituye un mensaje calculado dirigido a los rivales políticos, al gobierno, a la población e incluso, como recordatorio, a las personas políticas previamente cooptadas.

Ahora bien, para entender mejor los alcances de este fenómeno, es necesario observar el caso de Italia, ya que en dicho país esta situación ha sido estudiada de manera más amplia y profunda.

En el país transalpino, la violencia preelectoral disminuye los esfuerzos del combate a la delincuencia porque, si bien es cierto que los asesinatos de personas políticas ocasionan una reacción de la opinión pública contraria a los grupos criminales, no menos verdadero es que estos ataques también tienen efectos inhibitorios en las autoridades electas respecto de la decisión de apoyar o proponer estrategias e iniciativas que combatan al crimen organizado (Alesina *et al.*, 2019), ante la evidencia de lo que podría sucederles en lo individual.

Por último, la violencia político-electoral también tiene repercusiones sobre las estrategias de campaña, dado que algunas candidaturas comienzan a hacer uso estratégico de versiones y acusaciones no comprobadas, con el fin de vincular a sus contrincantes con el crimen organizado.

Estas campañas de desinformación tienen como propósito desprestigiar a los contrincantes y asegurar la victoria (Tlatempa, 2017), lo

cual corrobora que la intervención del crimen organizado tiene repercusiones en diversos ámbitos de la democracia, cuyo alcance no se limita a su influencia en los resultados electorales ni a su intromisión en las instituciones de gobierno.

### **5.6 Los casos Michoacán (SUP-JRC-166/2021 y acumulados) y Tamaulipas (SUP-JRC-101/2022): la flexibilización probatoria para enfrentar el problema desde los tribunales**

A partir de lo antes expuesto, es posible afirmar que la intervención del crimen organizado en los procesos electorales ya no es solo un riesgo potencial para la democracia, sino una realidad innegable presente en muchos países del mundo, incluido México.

Ante el escenario de creciente violencia y actos que muestran la intención del crimen organizado de controlar, de manera cada vez más determinante, los procesos electorales, las autoridades mexicanas han tratado de implementar estrategias para contrarrestar este fenómeno, las cuales abarcan diversos ámbitos, entre ellos, de manera destacada, el judicial. En el ámbito electoral federal, son especialmente relevantes dos sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a las que se hace referencia a continuación:

#### **a) Caso Michoacán**

La primera de las sentencias corresponde al proceso electoral 2020-2021 en Michoacán, entidad federativa marcada por la presencia del crimen organizado y en la que históricamente ha existido una importante alternancia política, a diferencia de otras entidades federativas de México —separándose de la tendencia de partido hegemónico que prevaleció en muchos estados hasta hace poco—, pues el titular del Poder Ejecutivo saliente militó en el Partido de la Revolución Democrática y quien lo antecedió formaba parte del Partido Revolucionario Institucional.

En contexto, el 6 de junio de 2021 se llevaron a cabo las elecciones para la gubernatura del estado, las cuales se caracterizaron por

señalamientos y acusaciones de intervención del crimen organizado, especialmente durante la jornada electoral, en la que se denunciaron presuntos actos ilícitos cometidos de manera sistemática, como amenazas, intervención de grupos armados, expulsión de representantes de partidos políticos de casillas y quema de urnas.

A partir de estas presuntas irregularidades, tres partidos políticos que contendieron en coalición<sup>18</sup> denunciaron los hechos para solicitar la nulidad de la elección de gubernatura, principalmente por la intervención del crimen organizado en los resultados del proceso.

Sobre el particular, los partidos promoventes debían presentar pruebas directas y suficientes para demostrar dicha intervención, lo cual resultaba muy complicado ante el temor de represalias que desanimaba a posibles denunciadores de los hechos ilícitos.

La mayoría de las pruebas aportadas consistían en videos difundidos en redes sociales, reportajes o notas periodísticas. Bajo estas circunstancias, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que conoció en primera instancia del asunto, desestimó los argumentos presentados por los denunciadores y decidió confirmar la validez de la elección, al no existir pruebas contundentes.

Este caso llegó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en México— como un juicio de revisión constitucional, admitido bajo el número de expediente SUP-JRC-166/2021.

Como se sabe, si bien esta autoridad jurisdiccional tiene la facultad de declarar la nulidad de los votos de una casilla, distrito electoral, entidad federativa o incluso de la elección presidencial, bajo ciertos supuestos —entre ellos, violaciones graves a los principios rectores de la materia electoral—, en el caso analizado no existían pruebas irrefutables o plenas que le permitieran tener total convicción sobre la existencia de las presuntas violaciones denunciadas.

En la especie, aunque esta insuficiencia probatoria pudo haber servido como sustento razonable para que cualquier autoridad jurisdiccional desestimara el recurso, la Sala Superior decidió ir más allá y analizar las pruebas a la luz de estándares internacionales de derechos humanos,

<sup>18</sup> El PRI, el PRD y el PAN

mediante la adopción de la llamada prueba de contexto, la cual ha sido empleada en instancias regionales y mundiales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional, para reconstruir los hechos y llegar a la verdad en situaciones donde resulta altamente improbable hacerlo con pruebas directas.

Así, la Sala Superior optó por no compartir la valoración emitida por el tribunal local y consideró que los elementos probatorios aportados por las partes estaban intrínsecamente relacionados con el contexto de las irregularidades denunciadas; es decir, que el material probatorio ofrecido sí permitía identificar la existencia de ciertos hechos a partir de indicios.

De este modo —al observar que existían elementos contextuales suficientes para reconocer que en Michoacán se presentaron diversos acontecimientos de violencia atribuibles al crimen organizado durante el proceso electoral—, la Sala Superior reconoció, lo cual resulta significativo, que en este caso particular existían dificultades probatorias para acreditar los hechos denunciados a partir del estándar de prueba habitual. En ese sentido, se buscó facilitar el acceso a la justicia mediante la flexibilización de estándares o cargas probatorias.

A partir de dicha flexibilización probatoria, la Sala decidió analizar videos difundidos en redes sociales, reportajes de investigación y notas periodísticas para demostrar la existencia de la presunta violencia generalizada durante el 6 de junio por parte de grupos del crimen organizado.

Si bien los elementos aportados no lograban acreditar que existiera violencia generalizada el día de la elección en todo el estado, o siquiera en la totalidad de un distrito específico, lo cierto es que sí acreditaban la existencia de violencia focalizada en ciertos municipios.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> En específico, fue posible acreditar que:

- i) en el municipio de La Huacana, personas integrantes de grupos delictivos obligaron a la ciudadanía a votar a favor de una candidatura en particular. Asimismo, se les forzó a emitir su voto de manera pública en las casillas de Tierra Verde y El Lindero;
- ii) en Múgica, las representaciones partidistas —excepto aquellas vinculadas con la candidatura ganadora— fueron desalojadas de diversas casillas del municipio;
- iii) en Gabriel Zamora, civiles armados tomaron las boletas de las casillas 467, 468, 469, 477 y 478, las marcaron a favor de un partido político y las depositaron en las urnas; y
- iv) en Nuevo Urecho, grupos criminales implantaron un bloqueo —incluso dentro de la autopista— que afectó el desarrollo adecuado de la jornada electoral.

Así, la Sala concluyó que, a partir de los indicios presentados, era posible deducir que estas conductas afectaron la certeza, la seguridad jurídica y las condiciones para ejercer el derecho al sufragio de manera libre en algunas casillas. En consecuencia, se dejó sin efecto la votación recibida en todas las casillas mediante una nulidad radial —que no solo afectó aquellos centros de votación específicos donde se insertaron votos—.

