

Desarrollo y perspectiva del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de México

Leonor Garay Morales*
Luis Eduardo Medina Torres**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 10 de mayo de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de mayo de 2012.

Resumen: El Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del Tribunal Electoral de México (TEPJF) planea y ejecuta actividades de capacitación, investigación, difusión, formación y actualización en el ámbito de las acciones de importancia para la vida institucional y jurisdiccional del TEPJF, asimismo constituyen una vía de preparación y actualización para autoridades electorales, partidos políticos, instituciones educativas, la ciudadanía y órganos gubernamentales y no gubernamentales.

Palabras clave: Capacitación electoral / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / Jurisdicción Constitucional / Justicia electoral / México.

Abstract: The Electoral Judicial Training Centre (CCJE) of the Electoral Tribunal of Mexico (TEPJF) plans and carries out training, research, dissemination, formation and updating activities in the field of actions which are relevant to the institutional, and jurisdictional life of the TEPJF. They are also a means of preparation and a way to update election authorities, political parties, educational institutions, citizenship, and government agencies and NGOs.

Key Words: Electoral training / Development of democracy / Democratic values / Electoral bodies / Constitutional Court / Justice electoral / Mexico.

* Abogada, mexicana, correo electrónico leonor.garay@te.gob.mx. Actualmente es asesora en la Unidad de Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha laborado en el Tribunal Electoral (federal) desde su creación en 1987 a 2004 y de 2007 a la fecha.

** Político, mexicano, correo electrónico luis.medina@te.gob.mx. Actualmente es investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Maestro y doctor en Estudios Sociales con especialidad en la línea de procesos políticos. Miembro de la International Political Science Association y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, entre otros cargos. Actualmente es investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

1. Introducción

La historia del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) inicia prácticamente con la segunda etapa del Tribunal Electoral en 1990, que haciendo mérito de su facultad reglamentaria, crea esta área con el primer propósito de autocapacitar a sus cuadros jurídicos, en un ámbito jurisdiccional electoral¹.

Posteriormente, daría inicio la capacitación externa para los diferentes actores políticos que demandaban capacitación en la nueva área jurisdiccional electoral. Así, la capacitación a partidos políticos y autoridades electorales se unió a la capacitación que ya era una constante en la del propio personal del Tribunal.

Después de la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y ante una mayor demanda de capacitación, el CCJE precisó la inclusión de la investigación. En la actualidad se hace cargo de la capacitación interna, externa, investigación, carrera judicial, educación a distancia, divulgación y editorial; actividades académicas que lo encaminan a ser un referente nacional en materia electoral.

2. Antecedentes

La existencia del CCJE estuvo prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), luego de que se efectuara la reforma legal de 1993. Esta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de setiembre de ese mismo año.

El 24 de enero de 1995, la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral (TFE) expidió el "Acuerdo que Establece los Lineamientos Generales

¹ En la 1.ª etapa, el Tribunal de lo Contencioso Electoral no tuvo un área de capacitación. Actualmente, el Tribunal vive una tercera época que cuenta ya con una segunda integración.

para la Instalación y Funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral”.

Durante 1995 se efectuaron diversas actividades encaminadas a la instalación del CCJE. Su equipo docente estuvo integrado inicialmente con personal jurídico del propio TFE y sus primeras actividades estuvieron centradas en la creación de un espacio de reflexión académica en torno a la justicia electoral.

Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el Tribunal Federal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, correspondiendo al CCJE coordinar el curso propedéutico de ingreso y selección del personal adscrito a sus salas, así como diversas actividades de capacitación y formación para los nuevos integrantes de la institución.

El Centro también desarrolló programas de capacitación para los diferentes tribunales electorales estatales del país, relacionados con el nuevo marco normativo electoral de 1996.

En 2001 la Comisión de Administración del TEPJF aprobó la creación de dos instancias más, la Escuela Judicial y el Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral, más el CCJE. De esta forma, a través de la especialización se empezó a atender de manera eficiente cada una de las tareas que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación encomienda al CCJE.

En 2004, las labores académicas del TEPJF se concentraron nuevamente en el CCJE. En diferentes momentos, dicha instancia académica ha sufrido reducciones significativas en su personal. Sin embargo, en 2006 la renovación de la Sala Superior del Tribunal Electoral tuvo un impacto importante en las funciones que desempeña el Centro.

