

Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Coordinador



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO INTERNO
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

*Informe técnico del grupo de trabajo
del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 376

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Isidro Saucedo
Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Informe técnico del grupo de trabajo
del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la UNAM*

JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ
Coordinador

Participantes

CÉSAR ASTUDILLO

RAÚL ÁVILA ORTIZ

ERIKA BÁRCENA ARÉVALO

JOSÉ ANTONIO CABALLERO

HUGO CONCHA CANTÚ

IMER B. FLORES

FLAVIA FREIDENBERG

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

JUAN JESÚS GARZA ONOFRE

KAROLINA MONIKA GILAS

MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

JAVIER MARTÍN REYES

MARÍA MARVÁN LABORDE

JOSÉ OVALLE FAVELA

LAURENCE PANTIN

FRANCISCA POU

PEDRO SALAZAR

JUAN CARLOS SILVA ADAYA

DIEGO VALADÉS



Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier
medio sin señalar la fuente.

Primera edición: 31 de agosto de 2022

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN en trámite

CONTENIDO

Introducción	1
I. Reordenación, actualización y reducción de la normativa interna.	7
II. Acceso a una justicia electoral completa, imparcial, transparente y abierta	15
1. Defensoría Pública Electoral	15
2. Audiencias de alegatos imparciales y transparentes	21
3. Reuniones internas previas de deliberación.	24
4. Mayor calidad, brevedad y consistencia de las sentencias	30
5. Ejecución de sentencias	35
6. Integración oportuna y transparente de las salas del TEPJF	38
7. Juicio en línea	41
8. Justicia abierta	45
III. Justicia alternativa en materia electoral	49
IV. Elección y remoción de la presidencia del Tribunal Electoral	53
V. Carrera judicial electoral.	59
VI. Modernización administrativa del TEPJF.	65
VII. Escuela Judicial Electoral	73

VIII. Comunicación y estadística judicial electoral focalizada.	77
1. Comunicación institucional.	77
2. Estadística focalizada.	80
IX. Transversalización de la perspectiva de género.	85
X. La transparencia y rendición de cuentas como eje transversal de la función jurisdiccional	91
Anexo. Bibliografía y material de apoyo	97

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) creó, por Acuerdo General de la Sala Superior, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 21 de octubre de 2021, la Comisión de Fortalecimiento del TEPJF. Sobre esa base, abrió una amplia convocatoria pública para presentar propuestas razonadas, relacionadas con su normativa y actuación interna, que no involucraran reformas constitucionales o legales.

Como parte de los trabajos de dicha Comisión, el TEPJF invitó al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (en lo sucesivo el Instituto) a participar en la referida consulta pública y preparar un documento con propuestas concretas y debidamente justificadas. El objeto de las propuestas debería consistir en actualizar y mejorar la normativa interna del TEPJF, así como plantear la incorporación de buenas prácticas, políticas públicas y estándares necesarios para la impartición de justicia electoral completa y efectiva.

Con tal motivo, el Instituto conformó un Grupo de Trabajo integrado por 21 personas pertenecientes a su planta académica o externas, todas ellas expertas en la materia. El Grupo, luego de seis sesiones plenarias, elaboró un informe técnico denominado “Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, el cual se plasma en el presente documento.

El Instituto cuidó que el Grupo de Trabajo fuera plural, diverso, interdisciplinario y que sus integrantes tuvieran obra académica reconocida y publicada sobre el Tribunal Electoral o, en general, el Poder Judicial de la Federación. El Grupo inició sus labores a partir del 5 de abril de 2022. Al efecto, con plena liber-

tad académica y espíritu participativo y colaborativo, de manera individual o a través de subgrupos, se formularon diversas propuestas con el objetivo de fortalecer el funcionamiento interno del TEPJF. Asimismo, se decidió que sólo se incorporaran al informe técnico aquellas que obtuvieran consenso, previa revisión de una comisión de homologación conformada por Raúl Ávila Ortiz, Juan Carlos Silva Adaya y el coordinador del Grupo, José de Jesús Orozco Henríquez, a fin de uniformar la formulación de las propuestas y cuidar su congruencia interna. En la sesión del 29 de junio del año en curso se aprobó el informe técnico referido en el párrafo anterior; se acordó someterlo a la consideración de la Comisión de Fortalecimiento y realizar las gestiones editoriales conducentes para su publicación.

Para emprender su labor, el Instituto partió de la premisa de que las funciones centrales del Tribunal, según el referido Acuerdo, se enfocan en mantener la vigencia del régimen democrático y la máxima protección de los derechos político-electorales de las personas.

El Instituto reconoce la disposición del TEPJF de actualizar sus procesos organizacionales y su normativa interna para robustecer su funcionamiento en todas sus áreas, con especial acento en la impartición de justicia electoral y el beneficio de las personas cuyos derechos se tutelan.

Asimismo, el Instituto hace notar que resulta indispensable fortalecer la confianza y credibilidad del TEPJF, su independencia, imparcialidad y eficacia, dado que forma parte del sistema de garantías constitucionales de la democracia pluralista contemporánea del país y es fuente de legitimidad de quienes conforman los órganos representativos de gobierno.

Por tal razón, estima que su papel en los años por venir será crucial, en particular ante los procesos electorales que tendrán lugar en la República durante 2024.

En efecto, el Instituto considera que, conforme al marco constitucional y legal, la misión del TEPJF radica en continuar siendo el órgano encargado de resolver en forma definitiva e inatacable

los conflictos electorales por vías institucionales, proteger de manera efectiva los derechos político-electorales de la ciudadanía y contribuir al fortalecimiento de la democracia en México.

El Instituto observa al TEPJF como un órgano judicial electoral de referencia, en escala global, dotado de sólidos fundamentos constitucionales, convencionales y legales que le permiten resolver en promedio 10 mil conflictos electorales anuales, muchos de ellos de notoria complejidad, a través de procesos jurisdiccionales cada vez más públicos y, por ende, sometidos a la crítica abierta.

El Instituto reconoce que existen múltiples oportunidades para mejorar el diseño institucional del TEPJF, pero que algunos de estos cambios requieren una deliberación amplia y pausada que conduzca a reformas legales y aun constitucionales, mismas que no resultan viables ni pertinentes en este momento, máxime que, a diferencia de la práctica constitucional, ya no habría oportunidad en esta ocasión de verificar su idoneidad antes de una primera aplicación en una elección presidencial.

Al mismo tiempo, el Instituto pone en relieve que una de las garantías constitucionales del propio TEPJF, la que le permite ejercer su autonomía normativa, ha sido y sigue siendo un mecanismo útil y eficaz para renovar y adaptar a la institución a los retos que su propia dinámica interna, el sistema político y su contexto le plantean.

Ciertamente, las tres integraciones de su Sala Superior han tenido en sus manos la conducción de los procesos de implementación de los objetivos trazados en el marco constitucional y legal, vía su normativa interna, buscando acelerar su adecuación orgánica, reordenación funcional y el acomodo de sus dinámicas endógenas con miras a cumplir su misión constitucional y alcanzar más rápidamente las transformaciones esperadas.

Para ello, el propio TEPJF dispone de un significativo ámbito de decisión colegiada mediante una robusta potestad normativa prevista en los artículos 99, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 169, fracción X, y 190, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

ción, que le han permitido expedir, a partir del proyecto sometido a su consideración por la Comisión de Administración, su propio Reglamento Interno y los demás acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento. El ejercicio de esta potestad ha dado lugar a la expedición de una amplia normativa interna que hoy en día suma 210 instrumentos normativos vigentes.

Tomando en cuenta esa importante potestad y con el propósito de que el TEPJF pueda adoptar de inmediato medidas que contribuyan a fortalecer su credibilidad, confianza, eficacia, eficiencia y transparencia, las propuestas que se plantean en este documento tienen como presupuesto que pueden ser implementadas a través de modificaciones al Reglamento Interno, acuerdos generales, lineamientos, políticas y prácticas del propio Tribunal.

México necesita de un Tribunal Electoral más sólido, más confiable, más transparente y que goce de mayor legitimidad social. Fiel a su tradición de acompañamiento crítico y propositivo para el fortalecimiento de las instituciones de la República, el Instituto desea contribuir con la formulación de propuestas y el diseño y desarrollo de estrategias para mejorar la legitimidad social y el cabal cumplimiento de la misión del Tribunal Electoral.

Para la formulación de este documento, el Instituto tomó nota de diversos diagnósticos, propuestas y estudios que se han realizado a lo largo de los años relacionados con el TEPJF, los cuales constituyen un acervo de conocimiento valioso que coadyuvaron a sustentar las propuestas.

Este Informe aborda diez temas relevantes para el fortalecimiento del TEPJF y se presentan en el siguiente orden:

- I. Reordenación, actualización y reducción de la normativa interna.
- II. Acceso a una justicia electoral completa, imparcial, transparente y abierta.

Este tema contiene ocho reportes: defensoría pública electoral; audiencias de alegatos imparciales y transparentes; reuniones internas previas de deliberación; mayor

calidad, brevedad y consistencia de las sentencia; ejecución de sentencias; integración oportuna y transparente de las salas del TEPJF; juicio en línea, y justicia abierta (incluida la publicidad de los proyectos de sentencia).

- III. Justicia alternativa en materia electoral.
- IV. Elección y remoción de la presidencia del Tribunal Electoral.
 - V. Carrera judicial electoral.
- VI. Modernización administrativa del TEPJF.
- VII. Escuela Judicial Electoral.
- VIII. Comunicación y estadística judicial electoral focalizada.
- IX. Transversalización de la perspectiva de género.
- X. La transparencia y rendición de cuentas.

El Grupo de Trabajo considera que se abordaron los temas y tópicos considerados más sensibles y, sobre todo, que no requieren reforma legal y mucho menos constitucional. Asimismo, parte de la convicción de que las propuestas aquí planteadas tienen fundamento en la experiencia y en los debates de las últimas décadas, por lo que, una vez analizadas y enriquecidas, podrán contribuir al fortalecimiento interno del TEPJF.

El Grupo de Trabajo reconoce la apertura de las magistraturas que integran la Sala Superior del TEPJF y agradece la invitación a cooperar mediante este Informe técnico desde una perspectiva académica. Asimismo, agradece el apoyo en la preparación del original de Samantha Rodríguez Santillán y Lucía Aragón, así como en la formación de la carátula de Raúl Márquez y Edith Aguilar Gálvez.

I. REORDENACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA NORMATIVA INTERNA¹

a. *Justificación*

En sus más de 25 años de vida institucional, desde la reforma constitucional de 1996 que incorporó al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el afianzamiento de su estatus, autoridad y función institucional se ha hecho transitar mediante procesos de reforma, constitucionales y legales, y procesos internos de implementación normativa y administrativa.

Las reformas constitucionales de 2007, 2011, 2012, 2014 y 2019 incidieron profundamente en el ámbito de actuación institucional reservado al TEPJF. En consecuencia, las tres integraciones de su Sala Superior (1996-2006; 2006-2016, y la actual de 2016 en adelante) han tenido en sus manos la conducción de los procesos de implementación de los objetivos trazados por dichas reformas, vía su normativa interna, mediante la cual han acelerado su adecuación orgánica, reordenación funcional y el acomodo de sus dinámicas internas con miras a alcanzar más rápidamente las transformaciones esperadas por dichos cambios. Para este

¹ El documento base de esta propuesta fue elaborado por César Astudillo, quien tuvo como referencia los trabajos que aparecen en la obra *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Astudillo, César y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2 tomos, 2021; asimismo, la contribución Astudillo, César, “25 años de evolución en la organización y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Astudillo, César y Cossío Díaz, José Ramón (coords.), *Organización y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Facultad de Derecho, 2020, pp. 39-85.

propósito, el propio TEPJF ha dispuesto de un significativo ámbito de decisión colegiada mediante una robusta potestad normativa prevista en los artículos 99, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 169, fracción X, y 190, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), que le ha permitido expedir —a partir del proyecto sometido a su consideración por la Comisión de Administración— su propio *reglamento interno* (RI) y los *acuerdos generales* (AG) necesarios para su adecuado funcionamiento.

Desde 1996, el ejercicio de esta potestad ha dado lugar a la expedición de dos Reglamentos —el primero en 1997, reformado en 2009; el segundo en 2015, reformado en tres ocasiones: 2016, 2017 y 2019— que paulatinamente fueron aglutinando materias e incrementando sus capítulos —cuya última versión contiene tres libros—, y al constante incremento de una normativa interna que, a mayo de 2022, suma 210 instrumentos normativos vigentes, sin contar los 280 que ya han sido abrogados:

INSTRUMENTOS NORMATIVOS VIGENTES

<i>Reglamento Interno</i>	<i>AG de Administración</i>	<i>AG Normativo</i>	<i>AG Jurisdiccional</i>	<i>Lineamientos</i>	<i>Manuales</i>	<i>Políticas</i>	<i>Instrumentos No normativos</i>	<i>Otros</i>
1	4	23	80	39	45	2	8	8

FUENTE: disponible en: www.te.gob.mx/normateca.

No hay duda, en este sentido, que la normativa interna se ha constituido en una vía privilegiada y autónoma para el progresivo fortalecimiento del TEPJF. A través de ella, las visiones individuales de las magistraturas electorales y las decisiones colegiadas han hecho posible que desde la propia introspección de su función, autoridad, mandato, atribuciones y prioridades se haya ido promoviendo un conjunto de cambios orientados a alinear el

aparato jurisdiccional y burocrático interno para dar coherencia práctica a los objetivos constitucionales perseguidos por las distintas reformas.

Sin embargo, el alto volumen de disposiciones internas que rigen internamente al TEPJF ha dado como resultado un cuadro normativo caracterizado por la dispersión de sus reglas, la desactualización de sus contenidos y su falta de coherencia, provocando una sobrecarga regulatoria y una complejidad operativa que ha impactado en el funcionamiento interno de dicha institución.

b. *Propuesta*

Lo anterior conduce a plantear las bondades de un ejercicio de racionalización de esa normativa, bajo un proceso de mejora regulatoria integral que parta de la inexorable necesidad de establecer la recíproca implicación existente entre la vertiente administrativa y jurisdiccional del TEPJF, dentro de un esfuerzo que tenga la capacidad de actualizarla, homologarla y ordenar las exigencias actuales de su aparato burocrático y su cuerpo jurisdiccional, sus dinámicas funcionales, y atender sus prioridades inmediatas y futuras.

El TEPJF, al ser un órgano especializado garante de la constitucionalidad y convencionalidad de actos y normas electorales, se asume como el custodio de la certeza electoral, cuyo cometido debe iniciar abonando a la certidumbre en su actuación a través del binomio reglas/regularidad.

La “autonomía normativa”, que constitucionalmente tiene concedida el TEPJF, significa el reconocimiento de una importante parcela de autoorganización en su favor, ajena a cualquier interferencia externa, que le dota de la capacidad para emitir su Reglamento Interno y acuerdos generales que contienen disposiciones delimitadoras de su competencia, normas procesales complementarias de los medios de impugnación, reglas de gobierno y organización interna, directrices de funcionamiento y medidas de ordenación de su actividad burocrática y jurisdiccional.

En este sentido, resulta fundamental que el pleno de la Sala Superior defina en qué categoría se acomodarán los cambios normativos que busca impulsar el fortalecimiento del TEPJF, teniendo en cuenta que el proceso de reforma —o sustitución— del RI cuenta con una mayor rigidez, ya que procedimentalmente requiere ser discutido y aprobado previamente por la Comisión de Administración y, enseguida, sometido a la consideración del Pleno de la Sala Superior; en cambio, los AG demuestran una mayor flexibilidad, al poder ser aprobados y sometidos a sucesivos ajustes directamente, tanto por la propia Sala Superior como por la Comisión de Administración. En la decisión resulta relevante considerar que todo aquello que ya tiene plena carta de naturalización en AG, o que requiera una mayor vocación de permanencia, debería encontrar un nuevo acomodo en el RI, mientras que aquello que necesite mayor ductilidad o tiempo de maduración normativa tendría un mejor acomodo en los AG.

De acuerdo con lo que antecede, es deseable proceder a un ejercicio de racionalización de la normativa interna del TEPJF, a través de un proceso integral de mejora regulatoria, que considere los siguientes aspectos:

- i) En virtud de que la Constitución y la LOPJF estatuyen la aprobación de un solo Reglamento Interno, en singular, debe reflexionarse sobre la oportunidad de aprobar un nuevo RI —el tercero desde 1996—, o bien de reformar integralmente el que se encuentra vigente, con el propósito de hacer de él el principal instrumento de transformación de la vida interna y el funcionamiento de dicha institución, actualizándolo, confiriéndole plena coherencia interior, institucionalizando sus políticas transversales (como la de género, transparencia y rendición de cuentas), y proyectando sus disposiciones para el presente y el futuro de la justicia electoral.
- ii) Valdría la pena considerar la apertura de un capítulo del RI sobre *El funcionamiento* del TEPJF, que podría formar

parte del *libro primero* —que regula los órganos y funciones de las áreas jurisdiccionales— o configurar un libro adicional.

Si bien existen diversos AG expedidos para regular lo más relevante de las dinámicas jurisdiccionales internas, el reencauzamiento de algunas de ellas presupondría su inclusión en el RI, con la intención de regular, por ejemplo, en el ámbito *gubernativo*, lo concerniente a la elección y remoción del titular de la presidencia del TEPJF; y, en el ámbito *funcional*, las reglas de funcionamiento de las sesiones del pleno (convocatorias, quórum, tipo de sesiones: ordinarias/extraordinarias/solemnes; presenciales/en línea); el rol de la presidencia en funciones jurisdiccionales; cobertura interina de magistraturas vacantes; reglas de turno de los asuntos; normas de trámite y sustanciación; circulación de proyectos entre ponencias; conformación de comisiones de magistraturas para la sustanciación de casos relevantes; ordenación de los tipos de audiencias (bilaterales, técnicas o plenarias); listado de los asuntos; modalidades de deliberación y decisión, entre otros.