Un total de 46,953 votos, es decir, el 2.71 % de la votación total emitida en estos cuatro municipios, fue restado del universo y se recompuso el cómputo, quedando 1,685,677 votos válidos. No hubo cambio de ganador, por lo que las irregularidades no resultaron determinantes para el resultado de la elección, y se procedió a su confirmación.

Por su parte —y esto constituye el tercer elemento relevante de esta sentencia—, la Sala Superior ordenó al Instituto Nacional Electoral que, como medida de no repetición, adoptara acciones y protocolos, en el ámbito de su competencia, para prevenir y actuar ante escenarios de riesgo en los procesos electorales.

Para cumplir con lo anterior, la Sala ordenó al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Celebrar convenios de coordinación con autoridades de seguridad pública y electorales para diseñar metodologías y planes de acción.
2. Generar mapas de riesgo.
3. Crear filtros de investigación aplicables a candidaturas, para que los partidos políticos y autoridades eviten la participación de personas vinculadas con grupos criminales.
4. Elaborar un protocolo de guía y actuación para salvaguardar la integridad de las personas servidoras públicas y de la ciudadanía en zonas con presencia del crimen organizado.
5. Celebrar foros y consultas con especialistas en seguridad.
6. Reglamentar una facultad de atracción correspondiente, para que el Instituto Nacional Electoral pueda asumir, en cualquier etapa, la organización de una elección en la que advierta la existencia de factores de riesgo por violencia atribuible a grupos criminales.

Lo resuelto por la Sala constituyó un parteaguas para los procesos electorales en México, por el análisis innovador adoptado en esta

resolución para reconocer y tratar de atender una realidad desafortunada que vive el país: la intromisión del crimen organizado en los procesos democráticos.

La trascendencia de la sentencia radica en tres aspectos:

1. Desde un punto de vista jurídico-procesal, la sentencia es relevante porque flexibilizó las cargas probatorias y adoptó la *prueba de contexto* como opción válida para llegar a la verdad de los hechos y facilitar el acceso a la justicia de los partidos que impugnaron los resultados de la elección, con el fin de no dejar impune la injerencia del crimen organizado.
2. Desde un punto de vista electoral, la sentencia es trascendente porque introdujo una nueva modalidad de nulidad radial como herramienta para contrarrestar el efecto del crimen organizado en los procesos electorales.
3. Finalmente, la Sala ordenó al Instituto Nacional Electoral coordinarse con autoridades de seguridad pública y de defensa nacional para prevenir futuros incidentes de esta naturaleza.

Ahora bien, cabe aclarar que, si bien se tuvo por acreditada la intervención del crimen organizado en este caso, la Sala Superior no declaró la nulidad de la elección estatal, pues los actos violentos únicamente tuvieron lugar de forma focalizada en ciertos ayuntamientos y, por lo tanto, sus efectos no fueron determinantes en el resultado electoral, elemento necesario para declarar la invalidez de los comicios.

En otros términos, a pesar de que se restaron los votos de los municipios donde hubo violencia, estos no eran suficientes para modificar el resultado de la elección.

### **b) Caso Tamaulipas**

Tal fue la relevancia de lo decidido por la Sala Superior en el caso Michoacán, que este criterio fue retomado tan solo un año después. En efecto, el 5 de junio de 2022 se llevó a cabo, en Tamaulipas, la elección de la titularidad del Poder Ejecutivo estatal, cuyo resultado fue impugnado.

Lo relevante de este caso es que los partidos promoventes alegaban una situación similar a la ocurrida en Michoacán, es decir, la intervención del crimen organizado. En esta ocasión, la Sala Superior decidió flexibilizar nuevamente el estándar probatorio —tal como lo hizo en el caso anterior—, con el fin de garantizar el acceso a la justicia de las partes denunciadas.

En este asunto tampoco se acreditó el elemento de determinancia, por lo que la Sala concluyó que no se actualizaban los requisitos necesarios para decretar la nulidad de la elección. No obstante, el caso constituye un ejemplo claro de que la flexibilización probatoria

- i) no es arbitraria ni aplicable bajo cualquier circunstancia, y
- ii) representa un estándar de maximización de derechos que permite el acceso a la justicia.

Los efectos más significativos de ambas decisiones radican en que el Tribunal Electoral reconoció una realidad social existente y se hizo cargo de ella, en el ámbito de su competencia como autoridad jurisdiccional, mediante la flexibilización probatoria, con el propósito de que los efectos perniciosos causados por la intervención del crimen organizado no quedaran impunes ni afectaran el resultado de los comicios.

## 5.7 Reflexiones finales

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, es necesario reflexionar sobre lo que pueden seguir haciendo las autoridades electorales y el resto del Estado mexicano para atender el grave problema que representa la intervención del crimen organizado en los procesos electorales.

De forma preliminar, debe destacarse que el combate al crimen organizado, incluida su injerencia en los procesos comiciales, constituye un fenómeno que compete a todas las autoridades del Estado, pero con mayor grado de responsabilidad a aquellas encargadas de la procuración y administración de justicia en el ámbito penal, al tratarse, en gran parte, de conductas que configuran delitos electorales.

En ese sentido, debe tenerse presente que la actuación exclusiva de las autoridades electorales es insuficiente para abordar o resolver de manera integral el problema, pues ello escapa al ámbito de su competencia constitucional y legal.

### **a) Acciones que competen únicamente a las autoridades electorales**

En principio, las autoridades electorales cuentan con dos herramientas relevantes para contrarrestar la intervención del crimen organizado en los procesos comiciales, como instancias encargadas de aplicar el orden jurídico que regula el acceso a cargos públicos:

- i) la nulidad de una elección, y
- ii) la fiscalización de ingresos y gastos de las candidaturas.

#### **1. Nulidades: continuar con la flexibilización probatoria**

La nulidad de elecciones constituye la herramienta más poderosa con que cuentan las autoridades electorales para neutralizar la intervención del crimen organizado en los procesos democráticos.

Dicha herramienta, sin embargo, debe aplicarse con cautela, según las circunstancias de cada caso y únicamente si la violencia o injerencia resulta determinante para el resultado de la elección, o si es de tal entidad que pone en entredicho los principios constitucionales que rigen los procesos electorales. De no aplicarse con prudencia, podría generarse un incentivo perverso en el que el crimen organizado busque intervenir no solo para beneficiar a una candidatura, sino también para invalidar cualquier elección que se desarrolle en favor de una opción política que no le resulte afín o conveniente.

En ese sentido, resulta loable mantener la línea jurisprudencial trazada respecto de la *prueba de contexto* y la nulidad radial, establecidas en 2021 y 2022 en los casos de Michoacán y Tamaulipas.

Lo anterior, porque la acreditación de dicho fenómeno mediante indicios constituye una visión práctica y realista por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante contextos extraordinarios, en los cuales no resulta sencilla la tarea de probar de forma

directa, debido al miedo social existente en muchas regiones del país que se encuentran histórica y profundamente azotadas por la violencia del crimen organizado.

Preservar dicha línea jurisprudencial resulta necesario, además, para comunicar a todos los actores inmiscuidos en una elección —tanto políticos como fácticos— la negativa de las autoridades electorales a permitir el acceso a cargos públicos mediante actos de violencia que quebranten la libertad del voto.

