

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.