- iii) Resulta muy significativo avanzar en un renovado modelo de sentencias, orientado a hacerlas más claras, inteligibles, estructuradas y breves, con disposiciones que ordenen los supuestos en que procede la publicación de los proyectos de resolución y que, una vez resueltas, estipulen las modalidades que pueden adquirir sus efectos, y reforzar las reglas que deben seguirse hasta alcanzar la ejecución plena de las mismas, con disposiciones, incluso, sobre la forma de comunicarlas y difundirlas hacia la ciudadanía.² En este apartado podría revisarse, además, la forma como se encuentra ordenado el ejercicio de la facultad de atracción, delegación y reasunción de asuntos

² Véase los numerales 5 y 6 del apartado II y el apartado VIII de este documento.

entre las salas del TEPJF, así como el ejercicio de la plena jurisdicción, con el propósito de objetivarlos.

Lo anterior presupone la reforma del *libro segundo* del RI —que tiene un contenido procesal que complementa la regulación de los distintos medios de impugnación—, con la intención de subrayar aquellos principios esenciales que inmediatamente deberían ser desarrollados en AG.

- iv) El capítulo relativo a la *Organización y funcionamiento de las áreas gubernativas y administrativas* requeriría igualmente de una reforma si lo que se busca es adelgazar la estructura organizacional de las áreas de apoyo administrativo y racionalizar el ejercicio de recursos que hoy día resulta muy necesario.³ Esta revisión integral con propósitos de compactación, reorientación, readscripción o supresión de áreas, con la finalidad de hacerlas más funcionales y sujetarlas a evaluación de desempeño, requeriría la revisión, entre otros, del AG de Administración 316/S11 de 2015, para determinar los aspectos que requieren llevarse al ámbito del Reglamento y aquellos que pueden mantenerse en un AG de similares características.

No puede dejar de observarse que recientemente la SCJN aprobó su nuevo *Reglamento Orgánico en Materia de Administración*, publicado en el *DOF* el 6 de mayo de 2022, con el propósito de alinear la estructura orgánica de ese alto tribunal y fortalecer la eficiencia y eficacia de su administración, y que dicho proceso puede servir de referencia para los ajustes a realizar por el TEPJF.

- v) El RI contiene un capítulo muy breve —capítulo III del título IV “Del personal del TEPJF”, del libro primero— sobre la carrera judicial electoral y disposiciones dispersas sobre el servicio civil de carrera para quienes laboren en

³ Véase el apartado VI de este informe técnico.

- las áreas administrativas. Al efecto, resulta fundamental realizar un ejercicio de regulación más amplio y sistemático de cada uno de ellos, definiendo en el RI los perfiles del personal y fijando los principios y bases para el ingreso, capacitación, evaluación, permanencia y retiro, reenviando su desarrollo normativo posterior a los AG, lo que implicará la reforma de los tres AG vigentes sobre el particular.
- vi) El mismo RI podría contener un capítulo de *Acceso a la justicia electoral* y otro sobre *Transparencia y rendición de cuentas*, en el primero de los cuales pudiera atenderse lo concerniente a la justicia alternativa electoral, la defensoría pública electoral, así como revisarse las disposiciones existentes sobre justicia electoral digital o en línea e incorporar las correspondientes sobre la justicia abierta, en tanto que en el segundo lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas,⁴ para posteriormente reenviar las cuestiones orgánicas y funcionales a AG, lineamientos y manuales de procedimientos, tal como ocurre con la defensoría.
 - vii) Ni qué decir tiene que los cambios y las incorporaciones realizadas al RI implicarán la revisión total del alto número de AG con que cuenta el TEPJF, lo cual, si se vincula con un proceso integral de mejora regulatoria como el propuesto, derivaría en un ejercicio de adelgazamiento normativo y en la necesaria expedición de instrumentos internos más integrales en abono de la certeza electoral.

A fin de implementar la reordenación, actualización y reducción de la normativa interna que se propone, se debe realizar una revisión integral del articulado del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los diversos y numerosos acuerdos generales, lineamientos y manuales del TEPJF.

⁴ Véase los numerales 1, 7 y 8 del apartado II y los apartados III y X de este documento.

II. ACCESO A UNA JUSTICIA ELECTORAL COMPLETA, IMPARCIAL, TRANSPARENTE Y ABIERTA

1. *Defensoría Pública Electoral*⁵

a. *Justificación*

Desde su creación, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas ha cumplido con las competencias que le han sido asignadas en el Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de marzo de 2016, a la vez que se ha llegado a advertir que éstas le resultan insuficientes a la luz de las exigencias sociales y ciudadanas de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva por parte de otros sectores que, análogamente a los pueblos, comunidades indígenas y sus integrantes, se ubican en situación de discriminación estructural o histórica para ejercer, defender o reivindicar sus derechos político-electorales.

Se observa en el contexto sociopolítico contemporáneo en México un segmento de ciudadanía claramente identificable que son considerados como personas y grupos que han estado históricamente discriminados. En este segmento de la ciudadanía se encuentran los pueblos afroamericanos y sus integrantes, así como los pueblos equiparados; las mujeres, en particular aquellas que son víctimas de violencia política en razón de género; las personas LGBTTTI o las adscritas a un género no binario; niñas, niños y adolescentes; las personas con algún tipo de discapacidad, privadas de la libertad, migrantes, desplazadas, adultas mayores,

⁵ Los documentos base de esta propuesta fueron elaborados por Raúl Ávila Ortiz, Flavia Freidenberg, Karolina Monika Gilas y Juan Carlos Silva Adaya.

en situación de calle, así como las personas analfabetas digitales, incluso. Por ello, en la propuesta de ampliación de la competencia de la Defensoría se debe utilizar el género (grupo desaventajado, en situación de discriminación estructural o histórica o de atención prioritaria) y después, en forma ejemplificativa, aludir a los grupos o colectivos que requieren de una mayor protección y sean más numerosos o resulte más urgente su atención.

En relación con dicho segmento de personas, es muy clara la orientación protectora expresa o implícita en las fuentes del derecho, tanto internacional como nacional, vinculadas a los derechos humanos, en general, y a los derechos que se adscriben de manera especial a personas y grupos específicos.

El TEPJF ha desarrollado, a lo largo de sus 25 años de existencia, una clara línea jurisprudencial en favor de las personas en situación de vulnerabilidad o de discriminación estructural o histórica, la cual es conocida como “justicia electoral inclusiva”.

La justicia electoral inclusiva pretende facilitar el acceso al uso y operación del sistema de medios de impugnación a las personas o grupos de la sociedad que se encuentran en posición de desventaja estructural material frente a otras personas o grupos, de tal manera que se compense esa desproporción.

La justicia electoral inclusiva ha desarrollado una serie de instrumentos conceptuales, normativos, técnicos y operativos para cumplir con los principios constitucionales y convencionales de igualdad, no discriminación, pro-persona, universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, así como con el sentido profundo que implica la prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos en cuanto atentan en contra de la dignidad humana.

La práctica y la experiencia acumulada de la Defensoría y las personas observadoras del fenómeno electoral en México apuntan como altamente recomendable que dicho órgano amplíe sus competencias para brindar defensa y asesoría en la lógica de la justicia electoral inclusiva. Esto, sobre todo, en la medida en que tales funciones y sus resultados se orienten y sensibilicen para re-

coger una demanda social, política y jurídica de alta prioridad, a la luz, por ejemplo, de la adversidad en que personas y grupos en situación de discriminación estructural o histórica pretenden ejercer sus derechos.

Es un mandato imperativo, en términos de la filosofía práctica garantista, que las instituciones del Estado, en este caso el TEPJF, remuevan los obstáculos y faciliten las condiciones para el ejercicio de los derechos político-electorales en un contexto genuinamente democrático, lo que implica imprimir efectividad a los principios de libertad e igualdad en la participación en los asuntos políticos del país.

Una de las virtudes del acceso a la justicia es que las personas puedan contar con recursos, conocimientos, habilidades y competencias para poder emplear los recursos que la justicia brinda en la defensa de sus derechos.

b. *Propuestas*

Se considera conveniente que la actual Defensoría Pública Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF se transforme en Defensoría Pública Electoral, mediante la ampliación de sus actuales competencias, para abarcar en su actividad los servicios a diversos sectores desaventajados, en situación de discriminación estructural o histórica o de atención prioritaria.

Para cumplir con esta función, la actual Defensoría tendría que ampliar su plantilla y reorganizar su estructura. La Defensoría continuaría siendo dirigida por una persona titular. La misma podría brindar asesoría y representación legal a las y los integrantes de los colectivos que requieran los servicios de la Defensoría o a los propios grupos o colectivos desaventajados, en situación de discriminación estructural o histórica o de atención prioritaria que no tengan los recursos para poder contar de manera autónoma con esta garantía.

Entre los aspectos que deberían preverse normativamente se encuentran:

- i) Denominación. Defensoría Pública Electoral.
- ii) Competencia. Es necesario ampliar la competencia de la Defensoría Pública Electoral, para que comprenda también a otras personas que pertenezcan a grupos desaventajados, en situación de discriminación estructural o histórica o de atención prioritaria, individual o colectivamente considerados, entre otros, las mujeres por violencia política de género o tratamientos no paritarios; niñas, niños y adolescentes; pueblos afromexicanos y sus integrantes, así como los pueblos equiparados; las personas LGBTTTTI o no binarias; las personas con algún tipo de discapacidad, privadas de la libertad, migrantes, desplazadas, adultas mayores o en situación de calle. Por ello, en la propuesta de ampliación de la competencia de la Defensoría se debe utilizar el género (grupo desaventajado, en situación de discriminación estructural o histórica o de atención prioritaria) y después, en forma ejemplificativa, aludir a los grupos o colectivos que requieren de una mayor protección, sean más numerosos o resulte más urgente su atención, como justicia inclusiva hacia los grupos históricamente discriminados. Se debe precisar si la competencia se limita al ámbito federal, por lo que no puede llevarse a cabo en el ámbito local y en dichos casos se limita a una mera orientación.
- iii) Incremento de las atribuciones de la Defensoría, para que comprenda la orientación, la asesoría, la defensa o la representación ante las salas del TEPJF y la impartición de justicia alternativa.
- iv) Autonomía. Para que la Defensoría pueda actuar en forma independiente, imparcial, objetiva y profesional, se deben establecer garantías institucionales que aseguren su autonomía técnica (requisitos para ser titular de la Defensoría y ser designada o designado titular y defensora o defensor, duración en el cargo, sistema de excusas o impedimentos, causas de remoción, remuneración, servicio de carrera,

- decisión independiente sobre los asuntos de que conoce y las estrategias de defensa de sus representados, así como requisitos para ocupar el cargo que aseguren su especialización), y operativa. Prohibiciones de interferencia de las magistraturas y el personal de las salas en las actividades de la Defensoría y ante sus usuarios. Precisión de su carácter de órgano auxiliar de la Comisión de Administración y de las atribuciones de ésta en relación con la Defensoría.
- v) Modificación de su estructura y desconcentración, así como incremento de su personal bajo un esquema de paridad de género. Es necesario revisar la estructura de la Defensoría para considerar la creación de jefaturas en función del género y especialidad de los asuntos que serían parte de sus nuevas competencias; desconcentración de su personal para acercar la justicia a colectivos que lo requieran (Baja California, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, por ejemplo); el número de sus integrantes y eventualmente su perfil (egresados con cédula profesional de las licenciaturas en derecho, antropología, trabajo social, sociología, pedagogía y especialistas en justicia alternativa, por ejemplo). Asimismo, en el marco del entendimiento y aplicación del principio constitucional de austeridad republicana, la estructura y personal de la Defensoría sólo se modificará en la medida en que sea indispensable en función de la ampliación de sus competencias, conforme con esta propuesta. Entre el personal existirá el principio de paridad de género y la persona titular deberá alternarse por su género.
- vi) Legitimación mediante autoadscripción simple. Se propone considerar que la legitimación activa se satisfaga mediante la aplicación del principio de buena fe, es decir, autoadscripción simple o con la sola expresión de la persona interesada de que se encuentra en situación de desventaja por ser sujeta de discriminación estructural o histórica,

en el entendido de que la adscripción calificada se exigiría sólo en el caso de que se presentara alguna objeción o duda procedente de alguna de las partes en el asunto litigioso respectivo.

- vii) Actuación por instancia de parte y requisitos. Para activar la competencia de la Defensoría deberá mediar solicitud de la persona o grupo en situación de discriminación estructural o histórica, y el alcance o abstención de la prestación de los servicios de defensoría y asesoría se realizará en aquellos casos en que se establezca en la normativa reglamentaria.
- viii) Atribuciones y obligaciones de la o el titular y de las y los defensores. En función de las nuevas competencias y atribuciones de la Defensoría, se deben revisar y ampliar las atribuciones y obligaciones de la persona titular y las y los defensores, y precisar que son trabajadores de confianza y que su régimen laboral es conforme con el del resto del personal del TEPJF.
- ix) Previsión de los requisitos para su actuación, así como del régimen de impedimentos y excusas.
- x) Gratuidad de los servicios de la Defensoría.
- xi) Previsión de los casos en que no proceden los servicios de la Defensoría. Deberá hacerse mención ejemplificativa de los casos en que no proceden los servicios de la Defensoría o en los que se suspenden. Asimismo, previsión de la posibilidad de reconsideración de la negativa de prestación de servicios de la Defensoría.

Para implementar la propuesta que antecede se requerirían reformar los artículos 2o., fracción VIII; 188; 188 Ter; 188 Quáter; 188 Quintus, y 188 Sextus, y la inclusión de un transitorio al Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la revisión de: *i)* Acuerdo General por el que se Establecen las Bases de Organización y Funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades

Indígenas; *ii*) Lineamientos de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y *iii*) Manual de Procedimientos de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

2. Audiencias de alegatos imparciales y transparentes⁶

a. *Justificación*

En México, existe una práctica generalizada según la cual las partes de un litigio y sus representantes acuerdan reuniones privadas con las personas juzgadas, a fin de plantear de manera oral sus puntos de vista sobre las cuestiones que deben decidir los tribunales. Se trata de lo que coloquialmente se conoce como “alegatos de oreja” o “alegatos de oído”, una práctica extremadamente común en todos los ámbitos, incluido el electoral, pero que no por ello deja de ser cuestionable.

Quizá el mayor cuestionamiento que se ha hecho a los alegatos de oreja es su falta de transparencia. En muchas ocasiones, estas reuniones se dan de manera privada, sin que la ciudadanía pueda saber cuándo se realizaron, cuánto duraron, quiénes asistieron y qué temas se trataron. Esto es de por sí problemático, pues puede generar una percepción negativa en la ciudadanía respecto de la imparcialidad de las personas juzgadas.

Un segundo cuestionamiento está relacionado con la forma en que se acuerdan estas reuniones. En la medida en que no exista claridad sobre la forma en que se deben solicitar estas reuniones, así como los criterios para otorgar y programar las reuniones, se corre el riesgo de que la ciudadanía interprete que las audiencias de alegatos son producto de la cercanía de ciertos actores o postulantes con las personas juzgadas. Existe, por tanto, el potencial

⁶ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes.

para que se genere una percepción de parcialidad respecto de estas prácticas.

Un tercer cuestionamiento está relacionado con el hecho de que a las audiencias de alegatos no suelen asistir las contrapartes. En términos comparados, éste es quizá el dato más distintivo (y preocupante) de los alegatos de oídas, pues las mejores prácticas internacionales demandan que las personas juzgadoras o los funcionarios judiciales se reúnan siempre en presencia de todas las partes, a fin de garantizar un trato equitativo e imparcial.

De esta forma se evidenciaría que se actúa con independencia, por cuanto a que sus actitudes y comportamientos ponen de manifiesto que no se reciben influencias —directas o indirectas— de ningún poder público o privado; que se es imparcial, porque las y los justiciables son tratados por igual; se mantiene una equivalente distancia entre las partes; no se aparenta un trato preferente o especial hacia las y los justiciables y sus abogados; tampoco se mantienen reuniones con las partes o sus abogados que las contrapartes y postulantes, razonablemente, puedan considerarlas injustificadas, y se actúa en forma transparente, ya que se documentan los actos de su gestión y se permite su publicidad (artículos 3o., 9o., 13, 15 y 58 del Código Iberoamericano de Ética Judicial).

b. *Alcances normativos*

Las audiencias de alegatos no se encuentran reguladas ni en la Constitución ni en las leyes electorales ni en las disposiciones internas del TEPJF (por lo menos, es una información que no está accesible en las páginas de Internet o intranet). Esto ha generado, por tanto, que la discrecionalidad sea la regla en la forma en que cada ponencia o, en el mejor de los casos, cada sala realiza las audiencias de alegatos. Hay ponencias que han hecho esfuerzos notables por transparentar quiénes visitan a las personas magistradas y sus equipos, cuándo lo hacen y para tratar qué asuntos. Incluso algunas ponencias han llegado a acordar audiencias

conjuntas, con dos o más ponencias, y suelen publicar fotografías de las reuniones en redes sociales. Hay, sin embargo, otras ponencias que han optado por seguir el modelo “tradicional”, esto es, sin transparentar prácticamente ninguna cuestión relacionada con la audiencia de alegatos. Además, la asistencia a las audiencias de alegatos por parte de las magistraturas y el personal que está adscrito a sus ponencias, hasta la fecha, es variable. Por ello, se considera necesario que, en las audiencias de alegatos, se asegure la asistencia de las magistraturas y de personal que tenga fe pública (secretarías general de acuerdos o de estudio y cuenta), a fin de asegurar, en forma invariable, la observancia del principio de inmediatez.