De hecho, el Instituto Neerlandés de Relaciones Internacionales (*The Netherlands Institute of International Relations*) ha sugerido que, si existe evidencia de una relación emergente entre actores políticos y redes criminales, las autoridades deben flexibilizar su actuación y adaptarse a los tiempos de las jornadas electorales (Uribe *et al.*, 2016), con lo que se deja en claro que el deber de las autoridades es ajustar sus mecanismos a los problemas de la realidad social que buscan resolver.

## 2. Fiscalización de ingresos y gastos

La academia ha identificado dos principales áreas de mejora para frenar el financiamiento ilícito de las campañas:

- i) combatir el elevado número de transacciones en efectivo, y
- ii) superar las limitaciones técnicas, operativas y de planeación del Instituto Nacional Electoral para afrontar este reto.

Tal es la magnitud del flujo en efectivo durante los procesos electorales que, en las elecciones de 2012, 2015 y 2018, se observó un aumento promedio de 40 874 millones de pesos que circularon durante los meses previos a la jornada comicial (Casar y Ugalde, 2019).

Es especialmente complicado para la autoridad identificar las transacciones en efectivo que tienen como fin el financiamiento ilícito de una candidatura, ya que, como indica la segunda gran área de mejora, el Instituto Nacional Electoral carece de la infraestructura e inteligencia necesarias para monitorear y rastrear dichas operaciones.

Para combatir este fenómeno, el sistema de fiscalización tendría que cambiar de lógica en su operación, pasando de un modelo basado en reportes de los propios partidos políticos y candidaturas —en el que se

analizan principalmente los gastos— a un modelo que refuerce la inteligencia financiera y se centre en monitorear los ingresos de los partidos, así como todas sus transacciones bancarias.

Ello requiere una reflexión profunda sobre el actual modelo de fiscalización. Precisamente, autoras y autores como Casar y Ugalde han señalado que el Instituto Nacional Electoral no posee, en términos fácticos, las capacidades necesarias para dar seguimiento a todo el dinero utilizado en las campañas (Hernández y Ugalde, 2020).

En ese sentido, a pesar de que el Instituto Nacional Electoral ha realizado una labor destacada en materia de fiscalización —sobre todo considerando las herramientas tecnológicas con las que cuenta para atender la gran carga de trabajo que le fue asignada desde la reforma de 2014—, es necesario comenzar a replantear qué aspectos de la función fiscalizadora pueden mejorarse, e incluso cuáles deben ser reformados.

### **i. Descentralización del sistema de fiscalización**

A pesar de las innovaciones tecnológicas ideadas por el Instituto Nacional Electoral —como el Registro Nacional de Proveedores, el Sistema Integral de Fiscalización, el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos, entre otros—, su labor sigue siendo superada, entre otras razones, por la gran carga de trabajo que representa dar seguimiento a todos los partidos políticos del país.

Al analizar las cifras, se observa que el Instituto pasó de revisar las operaciones e informes de siete partidos en las elecciones presidenciales de 2012 (Instituto Nacional Electoral, 2013), a 53 en las elecciones de gubernatura de seis entidades federativas en 2022 (Instituto Nacional Electoral, 2022).

La diferencia en la carga de trabajo es abismal, superando casi siete veces la original, lo cual da una pista de por qué, a pesar de las sofisticadas herramientas desarrolladas por el Instituto, la labor de fiscalización sigue siendo superada en algunas áreas.

En ese sentido, es necesario plantear la posibilidad de que la función fiscalizadora en el ámbito local regrese a los organismos públicos locales electorales —en caso de que se decida mantenerlos en el próximo ciclo de reformas electorales—, a fin de que las cargas de trabajo queden

mejor distribuidas y la autoridad fiscalizadora federal pueda realizar su labor con mayor detenimiento y exhaustividad.

Expertos en la materia han advertido que la mayor parte del financiamiento del crimen organizado a candidaturas ocurre en los municipios del país (Hernández y Ugalde, 2020), hipótesis que concuerda con lo señalado en este capítulo sobre la importancia del control municipal para los grupos delictivos. En ese orden de ideas, al regresar la facultad fiscalizadora a los organismos públicos locales electorales, se propiciaría una vigilancia más cercana, que permitiría combatir de manera directa el financiamiento ilícito en los municipios.

## **ii. Introducir inteligencia artificial en las labores de auditoría y revisión que lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral**

La inteligencia artificial ha demostrado ser sumamente efectiva en el procesamiento de grandes cantidades de datos y en la identificación de patrones. Por la sola naturaleza contable del sistema de fiscalización en materia electoral, es evidente que este recibe una enorme cantidad de información diaria de los partidos políticos, candidaturas y demás sujetos obligados, la cual debe ser revisada, en la mayoría de los casos, con gran rapidez.

Con el fin de facilitar dichas tareas de auditoría de ingresos y gastos, el Instituto Nacional Electoral debería considerar la incorporación de inteligencia artificial en sus procesos, como lo hace el Servicio de Administración Tributaria actualmente para identificar movimientos irregulares de recursos<sup>20</sup>. Implementar este tipo de tecnología permitiría al Instituto utilizar su capacidad de análisis y aplicar herramientas como la minería de datos (Murillo, 2014), con el propósito de realizar auditorías más profundas, revisar estados financieros, establecer patrones, entre otras funciones (Lascurain, 2020), que permitirían un seguimiento más amplio y eficaz de las operaciones financieras de los partidos políticos y, por ende, una mejor fiscalización.

<sup>20</sup> El Servicio de Administración Tributaria utiliza un *software* de inteligencia artificial basado en técnicas de *aprendizaje automático* (*machine learning*) para recopilar grandes volúmenes de datos provenientes de facturas electrónicas, formular tendencias, reconocer patrones, entre otras funciones.

### iii. Crear una división especializada

Por su parte, a fin de combatir la falta de estructura orgánica, el Instituto Nacional Electoral podría adoptar una estrategia similar a la de Italia, mediante la creación de divisiones especializadas y la organización de departamentos específicos para el combate al financiamiento ilícito proveniente del crimen organizado, los cuales cooperen con otras corporaciones financieras y de seguridad para agilizar las investigaciones y sus acciones.

La unidad especializada, en caso de ser creada, podría apoyarse en los sistemas de auditoría actuales y en los nuevos que deban desarrollarse a partir de inteligencia artificial, para cumplir cabalmente con sus labores de investigación.

El combate al financiamiento ilícito dentro de los procesos electorales —y fuera de ellos— es una cuestión esencial para contener los efectos negativos de la intervención del crimen organizado en la arena política. Como lo demostró una investigación realizada por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (*The Institute for Democracy and Electoral Assistance*) y la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (*The Global Initiative Against Transnational Organized Crime*) (Uribe y Perdomo, 2016), un entramado legislativo en materia de fiscalización<sup>21</sup>, por muy robusto que sea, no será efectivo mientras las instituciones encargadas de aplicarlo no cuenten con las capacidades necesarias para dar cumplimiento a la ley.

Para México, resulta difícil solucionar el problema del financiamiento ilícito, no solo por la falta de conocimiento, sino también por la creciente sofisticación del sistema. Así, para combatir este fenómeno, la investigación identifica que es necesario reforzar y coordinar las actividades de las autoridades electorales y de los organismos de seguridad e inteligencia.

---

<sup>21</sup> Este punto cobra especial relevancia al considerar lo sucedido en Colombia, donde, si bien el entramado normativo establecido en la Ley núm. 1475 estaba claramente orientado a combatir el financiamiento ilícito, la ausencia de instituciones sólidas impidió que se alcanzaran los resultados esperados.

