

OPINIÓN JURÍDICA

Silao de la Victoria, Guanajuato. **13 de mayo de 2020.**

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI del artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* (en adelante la *Ley Orgánica del Tribunal*) está facultado para emitir opinión jurídica de iniciativas o proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado, que sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la *iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*.

Los comentarios que integran el presente documento, en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa, solo constituyen opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. El 11 de mayo de 2020, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el apartado anterior- en la Secretaría General de Acuerdos, para efecto de opinión jurídica de este Tribunal y posteriormente recibido de nueva cuenta en la Oficialía de Partes el 13 de mayo de 2020.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con motivo del inicio de un brote de neumonía denominado COVID-19 (coronavirus) en China, y que posteriormente fue declarado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. Es un hecho público y notorio que el Pleno y el Consejo Administrativo del Tribunal, en seguimiento a las recomendaciones de la OMS y el Gobierno de México, para salvaguardar la salud, a fin de evitar el contagio y propagación del virus mencionado, determinó adoptar una serie de medidas sanitarias necesarias, por lo que en Sesiones Extraordinarias de Pleno consensó la suspensión de actividades jurisdiccionales a partir del 18 de marzo y hasta el 29 de mayo de 2020, en consecuencia, el Consejo Administrativo implementó el sistema de guardias del Tribunal.

Con base en la situación excepcional anterior, se turnó a los Magistrados del Tribunal, la Iniciativa objeto de opinión jurídica a través del correo institucional a fin de que tuvieran conocimiento, realizarán los comentarios que considerarán pertinentes y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva, con fundamento en lo previsto

por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria número 15, celebrada el 13 mayo de 2020, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, y se remitió un tanto de la Iniciativa a los Magistrados que lo integran, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*; en consecuencia, se conformó la actual **opinión jurídica**.

Por lo que, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los Magistrados de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, mediante Sesión Extraordinaria de Pleno número 12, celebrada el 14 de mayo de 2020, se aprobó este documento, en los términos que más adelante se detallan.

-DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-

Como acertadamente se establece en la iniciativa que nos ocupa, resulta innegable la importancia del Tribunal Estatal Electoral en la vida jurídica y democrática del estado, por lo que la actualización en sus procesos y su normativa es esencial para que se adecúe a una realidad tangible en pro de la ciudadanía y de la modernización de la administración. Ante esto, el adaptarse a las nuevas tecnologías de la información resulta esencial, ya que el uso de las mismas permite acercar la justicia a todos en la atención y agilización del trámite de los juicios que se desarrollen en la materia electoral.

La substanciación de los juicios de manera electrónica ya se ha venido fortaleciendo en el Estado y probado que está permite mayor eficiencia en la labor jurisdiccional aprovechando los avances tecnológicos, por lo que se brinda un mejor servicio de impartición de justicia al reducir traslados y costos, tanto a ciudadanos como autoridades.

Por lo expuesto, es loable que la iniciativa en materia electoral busque contar con un sistema de justicia en línea, puesto que como en la misma se señala, en el Estado de Guanajuato, mediante la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma electrónica Certificada para el Estado de Guanajuato y sus Municipios¹ ya se encuentran sentadas las bases para hacer uso de los medios electrónicos.

De manera particular, la exposición de motivos, en el párrafo primero de la hoja 5, señala que la reforma va enfocada en dos sentidos, el uso de la notificación electrónica y la implementación del juicio en línea para la protección de los derechos político electorales

¹ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 110, Segunda Parte, de fecha 9 de julio de 2004. Última reforma publicada en el mismo medio, número 91, Tercera Parte, el 07 de junio de 2013.

del ciudadano, sin embargo, ni en la misma exposición, ni en los artículos transitorios se establece si la notificación en esta modalidad será llevada a la par del desarrollo del juicio en línea, o por separado, ya sea en un primer momento o hasta que se active la variante del juicio en línea, pues se entiende que la notificación bajo estas tecnologías en el proceso actual podrá ser implementada desde la entrada en vigor de la reforma, que será al día siguiente de su publicación e incluso permite concluir, que el juicio en línea también.

De ser así, se debe tener en consideración esta segmentación de temas, porque dicha modalidad de comunicación podrá hacerse en el proceso actual, ahora bien, sí la intención del legislador fue esa, entonces surge la interrogante de si ya se cuenta con las acciones necesarias para su implementación (infraestructura sobre medios electrónicos, procedimiento y medidas para el uso de los certificados de firma electrónica, y su correspondiente organización administrativa, entre otros pormenores), o se tendrán al momento de su publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado.