Esta falta de regulación es, al mismo tiempo, un riesgo y una oportunidad. Por una parte, si el TEPJF continúa sin definir una política mínima para las audiencias de alegatos, entonces es posible que éste sea un factor que contribuya a acrecentar los cuestionamientos que en la actualidad se realizan respecto de la independencia e imparcialidad del órgano. Por la otra, el vacío normativo perfectamente podría ser aprovechado por quienes integran el TEPJF para diseñar una política abierta e imparcial de audiencias de alegatos, que abone en la consolidación de la legitimidad de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

A fin de asegurar que las audiencias de alegatos sean uniformes sin tratamientos desiguales, según la magistratura o sala, se considera necesario que la previsión respectiva sea a partir de una reforma al Reglamento Interno del TEPJF.

c. Propuesta

Por las razones anteriormente expuestas, se estima oportuno que el TEPJF adopte una política integral para contar con audiencias de alegatos imparciales y transparentes, ciertas y uniformes en las que se observe el principio de inmediatez. A continuación, apuntamos algunos de los principios que podrían regir dicha política:

- i) Imparcialidad. Toda audiencia de alegatos debe realizarse con la asistencia de todas las partes del litigio, salvo que estando debida y oportunamente notificada no asista alguna de ellas.
- ii) Transparencia. Toda audiencia de alegatos debe realizarse a partir de un procedimiento que señale claramente la forma de solicitar la audiencia, así como los criterios para programarla.
- iii) Publicidad. Toda audiencia de alegatos debe hacerse del conocimiento público, incluyendo los nombres de las personas asistentes, así como los temas a tratar.
- iv) Colegialidad. Toda audiencia de alegatos debe realizarse, idealmente, con todos los integrantes presentes de la Sala Superior o de la correspondiente Sala Regional del TEPJF.
- v) Accesibilidad. Toda audiencia de alegatos debe realizarse, preferentemente, en días y horas previamente establecidos y, en su caso, a través del uso de las nuevas tecnologías, a fin de maximizar el acceso a las mismas, o de manera presencial (con las debidas medidas de salud y seguridad).
- vi) Inmediatez. Necesariamente deberán estar presentes las magistraturas y las o los funcionarios judiciales con fe pública. Excepcionalmente, las magistraturas podrán ser sustituidas por las secretarías generales de acuerdos, instrucción o de estudio y cuenta.

3. *Reuniones internas previas de deliberación*⁷

a. *Justificación*

Durante la presente integración de la Sala Superior se interrumpió la práctica de realizar reuniones internas de deliberación,

⁷ El documento base de esta propuesta fue preparado por José de Jesús Orozco Henríquez y José Ovalle Favela, quienes tuvieron como referencia el trabajo en coautoría del primero de ellos con Enrique Aguirre, “Sesiones públicas o privadas y reuniones internas previas de las salas”, en César Astudillo

de manera previa a las sesiones públicas de resolución. La consecuencia ha sido que la deliberación, si acaso, se ha realizado durante la sesión pública. Tal situación, aun cuando hay quien la interpreta como algo positivo, no deriva de alguna exigencia derivada del derecho positivo mexicano ni de algún principio general del derecho; tampoco es común en el derecho comparado. En cambio, ha hecho más complejo el funcionamiento del Tribunal.

La ausencia de espacios privados para deliberar acerca de los asuntos ha dificultado el desarrollo de algunas de las sesiones públicas, la flexibilidad y posibilidad de arribar a consensos razonados, así como la coherencia interna y la claridad e implementación de algunos puntos resolutivos de sentencias aprobadas por mayoría. Lo anterior también ha generado tensiones y se ha traducido en desencuentros públicos de carácter personal entre quienes integran la Sala Superior, así como en incertidumbre y obstáculos para generar mensajes o comunicados públicos que contribuirían a la mejor comprensión pública de las razones que sustentan las resoluciones.

Aun cuando es común en todo órgano colegiado que surjan eventuales desencuentros o diferencias entre sus miembros —incluso, cuando se centran en aspectos jurisdiccionales, enriquecen el trabajo—, resulta deseable que, cuando éstas no tienen propiamente carácter jurisdiccional, se procesen de manera privada y no pública para no afectar la imagen del órgano, pues ello repercute en su credibilidad y confianza entre la ciudadanía. De este modo, si bien el 93.1% de las sentencias del proceso electoral 2020-2021 se resolvieron por unanimidad y 6.9% por

y José de Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2021, pp. 357-373; asimismo, aun cuando referido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trabajo elaborado por el grupo conformado por Héctor Fix-Fierro (coord.), Karina Ansolabehere, Hugo A. Concha Cantú, Óscar Cruz Barney, Andrea Pozas y Pedro Salazar, *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 25-27.

mayoría⁸ —lo que refleja que sus sentencias logran consenso en mayor número de ocasiones incluso que en otros tribunales de la región—, los eventuales desencuentros en público, la incertidumbre sobre lo resuelto o los mensajes confusos generan en el imaginario la sensación de disfunción en el trabajo jurisdiccional y afecta la legitimidad del TEPJF.

b. *Propuesta*

Resulta conveniente ponderar que la Sala Superior retome la práctica de reuniones internas de deliberación, de manera previa a las sesiones públicas de resolución, como lo permite el marco constitucional, legal y reglamentario, y que es común en el funcionamiento de los tribunales constitucionales y los electorales de la región.

El segundo párrafo del artículo 99 constitucional acota que las “sesiones de resolución”, tanto de la Sala Superior como de las salas regionales del TEPJF, “serán públicas, en los términos que determine la ley”. De ahí que se adopte el principio de publicidad sólo de las sesiones de resolución jurisdiccional. Lo anterior abre la posibilidad de que, según se prevé en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y el Reglamento Interno del TEPJF, las referidas salas tengan también sesiones privadas o reuniones internas cuando no se trate de la resolución de algún asunto jurisdiccional, como ocurre tratándose de la deliberación de asuntos en las reuniones internas.

En este sentido, la práctica de integraciones anteriores de la Sala Superior consistió en realizar reuniones internas previas para deliberar los asuntos jurisdiccionales, por lo que cada magistrado llegaba a la sesión pública para expresar su voto y, en su caso —particularmente en los asuntos de mayor relevancia o cuando se presentaba algún diferendo—, previa argumentación,

⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe de labores 2020-2021*, México, TEPJF, 2021, p. 27.

defensa y discusión pública de su posición. Lo anterior se complementa con el derecho de cada magistrado a que se inserte al final de la sentencia algún voto particular o concurrente, la cual se publicita a través de la página web del TEPJF dentro de las veinticuatro horas siguientes (incluso, cuando hay engrose) y se incorpora al expediente respectivo, el cual puede ser consultado por cualquier persona interesada —una vez concluido— en el archivo jurisdiccional. Adicionalmente, tratándose de las sesiones públicas de resolución jurisdiccional de asuntos electorales de la Sala Superior, la práctica ha seguido siendo que se transmitan en vivo por Internet e, incluso, por el canal judicial de televisión abierta, ya sea en vivo o de manera diferida.

Esta práctica que convendría reanudar se considera funcional y positiva para la impartición de justicia electoral en México, pues atiende buena parte de los principios y valores que persiguen los diversos sistemas de justicia sin que se perciban mayores inconvenientes. Por una parte, las sesiones públicas de resolución y su difusión por Internet o el canal judicial de televisión abierta, además de la publicitación inmediata de todas las sentencias en la web y el acceso público a los expedientes una vez concluidos, permiten un adecuado escrutinio público tanto institucional —a las salas del Tribunal—, como individual —a cada uno de sus integrantes—. Lo anterior es importante, al tratarse no sólo de un sistema de impartición de justicia de carácter constitucional sino incluso de la materia electoral en un país en vías de construcción y consolidación democrática, que requiere de un seguimiento y control públicos cercanos a su desempeño. Es también una buena fórmula de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas ante la ciudadanía, los partidos y actores políticos, así como los medios de comunicación y la academia interesada, que permite verificar o acreditar la independencia, imparcialidad, calidad profesional, apego al marco jurídico, congruencia y consistencia tanto institucional como en lo individual de sus integrantes, o bien denunciar y, en su caso, corregir cualquier falla.

La práctica de reuniones internas privadas previas para deliberar no sólo encuadra en el marco constitucional y legal sino que también no se opone a principio general de derecho alguno ni al principio de publicidad del proceso y de las actuaciones judiciales. En este sentido, el alcance de la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y el principio de publicidad del proceso no incluye conocer la manera como cada miembro del Tribunal va conformando o cambiando su percepción u opinión acerca de un asunto con base en la argumentación u opinión propia y la de sus colegas, sino saber cuál es su posición una vez que ha arribado a una convicción o, incluso —en aquellos sistemas, diferentes al nuestro, que no contemplan la incorporación de votos particulares o concurrentes en la sentencia— acotado a conocer la decisión fundada y motivada del Tribunal.

Mientras que el principio de publicidad procesal no exige que la deliberación sea pública, según se ha explicado, caso distinto es el de las audiencias en que se recibe a las partes y otros interesados para escuchar sus planteamientos que pueden incidir en la deliberación o votación del asunto, las cuales necesariamente deben ser públicas y en igualdad de armas, tal y como se propone en el numeral 3 de este apartado II.

Por su parte, el hecho de que se realicen reuniones internas deliberativas previas de manera privada contribuye a elevar la calidad del trabajo judicial electoral y, en especial, de sus sentencias. En este sentido, la no publicidad de las deliberaciones tiende a fortalecer el trabajo colegiado y propicia que el debate entre las magistraturas se haga en términos de mayor libertad, flexibilidad y ecuanimidad para identificar los eventuales diferendos o discrepancias y si acaso éstos son superables, así como para aceptar argumentos u observaciones que contribuyan a enriquecer el proyecto o evitar, hasta donde sea posible, la proliferación de votos concurrentes que (sin desconocer su legitimidad e importante función cuando éstos son sustantivos) podrían distraer o confundir a los destinatarios de la sentencia o a la opinión pública. Lo anterior favorece la seguridad y la certeza jurídicas, así como la

cohesión, el ambiente colaborativo y la estabilidad institucional, además de contribuir, de manera significativa, a la mejor comprensión y adhesión social al sistema de justicia electoral.

En cambio, la ausencia de reuniones formales internas previas de deliberación en el Pleno de la Sala Superior, podría eventualmente propiciar que dos o más magistraturas decidieran reunirse o comunicarse entre ellas para comentar previamente algunos asuntos jurisdiccionales, lo cual podría generar un ambiente de fragmentación o, incluso, sectarismo que afectaría de manera grave la cohesión institucional.

Así, la herramienta de las reuniones internas deliberativas de carácter privado al seno de la Sala Superior, previas a las sesiones públicas de resolución, constituye una oportunidad para ordenar y organizar mejor estas últimas, identificar eventuales discrepancias y, en su caso, la necesidad de formular votos particulares y engroses, así como fortalecer la argumentación de las sentencias, precisar el alcance de los resolutivos y preparar los respectivos mensajes públicos durante las sesiones o los boletines de prensa, en beneficio de la solidez de la justicia electoral, la salvaguarda de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la comprensión pública de sus resoluciones.

Ciertamente, es indispensable contar con salvaguardas como la confidencialidad para que las reuniones internas previas cumplan su cometido. En este sentido, ante el inevitable conocimiento de quienes integran las ponencias de algunos aspectos relacionados con las posiciones de la mayoría o la minoría con motivo de las reuniones previas, cabría hacerles patente la firme voluntad de la Sala Superior de hacer efectiva la obligación legal del personal y de las magistraturas de guardar absoluta reserva de los asuntos bajo la competencia del TEPJF, en términos del artículo 239 de la LOPJF.

La reanudación de la práctica que se propone no requiere de reforma constitucional, legal o reglamentaria alguna, sino, propiamente, reasumirla como vía para el mejor funcionamiento del TEPJF.

4. *Mayor calidad, brevedad y consistencia de las sentencias*⁹

a. *Justificación*

Las sentencias del TEPJF, en general, siguen siendo muy largas y en lenguaje técnico poco accesible al gran público; en formatos y estilos distintos, según las distintas ponencias y, con frecuencia, sin puntualizar suficientemente las razones fácticas y jurídicas que justifican que dos asuntos aparentemente similares sean resueltos en sentido distinto, cuando se decide cambiar algún criterio jurisdiccional o cuando se resuelve por mayoría, pero no se profundiza en las razones que la sustentan ante la posición esgrimida en un voto particular. Todo ello dificulta su comprensión y aceptación por las y los justiciables, así como la opinión pública, y afecta su legitimidad y, en general, la del propio Tribunal.

Aun cuando se aprecia que, en general, las sentencias del TEPJF observan los principios de congruencia interna y externa, así como de exhaustividad, al haber correspondencia entre lo aducido y probado por las partes con lo razonado, fundado y resuelto por el Tribunal, persisten las falencias indicadas en el párrafo anterior, a pesar de algunos esfuerzos recientes para superarlas.

Asimismo, si bien el análisis pormenorizado de los requisitos de procedibilidad o la invocación de bibliografía o referencias académicas pueden imprimir un sentido pedagógico a las sentencias, en ocasiones resultan excesivas. Además, si bien la tradicional invocación de la jurisprudencia interamericana por el TEPJF para sustentar sus sentencias se ha traducido en la observancia de estándares internacionales obligatorios, no siempre se destaca

⁹ El documento base de esta propuesta fue preparado por José de Jesús Orozco Henríquez y José Ovalle Favela, quienes tuvieron como referencia el *Informe final de la misión de acompañamiento jurisdiccional de IDEA Internacional al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Revisión de sentencias del proceso electoral 2020-2021*, México, 2022, preparado por el grupo conformado por Daniel Zovatto (coord.), Paloma Biglino, César Landa Arroyo, Ana María López Ayala, José de Jesús Orozco Henríquez, Óscar Sánchez Muñoz, Irene Spigno y Amaya Úbeda de Torres.

la *ratio decidendi* que acredite su relevancia o aplicabilidad al caso concreto. De ahí que resulte oportuno realizar un renovado esfuerzo para elevar la calidad, la brevedad y la consistencia de las sentencias del Tribunal.

b. *Propuesta*

En virtud de que la legitimidad del TEPJF depende, en gran medida, de la debida fundamentación y motivación de sus resoluciones y de que las razones que las sustentan sean suficientemente comprendidas y aceptadas por las y los justiciables, así como la opinión pública, es importante empeñarse en consolidar un nuevo formato de sentencias, que sea homologado entre las ponencias, con el objeto de que las haga más accesibles al gran público, breves y de mayor calidad y consistencia

Podemos afirmar que el modelo general en las sentencias se conforma por las siguientes partes: *i*) el preámbulo, en el que se contienen los datos de identificación del juicio (nombre de las partes como su legitimación y representación, así como los nombres de las personas abogadas y procuradoras, y el objeto del juicio); *ii*) las cuestiones previas, en las que se analizan los requisitos de procedibilidad o presupuestos procesales, en caso de que se hayan presentado y cuestionado; *iii*) los antecedentes, donde se señalan tanto las pretensiones de las partes como los hechos en que las fundan, que hubieran sido alegados oportunamente y tengan relación con las cuestiones objeto de la sentencia, así como las pruebas que se hubieren ofrecido y practicado, y los hechos probados; *iv*) los fundamentos de derecho, en los que se expresan los puntos de hecho y de derecho fijados por las partes y los que ofrezcan las cuestiones controvertidas, además de dar las razones y fundamentos jurídicos con expresión concreta de las normas jurídicas aplicables al caso, y *v*) el fallo, que contiene pronunciamientos específicos correspondientes a las pretensiones de las partes.

En este sentido, es conveniente que la sentencia se encuentre estructurada de manera clara y ordenada, a la vez que su extensión se reduzca a los aspectos esenciales que expliquen y justifiquen su sentido, de forma que se facilite su comprensión, valorándose la buena práctica en algunas ponencias —que sería pertinente generalizar— de insertar resúmenes, índices o glosario desde su inicio, así como el análisis contextual que, cuando se justifica, permite un estudio integral y pertinente de la cuestión, todo lo cual hace más accesible a la ciudadanía su contenido. Asimismo, la técnica de enumerar los párrafos de la parte considerativa de las resoluciones coadyuva al más fácil manejo del texto, la identificación de las razones respectivas y su entendimiento.

Aunque se aprecian avances en el uso del lenguaje ciudadano en las sentencias para hacerlas accesibles al gran público, se requiere de un esfuerzo permanente en tal sentido para que sea claro y directo, incluido el uso en la medida de lo posible del lenguaje incluyente y con perspectiva de género. Asimismo, ante la indispensable utilización del lenguaje técnico en ciertos casos, sería recomendable incorporar algunos corolarios al final del considerando respectivo en lenguaje accesible para facilitar su entendimiento a las personas legas. Al respecto, cabría tener como referencia el “Protocolo para la estructura y redacción de las sentencias y otras recomendaciones sobre el lenguaje y comprensión de las actuaciones judiciales”, elaborado por la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Ecuador en 2018.

Con el propósito de reducir la extensión y favorecer el entendimiento de la parte sustantiva de la sentencia, convendría ponderar que los razonamientos sobre los requisitos de procedibilidad (salvo cuando se trate de desechamientos, en cuyo caso bastaría estudiar el que no se satisface), la admisibilidad, los antecedentes, la tramitación o la transcripción de agravios pudieran ser circunscritos a los términos estrictamente relevantes para la comprensión del caso, colocar enunciados en un breve párrafo y remitir a un anexo las consideraciones o transcripciones respectivas, con el objeto de que el cuerpo de la sentencia ponga énfasis

en las razones torales que sustentan el estudio de fondo. Incluso, las referencias académicas y bibliográficas o de derecho comparado, cuando no resulten estrictamente indispensables para la comprensión y justificación del sentido del fallo, también podrían incorporarse en un anexo (siendo relevante, en todo caso, que aquéllas contemplen la visión feminista, en particular, cuando se trata de asuntos relacionados con la perspectiva de género).