## **b) Acciones y nuevas figuras que deben ser evaluadas por el legislador**

Existen otras acciones que deben ser consideradas por el legislador, a partir de las prácticas implementadas en otros países. Cabe precisar que el presente trabajo no se posiciona abiertamente a favor de ninguna de ellas, sino que ofrece su elenco con el propósito de que, a futuro, se evalúe la pertinencia de su inclusión en el sistema normativo y se adapte a la realidad de la nación.

### **1. Disolución de autoridades por nexos con el crimen organizado**

Puede evaluarse la posibilidad de regular la facultad de disolución de cabildos o de cualquier otra autoridad por nexos probados con el crimen organizado. Esta medida, como ya se explicó previamente, ha sido implementada en Italia —y ha encontrado buena recepción en otros países, como España—, a raíz de la creciente intervención de los grupos mafiosos en los procesos electorales.

Habría que estudiar la posible inclusión de esta figura en México, dadas las similitudes que se presentan en estos dos Estados. En ambos casos puede observarse a grupos criminales tomando el control, de manera cada vez más notoria, de ciertas partes del territorio nacional y de sus instituciones gubernamentales, una vez culminados los procesos electorales.

La incorporación de esta medida debe basarse en un diseño integral que evite no solo el acceso al cargo de personas ligadas al crimen organizado, sino también su permanencia una vez que han sido elegidas y se ha acreditado dicho vínculo, pues cada territorio sobre el cual el Estado pierde control a manos del crimen organizado —a través del uso y cooptación de sus instituciones— representa un acercamiento más hacia un país dominado por la delincuencia organizada.

Esta situación extraordinaria puede requerir medidas igualmente extraordinarias que hacen necesario repensar algunas figuras jurídicas, como el fuero constitucional, en cuanto a sus efectos en circunstancias tan particulares como la que ocupa a este trabajo.

El fuero es una figura que tiene su origen en el Reino Unido en el siglo XVI, época en la que los miembros del Parlamento y el monarca tenían constantes desencuentros, por lo que la Corona utilizaba su influencia y control sobre los órganos jurisdiccionales y policiales para censurar a los parlamentarios y frenar el desempeño de sus funciones (Espinosa, 2018).

Así, la figura del fuero surgió para mantener la independencia y autonomía de los poderes del Estado, particularmente de la función parlamentaria, a través del principio de inviolabilidad e inmunidad.

El principio de inviolabilidad hace referencia a que las personas funcionarias contempladas dentro de la prerrogativa del fuero no pueden ser perseguidas por las opiniones vertidas en el desempeño de su cargo. En la misma línea, el principio de inmunidad significa que no se puede proceder judicialmente contra las personas servidoras públicas sin agotar previamente un procedimiento en el que se les revoca el fuero —declaración de procedencia— (Gutiérrez, 2017).

México tiene una relación particular con el fuero, prerrogativa que ha estado presente desde la Constitución de Cádiz y ha tenido una gran cantidad de reformas y adiciones a lo largo de la historia del país. Actualmente, el artículo 111 constitucional establece que no se puede proceder penalmente contra las personas funcionarias mencionadas en ese precepto<sup>22</sup>, a menos que se haya emitido previamente la “declaración de procedencia”, procedimiento mediante el cual la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión retira la protección o fuero a la persona servidora pública a la que se imputa la comisión de un delito.

Cabe destacar que la regulación de esta prerrogativa es *sui géneris* en la legislación mexicana, en comparación con otros países, ya que: (i) no contempla excepciones a la figura; (ii) el número de personas funcionarias públicas amparadas por el fuero es bastante amplio; y (iii) no permite que se proceda penalmente por delitos federales en contra de las personas servidoras públicas que gozan del fuero, a menos que se emita previamente la mencionada “declaración de procedencia”.

A diferencia de México, países como España, Alemania y Francia contemplan la flagrancia como una causal de excepción para la aplicación del

---

<sup>22</sup> Los cuales suman 2537 funcionarios (Espinosa, 2018).

fuero. En la misma línea, los países mencionados establecen un número menor de personas funcionarias públicas amparadas por el fuero, por ejemplo, Alemania, nación en la que solamente se prevé el fuero —tratándose de los poderes públicos federales— para las y los integrantes del *Bundestag* (Parlamento), de la *Bundesversammlung* (Asamblea Nacional) y para el *Bundespräsident* (jefe de Estado) (Espinosa, 2018).

Por su parte, España y Francia consideran como sujetos de la prerrogativa a las y los diputados y senadores —615 y 925 personas funcionarias respectivamente— (Espinosa, 2018), un número mucho más reducido en comparación con las personas funcionarias contempladas por la legislación mexicana.

En Canadá, por ejemplo, el fuero no se aplica para la comisión de delitos debidamente probados y, en países como Nueva Zelanda o Sudáfrica, el fuero no contempla la inmunidad procesal de las personas servidoras públicas (Casar *et al.*, 2018), lo cual pone en discusión la amplitud de la prerrogativa en el caso de México.

Es importante aclarar que este apartado no propone desacreditar la prerrogativa del fuero, sino únicamente llama la atención sobre la necesidad de adaptar la figura a la realidad del país, a fin de que su uso no contribuya a la impunidad en ciertos casos de especial gravedad, como la asociación político-criminal con fines electorales.

Debe enfatizarse que esta garantía se encuentra ligada a la libertad de expresión y acción de actores políticos para evitar ser perseguidos o acallados por adversarios con poder gubernamental, pero no para solapar la cooperación de personas servidoras públicas con grupos antisociales.

En cuanto al tema central de este apartado, el establecimiento de una figura que contemple la disolución de ayuntamientos por nexos con el crimen organizado podría crear un incentivo mayor para que las personas servidoras electas se conduzcan conforme a la ley, so pena de perder el cargo si optan por cooperar y poner al servicio del crimen organizado la institución del Estado que se tiene a su cargo.

A su vez, esto eleva los costos de intervención para el crimen organizado, pues ahora, si se comprueba el nexo, su persona funcionaria cooptada sería destituida, lo cual no solo representaría una pérdida de recursos, sino también desestabilizaría las relaciones locales en las que se fundamentan sus operaciones y su cohesión interna.

Si bien el establecimiento de esta medida podría implicar la revisión de figuras constitucionales, Italia y España han demostrado que la disolución de ayuntamientos municipales es un procedimiento que puede coexistir con los valores democráticos del Estado de derecho.

Por una parte, Italia ha discutido la constitucionalidad de la disolución de ayuntamientos. Al respecto, la Corte Constitucional concluyó que dicha medida surge en un contexto en el que el Estado necesita garantizar el orden público y combatir la infiltración del crimen organizado, reforzando la protección de la legalidad y la autonomía dentro de las corporaciones locales (Corte Costituzionale, 1993). De ahí que sean necesarias decisiones y estrategias extraordinarias —de carácter administrativo—, cuya naturaleza preventiva y flexible puede asegurar que el crimen organizado no se infiltre en las instituciones gubernamentales.

Esta medida, como ha identificado el Consejo de Estado, a pesar de limitar derechos, no tiene fines represivos contra personas particulares; su objetivo es salvaguardar la integridad de la administración pública frente al crimen organizado (Pérez, González y Ramírez, 2011). Por ello, aunque el acto debe cumplir con los principios generales de motivación de los actos administrativos, cuenta con márgenes de apreciación más amplios que garantizan la seguridad jurídica de las personas frente al Estado.