La última adecuación del CCJE se gestó en el Acuerdo 02/121/2007, por el cual el Comité Académico instruyó al CCJE para elaborar un nuevo proyecto de reestructuración “en dos etapas, una inmediata para atender las necesidades urgentes del año 2008 y otra de mediano plazo para presentar un proyecto integral de reingeniería del CCJE para junio de 2008 e instrumentarlo a partir del 2009”.

Como parte del proceso, en ese acuerdo, el Comité Académico instruyó para que el proyecto integral de reingeniería del CCJE fuera desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

El proceso de reestructura consideró las opiniones de los magistrados integrantes de la Sala Superior del TEPJF, en el sentido de que se tomaran como ejemplo los modelos exitosos de las escuelas judiciales de Estados Unidos y Europa. Las opiniones también incluyeron la sugerencia de acercarse al sistema de formación desarrollado por el Instituto de la Judicatura Federal, incorporando temas propios de la judicatura federal mexicana.

La aplicación de las recomendaciones para la reestructuración del CCJE fue autorizada finalmente con la aprobación por parte del Comité. El CCJE trabaja actualmente conforme a esas innovaciones.

3. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Funcionamiento actual

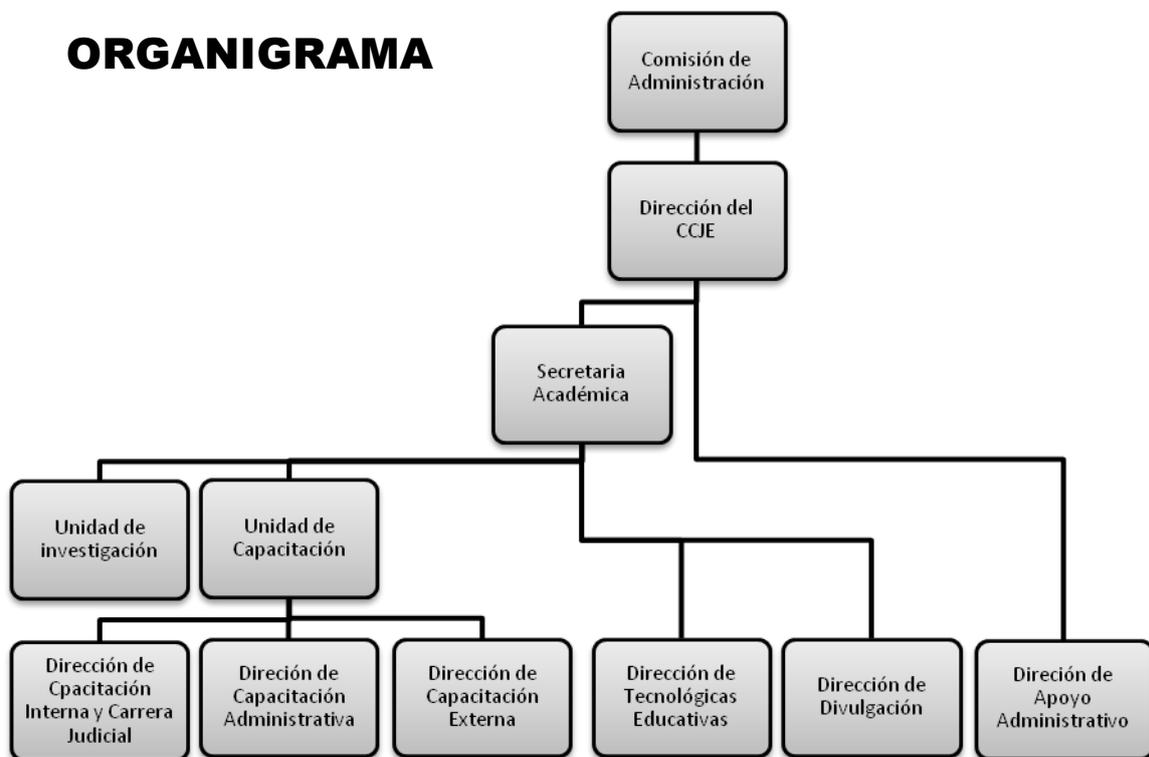
3.1 Estructura

La planeación y ejecución de las actividades de capacitación, investigación, difusión, formación y actualización encomendadas al CCJE por mandato normativo, se significan como acciones de importancia para la vida institucional y jurisdiccional del TEPJF, asimismo, constituyen una vía de preparación y actualización para autoridades electorales, partidos políticos,

instituciones educativas, órganos gubernamentales y no gubernamentales y la ciudadanía.