En general, se aprecia cuidado de las ponencias en invocar los precedentes del propio Tribunal, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien de fuentes internacionales. Sin embargo, convendría que (de manera similar a lo que ocurre en algunos tribunales constitucionales o en la Corte Interamericana de Derechos Humanos) en el texto de las resoluciones se introduzcan referencias a la línea jurisprudencial que respalda los criterios que sustentan la resolución. Lo anterior en el entendido de que, mientras más antiguo sea el origen de las líneas jurisprudenciales, aun cuando éstas se vengán enriqueciendo a través del tiempo, se transmite mayor solidez y consistencia de la decisión y tiende a generar mayor legitimidad a la respectiva decisión y al TEPJF.

Es de suma importancia que, en los eventuales casos —necesariamente excepcionales— en que la Sala Superior varíe algún criterio, habría que empeñarse en exponer razones robustas que lo justifiquen.

Adicionalmente, cuando casos similares se resuelvan en sentido distinto atendiendo a los méritos de cada uno (por ejemplo, otorgamiento o no de registro a partidos políticos, pérdida o no del registro de un candidato a gobernador, o bien libertad de expresión frente a supuesta actividad publicitaria de terceros en redes sociales durante la campaña electoral), sería pertinente —además de no dejar de citar los precedentes relevantes respectivos— agregar un párrafo en la sentencia en el sentido de que, de acuerdo con la regla de las distinciones, se esclarezcan las razones que justifican esa diferenciación para mayor certeza y comprensión por las y los justiciables, así como evidencia de la consistencia en el trabajo jurisdiccional del TEPJF.

De manera similar, en los casos en los que mediante un voto particular se aduzca incongruencia interna o externa de la sentencia aprobada por la mayoría, o bien indebida fundamentación o motivación, sería conveniente que en el engrose se incorpore la posición que contenga la respuesta o pretenda refutar los argumentos de la minoría y exponga las consideraciones por las que estima que no le asiste la razón (en lugar de que, en su caso, el proyecto de resolución pase meramente a convertirse en sentencia). Aun cuando existen plazos legales reducidos para notificar la sentencia y pueden presentarse dificultades operativas para hacerlo rápidamente, se sugiere realizar un esfuerzo especial para sincronizar el engrose completo y la oportunidad de la notificación de la sentencia (estos desafíos es más viable acometerlos cuando se realizan reuniones internas de deliberación previas a las sesiones públicas, como se sugiere en el numeral 4 de este apartado II). Ello es muy relevante, particularmente, en casos sensibles o con elevado interés mediático a fin de fortalecer la solidez y legitimidad de la decisión.

Un aspecto especialmente sensible corresponde a la aplicación del criterio del carácter determinante de las irregularidades graves que motivan nulidades de elecciones. La anterior es una de las cuestiones más problemáticas para el juzgamiento electoral en todo el mundo, pero en México cobra especial trascendencia dada la intensa competencia política y alta litigiosidad. Así, en los casos en que se requiera esclarecer el alcance de conceptos jurídicos indeterminados, como cuando entra en juego el criterio del carácter determinante de las irregularidades graves que acarrear la nulidad de las elecciones —al igual que otros supuestos como el de “importancia y trascendencia” para justificar el ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior o la determinación de un recuento general de votos de alguna elección— se sugiere asegurarse de una argumentación más robusta y explícita sobre los correspondientes criterios interpretativos y de valoración de pruebas, a la vez que ir generando una línea jurisprudencial que haga más previsible la actuación del Tribunal.

5. *Ejecución de sentencias*¹⁰

a. *Justificación*

Actualmente, ni la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ni el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, contemplan mecanismos para garantizar de manera efectiva el cumplimiento de las sentencias. En efecto, se aprecia que las únicas disposiciones que corresponden a la temática de referencia son: *i*) la posibilidad de que las sentencias o resoluciones contemplen un plazo mínimo para su cumplimiento, aunque éste no se determina en la Ley (artículo 22, párrafo 1, inciso f, de la LGSMIME); *ii*) los medios de apremio y las correcciones disciplinarias (artículo 32 de la LGSMIME), y *iii*) una regulación del cumplimiento y ejecución de las sentencias que atañen, propiamente, al procedimiento (artículos 92 y 93 del RITEPJF).

El derecho humano a una tutela judicial efectiva no puede darse por plenamente garantizado si no se ejecutan las sentencias o resoluciones, por lo que se considera necesario desarrollar disposiciones en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que las partes, los partidos políticos y las autoridades responsables, así como quienes estén obligados independientemente de que hayan sido incluidos o no en la resolución, procedan a su pleno cumplimiento o ejecución.

En términos generales, si se le compara con otros países de la región, destaca la alta litigiosidad electoral (el TEPJF recibió 18,242 asuntos en el proceso electoral 2020-2021), pero también el alto índice de cumplimiento de las sentencias del propio TEPJF (99.48%),¹¹ lo cual es excepcional con respecto a otros ámbitos de la justicia en el país.

¹⁰ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Raúl Ávila Ortiz, Erika Bárcena Arévalo y Juan Carlos Silva Adaya.

¹¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe de labores 2020-2021*, México, TEPJF, pp. 19 y 28.

Sin embargo, los grupos desaventajados, de atención prioritaria o en situación de discriminación estructural o histórica, por su propia naturaleza, son los más propensos a que se les impida acceder a la tutela judicial efectiva.

No es poco frecuente que los funcionarios judiciales consideren cerrado un asunto con la emisión de la sentencia, y dejen de lado lo relativo a la ejecución. Incluso, muchas veces, en la resolución de estos incidentes, el TEPJF se autolimita respecto de sus potestades para obligar a las autoridades o personas involucradas. Debe recordarse que particularmente en el caso de los derechos de grupos desaventajados, de atención prioritaria o en situación de discriminación estructural o histórica, la vocación garantista debe conducir a un ejercicio real de los derechos, y no a meros discursos.

b. *Propuesta*

Entre los contenidos mínimos que deben preverse en el Reglamento Interno del TEPJF para garantizar la plena ejecución de las sentencias, se encuentran:

- i) Tipologías del incumplimiento. Establecer una tipología de casos que pueden derivar en el incumplimiento parcial o total de una sentencia o resolución judicial, como son: evasivas, procedimientos ilegales, la repetición o continuación del acto u omisión, entre otros.
- ii) Lineamientos para los medios de apremio y las correcciones disciplinarias. Establecer lineamientos claros para la aplicación de los medios de apremio y las correcciones disciplinarias previstas en la LGSMIME. Entre otros aspectos, se deben determinar los criterios para gradualmente pasar de una medida a otra, con un apercibimiento.
- iii) Excepcionalidad de la ampliación del plazo. Prever como excepcional la posibilidad de ampliar el plazo para el cumplimiento, sólo en los casos en que los sujetos obligados de-

muestren que se están realizando todas las acciones necesarias para dar cumplimiento a la resolución o sentencia, y siempre que no se produzca merma en el ejercicio del derecho político-electoral o se haga irreparable el asunto. En el caso específico de que los sujetos obligados aduzcan falta de presupuesto para ejecutar la sentencia, deberán justificarlo plenamente.

- iv) Requerimiento a los superiores jerárquicos. Contemplar la posibilidad de requerir a las o los superiores jerárquicos de la autoridad u órgano partidario responsable para que por sí mismos cumplan la sentencia o resolución, obliguen a los directamente responsables a hacerlo, o bien, en su defecto, se apele a los órganos disciplinarios de la autoridad u órgano partidario responsable para que procedan a iniciar el procedimiento correspondiente.
- v) Apertura de incidente de incumplimiento. Prever la apertura de un incidente de incumplimiento, cuando se advierta que es necesario precisar, definir o concretar la forma o términos para el cumplimiento de la sentencia.

Adicionalmente, para garantizar una protección reforzada de los derechos político-electorales y, en específico, los de aquellos grupos desaventajados, de atención prioritaria o en situación de discriminación estructural o histórica, se recomienda:

- i) Convenios de colaboración. Establecer convenios de colaboración con institutos electorales y partidos políticos, para comprometerlos a dar cumplimiento pleno a toda sentencia o resolución electoral, eliminando cualquier obstáculo, en particular respecto a las sentencias relacionadas con los derechos político-electorales de grupos desaventajados, de atención prioritaria o en situación de discriminación estructural o histórica.
- ii) Capacitación específica en el INE y los OPLE. Colaborar en la capacitación del personal de los institutos electorales

para sensibilizar a su personal sobre los derechos de estos grupos, e informarles sobre sus obligaciones en torno a la ejecución de las sentencias dictadas en la materia. En esta colaboración cobra un papel central la difusión de las sentencias del TEPJF en el ámbito nacional, que es también uno de los objetivos de la Comisión de Fortalecimiento.

- iii) Capacitación en el TEPJF. Capacitar a su propio personal para revalorizar los incidentes de inejecución de sentencias. La capacitación se vuelve fundamental y será más efectiva si va acompañada de los mensajes que envíe la propia Sala Superior a través del ejercicio efectivo de las medidas de apremio y correcciones disciplinarias.

6. *Integración oportuna y transparente de las salas del TEPJF*¹²

a. *Justificación*

En virtud de que el Tribunal Electoral es una institución de naturaleza colegiada, cada una de las magistraturas que integran sus salas —Superior, Especializada y Regionales— tienen la obligación de participar de sus actividades jurisdiccionales, inicialmente para que pueda alcanzarse el quórum necesario en su instalación y funcionamiento y, enseguida, formar parte de la deliberación y decisión de las resoluciones. Esta normalidad jurisdiccional supone que dichos órganos se encuentren debidamente integrados.

¹² El documento base de esta propuesta fue elaborado por César Astudillo e Imer B. Flores, quienes tuvieron como referencia el trabajo de Ramos Sobarzo, Arturo, “Suplencias y licencias de la magistratura electoral”, en Astudillo, César y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo 1, 2021, pp. 301-311; asimismo, la contribución de Astudillo, César y Estrada Marín, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-IMDPC, 2019, pp. 154 y ss.

Una justicia electoral completa, independiente e imparcial presupone que sus órganos colegiados se encuentren completos, para lo cual es altamente significativa la existencia de regulaciones orientadas a garantizar la oportuna integración del Pleno de las seis salas que conforman al TEPJF, porque sólo de esa manera es posible procurar un funcionamiento adecuado y una eficaz toma de decisiones.

Así, si la experiencia reciente ha puesto a la luz las dificultades para construir los acuerdos políticos necesarios en la designación de aquellas magistraturas electorales que han de sustituir a las que culminaron los periodos de su encargo, en una omisión indebida que puede prolongarse por meses o, incluso, por años, resulta fundamental adicionar el régimen de ausencias definitivas de las magistraturas del TEPJF.

Si bien es cierto que las ausencias definitivas contemplan supuestos como la defunción, la incapacidad física o mental permanente, o la separación definitiva del encargo a través de la renuncia, es indispensable considerar el supuesto de vacancia definitiva con motivo de la terminación del periodo del encargo.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 167 de la LOPJF, si se produce una vacante definitiva que amerite la designación de una nueva magistratura de Sala Superior, durante el tiempo en el que se realiza la correspondiente designación, la ausencia deberá suplirse con la magistratura de la Sala Regional que tenga la mayor antigüedad o, en su caso, con la de mayor edad.

En caso de que la ausencia por vacancia definitiva se produzca en una magistratura de Sala Regional, el artículo 175 dispone que la misma deberá ser cubierta con la persona titular de la Secretaría General de Acuerdos, o bien con la persona Secretaria de Estudio y Cuenta con mayor antigüedad de la propia Sala. El Reglamento Interno agrega que corresponderá a la Sala Superior determinar a la persona que deberá cubrir dicha ausencia con base en la propuesta presentada por la presidencia de la correspondiente Sala Regional —artículo 50—.

La regulación anterior requiere ser complementada para establecer reglas objetivas que dispongan una prelación que brinde certeza a este régimen de ausencias, sobre todo para precisar si el criterio de la mayor antigüedad comprende aquel en el que se ostenta la titularidad dentro de la magistratura o la secretaría, o si la misma supone una antigüedad de carácter meramente administrativo; así como disposiciones para determinar, de igual modo, si el criterio de la edad procede exclusivamente en caso de empate. Se considera que los impedimentos o inhabilitaciones para cubrir alguna vacancia definitiva de magistratura deben estar previstos legalmente, pues implica una restricción de derechos para acceder a cargos públicos.

b. *Propuestas*

Explicitar que en caso de ausencia por vacancia definitiva de alguna magistratura de la Sala Superior, el nombramiento de quien habrá de suplirla temporalmente deberá recaer: *a)* en la magistratura de Sala Especializada o Regional, con mayor antigüedad en el ejercicio de dicho encargo, y *b)* en caso de empate, en la magistratura de mayor edad.

En caso de ausencia por vacancia definitiva de alguna magistratura de la Sala Especializada o Regional, el nombramiento de quien habrá de suplirla temporalmente deberá recaer: *a)* en la persona titular de la Secretaría General de Acuerdos de dicha Sala; *b)* en la persona titular de la Secretaría de Estudio y Cuenta con mayor antigüedad en el cargo en la Sala correspondiente, y *c)* en caso de empate, en la persona secretaria de mayor edad.

Para la completa transparencia de este mecanismo, es esencial publicar y mantener actualizadas las listas tanto de magistraturas por antigüedad y edad, como de las personas titulares de las diferentes Secretarías Generales de Acuerdos, así como de las personas Secretarías de Estudio y Cuenta de cada una de las salas.

7. *Juicio en línea*¹³

a. *Justificación*

Uno de los desafíos que enfrentan los actores impartidores de justicia es generar condiciones que hagan más accesible, transparente, sencilla y expedita la relación de la ciudadanía con las instituciones judiciales. En este sentido, se considera que, para cumplir con el objetivo de acercar la justicia a la ciudadanía y facilitar la presentación de las demandas y la interposición de los recursos, es prioritario modificar las condiciones de acceso a los juicios en línea en el ámbito electoral.

En efecto, la brevedad de los plazos (de 48 horas a cuatro días); la distancia que existe desde los lugares en que se generan los actos de autoridad o de los partidos políticos responsables; la existencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 y su secuela, así como los sitios en que se presentan y sustancian los medios de impugnación en las sedes de las salas del TEPJF (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Xalapa y Toluca), hace necesario que se facilite y divulgue la presentación de los juicios en línea, sobre todo si se considera que el acceso a un recurso efectivo y sencillo es un derecho humano.

Es verdad que, desde antes de la pandemia por COVID-19, el TEPJF venía avanzando en la aplicación de las nuevas tecnologías digitales a diversos procedimientos judiciales, por ejemplo, las notificaciones electrónicas. Asimismo, desde 2019 su Plan Institucional de Trabajo consideraba la importancia de implementar el llamado “juicio en línea”, a fin de facilitar el acceso a la justicia a los usuarios del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

La pandemia por COVID-19 provocó la aceleración de dicha política judicial, de tal manera que, en dos etapas, entre junio

¹³ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Karolina Monika Gilas y Raúl Ávila Ortiz.

y septiembre de 2020, con base en sendos acuerdos generales, la Sala Superior implementó el juicio en línea para todos los medios de impugnación. A partir de entonces, se observa que ese instrumento comenzó a ser utilizado, aunque no con la incidencia esperada, pues en el periodo de noviembre de 2020 a octubre de 2021 se recibieron y tramitaron por esa vía un total de 236 asuntos.

Ello indica que es necesario reforzar la estrategia de la institución, de tal manera que se encare con mayor eficacia facilitar el acceso a la justicia electoral.

b. *Propuesta*

Para cumplir con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia electoral y acercarla a la ciudadanía, es prioritario atender los siguientes puntos.

- i) Simplificar los procedimientos de presentación de las demandas para facilitar el acceso a la justicia.
- ii) Simplificar el proceso de la obtención de la firma electrónica autorizada para la realización del trámite del juicio en línea. Idealmente, aceptar la firma autorizada por el Poder Judicial y la FIEL.
- iii) Abarcar, dentro del sistema para la presentación de los juicios en línea, la totalidad de los procesos, desde la presentación de la demanda hasta su resolución, incluyendo la integración de un expediente electrónico. Dicho sistema debería prever mecanismos de ciberseguridad para proteger los datos sensibles de las personas, y requerir auditorías informáticas. Asimismo, debería estar vinculado con el sistema de gobierno del TEPJF y arrojar los datos sobre su utilización en tiempo real y bajo el esquema de datos abiertos.

- iv) Aceptar la presentación de demandas a través de diversos mecanismos: una plataforma electrónica, una aplicación para móviles, correo electrónico. Asimismo, prever la posibilidad de prescindir de la firma electrónica en casos de excepción (por ejemplo, ante el peligro de privación de la vida y ataques a la libertad personal).
- v) Regular la celebración de las audiencias a distancia, que pudieran ser realizadas a través de diversos medios disponibles: videoconferencia, llamada telefónica, servicios de mensajería instantánea u otros.
- vi) Habilitar diversos mecanismos de comunicación entre la autoridad jurisdiccional y las partes: una plataforma electrónica, una aplicación para móviles, correo electrónico, llamadas telefónicas, servicios de mensajería instantánea.
- vii) Prever la posibilidad de transitar a un esquema de juicio en línea en cualquier momento del proceso, así como la posibilidad de transitar entre diversas herramientas de comunicación.
- viii) Implementar mecanismos que garanticen la accesibilidad del sistema para las personas con diferentes tipos de discapacidad.
- ix) Implementar mecanismos adicionales que garanticen el acceso a la justicia de las personas indígenas, incluyendo aquellas que no hablan español;
- x) Celebrar convenios con los partidos políticos, como responsables de la tramitación de juicios presentados en línea;
- xi) Difundir y promover el juicio en línea entre la militancia y los partidos políticos, así como brindar capacitación amplia hacia otras y otros posibles usuarios.
- xii) Simplificar la normativa contenida en los diversos acuerdos de la Sala Superior sobre FIREL, notificaciones electrónicas y juicio en línea.