Este razonamiento resulta sumamente relevante para el contexto mexicano, pues se alinea con la delimitación jurisprudencial y normativa del fuero, que ubica a esta prerrogativa como un mecanismo que protege la función administrativa, no a la persona funcionaria (Espinoza, 2018). Además, como ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fuero tiene como finalidad garantizar que las personas funcionarias públicas puedan desempeñarse con independencia (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005), lo cual coincide con la figura de disolución, que busca asegurar la autonomía de las instituciones locales frente al crimen organizado.

Por otra parte, España ha logrado identificar que esta figura no vulnera el principio de autonomía, ya que la disolución de ayuntamientos solo se aplica cuando se demuestra una actividad ilegal de la administración pública local y un contexto contrario a los intereses generales del país (Pérez, González y Ramírez, 2011). En consecuencia, únicamente en estos supuestos se justifica la intervención del gobierno central sobre la administración pública local y sus instituciones.

Esta justificación también encuadra en el contexto mexicano, donde, si bien los grupos del crimen organizado tienen su principal operación en los municipios, su presencia y los efectos negativos de sus actividades se manifiestan como un fenómeno generalizado en ciertas regiones del país que, de una u otra manera, afecta el interés público de la sociedad.

Finalmente, cabe precisar que la ventaja de estas figuras es que pueden constituir mecanismos de protección adicionales a la nulidad, pues mientras esta tiene su última aplicación con la declaración de validez de la elección, la disolución de ayuntamientos y la destitución de personas servidoras públicas son medidas vigentes a lo largo de todo el mandato, lo que fortalece el régimen de responsabilidades de quienes ejercen funciones públicas.

En conclusión, este mecanismo, regulado correctamente, podría constituir una opción para frenar la intervención del crimen organizado en los procesos electorales y en el ejercicio de la función pública.

Ante ello, se considera que el legislador mexicano debe responder a importantes preguntas, tales como: ¿quién decretará el levantamiento del fuero constitucional en estos casos, al comprobarse el nexo de una persona servidora pública de elección popular con el crimen organizado? ¿Será un mecanismo político o jurisdiccional? Si fuera político, ¿se seguiría el mismo procedimiento ya establecido o habría que crear otro? Si fuera jurisdiccional, ¿debe conocerlo una jueza o juez, una magistrada o magistrado de un tribunal, o corresponde a la Suprema Corte?

Por otra parte, habría que preguntarse, una vez destituida la persona funcionaria o todo el órgano respectivo, ¿quién asumiría el cargo? ¿Una figura provisional enviada desde el gobierno central, como en Italia; los cargos se reparten entre todos los partidos con presencia en el territorio, como ocurre en España; o el partido político ganador en el municipio envía un reemplazo?

¿Cuánto tiempo debe pasar entre el interinato y la elección extraordinaria? Y ¿qué sucede si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anula posteriormente la elección extraordinaria por violencia en ese mismo territorio?

## **2. Partidos políticos: hacia una mayor responsabilidad de las dirigencias**

Los partidos políticos en México son instituciones de gran peso para el funcionamiento de la democracia. Esto se debe a su papel en la articulación de intereses de la ciudadanía y en la conformación de plataformas indispensables para la postulación de candidaturas cada vez que se celebran procesos electorales.

De hecho, si se analiza la utilidad de los partidos con mayor profundidad, se observa que no solo proponen candidaturas en cada ciclo electoral, sino que también fungen como agentes relevantes de movilización social y como filtros para asegurar que quienes aspiran a ser postuladas o postulados cumplan con ciertos requisitos.

Es en este último punto donde los partidos políticos han mostrado una gran disciplina en el país, dado que, como lo destaca Hernández Huerta (2020), dicha disciplina interna ha permitido que México no muestre, hasta ahora, una tendencia clara de los partidos políticos a negociar espacios de poder público con el crimen organizado, situación que lo diferencia notablemente de otras naciones.

Sin embargo, más allá de ese hecho favorable, y observando la experiencia colombiana, resulta importante considerar a futuro el fortalecimiento del régimen de responsabilidades de los partidos políticos en caso de postulación de personas vinculadas con el crimen organizado. Para ello, se propone una acción de dos vías.

Por un lado, instar a los partidos políticos a que refuercen sus procesos internos de selección de candidaturas y de seguimiento de sus aspirantes, a fin de que, en caso de que alguna persona tenga nexos con el crimen organizado, no sea postulada por el partido para acceder a un cargo de elección popular.

Por otro lado, se propone que el Poder Legislativo busque instaurar un entramado normativo similar al establecido en Colombia, en el que se reconoció la responsabilidad penal de los partidos y de sus dirigencias por presentar candidaturas con nexos con el crimen organizado, así como establecer medidas que aumenten los incentivos para vigilar que sus integrantes no estén coludidos con grupos criminales, tales como:

- La prohibición de presentar candidaturas que previamente hayan tenido vínculos con el crimen organizado.
- La pérdida de escaños sin posibilidad de sustitución para el partido por haber postulado a una persona coludida con organizaciones criminales.

Al igual que en Colombia, esta estrategia debería ir acompañada de otras medidas, como el establecimiento de un portal unificado de historial de candidaturas.

La relevancia de implementar medidas de control desde este momento —aunque no exista un problema notorio actualmente— radica en la gran capacidad de adaptación del crimen organizado. A nivel internacional, se ha observado que en países donde los partidos políticos tienen gran peso sobre el sistema electoral, como en Italia, los grupos criminales tienden a buscar acceder a ellos, tarde o temprano, por diferentes vías, con el objetivo de asegurar la llegada de personas afines a sus causas. Incluso, en ocasiones, se ha llegado al grado de generar una auténtica simbiosis entre partido político y crimen organizado.

Es decir, mientras en el pasado las y los líderes de la mafia intervenían en los procesos electorales, ahora se observa una tendencia mundial en la que dichas personas comienzan a formar parte de los partidos políticos para utilizar estas instituciones —y sus ventajas, como la disciplina interna y la capacidad movilizadora de masas— como punto de partida para adueñarse del control político en una determinada zona. Esta situación, a pesar de haber ocurrido principalmente en Italia, muestra un panorama ante el cual podría enfrentarse México en el futuro.

### **c) Acciones que competen principalmente a los poderes ejecutivos en sus tres ámbitos**

Existen otras situaciones fácticas que deben ser atendidas, principalmente, por los poderes ejecutivos, no solo porque a ellos les corresponde, según la distribución de competencias prevista constitucionalmente, sino porque se trata del poder del Estado que posee los recursos para enfrentar esta problemática.

### **1. Recobrar la presencia del Estado: entre la autonomía y la presencia del centro**

Como se señaló en el apartado relativo a la descripción del problema, en México una de las causas principales de la violencia política-electoral es la falta de presencia estatal en zonas determinadas. A ello se suman: i) la existencia de diversos grupos criminales que se disputan el control de un mismo territorio y ii) cacicazgos regionales implantados en diversos municipios a lo largo del país, que impiden la consolidación de instituciones democráticas y del Estado de derecho.

Esta situación obedece, entre otras causas, a la incapacidad del Estado de proveer efectivamente los servicios básicos en un territorio sobre el cual carece de control, lo que implica que, ante dicho abandono, sean muchas veces los caciques regionales o criminales quienes brinden tales servicios, con el fin de adquirir cierta legitimidad frente a la población, en detrimento del propio Estado.