La organización del CCJE permite identificar y limitar funciones y atribuciones de cada una de sus áreas jurídico-administrativas, como a continuación se detalla:

ORGANIGRAMA



En el CCJE laboran abogados, politólogos, contadores, administradores, comunicólogos, economistas, pedagogos, diseñadores web e ingenieros en sistemas. Esto es reflejo de que las funciones y atribuciones requieren de personal capacitado y especializado.

3.2 Marco Normativo

Los ordenamientos jurídicos que regulan la organización, funcionamiento, obligaciones, facultades y atribuciones del CCJE son:

A. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo 186.- El Tribunal Electoral es competente para:

VIII. Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;...

B. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Artículo 55.- El Centro de Capacitación Judicial Electoral tendrá a su cargo las tareas de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Tribunal Electoral y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

La organización, estructura, funcionamiento, coordinación, supervisión y atribuciones del Centro se regirán por este Reglamento y las bases que establezca la Comisión de Administración.

C. Manual Específico de Organización del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Corresponde al CCJE, diseñar y establecer las pautas y mecanismos, para realizar las funciones de investigación, capacitación y difusión, del Derecho Electoral y su Derecho Procesal, entre el personal del TEPJF, instituciones electorales, partidos políticos, universidades y población en general.

Las regulaciones anteriores se traducen en objetivos estratégicos que el CCJE debe cumplir tanto al interior del TEPJF, como para los usuarios externos que solicitan capacitación, ya sean funcionarios electorales, militantes de los partidos políticos o ciudadanos y estudiosos interesados en el fenómeno electoral.

3.3 Objetivos Estratégicos

Tres son los objetivos sobre los que giran las actividades estratégicas del Centro:

a. Generar investigaciones que versen sobre la materia electoral.

b. Crear e impulsar la capacitación y actualización en el ámbito electoral. La enseñanza de la materia electoral se constituye como eje rector del CCJE debido a que:

- Contribuye a la especialización teórica y práctica del personal del TEPJF.
- Propicia la formación política, cívica y democrática de la sociedad.
- Fomenta la preparación de las autoridades electorales, partidos políticos y actores políticos.
- Desarrolla habilidades y conocimientos en torno al Derecho Electoral.
- Fomenta el entendimiento de las circunstancias y condiciones político-electorales.

c. Difusión del conocimiento en materia electoral. El CCJE busca difundir una cultura democrática y fortalecer el desarrollo de la democracia a través del análisis y estudio de la materia electoral, así como de la labor jurisdiccional del TEPJF. La difusión que implementa el CCJE está dirigida a:

- Fomentar la creación de espacios destinados al análisis y debate de la materia electoral.
- Comprender el accionar y actuar de las autoridades electorales.
- Impulsar la creación de mecanismos de diálogo y vinculación entre el TEPJF y la sociedad.

3.4 Funciones

En la actualidad, el CCJE realiza las funciones de capacitación, investigación y difusión de la materia electoral, las cuales están destinadas al personal del TEPJF, autoridades electorales, partidos políticos, universidades, investigadores y a la sociedad en general.

3.5 Oferta académica.

El CCJE posee una oferta de programas y planes de estudio de posgrados (diplomados, especialidades y maestría) con reconocidas instituciones educativas de nivel superior, entre ellas se encuentran: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Escuela Libre de Derecho (ELD), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Asimismo, se ha dado prioridad a la realización de seminarios internos con destacados expertos para fomentar el debate de ideas con especialistas en la materia.

a) Especialización en Derecho Electoral y Maestría en Derecho

Esta especialización es impartida en colaboración con la UNAM y tiene una duración de tres semestres, con la opción de continuar con la maestría, si se cursan dos semestres más. La primera generación fue cursada de 2008 a 2010.

b) Especialidad en Justicia Electoral

La Especialidad en Justicia Electoral es gratuita, se imparte desde el año 2005 y cuenta con el reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Tiene por objeto formar especialistas interesados en desempeñar funciones jurisdiccionales en el TEPJF. La plantilla docente está integrada en su mayoría por magistrados y secretarios de Estudio y Cuenta del TEPJF.