La implementación de las propuestas anteriores requeriría de la revisión del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 126); el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2020, por el que se Autoriza la Resolución no Presencial de los Medios de Impugnación, con Motivo de la Pandemia Originada por el Virus COVID-19; el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2020, por el que se Implementa la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación en los Acuerdos, Resoluciones y Sentencias que se Dicten con Motivo del Trámite, Turno, Sustanciación y Resolución de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; el Acuerdo General 5/2020, por el que se Implementa el Sistema de Juicio en Línea en Materia Electoral para la Tramitación, Sustanciación y Resolución de los Recursos de Reconsideración y de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador; el Acuerdo General de la Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2020 por el que se aprueban los Lineamientos para la Implementación y el Desarrollo del Juicio en Línea en Materia Electoral, para la Interposición de Todos los Medios de Impugnación, y el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 1/2018, de Veintisiete de Febrero de Dos Mil Dieciocho, por el que se Adecua el Procedimiento para la Notificación por Correo Electrónico Aprobado por Acuerdo General número 3/2010, para Transitar al Uso de las Notificaciones Electrónicas, así como el Acuerdo General Conjunto número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al Expediente Electrónico.

8. *Justicia abierta*¹⁴

a. *Justificación*

Es importante tener en cuenta que justicia abierta no sólo se relaciona con las actividades propiamente jurisdiccionales de un tribunal, sino también con las funciones no jurisdiccionales de un órgano impartidor de justicia, ya sea de apoyo a la función jurisdiccional; o bien, las de carácter estrictamente administrativo.

Asimismo, de acuerdo con organizaciones internacionales, por ejemplo, el World Justice Project (WJP), la noción de justicia abierta comprende cuatro parámetros: transparencia, participación, co-creación y rendición de cuentas.

Cada uno de estos parámetros suele ser integrado por una serie de indicadores que varían según los modelos, formulaciones o contextos para los que se diseñen o apliquen.

El TEPJF ha hecho grandes esfuerzos para sincronizarse con tales nociones, parámetros e indicadores, no sólo conforme con los términos exigidos por la Constitución, leyes y normativa aplicable, sino también para alinearse lo más posible con lo que se estima como buenas prácticas en la materia.

Al respecto, podría resultar muy extenso listar o describir el tipo de actividades y acciones que el TEPJF realiza y cumple en relación con tales parámetros. Por sólo citar un ejemplo, en materia de transparencia, el TEPJF lleva varios años cumpliendo al máximo y recibiendo la certificación institucional respectiva como tribunal transparente.

Aun así, todavía hay brechas, lagunas o zonas grises en las que sería posible innovar indicadores dentro de los cuatro parámetros conforme con la noción de Justicia Abierta, en particular porque el TEPJF es un tribunal constitucional de la máxima jerarquía, diseñado como una garantía institucional para tutelar los derechos y principios constitucionales aplicables en la materia.

¹⁴ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Raúl Ávila Ortiz.

b. *Propuestas*

A continuación, se lista una serie de propuestas que combinan las tres funciones y los cuatro parámetros referidos en la sección anterior, con el propósito que justifica la noción de Justicia Abierta, consistente en incentivar la máxima legitimidad política y social posible, mismas que aplican en modalidad presencial, digital o híbrida.

i) Función jurisdiccional

- **Transparencia:** *a)* divulgar y explicar de manera oportuna las tesis aisladas y jurisprudencias aprobadas por la Sala Superior, y *b)* en su caso, transparentar los índices de expedientes clasificados, conforme con la ley.
- **Participación:** *a)* transparentar los mecanismos de participación ciudadana que la legislación o la institución pone a disposición del público (por ejemplo, el *amicus curiae*), en particular de los grupos en situación de discriminación estructural o histórica, y darles seguimiento, y *b)* propiciar más seminarios y foros de análisis con expertos y ciudadanía sobre sentencias y jurisprudencias, en particular las relativas a temas sensibles para la opinión pública, incluso antes de que se adopte la decisión.
- **Co-creación:** *a)* en particular en temas sensibles, difundir y abrir a la discusión experta y ciudadana, conforme con métodos prudentes, los criterios jurisprudenciales disponibles a efecto de alimentar la racionalidad, certeza y coherencia de la decisión, y *b)* sistematizar y compartir con personas expertas y la ciudadanía los métodos y formas de construcción de las sentencias, tesis y jurisprudencias con el objeto de mejorar, de ser el caso, la elaboración de contenidos.
- **Rendición de cuentas:** *a)* regular, mediante acuerdo general o en el reglamento interno, un sistema de comu-

nicación jurisdiccional, incluidos informes constantes: mensuales, cuatrimestrales, por evento relevante (procesos electorales) sobre el desempeño, y *b*) sistematizar y divulgar el esfuerzo cotidiano especializado del personal jurisdiccional del TEPJF.

ii) Funciones no jurisdiccionales de apoyo

- **Transparencia:** *a*) divulgar estratégica y tácticamente el Plan Estratégico Institucional (PEI) y difundir mediante el sistema reglamentado de comunicación e informes los objetivos, las metas y los avances de las áreas de apoyo, y *b*) abrir espacios acordados o reglamentados de interacción con expertos para que los servidores públicos del TEPJF den a conocer y retroalimenten sus acciones.
- **Participación:** *a*) abrir espacios y utilizar mecanismos acordados o reglamentados de interacción con la ciudadanía, desde encuestas hasta encuentros cara a cara, para que se conozca y retroalimente de manera directa la planeación, la ejecución y el avance de las acciones, y *b*) abrir convocatorias específicas para incorporar a la ciudadanía, en particular a personas integrantes de grupos en situación de discriminación estructural o histórica, a colaborar en tareas específicas del TEPJF.
- **Co-creación:** compartir con instituciones de educación superior, especializadas en las materias de las áreas respectivas, por ejemplo, mediante grupos de trabajo, la planeación, ejecución y evaluación de las acciones en el marco del PEI.
- **Rendición de cuentas:** *a*) publicar y divulgar avances periódicos de la ejecución del PEI según las áreas, y *b*) orientar la transparencia focalizada y proactiva a la evaluación cíclica del avance de las acciones y su divulgación mediante documentos accesibles.

iii) Funciones administrativas

- **Transparencia:** *a)* acordar, reglamentar o concretar la divulgación de los mecanismos institucionales existentes y las acciones de capacitación en materias propias de la rendición de cuentas (ética, responsabilidades, anticorrupción), y *b)* mantener actualizada y divulgar la operación interna del sistema de archivos.
- **Participación:** implementar mecanismos de observación y, en su caso, denuncia ciudadana protegida en relación con el uso de recursos públicos.
- **Co-creación:** explorar la opción de abrir un espacio acordado o reglamentado de presupuesto judicial participativo ciudadano para priorizar algunos programas y temas, en particular para grupos en situación de desigualdad estructural.
- **Rendición de cuentas:** *a)* transparentar y divulgar proactivamente el ejercicio presupuestal y el uso de los recursos públicos disponibles, y *b)* organizar un ejercicio anual de evaluación y retroalimentación del desempeño institucional.

La implementación de las anteriores propuestas requerirían abrir un capítulo en el Reglamento Interno del TEPJE, así como la expedición de los acuerdos generales conducentes.

III. JUSTICIA ALTERNATIVA EN MATERIA ELECTORAL¹⁵

a. *Justificación*

La implementación de mecanismos de justicia alternativa atiende a: *i*) la alta litigiosidad que subsiste en la materia electoral; *ii*) la brevedad de los plazos para la resolución de los medios de impugnación en la materia, a fin de que no se provoque la irreparabilidad de los actos de autoridad o la merma de los derechos involucrados; *iii*) la necesidad de generar una mayor legitimidad en las soluciones que se adopten y una amplia aceptación para la partes confrontadas o involucradas, al dar vigencia inmediata y plena a los derechos de autodeterminación de los sujetos involucrados; *iv*) la generación de un menor desgaste entre las partes contendientes, con una justicia restaurativa, y *v*) la importancia de provocar menores costos económicos y de ocupación para los aparatos de administración de justicia.

b. *Propuestas*

- i) Generación de un reglamento de justicia alternativa.
- ii) Determinación de la finalidad (diálogo, conciliación y mediación entre las partes para la solución de controversias) y los objetivos de la justicia alternativa.
- iii) Procedencia de los mecanismos de justicia alternativa (por exclusión, aquellos que no estén relacionados con el proceso electoral y sus resultados o en los que se impugnen actos

¹⁵ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Raúl Ávila Ortiz, J. de Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya.

de la autoridad administrativa y jurisdiccional electoral). Las temáticas que, en principio, son susceptibles de la justicia alternativa:

- *a)* derechos y obligaciones de los militantes o afiliados (incluidos, quienes aspiren a serlo); *b)* procesos de integración de órganos internos y normas *partidarios* y de procedimientos democráticos para la postulación de candidaturas; *c)* conflictos entre órganos partidarios; *d)* temas relacionados con los asuntos internos de los partidos políticos; *e)* aplicación de sanciones en el ámbito de los partidos políticos, cuando sean competencia de la justicia intrapartidaria; *f)* determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas, así como mecanismos y procedimientos que garanticen la integración de liderazgos políticos de las mujeres al interior de los partidos políticos; *g)* derechos inherentes al cargo de elección popular, inclusive, los que puedan relacionarse con el derecho parlamentario; *h)* prevención, atención y sanción de la violencia política en contra de las mujeres y grupos de la diversidad sexual; *i)* pueblos y comunidades indígenas (conflictos intracomunitarios), *pueblos afroamericanos y comunidades equiparables*; *j)* materia laboral con el INE y los OPLE; *k)* materias del procedimiento especial sancionador, y *l)* cuestiones relativas a las coaliciones siempre que sean planteadas por quienes aspiran a integrarlas o sean integrantes de las mismas, o bien, la propia militancia.
- iv) Reconocer como mecanismos alternativos a la mediación y la conciliación;
- v) Determinación de los principios de la justicia alternativa: voluntariedad, certeza, legalidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, publicidad,

- información, antiformalidad, sencillez, inmediatez, imparcialidad, equidad y honestidad.
- vi) Reconocimiento de ordenamientos aplicables.¹⁶
 - vii) Oportunidad para aplicar los mecanismos alternativos.
 - viii) Expresión de que se destinará el personal suficiente y especializado (mismo que será certificado y deberá ser profesional), las instalaciones y los recursos materiales y presupuestarios para el funcionamiento de la justicia alternativa. Se establecerán mecanismos de ingreso, adscripción, ascenso, evaluación, remoción y concursos para los facilitadores públicos. Posibilidad de celebrar convenios para la certificación. Principio de estabilidad. Precisión de quién tendrá fe pública.
 - ix) Derechos y obligaciones de los intervinientes.
 - x) Procedimiento: *a)* solicitud; *b)* información y derivación; *c)* opción por el mecanismo alternativo; *d)* en su caso, apertura a trámite y designación de la persona facilitadora, o bien, negativa; *e)* cita o invitación al requerido; *f)* apertura del expediente del mecanismo alternativo; *g)* sesiones preliminares; *h)* aceptación de sujeción al procedimiento; *i)* acuerdos; *j)* homologación; *k)* seguimiento, y *l)* archivo.
 - xi) Requerimientos o formalidades mínimas: contenido de la invitación y características de las sesiones, así como del acuerdo. Aprovechamiento de medios informáticos y tecnológicos.

¹⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Ley General de Víctimas; Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley Federal de Protección al Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas; Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; Ley Federal de Protección al Consumidor; Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, y Ley Reglamentaria del Artículo 6o., Párrafo Primero, de la CPEUM, en Materia del Derecho de Réplica.

- xii) Características y reglas de la mediación y la conciliación.
- xiii) Aspectos orgánicos y bases para el funcionamiento del sistema de justicia alternativa: *a)* órgano o área de justicia alternativa y facilitadores (mediadores y conciliadores); *b)* capacitación y estándares o criterios de certificación; vigencia; ingreso y permanencia; *c)* difusión; *d)* integración; *e)* facultades; *f)* requisitos; *g)* interdisciplinariedad; *h)* obligaciones, e *i)* impedimentos y excusas.

Para la implementación de las propuestas que anteceden sería necesario revisar el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículos 2o., 5o., 10, 13, 20, 46, 51 y 53, así como incluir un nuevo título quinto y correr el actual a sexto).

IV. ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL¹⁷

a. *Justificación*

La experiencia muestra que, en ocasiones, la lucha por la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha generado conflictos internos que colocan a los magistrados y magistradas en una tensión innecesaria, que incluso ha derivado en distintas crisis institucionales. Cada una de las crisis por las presidencias que ha tenido esta integración del TEPJF, por diferentes motivos, ha debilitado la legitimidad de dicho órgano.

A diferencia de integraciones anteriores que expidieron acuerdos generales relacionados con la elección de la presidencia, la cual siempre se llevó a cabo en sesión pública, la actual integración no ha emitido normativa alguna al respecto y, salvo la primera ocasión, las posteriores elecciones de su presidencia han sido en sesión privada. Lo anterior ha dado lugar a especulaciones y suspicacias, además de impedido un legítimo escrutinio público de una institución clave para nuestra vida democrática. Asimismo, la conclusión anticipada de una de sus presidencias, sin suficientes reglas y procedimientos claros aplicables, generó una situación crítica sin precedente.

De ahí que hoy más que nunca resulta indispensable poner a discusión los métodos de selección y remoción en cuestión.

¹⁷ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, quienes para su desarrollo retomaron algunas de las ideas que previamente plantearon con mayor amplitud en su artículo: “Las turbulentas presidencias del Tribunal Electoral”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CIDE, 2021.

b. *Alcances normativos*

Partiendo de que la primera fuente a la que hay que acudir para comprender la forma en cómo se designa a quien presida el TEPJF es la Constitución, esto a través de su artículo 99, párrafo tercero (“El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años”), habrá que comprender que, a como dé lugar, serán los propios magistrados electorales de la Sala Superior los únicos encargados de decidir quién será su presidente durante un periodo temporal limitado y fijo.

Después, el mismo artículo 99 remite de manera expresa a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), que se encarga de desarrollar tales temas para su correcta estructura, organización y competencia. En tal sentido, el artículo 171 de la LOPJF establece que:

Los magistrados y las magistradas de la Sala Superior elegirán de entre ellos a su presidente o presidenta, quien lo será también del Tribunal, por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto o reelecta por una sola vez.

En caso de renuncia la Sala Superior procederá a elegir a una nueva presidenta o presidente, quien lo será hasta la conclusión del período para el que fue electo o electa el o la sustituida. Este o esta nueva titular de la presidencia del Tribunal, de ser el caso, podrá ser reelecto o reelecta por una sola ocasión.

Por otra parte, el artículo 169 de la LOPJF señala que la Sala Superior tiene competencia para:

V. Elegir a su presidente o presidenta en los términos del párrafo primero del artículo 171 de esta Ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo...

XIV. Resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa y, en su caso, imponer las sanciones respectivas por faltas cometidas por las magistradas y los magistrados adscritos a ella...

Finalmente, el artículo 200 de la propia Ley Orgánica señala que

[l]as responsabilidades de todas y todos los servidores públicos del Tribunal Electoral se regirán por lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, particularmente, por el título séptimo de esta Ley, así como por las disposiciones especiales del presente título...

De la lectura de las normas involucradas se advierte lo siguiente:

- Para la elección del presidente del Tribunal, no se menciona algún método o procedimiento específico a seguir. Cuando la Constitución es poco clara, se esperaría que la ley secundaria desarrollara y detallara el método de elección. La discrecionalidad en el proceder para la elección del magistrado o magistrada presidente no sólo cierra la puerta para que se dé un peso específico a los planes de trabajo y las propuestas de los posibles candidatos, sino también a las razones por las que las y los magistrados de la Sala Superior consideran que uno de sus pares es la persona idónea para llevar a cabo dicha tarea.
- Respecto a la ausencia de una definición clara sobre el método para la elección se podrá pensar que la respuesta es sencilla: basta una votación en el que alguno de los magistrados consiga la mayoría de los votos de los siete integrantes. Sin embargo, también cabría interpretar que para tomar tal decisión sería posible otro método de elección.
- Más allá de cualquier método posible (que no tiene ninguna definición clara a nivel constitucional ni legal), al día de hoy, no existe algún tipo de lineamiento relativo a las formas que deben anteceder a tal decisión, es decir, la ley no menciona nada en relación a si la sesión será pública o privada, respecto si los magistrados deberán

exponer sus razones, sobre el tiempo de antelación con el que pueden presentar su candidatura o buscar los votos de sus integrantes.

- La Sala Superior tiene competencia para conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes, así como imponer la sanciones respectivas, siguiendo los parámetros fijados tanto en la LOPJF como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

c. Propuesta

De esta manera se observa que el tema de la presidencia del TEPJF tiene la posibilidad de ser regulado vía reglamentaria, respetando siempre los escasos parámetros constitucionales y legales, esto es, que por una parte el periodo de nombramiento sea de cuatro años y que sean los propios magistrados electorales quienes definan el método de elección; y que, por la otra, una eventual remoción de la presidencia se haga siguiendo el procedimiento de responsabilidades administrativas.

Dados los cuestionables resultados que ha generado la falta de una regulación que brinde certeza y transparencia al proceso, quizá lo más sensato sería idear una propuesta orientada, precisamente, a que las personas que aspiren a la presidencia deban presentar a sus pares y hacer del conocimiento público sus respectivos planes de trabajo, con la anticipación que se estime conveniente tratándose de la elección ordinaria cada cuatro años (por ejemplo, 30 días antes de la fecha correspondiente). Asimismo, sería fundamental que la elección de la presidencia se haga de cara a la ciudadanía, en una sesión pública presidida por la magistrada o el magistrado decano, en la cual las y los integrantes de la Sala Superior expongan las razones que los llevan a optar por una u otra propuesta. Los anteriores lineamientos podrían preverse en el Reglamento Interior para su previsibilidad y dejar

IV. ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL... 57

a un acuerdo general lo relativo al método de votación, qué hacer en caso de que nadie alcance la mayoría requerida en un primer ejercicio, etcétera.

