

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 vengan 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 Marún, 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 combi-
nan las tres funciones y los cuatro parámetros referidos en la sec-
ción 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 TEPJF, así como la expedición de los acuerdos generales conducentes.