3.6. Capacitación

La capacitación impartida por el CCJE está dividida en tres grandes actividades: capacitación externa, educación a distancia, capacitación interna y carrera judicial. Una vertiente es la capacitación administrativa.

a) Capacitación externa

A través de los últimos cuatro años, el CCJE se ha convertido en un referente nacional en materia de capacitación jurídico-electoral. El CCJE, instruye y actualiza al personal de otras instituciones electorales (Tribunales Electorales e Institutos Electorales de las Entidades Federativas), cuadros jurídicos de los partidos políticos, estudiantes, investigadores y académicos. Se ofrece una capacitación integral, programada y con una oferta académica actualizada.

Igualmente, imparte capacitación con aplicaciones prácticas a través de talleres de análisis de casos y resoluciones, elaboración de sentencias, realización de conteo de votos, valoración de pruebas, entre otros.

Tabla 1. Distribución de la capacitación impartida por tipo de institución

Tipo de institución	2007	2008	2009	2010	2011
Institutos Electorales	15	31	90	53	202
Tribunales Electorales	31	43	88	274	232
Partidos Políticos y Agrupaciones	11	15	68	36	174
Instituciones Académicas	22	40	31	7	27
Casas de la Cultura Jurídica de la SCJN	22	15	23	12	2
Otros	10	59	10	2	55
Total	111	203	310	384	692

Fuente: Dirección de Capacitación Externa, CCJE

En el presente año, en el cual se está desarrollando el proceso electoral federal 2012, se ha dado prioridad de cursos a las entidades federativas que, a la par de las elecciones federales, tienen su propio proceso comicial, por lo que se han programado las “Semanas de Derecho Electoral” en cada una de ellas, impartiendo capacitación a los institutos y tribunales de la entidad de que se trate, así como presentaciones de ediciones del propio TEPJF en las Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Educación a distancia

El CCJE a través del Campus Virtual de la Dirección de Tecnologías Educativas ha realizado los siguientes cursos:

- 14 Talleres virtuales del Sistema de Nulidades en materia Electoral
- 3 Diplomados virtuales en Derecho Electoral
- 1 Especialidad en Justicia Electoral Modalidad no Escolarizada (actualmente se cursa la segunda generación)

c) Capacitación interna y carrera judicial

La reforma político electoral 2007-2008 modificó el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación agregando las siguientes categorías del TEPJF para la carrera judicial:

- Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior.
- Subsecretario General de Acuerdos de la Sala Superior.
- Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior.
- Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales.
- Actuarios.

En términos de esta reforma, la Comisión de Administración del TEPJF emitió el Acuerdo General por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Carrera Judicial, que destaca la creación de un Comité de Carrera

Judicial integrado por tres magistrados de su Sala Superior y al CCJE como el área responsable de implementar y ejecutar este sistema.

Con el propósito de darle seguimiento a este sistema, se aplican anualmente exámenes a fin de conformar listas de habilitados para desempeñar dichos cargos, que garanticen estándares mínimos a quienes ingresan a la Carrera Judicial.

Para su consolidación, se procura el desarrollo del personal jurídico a través de seminarios, cursos, talleres, diplomados y maestrías con instituciones nacionales y extranjeras de reconocido prestigio académico, como la UNAM, la Universidad Panamericana, Universidad Austral de Argentina, Universidad de Davis de California, Universidad de Austin en Texas, entre otras.

3.7. Investigación

Las investigaciones han estado orientadas a la comprensión de la función jurisdiccional, la legislación electoral y al fenómeno político. Los temas que se abordan obedecen a las líneas de investigación que los magistrados del TEPJF consideran relevantes para la función jurisdiccional y sobre temas y tópicos que han sido objeto de poco estudio. En consecuencia, constituyen aportaciones al avance del conocimiento y se traducen en reflexiones y análisis que apoyan las tareas sustantivas de este Tribunal Electoral.

Las líneas de investigación están conformadas por temas relevantes y de vanguardia, estos son:

- Cuotas electorales de género e integración de congresos.
- Libertad de expresión en materia política y electoral en el derecho comparado y en el derecho internacional.