En ese sentido, es necesario que el Estado recupere su presencia en las zonas donde, histórica o recientemente, no mantiene el control fáctico. No obstante, la estrategia para retomar el control debe ir más allá de la intervención militar y de las fuerzas de seguridad, pues un plan basado en el enfrentamiento directo, como lo ha demostrado Giménez-Salinas (2021), solo genera más violencia en la zona, además de resultar sumamente ineficaz en regiones ya controladas por el crimen organizado.

En el fondo, lo que el gobierno debe buscar es integrar a las comunidades que, por una cuestión estructural, económica o social, han sido históricamente desplazadas, y debe proporcionarles todos los apoyos necesarios para que el crimen organizado deje de controlar y corromper *de facto* a las autoridades en esas zonas.

Lo anterior puede lograrse, a mediano y largo plazo, mediante políticas de desarrollo encaminadas a la construcción y cimentación de estructuras democráticas robustas que garanticen la participación política efectiva de las personas habitantes de estas comunidades y les brinden nuevamente confianza en el gobierno y sus instituciones.

El desarrollo del país debe ser integral, y esa integración debe estar bien sustentada, pues no solo se trata de otorgar autonomía a ciertas regiones o retirársela —ya que estas acciones pueden tener efectos

adversos, principalmente en las zonas donde los cacicazgos regionales ejercen un control casi total—. Por el contrario, lo que debe buscarse es un punto medio en el que las instituciones del Estado tengan presencia, generen confianza de las comunidades en sus autoridades, les proporcionen servicios públicos suficientes y, al mismo tiempo, garanticen su autonomía en los ámbitos que señalen las leyes.

Esta estrategia de integración de las comunidades, además de brindar estabilidad al sistema democrático y al Estado de derecho en la zona, beneficiaría al gobierno en términos generales, ya que reduciría el dominio y la legitimidad del crimen organizado frente al Estado, toda vez que las organizaciones criminales dejarían de ser la única opción de representación política y de suministro de bienes materiales.

Esto es sumamente relevante en el contexto mexicano, no solo porque la falta de presencia estatal y los diversos cacicazgos son dos factores que desembocan en la violencia político-electoral, sino también porque México ya presenta zonas en las cuales el crimen organizado está tan enraizado en la comunidad que comienza a desempeñar la función de operador político, como sucede en diversos municipios de Michoacán.

Para revertir esta situación pueden adoptarse estrategias como las sugeridas en Colombia (Uribe y Perdomo, 2016), consistentes en establecer vínculos con instituciones y centros de investigación que analicen los procesos internos de toma de decisiones de las comunidades mencionadas, a fin de establecer indicadores de democracia interna y evaluaciones periódicas que verifiquen el nivel de madurez institucional.

Otra opción es la creación de directorios permanentes que realicen ejercicios dentro de la comunidad para organizar redes de formación de liderazgos político-electorales (Monroy, 2021), que permitan impulsar a las comunidades históricamente excluidas o marginadas y, con ello, disminuir el papel del crimen organizado como operador político encargado de satisfacer sus necesidades.

En resumen, optar por involucrar nuevamente a las comunidades desplazadas para reimplantar la presencia y el gobierno del Estado es una medida que ya ha sido aplicada en países como Níger, donde, en términos generales, mostró buenos resultados en el fortalecimiento de los procesos democráticos y en la disminución de la presencia de los

grupos criminales y cacicazgos en las zonas afectadas por ellos. Todos estos elementos pueden ser muy útiles para cambiar la situación que prevalece en México en esta materia.

## **2. Estrategias de seguridad electoral: hacia la protección de aspirantes a cargos de elección popular y la flexibilización de requisitos para activar el protocolo de seguridad**

En primer lugar, conviene señalar que la estrategia de seguridad electoral, si bien constituye un acierto y una decisión adecuada por parte de las autoridades, presenta secciones susceptibles de perfeccionamiento que requieren atención para garantizar la seguridad de las personas aspirantes a cargos de elección popular.

Debe tenerse en cuenta que gran parte de la violencia político-electoral ejercida por el crimen organizado obedece a una lógica preventiva. Es decir, como ya se ha mencionado en páginas anteriores, la mayoría de los ataques ocurrieron en momentos previos al inicio de las campañas, contra personas aspirantes que aún no eran candidatas formales y sin que existiera una amenaza explícita.

En ese sentido, sería pertinente que las autoridades responsables de la seguridad pública flexibilicen los supuestos y los tiempos para otorgar la protección que requieren los actores políticos, considerando el elevado número de personas aspirantes asesinadas (Ponce, 2019). Igualmente, es necesario comenzar a prestar atención a las personas aspirantes y no solo a las candidatas y candidatos, a fin de garantizar su protección.

Por otro lado, dentro de la *Estrategia de Protección en Contexto Electoral* de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno de México (Gobierno de México, 2022), se considera necesario que exista una amenaza para activar la protección a candidaturas, elemento que debería repensarse para proteger efectivamente a las personas aspirantes frente al crimen organizado, a la luz de dicha violencia preventiva.

En segundo lugar, debe contemplarse la creación e implementación de políticas públicas y estrategias que contrarresten la violencia política ejercida durante las elecciones. Lo descrito en párrafos anteriores deja

en claro que la violencia electoral tiene múltiples matices y momentos, siendo el día de la jornada electoral uno de los más relevantes, pues, similar a lo que ocurría en El Salvador, el crimen organizado puede utilizar actos de violencia durante los comicios para modificar los niveles de participación y, con ello, los resultados electorales.

En ese sentido, es necesario que México comience a diseñar una estrategia para combatir este fenómeno. Para ello, se recomienda prestar atención a lo sugerido para El Salvador, en cuanto a la organización de elecciones municipales escalonadas en aquellos municipios altamente conflictivos, medida que permitiría que las fuerzas de seguridad abarcaran menos territorio y pudieran ser distribuidas de mejor manera.

Así, al distribuir las elecciones y las fuerzas de seguridad de manera estratégica, el crimen organizado tendría menor posibilidad de ejercer actos de violencia para intervenir en los procesos electorales, especialmente durante el día de la elección.

Respecto a la distribución de las fuerzas de seguridad en la jornada electoral, el método para su despliegue también debería ser analizado y planeado, a fin de crear el escenario con menor posibilidad de coacción sobre los elementos de seguridad.

Otra estrategia de seguridad pública que puede ser sumamente útil para la defensa de la democracia en el país es el mapa de riesgos y violencia de los municipios y entidades federativas.

Si dicha herramienta se implementara de manera adecuada y se actualizara constantemente, fortalecería las acciones de las autoridades, como ocurrió en El Salvador. En dicho país, el mapeo de riesgo ha constituido un punto sólido de partida para ubicar las zonas conflictivas y las regiones donde debe concentrarse la actuación coordinada de las autoridades durante el proceso electoral.

Asimismo, la decisión de reforzar las fuerzas de seguridad en los puntos identificados como conflictivos ha demostrado ser efectiva en Chile, Colombia y Ecuador. En estos países, aunque la medida no estaba enfocada al ámbito electoral, mostró resultados positivos al reducir la delincuencia en general —los homicidios se redujeron un 16.00 %, las lesiones un 9.00 % y el hurto de vehículos un 22.00 % (Ortiz, 2019)—, situación que podría trasladarse al contexto electoral para disminuir los actos de violencia en las comunidades más conflictivas.

Respecto de este último punto, es necesario destacar que la implementación de medidas que busquen garantizar la seguridad y eficacia de los procesos electorales, como el mapa de riesgo, debe aplicarse a lo largo de todo el proceso y no únicamente en una etapa específica.