Ahora bien, a fin de dotar de certeza y de respetar el debido proceso, se estima que la eventual remoción de una presidencia debe realizarse a partir de la competencia que tiene la propia Sala Superior para conocer y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes. Incluso, cabría establecer de manera explícita en su reglamento interior, también para su previsibilidad y conocimiento de la ciudadanía, el supuesto de que quien presida concluirá sus funciones cuando, por causa grave y justificada, lo determine la mayoría de quienes integran la Sala Superior.

V. CARRERA JUDICIAL ELECTORAL¹⁸

a. *Justificación*

Con la finalidad de establecer condiciones para el ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las y los servidores públicos electorales, a fin de que se generen garantías institucionales u orgánicas que propicien idoneidad, estabilidad, profesionalismo y especialización y, por ende, imparcialidad e independencia en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la excelencia y eficacia en la impartición de justicia, es necesario fortalecer la carrera judicial electoral en el ámbito jurisdiccional. De la misma manera, debe fortalecerse el servicio civil de carrera en las áreas de la Secretaría Administrativa y en la Escuela Judicial Electoral.

En este sentido, la carrera judicial presenta áreas de oportunidad para generar mejores condiciones laborales de las personas que integran el TEPJF. Esta no es una cuestión menor, dado que contar con personal idóneo, que pueda cumplir con sus expectativas de desarrollo profesional y personal y que, además, se encuentre satisfecho por su pertenencia a la institución, supone beneficios no sólo para las personas miembros sino también para el Tribunal en su conjunto. En general, se aprecia dispersión normativa y falta de coherencia en las normas hasta la fecha aplicables.

En virtud de lo anterior, se propone una serie de medidas en relación con la carrera judicial electoral, en cuanto a: *i*) las posibilidades de movilidad (vertical); *ii*) la evaluación periódica del

¹⁸ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Raúl Ávila Ortiz, Flavia Freidenberg, Karolina Monika Gilas y Juan Carlos Silva Adaya.

personal de carrera, y *iii*) las medidas encaminadas a garantizar la estabilidad o permanencia laboral.

b. *Propuestas*

i) *Movilidad vertical*

La movilidad vertical no está contemplada por el acuerdo de carrera. Si se tiene una categoría y se desea otra, se tienen que presentar las evaluaciones correspondientes para ingresar en la lista de habilitados correspondiente. Para atenderlo, se propone establecer el esquema de ingreso por concurso de oposición abierto y un escalafón para la promoción, de la siguiente manera:

- Todos los cargos en las áreas jurisdiccionales deben corresponder a la carrera judicial electoral y cumplir con los requisitos legales y reglamentarios que se prevean, incluyendo el ingreso por concurso de oposición abierto. Si bien la existencia de los exámenes de aptitud ha sido un avance, es indispensable fortalecer este mecanismo para garantizar la apertura y competitividad de los concursos de oposición abiertos para el ingreso. Es aceptable que un porcentaje que corresponda a un máximo del 20% de las y los integrantes de una ponencia de las salas del TEPJF pueda ingresar de manera excepcional sin haber presentado el examen de oposición, pero su permanencia debe quedar sujeta a la presentación de un examen de habilitación obligatorio en un plazo máximo de seis meses, permitiéndose únicamente una sola prórroga de otros seis meses (sin exceder el plazo de un año). Se debe reconocer el carácter obligatorio de la carrera judicial electoral y la permanencia de sus procedimientos.
- Enriquecer el Código Modelo de Ética Judicial Electoral con diversos lineamientos del Código Iberoamericano de Ética Judicial.

- Incorporar a los secretarios auxiliares dentro del sistema de carrera, como el primer escalafón.
- Establecer diversos niveles —por ejemplo, tres: A, B y C— para cada categoría. Los niveles A, B y C de los cargos de actuario, secretario auxiliar y de estudio y cuenta, deben ser otorgados en función del cumplimiento de los requisitos de desarrollo profesional dentro de la carrera. En las categorías se deben precisar perfiles, requisitos, competencias, habilidades y conocimientos en cada una de ellas.
- Establecer la categoría de secretario de estudio y cuenta y actuario ratificado (en cualquiera de los niveles). La ratificación no implicaría incremento de la remuneración recibida, sin embargo, otorgaría la permanencia al funcionario que la lograse. Para lograr la permanencia, sería necesario acreditar satisfactoriamente todas las evaluaciones y haber pasado por todos los niveles dentro de su categoría (C, B y A). El funcionariado ratificado pasaría por evaluaciones cada tres años. En caso de incumplimiento grave de los requisitos o falta administrativa grave, podría acarrear la separación del cargo.
- Prever que el ingreso a las categorías de la carrera judicial electoral sólo será a través de concurso de oposición y de méritos. Las personas de nuevo ingreso siempre deben recibir el nombramiento de la categoría más baja. Únicamente cumpliendo con los requisitos establecidos se puede solicitar la evaluación y, de aprobarla, subir de nivel. Los resultados de la evaluación deben ser la base para los estímulos y reconocimientos, la permanencia y la separación del cargo. La antigüedad en el desempeño de tareas jurisdiccionales podrá servir como criterio preferente, siempre que se acrediten las evaluaciones correspondientes.
- Establecer el principio de paridad de género transversal, vertical y horizontal en todas las categorías de la carrera judicial.

- El perfil de las y los servidores electorales que actúen en las tareas jurisdiccionales deberá responder a una formación profesional y especializada, y la previsión de causas que representen impedimentos o incompatibilidades.
- Incorporar a las magistraturas de las salas como parte de la carrera judicial electoral.
- Establecer un comité único (Comité de Carrera Judicial) encargado de regular y supervisar las carreras dentro del TEPJF: la carrera judicial electoral, así como el servicio civil de carrera en los ámbitos administrativo y académico.
- Fortalecer las atribuciones de la Escuela Judicial Electoral en materia de carrera judicial electoral, respecto del programa anual y quinquenal de especialización y carrera judicial.
- Realizar las gestiones necesarias para el establecimiento de un sistema genérico de homologación de las categorías y las equivalencias entre categorías, sus requisitos, rangos y las vías de ingreso y promoción entre la carrera judicial electoral y la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación. Impulsar la celebración de convenios para que las magistraturas y exmagistraturas electorales participen en los concursos de oposición que corresponda para la designación de jueces de distrito, a través de la modalidad escolarizada.
- Mayor participación de las salas regionales en la proyección e implementación de la carrera judicial electoral.
- Fortalecer las atribuciones de la Comisión de Administración en el tema de carrera judicial electoral, en cuanto a la política y el modelo general de funcionamiento de ésta como sistema institucional de profesionalización y especialización, que comprende el ingreso y la promoción, la formación y el desarrollo profesional, la evaluación del desempeño, la permanencia y la separación de quienes realicen funciones de carácter jurisdiccional.

- Las diversas etapas de los concursos se desarrollarán con garantías de imparcialidad, objetividad y transparencia.
- Prever, como mecanismo de incentivos, la generación de convocatorias internas para ocupar plazas de carrera judicial. Estas convocatorias permitirán que el personal que no se encuentra en carrera judicial pueda concursar. Asimismo, estas convocatorias permitirán que personal de carrera judicial con niveles inferiores puedan participar en concursos para obtener una plaza de mayor nivel.

ii) *Respecto de la evaluación del personal de carrera*

- Se propone diseñar un mecanismo de evaluación anual que contemple:
- Capacitación: se medirá mediante la acreditación de las horas señaladas (ejemplo, 64).
- Eficiencia: será evaluada de acuerdo con el rango que determine el área encargada.
- Desempeño profesional: esta valoración la deberá hacer el superior jerárquico.

iii) *Medidas encaminadas a garantizar la estabilidad o permanencia laboral*

Se propone establecer la permanencia como el objetivo de la carrera. Para ello, se propone diseñar un esquema de escalafón que permita a las personas ascender de manera ordenada y paulatina, con base en méritos y desempeño para que, al final, lograr la garantía de la permanencia en la institución (ratificación).

La implementación de las anteriores propuestas requeriría la reforma de los artículos 17; 18; 46, fracción XII; 52, fracción V; 64; 65; 167, fracciones IV y V; 168, fracción X; 173, fracción IV; 183-186; 200 y 201 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, así como

el Acuerdo General para el Ingreso, Promoción y Desarrollo de la Carrera Judicial con Paridad de Género en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Acuerdo General que Establece Directrices para Procurar el Desempeño Óptimo en la Actividades Jurisdiccionales e Institucionales de los Magistrados y Magistradas de las Salas Regionales; las Bases Generales de la Especialidad en justicia Electoral; los Lineamientos para Otorgar Becas y/o Facilidades a los Servidores Públicos del Tribunal Electoral; el Acuerdo General que Establece las Bases del Servicio Civil de Carrera Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el Manual de Procedimiento Detección de Necesidades de Capacitación, con sujeción a los ajustes a que hubiere lugar por la reordenación, actualización y reducción de la normativa interna que se propone en términos del apartado I de este informe técnico.

VI. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TEPJF¹⁹

a. *Justificación*

El Tribunal Electoral cuenta con un arreglo administrativo peculiar. En efecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación deja la administración del Tribunal en manos de la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal que, sin embargo, no forma parte de la estructura orgánica del Consejo. Esta Comisión está integrada por tres consejeros y dos magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por otro lado, se ha construido un modelo de gobernanza en el que los magistrados están involucrados en la toma de decisiones administrativas: presupuesto, recursos humanos, recursos materiales, sistemas informáticos capacitación, divulgación, entre otras. En el modelo organización funcional actual, aunque la presidencia del Tribunal tiene amplias responsabilidades administrativas, los magistrados cuentan con diferentes grados de participación en la operación de cada una de las diversas coordinaciones y direcciones generales del Tribunal, lo cual complica innecesariamente la gestión administrativa.²⁰

¹⁹ El documento base de esta propuesta fue preparado por Sergio López Ayllón. Retoma y sintetiza el diagnóstico y las propuestas contenidas en el documento “Diagnóstico integral para el desarrollo del Plan Estratégico Institucional 2017-2020 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, Centro de Investigación y Docencia Económicas para el TEPJF en agosto de 2017.

²⁰ En el mundo hay, *grosso modo*, tres grandes modelos de gobernanza para los tribunales. En el primero, la administración está concentrada en la presidencia. En el segundo, la administración está separada de las funciones administrativas que se concentran en un “CEO”. Esta función descansa en un secretario relator o secretario administrativo, que le responde a un consejo de gobierno o administración. En el tercero, la administración se reparte y comparte entre los

Junto con lo anterior, se observa que el TEPJF enfrenta elevadas y muy variables cargas de trabajo que, por la naturaleza de los procesos electorales, deben resolverse en tiempos muy cortos. Sin embargo, la administración no siempre reacciona de manera suficientemente ágil a las necesidades sustantivas de la institución. Se trata de una percepción generalizada en los actores internos del Tribunal (personal jurisdiccional y administrativo).

También se ha observado una desconexión en la comunicación entre las diferentes áreas de apoyo jurisdiccional y administrativo que entorpece la toma de decisiones y su ejecución. Las decisiones y la comunicación se dan de manera vertical, en el mejor de los casos, a través de la Secretaría Administrativa, pero en muchos casos directamente desde y hacia los diferentes magistrados, sin una comunicación integral y transversal. Esta situación provoca que las áreas de apoyo reciban instrucciones muchas veces encontradas o sin un objetivo institucional común, dispersando recursos del Tribunal y bloqueando la eficiencia y la eficacia.

El Tribunal Electoral cuenta con múltiples sistemas de información para distintos fines, estadísticos, turno, presupuestales, recursos humanos, entre otros; sin embargo, estos sistemas no se encuentran vinculados entre sí, ni son conocidos por las distintas áreas, por lo tanto, su uso y aprovechamiento se limita a un número limitado de funcionarios.

Desde el punto de vista normativo, existen 210 instrumentos normativos que regulan tanto la actividad jurisdiccional como la

juzgadores. Este tercer modelo, con una administración en la que participan todos los juzgadores, es emulado en el Tribunal Electoral y cuenta con semejanzas con lo que Mintzberg llama la *organización política*. Este tipo de diseño organizacional es el que, de acuerdo con el autor, cuenta con mayores desventajas para lograr una coordinación eficiente en favor de los resultados institucionales. Se describe como una organización en la que es muy fácil que los integrantes se vean inmersos en conflictos que separan a los individuos, propiciando posiciones antagónicas por interés más personal que institucional, a su vez, tiende a vulnerar la coordinación entre áreas y la celeridad en la toma de decisiones.

administrativa. Esta dispersión y la falta de actualización de la normatividad interna es problemática para la operación eficiente y clara del Tribunal.

En términos del desempeño y evaluación, existen múltiples atribuciones en diferentes áreas, como la presidencia, la Comisión de Administración, las presidencias de las salas regionales, la Dirección General de Planeación y Evaluación Institucional y la Dirección General de Recursos Humanos. Esta multiplicidad de atribuciones desconectadas no dejan claro el proceso que debe seguirse para la evaluación del desempeño de las áreas y los servidores públicos. Igualmente, no se cuenta con un procedimiento documentado que aclare la actuación de cada una de las áreas con atribuciones de evaluación o parámetros claros de cumplimiento de objetivos, tanto de las áreas y sus procesos como de los funcionarios públicos.

A nivel de macroprocesos y procesos, no se cuenta con un diseño y mapeo transversal de los flujos de información entre las diferentes áreas. Por el contrario, se producen silos de información aislados entre áreas y procesos, lo que provoca que la información se genere en las distintas áreas con una visión interna, sin tomar en consideración los objetivos institucionales transversales.

La falta de un diseño transversal y uniforme, provoca la carencia de sistemas informáticos con procesos transversales que contribuyan a hacer eficientes los propios procesos y el flujo de información al interior de los tres grupos de áreas (sustantivas, apoyo jurisdiccional y administrativas) y entre ellas. Se observa que existen múltiples sistemas informáticos cuyos usuarios están concentrados exclusivamente dentro de un área. Como los sistemas informáticos pertenecen a un área en particular, otras áreas no pueden consultar la información ahí contenida, por lo que no existe flujo de información eficiente entre los diferentes sistemas y áreas del Tribunal.

b. *Propuestas*

Para atender los problemas identificados se proponen cinco líneas de acción con algunas acciones específicas:

- i) Evaluar y modificar el diseño organizacional para dividir nítidamente la labor jurisdiccional de la administrativa y racionalizar el esquema de administración interna. Sin modificar las funciones de la Comisión de Administración y de la presidencia, es imperativo modificar las prácticas y algunas normas para que las magistraturas se abstengan de participar directamente en la operación de las áreas de apoyo y administrativas.
- A partir de reformas reglamentarias, considerar la creación de una secretaría técnica de alto nivel que se encargue de coordinar, conducir y operar las áreas sustantivas de apoyo adscritas a la presidencia (como las de relaciones con instituciones nacionales e internacionales, Igualdad de derechos y paridad de género, documentación, asuntos jurídicos, transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, jurisprudencia y comunicación social, con independencia de que se pudieran reestructurar y/o reducir). Dicha secretaría técnica sería independiente de la secretaría administrativa prevista legalmente como parte de la Comisión de Administración y que se encarga de conducir y operar el conjunto de la administración y las áreas de apoyo respectivas del Tribunal. El secretario técnico sería designado por la Sala Superior a propuesta del presidente del Tribunal, quien podría removerlo. La gestión y evaluación del Tribunal se debe orientar por un plan estratégico institucional multianual aprobado por la Sala Superior, así como en la creación del equivalente de un servicio civil de carrera (véase, *infra*,

el primer punto del numeral v de este apartado). Los magistrados deben intervenir sólo en las decisiones administrativas de carácter estratégico y en la supervisión general del desempeño administrativo del Tribunal con base en el plan estratégico institucional.

- Fortalecer la toma de decisiones estratégicas de forma colegiada por parte de las magistraturas electorales, manteniendo las decisiones operativas en la Secretaría Administrativa y la Secretaría Técnica.
- ii) Para mejorar la gestión del Tribunal, facilitar el acceso a la justicia, mejorar los flujos de información e incrementar la transparencia (datos abiertos), se debe incrementar el uso de tecnologías que mejoren la eficiencia de los procesos del Tribunal.
- Establecer un plan estratégico de tecnologías de la información con enfoque en transparencia, apertura y participación, considerando la actualización o desarrollo de los sistemas orientados hacia datos abiertos. Asimismo se debe asegurar la interoperabilidad y comunicación de todos los sistemas del Tribunal.
 - Impulsar la utilización del juicio en línea implementado por la Sala Superior, así como los mecanismos de comunicación procesal de manera automatizada, en los términos que se señalan en el numeral 7 del apartado II de este documento.
 - Integrar los sistemas de información con los que cuenta el Tribunal para tener un repositorio y control de la información institucional.
 - Generar un sistema de gestión integral para los procesos administrativos.
- iii) Actualizar y someter a un proceso de mejora regulatoria a la normativa interna, así como fortalecer el control in-

terno y actualizar los mecanismos de rendición de cuentas para todos los niveles y funcionarios públicos del Tribunal.

iv) Racionalizar el uso de los recursos del Tribunal

- Realizar un estudio que evalúe la oportunidad de reducir la estructura organizacional del tribunal, mediante un rediseño que promueva la eficiencia.
- Promover un rediseño institucional que promueva la eficiencia mediante el equilibrio de las cargas de trabajo dentro del Tribunal.

v) Profesionalizar y capacitar permanentemente al personal de apoyo y administrativo.

- Establecer un sistema equivalente a un servicio civil de carrera del Tribunal, con perfiles bien definidos y mecanismos orientados al ingreso, capacitación, evaluación, permanencia y retiro de personal administrativo, mediante procesos no discrecionales, en términos de lo expuesto en el apartado V de este documento.
- Mantener políticas de inclusión y transversalizar la perspectiva de género, en términos de lo expresado en el apartado IX de este documento.