- El tratamiento jurisdiccional del sistema electoral en perspectiva comparada.
- Acceso a medios de comunicación electrónica por los partidos políticos.
- Los derechos fundamentales de los indígenas desde la perspectiva del TEPJF.
- Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales en México.
- La difusión de informes de labores de los gobernadores. Publicidad o rendición de cuentas.
- Integración de comisiones parlamentarias y el derecho a su tutela judicial.
- Inviabilidad e inoperatividad hipotética del amparo en materia electoral.

a) Sistema de consulta Internacional de Derechos Políticos y Democracia

Con la modificación al art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades a observar los ordenamientos internacionales con respecto a los Derechos Humanos, el CCJE se ha dado a la tarea de estudiar, en primer término, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para después proseguir con los subsecuentes órganos jurisdiccionales internacionales en la materia. Su objetivo primordial es el de servir como un motor de búsqueda para los operadores jurídicos, en principio del TEPJF, y después incorporarla dentro de la página electrónica del propio órgano jurisdiccional.

3.8. Publicaciones

La actividad editorial (impresa y electrónica) es el principal instrumento para la difusión de la labor jurisdiccional que realiza el CCJE y tiene como objetivos:

- Aproximar la labor jurisdiccional a la academia y a la sociedad.
- Fortalecer el conocimiento sobre el TEPJF entre la ciudadanía.
- Propagar el conocimiento de la materia electoral.

Las series, realizadas por el CCJE, se elaboran a partir de temas y sentencias seleccionados por los integrantes del Comité Académico y Editorial y cuentan con la colaboración de autores de amplio reconocimiento académico nacional e internacional, así como de funcionarios públicos con vasta experiencia en el tema electoral. El esfuerzo editorial va dirigido a la divulgación de la materia electoral en un lenguaje apto para diversos públicos. El CCJE realiza cuatro series editoriales:

- *Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral.*
- *Temas selectos de derecho electoral.*
- *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral.*
- *Revista Justicia Electoral.*

4. Balance del Centro de Capacitación Judicial Electoral

A través de 18 años de existencia, el CCJE ha experimentado una serie de cambios funcionales y estructurales que le han permitido convertirse en el referente nacional de la capacitación de la materia electoral.

La característica peculiar de la capacitación impartida por el CCJE se encuentra en su carácter integral, ya que establece cursos tematizados y estructurados al público al que se dirige. Además se ofertan cursos teóricos, prácticos y teórico-prácticos, también se tiene la posibilidad de particularizar temarios y dinámicas.

El CCJE busca que la sociedad, académicos, investigadores y estudiantes conozcan la labor que desempeña el TEPJF y la trascendencia e impacto de la materia electoral en la vida política, social, económica y cultural del Estado mexicano, para ello destina las líneas editoriales y la creación de seminarios.

El impulso en la materia de investigación es reciente, las investigaciones realizadas por el CCJE cuentan con el potencial de constituirse como referente nacional en la investigación y análisis del fenómeno electoral.

4.1 Problemática y Perspectiva

El rediseño del CCJE propició una dinámica organizacional diferente con nuevos desafíos y problemas. En el ámbito organizacional logró incorporar de forma permanente las actividades de divulgación y de educación a distancia, mediante las tecnologías educativas; también logró darles un nuevo cauce a los tipos de capacitación al haberse segmentado la orientada para los funcionarios del mismo Tribunal y la capacitación dirigida para los usuarios externos.

La diferenciación de capacitación e investigación, que tenía el propósito de constituir ámbitos especializados de trabajo y de personal orientado para su desempeño, generó nuevas dificultades, ya que en la práctica se han mantenido vinculadas las actividades de capacitación y de investigación sin la independencia de su diseño original.

Así, los desafíos actuales del CCJE pueden clasificarse de la siguiente forma: la relación entre capacitación e investigación, la implementación de una escuela judicial, la difusión de las publicaciones del TEPJF, y su posicionamiento social.

En lo relativo a la capacitación y la investigación, tendría que corregirse la separación actual y reconsiderar que ambas actividades están relacionadas, ya

que la posibilidad de analizar un fenómeno social, jurídico o político requiere tanto explicar sus causas como exponerlas. Es poco factible capacitar sin realizar investigación.