Esta mención es sumamente trascendente, ya que muchas estrategias están basadas en su implementación durante el día de la elección, situación que, si bien es importante, no es la única que debe tomarse en cuenta. Debe garantizarse la integridad de todo el proceso.

Finalmente, es necesario recalcar que estas medidas deben aplicarse de manera generalizada, pero con especial atención en los municipios donde exista alta competitividad, baja presencia gubernamental y elevados índices de intervención del crimen organizado.

## Referencias

### Libros

- Aguayo, Sergio, *et al.* (2023). *Candidatos asesinados: Recomendaciones para la seguridad de los candidatos y candidatas a los cargos de elección popular en las elecciones de Coahuila y el Estado de México 2023*. El Colegio de México. <https://violenciaypaz.colmex.mx/archivos/UHVibGljYWNPb24KIDc4CmRvY3VtZW50bw==/Colmex-INE%20%20Protocolo%20Seguridad%20Candidatos.pdf>
- Arquilla, John, y Ronfeldt, David. (2001). *Networks and netwars: The future of terror, crime, and militancy* [Redes y guerras en red: El futuro del terrorismo, el crimen y la militancia]. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/MR1382>
- Casar, María Amparo, y Ugalde, Luis Carlos. (2019). *Dinero bajo la mesa*. Grijalbo.
- Espinosa Vargas, Juan. (2018). *Evolución histórica jurídica del fuero inmunidad en México: Su estado actual*. Tirant Lo Blanch.
- Giménez-Salinas, Andrea. (2021). La lucha contra el crimen organizado en Europa: Un caso de eficacia policial y judicial. En Blanca García y Santiago Alda (Eds.), *El Estado en América Latina ante el asedio del delito organizado* (pp. 201–250). Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Guerrero, Eduardo. (2014). Inseguridad pública y desafíos en materia electoral. En Luis Carlos Mola (Ed.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional* (pp. 551–573). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gutiérrez Mendoza, Octavio. (2017). *El juicio político y la declaración de procedencia en el derecho mexicano*. Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández Quinta, Sergio, y Ugalde, Luis Carlos. (2020). *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Morselli, Carlo. (2009). *Inside criminal networks* [Dentro de las redes criminales]. Springer.

- Monroy, Andrés. (2021). *Fortalecimiento de las organizaciones políticas tras una década de la Ley 1475 de 2011: ¿Objetivo logrado o tarea pendiente?* Instituto Nacional Demócrata. <https://www.partidocolombiarenaciente.co/web/wp-content/uploads/2022/12/10-anos-de-la-ley-1475-de-2011.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano: El fuero*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Uribe Burcher, Cristian, Briscoe, Ivan, y Goff, David. (2016). *Protecting politics: Deterring the influence of organized crime on political parties* [Proteger la política: Disuadir la influencia del crimen organizado en los partidos políticos]. International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/protecting-politics-deterring-the-influence-of-organized-crime-on-political-parties.pdf>
- Uribe Burcher, Cristian, y Perdomo, Camilo. (2016). *Protecting politics: Deterring the influence of organized crime on local democracy* [Proteger la política: Disuadir la influencia del crimen organizado en la democracia local]. International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/protecting-politics-deterring-the-influence-of-organized-crime-on-local-democracy.pdf>

### Publicaciones periódicas

- Alesina, Alberto, Piccolo, Sebastiano, y Pinotti, Paolo. (2019). Organized crime, violence, and politics [Crimen organizado, violencia y política]. *The Review of Economic Studies*, 86(2), 457-499. <https://doi.org/10.1093/restud/rdy036>
- Bejarano, Rubén. (2021). Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México. *Política y Gobierno*, 28(1). <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1272/1048>
- Camhaji, Elías. (2024, marzo 24). Michoacán se queda sin candidatos: 34 aspirantes se bajan de la elección por miedo a la delincuencia. *El País*. <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-03-25/michoacan-se-queda-sin-candidatos-34-aspirantes-se-bajan-de-la-eleccion-por-miedo-a-la-delincuencia.html>

- Casar, María Amparo, de Luna Jiménez, Jorge, Aguilar Méndez, Verónica, y Alvarado Andalón, Rodrigo. (2018). El fuero en México: Entre inmunidad e impunidad. *Política y Gobierno*, 25(2). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372018000200339](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372018000200339)
- Center for the U.S. and Mexico. (2024). *Mexico Country Outlook 2024* [Perspectivas de México 2024]. Baker Institute. <https://www.bakerinstitute.org/research/mexico-country-outlook-2024>
- Cordini, Nicolás Sebastián. (2017). El “crimen organizado”: Un concepto extraño al derecho penal argentino. *DIREITO GV*, 13(1), 344–355. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201713>
- Data Cívica, México Evalúa, y Animal Político. (2024, abril 19). *Votar entre balas: Entendiendo la violencia político-criminal en México*. <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>
- El Colegio de México. (2021). *El crimen organizado en el proceso electoral 2021*. Seminario sobre violencia y paz. <https://violenciaypaz.colmex.mx/archivos/UHVibGljYWNPb24KIDY2CmRvY3VtZW50bw==/El%20crimen%20organizado%20en%20el%20proceso%20electoral%202021%20-%20México.pdf>
- El Colegio de México. (2023). *Candidatos asesinados: Recomendaciones para la seguridad de los candidatos y candidatas a los cargos de elección popular en las elecciones de Coahuila y el Estado de México 2023*. Seminario sobre violencia y paz. <https://violenciaypaz.colmex.mx/archivos/UHVibGljYWNPb24KIDc4CmRvY3VtZW50bw==/Colmex-INE%20%20Protocolo%20Seguridad%20Candidatos.pdf>
- Hernández-Huerta, Víctor Alejandro. (2020). Candidatos asesinados en México: ¿Competencia electoral o violencia criminal? *Política y Gobierno*, 27(2), 1-30. <http://orcid.org/0000-0002-8440-308X>
- Herrera, Sebastián. (2016). El concepto de crimen organizado: Ciertos elementos para una mayor concreción. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 7(1), 57-82. <https://derechoycienciapolitica.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/156/340>
- INE. (2022, julio 20). Concluye INE fiscalización de campañas de elecciones 2022 en seis entidades del país. *Central Electoral*. <https://centralelectoral.ine.mx/2022/07/20/concluye-ine->

fiscalizacion-de-campanas-de-elecciones-2022-en-seis-entidades-del-pais/

- Lascurain Farrell, Fernando. (2020). La inteligencia artificial y la ley antilavado en México. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 4(14), 175-186. <https://doi.org/10.57042/rmcp.v4i14.440>
- Ortiz, Manuel. (2019). Estrategias de intervención para disminuir la violencia y la delincuencia: Avances y desafíos en República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 44(3), 51-67. <https://doi.org/10.22206/cys.2019.v44i3>
- Pérez Francesch, Joan, Cocciolo, Enrico, y Eyre de Lorenzo, José. (2011). Disolución de los ayuntamientos en España y corrupción sistemática. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (305), 299–324. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461194003>
- Ponce, Aldo. (2019). Violence and electoral competition: Criminal organizations and municipal candidates in Mexico [Violencia y competencia electoral: Organizaciones criminales y candidatos municipales en México]. *Trends in Organized Crime*, 22, 231-254.
- Rubio, Carlos, Velasco, Daniela, Vega, Jorge, Reyes, Mariana, y Altamirano, Natalia. (2021). *Crimen organizado y el proceso electoral 2020–2021*. Integralia Consultores. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/06/Crimen-organizado-y-el-proceso-electoral-2020-2021-1.pdf>
- Sangaré, Ibrahim. (2021). Hibridación del terrorismo y crimen organizado desde África occidental hasta América Latina vs derechos humanos. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 7(13).
- Zabyelina, Yuliya. (2023). Revisiting the concept of organized crime through the disciplinary lens of economic criminology [Revisitando el concepto de crimen organizado desde la perspectiva disciplinaria de la criminología económica]. *Journal of Economic Criminology*, 1. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2949791423000179>
- Zicaro, Diego Valentín. (2013). La disolución de los órganos de gobierno. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 30, 459–482. [https://dehesa.unex.es/bitstream/10662/11244/1/0213-988X\\_30\\_459.pdf](https://dehesa.unex.es/bitstream/10662/11244/1/0213-988X_30_459.pdf)