La implementación de las anteriores propuestas requerirían la revisión de los artículos 6o., 8o., 9o., 13, 14, 16, 22, 29, 62, 63, 173, 189 a 193 y 207 a 210 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Acuerdo General de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Manual de Procedimientos de la Unidad de Enlace y Transparencia; el Manual de Procedimientos para el Trámite de Solicitudes de Acceso a la Información; las Políticas Internas para la Gestión y el Tratamiento

to de los Datos Personales en Posesión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Programa de Protección de Datos Personales; los Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información de las Obligaciones Establecidas en el Título Quinto y en la Fracción IV del artículo 31 de la LGTAIP; las Políticas Generales en Materia de Tecnologías de la Información; los Lineamientos para la Presentación y Autorización de Propuestas de Reestructuración Organizacional, y el Manual de Procedimientos para la Presentación y Autorización de Propuestas de Reestructuración Organizacional.

VII. ESCUELA JUDICIAL ELECTORAL²¹

a. *Justificación*

Es necesario revisar las bases generales relativas a las finalidades, los objetivos, la estructura orgánica y las funciones de la Escuela Judicial Electoral, como órgano auxiliar de la Comisión de Administración, para que pueda atender en forma adecuada y eficaz sus atribuciones relacionadas con la formación, capacitación o especialización del personal que se desempeña en la función jurisdiccional, la función administrativa y la función académica, que debe considerarse su función sustantiva prioritaria; asimismo, sólo de manera complementaria y teniendo presentes los estudios de posgrado que se encuentran satisfactoriamente atendidos por universidades e instituciones de educación superior constituidas para ese fin y que cuentan con personal académico posgradudado e idóneo, impartir aquellos otros especializados para los cuales legal, reglamentaria y administrativamente se encuentra autorizada; además, realizar investigación especializada y difusión y divulgación del conocimiento en materia electoral. Al efecto, a través de la Comisión de Administración, deberá coordinarse con la Escuela Federal de Formación Judicial.

b. *Propuestas*

La revisión de la normativa interna de la Escuela Judicial Electoral deberá contemplar los siguientes contenidos mínimos:

²¹ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Raúl Ávila Ortiz, J. de Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya.

- i) Autonomía académica. El diseño orgánico y la provisión de atribuciones normativas, técnicas, de gestión y resolutorias que aseguren una plena autonomía académica de la Escuela Judicial Electoral. Esto es, las “bases generales de organización, funcionamiento, coordinación y supervisión” de la Escuela Judicial Electoral (artículos 190, fracciones XVIII y XXIV, y 192, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) deben reglamentarse o desarrollarse de forma tal, que se garantice la autonomía académica como principio fundamental de la Escuela Judicial Electoral, en especial en materia de planes y programas, y con libertad académica.
- ii) Naturaleza jurídica. Institución académica especializada, prioritariamente, en la formación, capacitación y especialización del personal del TEPJF y en la implementación de la carrera judicial en la materia electoral y de los derechos humanos relativos, así como —complementariamente y según las disposiciones legales y reglamentarias aplicables— en la impartición de educación y realización de investigación y difusión en materia electoral. Las labores de capacitación, educación y difusión se harán extensivas a otras instituciones públicas, en especial hacia las electorales, así como otros agentes de la sociedad civil, como las organizaciones de la ciudadanía, las agrupaciones políticas y los partidos políticos y, en general, la ciudadanía y quienes así lo requieran. Es un órgano auxiliar de la Comisión de Administración.
- iii) Estructura básica: *a*) un órgano consultivo que establezca las políticas generales en materia de formación y capacitación; docencia; investigación, y difusión; *b*) dos órganos con facultades técnicas, normativas, de planificación y programación académica, resolutorias y de supervisión que dividan su quehacer en dos grandes segmentos, uno relativo a la formación y capacitación (incluidos los aspectos vinculados con la carrera judicial), educación e investiga-

VII. ESCUELA JUDICIAL ELECTORAL

75

ción, y otro relativo a la difusión y divulgación, incluido el trabajo editorial, y *c*) una dirección con facultades ejecutivas, de coordinación, de representación y resolutivas, además de una función de secretaría técnica de los órganos colegiados señalados en los incisos *a*) y *b*), cuya titularidad sea en función de conocimientos especializados en la materia y con una actuación independiente.

En su caso, la determinación de que el resto de la estructura estará dirigida por las funciones básicas de la Escuela Judicial Electoral y según se determine en los lineamientos específicos y lo permita el presupuesto: *a*) formación especializada y capacitación, *b*) carrera judicial, y *c*) docencia, investigación y difusión, con el personal suficiente y especializado, bajo el principio de paridad, para el desempeño y ejecución de las tareas propias de la Escuela Judicial Electoral.

La integración de los órganos colegiados debe atender al principio de paridad, por especialistas de dentro y fuera del TEPJF y con plazos suficientes que aseguren la programación y ejecución de los planes y programas académicos y de trabajo de mediano y largo alcance. Se deben establecer procedimientos ciertos para la toma de decisiones en los órganos colegiados (quórum de asistencia y quórum de votación), la temporalidad para sus reuniones, así como el procedimiento para la sustitución de faltas de sus integrantes.

- iv) Relaciones entre la Comisión de Administración y los órganos de la estructura de la Escuela Judicial Electoral. Determinación clara de las funciones o atribuciones que corresponderían a la Comisión de Administración y de aquellas que estarían bajo la responsabilidad de los órganos de la estructura propia de la Escuela Judicial Electoral.
- v) Principios vigentes en las funciones de la Escuela Judicial Electoral. Reconocimiento y desarrollo de los principios que informan el desarrollo de: *a*) carrera judicial; *b*) ca-

rrea administrativa, y *c*) carrera académica (artículo 183 del RITEPJF).

- vi) Planes y programas académicos. Los objetivos y procedimientos para la aprobación de los planes y programas académicos.
- vii) Investigación como función básica de la EJE. Es necesario que se prevea que la investigación es una de las tareas fundamentales de la Escuela Judicial Electoral. Las investigaciones deberán desarrollarse, primordialmente, por las y los profesores-investigadores y estarán dirigidas a apoyar los aspectos estratégicos y de coyuntura para la toma de decisiones en la actividad jurisdiccional. Es importante advertir que la investigación no se limita a lo académico, como lo serían las publicaciones que derivan del proceso de investigación o para el proceso de enseñanza aprendizaje sino que se extiende a brindar el referido apoyo institucional.
- viii) Coordinación y coadyuvancia con la estructura del TEPJF y la colaboración con otras instituciones. Coordinación con otros órganos de la estructura del TEPJF, en especial con las salas regionales y sus magistraturas, así como colaboración con otras instituciones electorales públicas y de educación superior, en especial, la Escuela Federal de Formación Judicial (artículo 190, fracción XXIX, de la LOPJF).

La implementación de las propuestas que anteceden requeriría la revisión de los artículos 17; 18, fracciones III a VIII; 46, fracción XII; 52, fracción V; 167, fracciones IV y V; 173, fracción IV, y 183 a 186 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Manual de Procedimientos del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

VIII. COMUNICACIÓN Y ESTADÍSTICA JUDICIAL ELECTORAL FOCALIZADA²²

Este documento contiene una justificación y un planteamiento respecto de dos propuestas íntimamente vinculadas, cuyo propósito es generar en el corto plazo una acción que contribuya a dos objetivos principales: Por un lado, proponer mecanismos diferentes de organización y gestión de la comunicación que realiza la Sala Superior del Tribunal Electoral sobre las diferentes funciones y decisiones institucionales y, por otro, como parte de esa comunicación, mejorar las herramientas de consulta de estadística judicial para lograr obtener información focalizada relevante.

Ambas acciones tendrían como efecto no sólo el fortalecimiento de la imagen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJ), sino también generar nuevos espacios de interacción entre el Tribunal y la sociedad, como una medida de mejora del acceso a la justicia.

1. *Comunicación institucional*

a. *Justificación*

Desde hace ya varios años, y de manera incremental, los tribunales han tenido la necesidad de dar a conocer públicamente y de la mejor manera posible todas las funciones y acciones que llevan a cabo.²³ El TEPJF no escapa de esta realidad.

²² El documento base de estas propuestas fue elaborado por José Antonio Caballero y Hugo Concha Cantú.

²³ Véase “Información desde y para los poderes judiciales”, *México Evalúa*, México, 2021.

Para lograrlo, los órganos competentes han aprobado diversos acuerdos que van desde la creación de sus unidades de comunicación social, sus unidades de transparencia para cumplir con lo estipulado en la ley de la materia, o bien acuerdos específicos para la publicación de diversos materiales e información en su portal de Internet, sus boletines o aquellos que regulan sus comisiones que aprueban actividades académicas, productos y publicaciones bibliográficas.

No obstante estos esfuerzos normativos e institucionales, sigue existiendo un fenómeno que marca una clara distancia entre la sociedad y el Tribunal, sus decisiones y sus efectos.

El TEPJF cuenta, como la mayoría de los tribunales superiores de justicia del país o de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal, con una estructura administrativa que tiene a su cargo la “comunicación social” de la institución.

Esta área de comunicación social cumple una serie de objetivos, como informar a través de boletines de prensa, conferencias o de boletines informativos sobre las principales resoluciones o acciones del Tribunal. Se trata de un área que reproduce lo que se hace en espacios administrativos de los poderes ejecutivos para informar de sus actividades. Esta conformación trasladada a los poderes judiciales muestra insuficiencias y límites, pues no se trata de informar lo que hace un funcionario, sino de informar muchas veces, resoluciones complejas que no siempre pueden explicar con un resumen informativo.²⁴

Además, suele presentarse el inconveniente de que las oficinas de comunicación social dependen de la oficina de la presidencia. Esta vinculación puede generar tanto cambios cíclicos en las posiciones dedicadas a la comunicación social como incentivos para enfocar la comunicación de la institución en las actividades del presidente del Tribunal, más que en las del Tribunal en sí mismo.

²⁴ Un avance digno de destacar son los cuadros resumen que se publican de algunas sentencias.

El reto de la comunicación de la justicia parece estar en dar a conocer la complejidad de las decisiones jurisdiccionales como producto de una deliberación colegiada con argumentos distintos y, en ocasiones, votos particulares.

De igual manera, desde un punto de vista externo, es conveniente dar a conocer la situación de los justiciables y el impacto de las decisiones en la sociedad.

Por lo anterior, la propuesta busca plantear mecanismos más novedosos e incluyentes de comunicación de las decisiones del Tribunal, que expliquen de formas más pedagógicas lo que se resuelve, los orígenes del conflicto y, sobre todo, los efectos de estas resoluciones. Dado el carácter público de la materia electoral, la mayor parte de la información que se produce en los procesos puede ser dada a conocer sin necesidad de reserva.

b. *Propuesta*

Así, la comunicación institucional puede generarse desde el momento mismo en que las demandas ingresan al Tribunal. En esta fase es relevante conocer a las partes en el litigio y las razones que las llevaron a litigar. En una segunda etapa de comunicación se puede considerar dar a conocer las incidencias procesales y estimaciones sobre el término para que el asunto sea resuelto. La tercera etapa informativa puede centrarse en la resolución y su ejecución.

Esta propuesta no busca eliminar a las oficinas de comunicación social, pero sí complementar sus tareas de forma tal, que se hagan alianzas con especialistas, la academia o las organizaciones afines para que sirvan de actores que ayuden a visibilizar y acercar las tareas del Tribunal a los usuarios y a la sociedad en general.

Un planteamiento como el que nos ocupa puede tener su punto de partida en el establecimiento de un sistema de información electrónico hospedado en la página *web* del Tribunal.

Esto se puede lograr mediante el diseño de fichas tipo con información básica sobre los procesos que llegan a la jurisdicción del Tribunal. Dado el flujo de asuntos, es posible que, en una

fase inicial, la información se concentre exclusivamente en lo que ingresa a la Sala Superior. Dada la relevancia pública de sus actividades, los asuntos de la Sala Especializada también pueden ser incorporados en esta primera etapa.

La ficha puede ser llenada de tal forma que evolucione con el desarrollo mismo de los procesos. De esta manera, a la conclusión del proceso, la ficha estará integrada casi por completo. Faltaría nada más incorporar las incidencias de la ejecución de la sentencia cuando esto resulte relevante.

Junto al desarrollo de las fichas, se pueden ensayar ejercicios de información diseñados especialmente para dar a conocer particularidades de los procesos más relevantes. Esta tarea puede encomendarse a especialistas en comunicación que pueden ser asesorados por abogadas adscritas a áreas no sustantivas del Tribunal (por ejemplo, la Escuela Judicial) o a instituciones académicas. Con ello se garantiza la generación de información de calidad sin comprometer la imparcialidad de la función jurisdiccional.

Las anteriores alternativas de comunicación desde luego no sustituyen otras fuentes tradicionales de información como los boletines de prensa. Se trata de medidas complementarias a las actividades que ya se realizan en el área de comunicación.

Por otro lado, desde el punto de vista orgánico, parece conveniente hacer lo necesario para estabilizar el servicio profesional de comunicación del Tribunal. En este sentido, la oficina de comunicación debe tener las condiciones que le permitan institucionalizar políticas de comunicación y garantizar su subsistencia en el largo plazo.

2. *Estadística focalizada*

a. *Justificación*

Como antecedente principal está el Acuerdo Interinstitucional en Materia de Información y Estadística del Poder Judicial de

la Federación.²⁵ El acuerdo obliga al TEPJF a generar bases de datos con variables suficientes para analizar la actividad del Tribunal.²⁶ El artículo 6o. establece una lista de variables que deben considerarse en la generación de la estadística:

Artículo 6o. Las direcciones deberán generar bases de datos que permitan conocer las características generales de la actividad jurisdiccional que se realiza en los órganos del Poder Judicial de la Federación, respetando en todo caso la normativa aplicable en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Dichas bases deberán contener al menos las siguientes variables:

- I. Datos de identificación del expediente: nombre del órgano jurisdiccional, tipo de asunto, año de ingreso, número de expediente.
- II. Datos sobre el trámite a través de diversas instancias: nombre del órgano remitente y número de expediente registrado por aquél;
- III. Identificación de las partes en conflicto: las variables que permitan identificar a las partes y sus principales características, por ejemplo el nombre y género del actor y del demandado, el tipo de actor o demandado, o la entidad federativa de la que provienen;
- IV. Motivo del conflicto: las categorías que permitan identificar el motivo de la controversia o acto impugnado;
- V. Duración de las etapas del procedimiento: las fechas que permitan conocer el inicio y conclusión de las principales etapas del proceso, como son la de ingreso al órgano jurisdiccional, inicio del procedimiento, admisión, cierre de instrucción, conclusión del procedimiento, entre otros, y
- VI. Sentido de la resolución: se deberán establecer las categorías que representen el contenido de los puntos resolutivos de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales; por

²⁵ Disponible en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/media/pdf/Acuerto.pdf>.

²⁶ El artículo 6o. del Acuerdo establece las variables que deben considerarse en la generación de la estadística.

ejemplo: ampara, sobresee, desecha, no ampara, validez de la norma impugnada, invalidez de la norma impugnada, fundado, infundado. Además se deberá plasmar el sentido de la resolución, cuando el órgano actúe como Tribunal revisor: confirma, revoca o modifica.

Además de la información mínima descrita en este artículo, cada una de las direcciones podrá incluir en las bases de datos que realice, las variables que considere adecuadas, con el propósito de incluir la mayor cantidad de información posible.

De esta manera, es altamente probable que el TEPJF ya cuente con una base de datos razonablemente robusta para el análisis de información sobre su carga de trabajo.

La estadística que se muestra actualmente en la pagina del TEPJF permite tener un panorama general de la actividad litigiosa y sirve para empezar a medir el desempeño judicial. Los temas de consulta aparecen en la imagen siguiente:



Para cada uno de los temas existen menús que despliegan algunas variables para consultar la información. Incluso, es posible descargar datos en hojas Excel. Sin embargo, los campos en las hojas Excel son limitados y no permiten diversificar las consultas de información.

A pesar de este notable avance, la información y las alternativas de consulta y análisis son todavía limitadas. Aquí se pueden hacer recomendaciones concretas y que no implican el desarrollo de herramientas de consulta. El marco normativo del Acuerdo arriba citado permite hacerlo.

b. *Propuestas*

Las herramientas de consulta pueden contribuir a sofisticar las alternativas para el análisis del desempeño judicial. Para ello, se propone que la herramienta permita hacer conteos de votaciones o revisar los resultados de las salas regionales cuando los asuntos llegan a la Sala Superior. Lo anterior, únicamente por poner dos ejemplos concretos.

Pero el área de oportunidad más importante es la que tiene que ver con el comportamiento de los usuarios de la justicia electoral. Se sugiere que el Tribunal desarrolle herramientas que permitan identificar partidos actores y partidos demandados y su desempeño como litigantes.

¿Quién demanda más? ¿Quién gana? ¿Quién pierde? ¿A quién multan más? por poner unas preguntas iniciales. Otro grupo de variables puede generarse en cuestiones relacionadas con medios de comunicación, a propósito de la Sala Especializada.

Dado lo sensible que puede ser esto, el Tribunal puede poner en su página herramientas para analizar la información y el Instituto u otras entidades podrían comprometerse a analizar la información y emitir informes periódicos.

Esta medida permite visibilizar la actividad del Tribunal como un mecanismo de control de la legalidad y constitucionalidad electoral. También permite identificar la manera en la que los

actores en el sistema se comportan y los excesos en los que pueden caer. El mensaje principal de este tipo de análisis es que muestra que el TEPJF tiene una función directamente relacionada con el control de las actividades de los partidos políticos y el fortalecimiento de nuestra vida institucional.

Las dos propuestas que aquí se presentan tienen como objetivo principal generar un espacio permanente para la discusión y análisis de la justicia electoral capaz de alcanzar a un público más amplio. Esto implica involucrar en los trabajos de análisis de la justicia electoral no solamente a abogadas, sino que también es necesaria la participación de especialistas en muchas otras áreas de las ciencias sociales que contribuyan a dibujar el contexto en el que se produce la justicia electoral.