De no ser esa la intención, es decir, si la notificación entrará a la par de la implementación del juicio en línea, entonces, debe aclararse y preverse esa situación en los artículos transitorios, por ser acciones diversas aun y cuando serán complementarias una de la otra.

Asimismo, en tal sentido no se hace una distinción en los artículos transitorios, de que por una parte la reforma entre en vigor al día siguiente de su publicación, pero respecto de la regulación del órgano interno de control, y por otra parte, regule un espacio de tiempo para la implementación del juicio en línea, ya que como se ha mencionado requerirá de una programación en el gasto, de acciones de adquisiciones y prestación de servicios, desarrollo de la plataforma o base de datos, instalación de nuevos equipos (de ser el

caso), acciones de prueba, capacitación del personal, difusión externa y seguramente otras que podrán surgir durante la organización que para tales efectos prevea el Tribunal Electoral del Estado.

Tocante a la propuesta de designación del titular del Órgano Interno de Control, propuestos en la iniciativa, debe procurarse su armonización.

Para cerrar con los comentarios de la exposición de motivos, en lo concerniente a lo dispuesto por el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, debe considerarse que aun y cuando en la iniciativa que nos ocupa se indica que no existe un impacto administrativo y presupuestal, no se está considerando que la introducción del juicio en línea (muy seguramente) requiere de cambios estructurales tanto en los procesos como en la organización institucional así como en implementar sistemas especiales para darle marcha, es decir, demandará de una planeación y de un presupuesto específico para que su implementación tenga éxito.

Es decir, al hacer uso de medios electrónicos, deben implementarse nuevos sistemas informáticos que traen aparejadas erogaciones que son necesarias respecto a la adquisición e incluso desarrollo de software, así como en capacitaciones para el uso del mismo, a los funcionarios que deberán hacerse cargo de esta nueva herramienta tecnológica. Por tanto, la creación de un sistema de buzón electrónico, notificaciones electrónicas y el juicio en línea sí genera (muy seguramente) un impacto económico en el ente receptor de la reforma, pues dicho sistema debe ser creado con ciertos requerimientos y conlleva un mantenimiento por expertos en la materia informática.

Bajo esta lógica, y con base en la conclusión de que el juicio en línea para la protección de los derechos electorales del ciudadano

será (por decirlo de una manera) un reflejo de este proceso que hoy es palpable materialmente, pero que con esta reforma se busca trascienda a la implementación de las tecnologías de la información y de la comunicación, de tal manera que en un futuro inmediato será segmento de las bases de datos de los medios electrónicos que se programen, desarrollen y que se almacenen en dispositivos también electrónicos. Y que procuren los principios que la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Certificada para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece en su artículo 4, dotando de una validez y eficacia plena respecto al uso de la firma de los funcionarios que intervendrán en la sustanciación del juicio en su modalidad electrónica, firma que ahora será certificada (según prevé la Ley antes citada), luego entonces, para que permitan su plena eficacia jurídica en la relación que se va a generar entre las partes y el órgano jurisdiccional, la aplicación de este tipo de tecnologías en los procedimientos seguidos en forma de juicio, se reitera obligada la procuración de los principios ahí establecidos (neutralidad tecnológica, equivalencia funcional, autenticidad, conservación y confidencialidad).

Luego entonces, a partir de la experiencia de este Tribunal en el uso de las tecnologías de la Información y la Comunicación para agilizar, accesibilizar y simplificar el acceso a la justicia administrativa y fiscal en nuestro Estado, se sugiere en un primer término reconsiderar que la reforma requerirá para su materialización el desarrollo de un sistema de información (software), que muy probablemente implicará la adquisición de diversos elementos físicos o materiales que lo constituirán (**servidores –o hardware-**), redes informáticas, entre otros implementos), principalmente para el uso de la firma electrónica certificada, circunstancias propias que podrían implicar un impacto administrativo y presupuestario a mediano o largo plazo, de ahí es que se sugiere su ponderación en cuanto al desarrollo de los supuestos del artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

-DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LEY-

La propuesta de iniciativa consta de la reforma de varios dispositivos de la actual Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, así como de la adición de 17 diecisiete artículos que comprenden el nuevo Capítulo XIII denominado **“Del juicio en línea para la protección de los Derechos Político-Electorales de los ciudadanos”**.