## Otras publicaciones

- Castro, Eleno, y Kotti, Randy. (2022). *Saving democracy: Reducing gang influence on political elections in El Salvador* [Salvar la democracia: Reducir la influencia de las pandillas en las elecciones políticas en El Salvador] [Tesis doctoral, Universidad de Harvard]. [https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/degree%20programs/MPAID/files/Castro%2C%20Eleno%20%26%20Randy%20Kotti\\_SYPA.pdf](https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/degree%20programs/MPAID/files/Castro%2C%20Eleno%20%26%20Randy%20Kotti_SYPA.pdf)
- Corte Costituzionale. (1993). *Sentenza n.º 103/1993* [Sentencia n.º 103/1993].
- Decreto Legislativo 276 de 2000. (2000, agosto 18). *È approvato l'unito testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, composto di 275 articoli* [Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de los entes locales]. Italia.
- Data Cívica, México Evalúa, y Animal Político. (2024). *Violencia en elecciones de 2024 superó la de 2018 y 2021*. [https://media.datacivica.org/pdf/Comunicado\\_Democracia%20Herida\\_2julio%20\(1\).pdf](https://media.datacivica.org/pdf/Comunicado_Democracia%20Herida_2julio%20(1).pdf)
- Gobierno de México. (2022, junio 10). *Estrategia de protección en el contexto electoral*. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/documentos/estrategia-de-proteccion-en-el-contexto-electoral?idiom=es>
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. (2024, mayo 19). *Registra IEPC 515 renunciadas ratificadas a candidaturas, 29 por motivos de inseguridad*. <https://www.iepc-chiapas.org.mx/comunicados/3668-registra-iepc-515-renunciadas-ratificadas-a-candidaturas-29-por-motivos-de-inseguridad>
- Integralia. (2024). *Reporte final de violencia política: Balance poselectoral 2023–2024*. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2024/07/Reporte-final-de-violencia-politica-de-Integralia.-.pptx-1.pdf>
- Legge 55 de 1990. (1990, marzo 19). *Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale* [Nuevas

- disposiciones para la prevención de la delincuencia de tipo mafioso y otras formas graves de peligrosidad social]. Italia.
- Ley 1475 de 2011. (2011, julio 14). *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.130. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/media/1379/ley-1475-de-2011.pdf>
- Ley 1864 de 2017. (2017, agosto 17). *Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática*. Diario Oficial No. 50.329. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30033051>
- Murillo, Luis. (2014, mayo 5). *Inteligencia artificial aplicada en la prevención y detección de lavado de activos y financiamiento del terrorismo* [Archivo PDF]. <https://felaban.s3.amazonaws.com/noticias/archivo20141107151058PM.pdf>
- Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)
- Salazar, Rodrigo, y Nuche, Andrés. (2018). *La violencia política en el proceso electoral 2017–2018* [Archivo PDF]. <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/atlas-2020/720-la-violencia-politica-en-el-proceso-electoral-2017-2018/file>
- Santos Toledo, Blanca, y Urbina Herrera, María Yuliana. (2018). *Delincuencia organizada y lavado de dinero: Repercusiones socioeconómicas en México (Primera parte)*. *Visión Criminológica-Criminalística*. [https://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/1901/articulos/Articulo06\\_Delincuencia\\_organizada\\_y\\_lavado\\_de\\_dinero\\_repercusiones\\_socio-economicas\\_en\\_Mexico\\_Primera\\_Parte.pdf](https://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/1901/articulos/Articulo06_Delincuencia_organizada_y_lavado_de_dinero_repercusiones_socio-economicas_en_Mexico_Primera_Parte.pdf)

Tlatempa, Sandra. (2017). *Los partidos políticos ante la violencia del crimen organizado: Estudio de las elecciones para alcalde en un municipio de Jalisco* [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México]. [https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/119/1/Tlatempa\\_S.pdf](https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/119/1/Tlatempa_S.pdf)

## Comunidades en línea

- Agencia Periodismo Investigativo. (2024, abril 30). *Rodrigo Lara Bonilla: Hoy hace 40 años fue asesinado, así fueron sus últimos días*. Agencia de Periodismo Investigativo. <https://www.agenciapi.co/noticia/de-memoria/rodrigo-lara-bonilla-hoy-hace-40-anos-fue-asesinado-asi-fueron-sus-ultimos-dias>
- Asmann, Parker, y Jones, Katie. (2021, enero 29). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2020*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/>
- Datosmacro.com. (s. f.). *Níger: Economía y demografía*. Expansión. <https://datosmacro.expansion.com/paises/niger>
- Data Cívica. (s. f.). *Los datos: Votar entre balas*. <https://votar-entre-balas.datacivica.org/datos-votar-entre-balas>
- Dudley, Steven. (2016, marzo 23). *Élites y crimen organizado: Marco conceptual – Crimen organizado*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-marco-conceptual/>
- El Colombiano. (s. f.). *Galán caminaba a la presidencia y el crimen lo detuvo*. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/medellin-es-mas-que-pablo-escobar/asesinato-de-luis-carlos-galan>
- Instituto Nacional Electoral. (2013, diciembre 19). *Formatos de informes anuales (IA) de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio 2012*. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle\\_Informes\\_Anuales\\_Fiscalizacion-id-626492b6880bb310VgnVCM1000000c68000aRCRD/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Informes_Anuales_Fiscalizacion-id-626492b6880bb310VgnVCM1000000c68000aRCRD/)

Kreyenbuhl, Thierry. (1992, agosto 30). *La mafia y la política italiana*.

El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-190094>

López, Carlos, y Sevillano, Omar. (s. f.). *Balance político de la*

*parapolítica* [Archivo PDF]. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/69F6C51CA956903205257E000071B71B/\\$FILE/Balance\\_de\\_la\\_Parapoltica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/69F6C51CA956903205257E000071B71B/$FILE/Balance_de_la_Parapoltica.pdf)



Las democracias a nivel mundial enfrentan retos comunes como consecuencia de los tiempos actuales. La digitalización, la globalización y la Inteligencia Artificial que definen a este siglo exigen un modelo de comunicación política más flexible que propicie una mayor circulación de ideas, un sistema de votación electrónica generalizada que sea ágil y un sistema de justicia moderno, capaz de responder a la gran cantidad de conflictos postelectorales que existen.

Sin embargo, también es necesario plantar cara a los desórdenes informativos potenciados por la Inteligencia Artificial generativa que están vulnerando el voto informado, así como el fenómeno del crimen organizado que amenaza el libre sufragio de la ciudadanía.

Cada uno de esos cinco temas es abordado con un enfoque analítico y propositivo para encarar los desafíos contemporáneos que ha traído esta época a la función electoral.



<http://www.te.gob.mx/editorial>