Respecto a la posible implantación de una escuela judicial, se debe ver como una parte de un conjunto de factores que podrían llevar a la implementación de una carrera judicial integral, aunque hay que tomar en cuenta que en el caso mexicano, el reclutamiento de los funcionarios judiciales es contingente y circunstancial.

Por lo anterior, otras variables que sería deseable implementar para una carrera judicial son: escalafón; adscripción y readscripción; formación profesional; estabilidad y responsabilidad; remuneración y retiro (Cfr. Báez 2002, pp. 9 y ss).

Es una realidad que el TEPJF ha generado un espacio en la opinión pública. Es un organismo observado y estudiado, incluso a través de perspectivas distintas a la jurídica, y ello se significa como una "*apertura de miras*". Pero también tiene sus propias limitantes: en términos sociales es poco conocida la labor del TEPJF y en perspectiva, el CCJE, proporcionalmente hablando, está acotado.

4.1.1 Las perspectivas del CCJE

a) Capacitación

- Incorporar nuevos temas.
- Concluir la elaboración de materiales.
- Incrementar el tamaño de los grupos.
- Aumentar la impartición de cursos.
- Fortalecer la capacitación virtual.

b) Difusión

- Consolidar las líneas editoriales como fuentes de información y análisis obligatorios e indispensables para el estudio del fenómeno electoral.
- Acercar la labor del TEPJF a la sociedad.
- Organizar eventos (seminarios, cursos, talleres) sobre la problemática actual de la materia electoral que permita a la ciudadanía entender el accionar y funcionamiento de las autoridades electorales.

c) Investigación

- Fortalecer la labor de investigación
- Aumentar el número de proyectos, notas y artículos de investigación.
- Convertir al CCJE en referente de investigación electoral a nivel nacional

5. Conclusiones

El Centro de Capacitación Judicial Electoral ha transitado desde su creación, de ser un área que sólo atendía la autocapacitación de sus cuadros jurídicos, a la capacitación externa a todos los actores electorales y cualquier organización que así lo solicite en toda la República Mexicana. Su fortalecimiento para constituirse como el ente responsable de la implementación de todo tipo de eventos (cursos, seminarios, coloquios, talleres, diplomados, maestrías y especialidades) que tienen como objetivo, entre otros, la consolidación de las bases académicas para los miembros de la carrera judicial, y como un importante instrumento de capacitación externa a todos los actores electorales, hace que se sigan planeando, aplicando y mejorando los cuadros en la autocapacitación a su personal.

Sus áreas que llevan a cabo tareas de divulgación, editorial y difusión y capacitación administrativa vienen a complementar la labor de este centro con la publicación de series editoriales de autoanálisis y tratamiento de temas coyunturales, planeación de eventos académicos, entre otras actividades, que hacen de este centro de capacitación un área de apoyo del Tribunal Electoral que coadyuva permanentemente a la difusión de la cultura democrática.

Literatura consultada

Acuerdo general por el que se establecen los lineamientos generales para la carrera judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Versión electrónica. www.te.gob.mx Micrositio del CCJE.

Alanis Figueroa, María del Carmen (1995). "Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación". En: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*. Vol. IV. Num. 5.

Báez Silvia, Carlos (2002). *Apuntes sobre formación de jueces y carrera judicial federal en México*. Cuadernos de Trabajo. Serie Roja. Estudios sobre la carrera judicial. 1/2002. . México: Instituto de la Judicatura Federal

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990). Edición del Instituto Federal Electoral. México: Talleres Gráficos de la Nación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1994). Tribunal Federal Electoral. México: Talleres Gráficos de la Nación

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (2008). Versión electrónica. www.te.gob.mx Apartado "Legislación".

México. Tribunal Federal Electoral (1991). *Memoria*. México: Tribunal Federal Electoral. Talleres Gráficos de la Nación

México. Tribunal Federal Electoral (1994). *Memoria Tomo I y II*. México: Tribunal Federal Electoral. Talleres Gráficos de la Nación

México. Tribunal Federal Electoral. *Informes Anuales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los años de 1997 a 2008*.

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1990).

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011). Versión electrónica www.te.gob.mx Apartado "Legislación".