Es necesario destacar que en materia electoral, esta propuesta de adición del juicio en línea es progresista, ya que a nivel federal el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación precisamente acaba de aprobar esta modalidad, el día 13 de mayo de 2020², empero, ya existían visos anteriormente en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³, en su Título Quinto al referir de manera muy breve lo relacionado al *Sistema de Juicio de Línea*, y remite para su uso a los Lineamientos que para el efecto sean emitidos.

Del contenido de los dispositivos, se desprende que siguen la línea que a nivel estatal se ha marcado respecto a la implementación del juicio en línea en el ámbito jurisdiccional, sin embargo, se vislumbra también la ambigüedad en algunos términos como “medios electrónicos” que se sugiere deben ser precisados, puesto que con la interpretación de los mismos se puede generar incertidumbre jurídica en la ciudadanía, situación que se aleja del loable objeto que con esta iniciativa se pretende alcanzar.

En cuanto al contenido del artículo 406, es conveniente tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

En el primer párrafo se proyecta la posibilidad de la notificación electrónica al mencionar que las notificaciones se podrán hacer

² Consultable en <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3849/0>, 14 de mayo de 2020.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 2015.

personales o por medios electrónicos, esto no genera duda, la redacción es clara, sin embargo, en el mismo párrafo en su parte final se señala que *“También podrán ser comunicadas las resoluciones por correo electrónico, distinto al buzón electrónico, mas no hará las veces propiamente de notificación”*, esta hipótesis muy seguramente causará confusión a los interesados si no se precisa o detalla su alcance en la *“normativa”* a que se hace referencia en el mismo párrafo tercero del artículo en mención. Porque en principio se dice que las notificaciones podrán realizarse en forma personal o por medios electrónicos y el correo electrónico al que podrán comunicarse las resoluciones para su uso requiere de medios electrónicos e incluso, se le puede equiparar a éstos. Motivo por el cual, si no se aclara tal situación sí es muy probable que genere confusión en su operación.

Esta idea se va consolidando, cuando se da lectura al antepenúltimo párrafo del mismo artículo, que cita: *“En las comunicaciones por correo electrónico distinto al buzón electrónico se procurará cerciorar su remisión a través del acuse correspondiente, el que si fuere emitido se agregará al expediente”*. Pues dicho párrafo regula la posibilidad de que sí se pueden realizar notificaciones por correo electrónico en forma distinta al buzón, bajo ciertos elementos.

De manera particular, en el párrafo segundo del artículo 426 Terdecies, cuando se trata de un documento original, anexado electrónicamente al juicio en línea, debido al avance de la tecnología, y debido a que existe una diversidad de documentos oficiales y no oficiales que se emiten vía internet, se recomienda que el promovente manifieste si el documento anexado al juicio en línea es un documento digital y, en su caso, señale los elementos que se desprendan de éste para acreditar la veracidad de su contenido.

Lo anterior es así, pues son documentos *sui generis*, que pueden ser descargados y reproducidos innumerables veces, sin que cada

reproducción deje de ser original, y sin necesidad incluso de imprimirlo en físico. Los documentos electrónicos carecen de firma autógrafa, pero contienen diversos datos con los cuales se puede acreditar su veracidad, como lo es un folio fiscal o UUID (siglas de **Universally Unique Identifier**, que en inglés significa, literalmente, 'identificador único universal'), o código QR (del inglés Quick Response code, "código de respuesta rápida"), que se encuentran en Comprobantes Fiscales Electrónicos, Actas emitidas por el Registro Civil, o incluso nuevas Cédulas Profesionales. Por lo anterior, si uno de estos documentos carece de firma autógrafa, o el promovente no lo manifiesta, no pierde su originalidad y, por tanto, se podría concluir que tampoco su eficacia.

En el cuarto párrafo del artículo 426 Terdecies, se recomienda otorgar una prórroga para presentar las pruebas o instrumentos que no puedan ser anexados electrónicamente. Lo anterior resulta necesario, pues en este caso, si el particular debe acudir a presentar sus pruebas el mismo día que presenta su demanda en el sistema electrónico, el Juicio en Línea deja de ser accesible y resulta obvio que se optará por presentar la demanda de manera tradicional.

Por último, respecto del artículo Primero Transitorio, es necesario que se otorgue un plazo al Tribunal para que emita los lineamientos de utilización de Juicio en Línea. Además de un plazo para su implementación y además con la distinción correspondiente al juicio en línea y otro respecto a la designación del titular del Órgano Interno de Control.