La implementación de estas propuestas requeriría revisar en lo conducente el Reglamento Interno del TEPJF y actualizar o emitir los acuerdos generales aplicables.

IX. TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO²⁷

a. *Justificación*

Dado que el funcionamiento de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación da cuenta de una “institución generizada”, donde persisten reglas, decisiones, patrones y comportamientos que reproducen la desigualdad entre los géneros, según ha sido señalado por diversas investigaciones y experiencias prácticas, se propone una serie de reformas internas en materia de organización que puedan contribuir a la igualdad de género.

b. *Propuestas*

i) *Reducción de la segregación laboral y de la brecha en los ingresos*

- Establecer procesos transparentes de selección de personal a los puestos jurisdiccionales y administrativos.
- Emitir convocatorias dirigidas a las mujeres para incrementar, de manera paulatina, su incorporación en los puestos jurisdiccionales y administrativos (más allá de la carrera judicial).
- Establecer un programa de capacitación dirigida a las mujeres, para fomentar sus capacidades directivas y de manejo de personal. Las capacitaciones de preparación a los concursos o para obtener promociones se deben ofrecer en una variedad de horarios, en línea y/o de manera asin-

²⁷ El documento base de esta propuesta fue elaborado por Flavia Freidenberg y Karolina Monika Gilas.

crónica para privilegiar la conciliación de las actividades profesionales y personales.

- Revisar la existencia de diferencias en la remuneración recibida por hombres y mujeres en los puestos equivalentes. En caso de encontrar una brecha de género, será necesario proceder a diseñar una estrategia para, primero, reducirla, y después, eliminarla.
- Fomentar la distribución equitativa del trabajo entre los integrantes de cada equipo y/o área.

ii) *Equilibrio entre la vida profesional y privada*

- Fomentar que las jornadas laborales sean compatibles con la vida privada y familiar, así como el desarrollo personal.

iii) *Licencias y permisos retribuidos*

- Incrementar por dos semanas más la licencia de maternidad otorgada por el ISSSTE.
- Permitir que la mitad de los días correspondientes a la licencia de maternidad se pudiera utilizar durante los tres primeros años de vida del hijo o la hija.
- Incrementar de dos a cuatro semanas la licencia de paternidad otorgada por el TEPJF.
- Permitir que la mitad de los días correspondientes a la licencia de paternidad se pudieran utilizar durante los tres primeros años de vida del hijo o la hija.
- Incrementar el horario de lactancia de una a dos horas que podrían ser acumulables para equipararse a las jornadas completas; incrementar el número de horas en caso de parto múltiple.
- Otorgar 15 días con goce de sueldo para la atención de los hijos menores de edad o parientes enfermos (para asistir al médico, a reuniones escolares, atender las emergencias,

etcétera). El tiempo estipulado podría ser utilizado por la persona servidora en una sola ocasión, o distribuido conforme a sus necesidades entre días y/u horas requeridas.

iv) *Licencias y permisos no retribuidos*

Para las personas padres, madres o tutoras de niñas o niños menores de 8 años o cuidadoras de familiares enfermos que requieren atención, se permita reducción de la jornada laboral hasta en una cuarta parte de la misma, con la reducción del sueldo correspondiente.

v) *Medidas para la organización del trabajo*

- Permitir al personal el establecimiento de una jornada laboral flexible, respecto de la hora de entrada y salida, así como del tiempo para la comida (para no afectar la labor de la institución, se pueden establecer unas “horas base”, en las que todo el personal debería estar en la oficina).
- Permitir la flexibilidad tanto en la jornada individual, como a base semanal (por ejemplo, trabajar 4 días de jornadas de 10-11 horas y tener el quinto día libre).
- Permitir el intercambio de las horas de trabajo por horas de descanso, en caso de haber trabajado horas extra o fines de semana. Las horas de descanso podrían ser acumulables en días o periodos completos.
- Permitir acumulación de horas extra para intercambiarlas por horas o días libres para atender las necesidades de la vida privada.
- Al tener que trabajar largas horas en los periodos de mayor actividad institucional, permitir una reducción de la jornada en otros periodos.
- Permitir de manera permanente o temporal el trabajo desde casa, por hasta la mitad de la jornada laboral (individual o semanal).

- Permitir trabajar desde casa un día al mes para todos los trabajadores, dando prioridad a las personas responsables del cuidado de las o los hijos para que puedan ejercer esta prestación el último viernes de cada mes.
- No establecer reuniones en horarios límites de descanso (antes de las 9:00 y después de las 17:00 horas).

vi) *Incremento de la influencia de las mujeres en la toma de decisiones*

- Establecer criterios transparentes para decidir los ascensos.
- Establecer rutas críticas de la carrera al interior del TEPJF.
- Establecer objetivos claros y temporalmente definidos para el acceso de las mujeres a los puestos de responsabilidad.
- Establecer mecanismos para cubrir las vacantes a nivel de mandos medios y superiores con el personal interno.
- Establecer, como medida temporal, preferencia para que las mujeres funcionarias sean promovidas a puestos jerárquicamente superiores, en tanto se logre un equilibrio de género entre los mandos medios y superiores.
- Animar a las mujeres a que presenten candidaturas a puestos en que están subrepresentadas.
- Comprobar las diferencias entre mujeres y hombres en el acceso a la promoción, verificar qué porcentaje de mujeres ha renunciado o no han optado a promocionarse a puestos directivos y analizar en qué medida afectan los problemas para conciliar con las renunciadas anteriores.
- Implementar un programa de mentores que prepare a las mujeres para ocupar puestos de mayor responsabilidad.

La implementación de las anteriores propuestas requerirían la reforma de los artículos 7o., 8o., 56 y 60 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General para el Ingreso, Promoción y Desarrollo de la Carrera Judicial con Paridad de Género en el Tri-

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Manual de Procedimientos de la Dirección de Igualdad de Derechos y Paridad de Género; el Acuerdo General que establece las bases del Servicio Civil de Carrera Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Acuerdo General de la Comisión de Administración que contiene los criterios para conceder licencias al personal del TEPJF, con excepción de los magistrados electorales de la Sala Superior y de las salas regionales; el Acuerdo General de la Comisión de Administración que contiene criterios para conceder licencias de maternidad y paternidad al personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los Lineamientos para Otorgar Capacitación mediante el Apoyo de Becas y Facilidades a los Servidores Públicos del Tribunal Electoral; los Lineamientos para Movimiento de Personal; los Lineamientos para el Control, Registro y Aplicación de Incidencias de Personal; el Manual de Procedimientos para el Control, Registro y Aplicación de Incidencias del Personal; los Lineamientos Generales del Área Infantil del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los Lineamientos para la Integración de Expedientes del Área Infantil del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los Lineamientos de Seguridad del Área Infantil del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los Lineamientos para el Funcionamiento del Área Infantil del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Catálogo de Puestos Apartado “A” y el Catálogo de Puestos Apartado “B”, con sujeción a los ajustes a que hubiere lugar por la reordenación, actualización y reducción de la normativa interna que se propone en términos del apartado I de este informe técnico.

X. LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS COMO EJE TRANSVERSAL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL²⁷

a. *Justificación*

Desde su creación, el TEPJF ha venido estableciendo, modificando y adaptando su normativa y mecanismos internos a las obligaciones constitucionales y legales previstas en sucesivas reformas en materia de transparencia y los derechos y compromisos a ésta asociados, el acceso a la información pública, la protección de los datos personales, los sistemas de archivos, así como la rendición de cuentas. Esto se ha reflejado en la implementación, por parte del TEPJF, de prácticas de transparencia y justicia abierta innovadoras y vanguardistas, que han sido reconocidas a nivel tanto nacional como internacional.

Empero, ese alto parámetro de exigencia y su correspondiente cumplimiento no ha sido lineal ni homogéneo, entre otras causas por las diferentes formas de entendimiento, prioridad o énfasis que las sucesivas integraciones o magistraturas de la Sala Superior y presidencias del TEPJF le han acordado a dicha función fundamental para un tribunal constitucional en el ámbito electoral y su compromiso con la ciudadanía y la sociedad.

Si a ello se agrega el intenso ritmo del cambio tecnológico de la modalidad presencial y analógica a la digital en la que se está inmerso, suelen sobrevenir desfases o francas regresiones en algunos aspectos de cumplimiento o actualización y desarrollo de una política de transparencia judicial y rendición de cuentas

²⁷ El documento base de esta propuesta fue elaborado por María del Pilar Hernández y Laurence Pantin.

en el dinámico y conflictivo contexto político-electoral del país, por lo que resulta prioritario avanzar de manera decidida en esta última.

b. *Propuestas*

i) *Materia jurisdiccional*

- Publicación —como lo hace el tribunal Pleno de la SCJN— de todos los proyectos de sentencias, en acatamiento del imperativo constitucional de máxima publicidad previsto en el artículo 6o. de la CPEUM, así como en el artículo 146 del Reglamento Interno del TEPJE, por tanto, deja sin efectos el Acuerdo General 9/2020, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 22 de septiembre de 2020;
- Publicación de la información procesal, actualizada en tiempo real, de cada causa que llegue tanto a la Sala Superior como a las regionales y especializadas, que incluya los datos básicos del asunto (número de asunto, parte actora, parte demandada, acto impugnado, etcétera), la asignación del turno, las fechas de todas las etapas del asunto, las personas responsables de realizar cada etapa.
- La propuesta anterior implica, desde luego, una inversión en tecnología que, sin lugar a duda, redundará en la actuación expedita, pronta y transparente del sistema jurisdiccional electoral federal.
- Publicación efectiva de la agenda de todas las magistradas y todos los magistrados que integran el sistema electoral federal —en la actualidad la mayoría está desactualizada y/o incompleta—. Es importante que se incluyan las audiencias de alegatos con todos sus participantes, no sólo el personal jurisdiccional. Un registro así de completo, evidencia la esencia de la transparencia, acceso a la información y, desde luego, el compromiso en la responsabilidad

de rendir cuentas a la ciudadanía, más allá de las y los usuarios del sistema jurisdiccional electoral.

- Evaluar los resultados que han tenido los observatorios de análisis de sentencias que han creado las diferentes salas del TEPJF y valorar la posibilidad de reactivarlos o implementar un observatorio de análisis de sus sentencias más relevantes, que permita al TEPJF socializar sus criterios y precedentes y dar mayor legitimidad a sus sentencias.

ii) *Materia recursos humanos adscritos a la jurisdicción y a la gestión administrativa*

- Realizar indicadores de puestos, plazas y remuneraciones, con pleno resguardo de datos personales sensibles; es importante hacer notar que esta información debe ser útil a cada una de las estructuras que integran el sistema jurisdiccional electoral federal, particularmente con relación a fortalecer la exigencia de profesionalismo y servicio civil de carrera; un equipo profesionalizado que, incluso, tenga rotación en cualesquiera de las salas, de esta forma se transparenta el ingreso, la promoción y la estabilidad del funcionariado jurisdiccional electoral.
- En consonancia con el punto anterior, asentar en el portal de información el número de personal adscrito a cada una de las ponencias, tipo y nivel de plaza y remuneración, con pleno resguardo de datos personales sensibles.
- Actualizar y mejorar la información actualmente disponible en la sección de datos abiertos del portal del TEPJF; en particular, detallar las recomendaciones realizadas durante las visitas ordinarias de inspección y verificaciones a distancia; complementar la sección sobre procedimientos de responsabilidades para que se incluya el estatus de la investigación, si dio lugar a sanciones y cuáles, así como la eventual fecha de conclusión del procedimiento y la versión pública de la resolución; detallar los motivos, fechas

y consecuencias de las quejas y denuncias en materia de responsabilidad administrativa; complementar la sección de auditorías y revisiones realizadas con los informes de las auditorías, el resumen de las observaciones, la información de si éstas han sido atendidas.

- Publicar la información completa sobre las convocatorias, requisitos, criterios de evaluación, etapas de evaluación y resultados de los procesos de selección del funcionariado jurisdiccional del TEPJF.

iii) *Materia presupuestal*

- Revisión de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, respecto de licitaciones públicas y asignaciones directas.
- Actualización en tiempo real o de manera mensual de la información publicada en el apartado de “Transparencia en adquisiciones” (la información más reciente en algunas secciones es de 2018).
- Uso eficiente de los recursos financieros, lo cual implica un desglose pormenorizado de los sueldos, prestaciones, viajes —estrictamente relacionados con la función jurisdiccional electoral, no de carácter académico, *inter alia*—.
- Hasta ahora no se ha generado un ejercicio de seguimiento que evidencie la inversión financiera en capital humano —capacitación estrictamente en materia electoral y procesal al personal jurisdiccional y administrativo— que reporte un beneficio a la estructura jurisdiccional federal.

IV. *Materia de incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación y la información*

- Indicadores de inclusión de las TIC’s y su correlativo en optimización del trabajo jurisdiccional, *v. gr.*, juicios en línea.

- Incorporación de un algoritmo que permita determinar la conexidad de un nuevo asunto con otro (*sub iudice* o resuelto) con la finalidad de optimizar el tratamiento por parte de quien ya tiene conocimiento.
- Incorporación de un algoritmo que permita hacer cruces entre las declaraciones de conflictos de intereses de las magistraturas y los asuntos que se presentan ante el TEPJF para que, de manera automática, se les proponga excusarse de los asuntos para los cuales están impedidas.

V. *Rendición de cuentas*

- Realizar auditorías periódicas del sistema de turno, con observadurías ciudadanas, y publicar los informes de estas auditorías.
- Realizar encuestas de satisfacción de las y los usuarios sobre el servicio recibido y publicar sus resultados.
- Publicar información sobre los mecanismos que ha implementado el TEPJF para detectar áreas de oportunidad.

Aun cuando la instrumentación de algunas de las propuestas anteriores no requerirían de una reforma normativa sino la modificación de ciertas prácticas, las de otras implicarían la reforma del artículo 206 y el título cuarto del Reglamento Interno del TEPJF, así como la revisión del Acuerdo de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; los Lineamientos de Transparencia en Adquisiciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios y Obra Pública, así como el Manual de Procedimientos de la Unidad de Enlace y Transparencia.

ANEXO. BIBLIOGRAFÍA Y MATERIAL DE APOYO

- Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2021, relativo a la creación de la Comisión de Fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021, México.
- ALCÁNTARA SORIA, Juan Miguel, 2022, “El poder electoral amenazado”, *Milenio*, México.
- ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), 2021, *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 2 tomos, México, Tirant lo Blanch.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y GARZA ONOFRE, Juan Jesús (coords.) (en prensa), *La justicia electoral a debate: reflexiones para repensar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y REYES, Javier Martín (coords.), 2021, *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- INFANTE GONZALES, Indalfer, 2022, *Propuesta del magistrado Indalfer Infante Gonzales sobre la adición al artículo 70 del Reglamento Interno del TEPJF que establece las reglas de turno de los expedientes entre las magistraturas de las Salas respectivas*, México, TEPJF.
- OTÁLORA MALASSIS, Janine, 2021, “Tiempos de fortalecer el Tribunal Electoral”, *Milenio*, México.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, 2021, “Hacia una justicia electoral abierta, colegiada y actual”, *Revista Nexos*, México.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2021, *Plan estratégico institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2021-2024*, México, TEPJF.

*Sesiones de la Comisión de Fortalecimiento de Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación*

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER *Judicial de la Federación*, 2022, *Versión estenográfica de la Primera Audiencia Pública con expresidentas y expresidentes “Desde la visión de la experiencia: la evolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en el marco de los trabajos de la Comisión de Fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llevada a cabo por videoconferencia, México, TEPJF.*

- Versión en video de la Primera Audiencia Pública con la participación como ponentes de expresidentes del TEPJF del doctor Fernando Ojesto Martínez Porcayo, el licenciado Leonel Castillo González, el licenciado Eloy Fuentes Cerda, el doctor Flavio Galván Rivera, el maestro José Alejandro Luna Ramos y el maestro Constancio Carrasco Daza.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2022, *Versión estenográfica de la Segunda Audiencia Pública con expertos y el tema: “La Visión Fundacional del Sistema de Elecciones y la Justicia Electoral en México”, en el marco de los trabajos de la Comisión de Fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llevada a cabo por videoconferencia, México, TEPJF.*

- Versión en video de la Segunda Audiencia Pública con la participación de el licenciado Juan Miguel Alcántara Soria, el licenciado Jorge Alcocer Villanueva, el licenciado Arturo Núñez Jiménez, la doctora Dulce María Sauri Riancho y el doctor Leonardo Valdez Zunta.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2022, *Versión estenográfica de la Tercera Audiencia Pública con expertos y el tema: “La justicia electoral en México desde una reflexión académica”, en el marco de los trabajos*

de la Comisión de Fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llevada a cabo por videoconferencia, México, TEPJF.

- Versión en video de la Tercera Audiencia Pública con la participación del doctor Jaime Cárdenas Gracia, el doctor Sergio López Ayllón, la doctora Ana Laura Megaloni Kerpler, la doctora María Marván Laborde y el doctor Mauricio Merino Huerta.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2022, Versión estenográfica de la Cuarta Audiencia Pública con expertos y el tema: “Un análisis multidisciplinario de la justicia electoral”, en el marco de los trabajos de la Comisión de Fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llevada a cabo por videoconferencia, México, TEPJF.

- Versión en video de la Cuarta Audiencia Pública con la participación del ministro en retiro José Fernando Franco González Salas, la doctora Stefanie Lindquist, el doctor Dong Nguyen Huu, el doctor José de Jesús Orozco Henríquez y la licenciada Pamela San Martín Ríos y Valles.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2022, Versión estenográfica de la Quinta Audiencia Pública con periodistas “¿Cómo comunicar la justicia electoral?”, en el marco de los trabajos de la Comisión de Fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llevada a cabo por videoconferencia, México, TEPJF.

- Versión en video de la Quinta Audiencia Pública con la participación de Roberto Zamarripa de La Peña, Jorge Zepeda Patterson, Gabriela Warkentin de la Mora y Daniel Moreno Chávez.

Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 31 de agosto de 2022. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.