

LA EFECTIVIDAD DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

THE EFFECTIVENESS OF THE ELECTORAL JURISDICTION FROM THE PERSPECTIVE OF THE RIGHT TO EFFECTIVE JUDICIAL PROTECTION

Santiago Jesús Chablé Velázquez¹

SUMARIO: *Introducción. I. Derechos Humanos y sus garantías. II. La jurisdicción electoral. III. La efectividad de la jurisdicción electoral. Conclusiones. Referencias.*

Resumen. Uno de los derechos fundamentales pilares para la construcción del Estado constitucional de derecho es el de la tutela judicial efectiva. A través del acceso a la justicia se garantiza a los gobernados la preservación irrestricta de las prerrogativas básicas que le son reconocidas a las personas por el carácter de individuo que posee; esto mediante el diseño e implementación de un sistema de garantías constitucionales, procesos diseñados por el legislador y materializados por los ciudadanos ante los tribunales, cuyas consecuencias se plasman en sentencias que tienden a confirmar, modificar, invalidar o anular actos de autoridad que conculcan otros derechos humanos. Ante esto, los procesos de tutela judicial se transforman entonces en el parámetro para determinar la calidad de la justicia. Partiendo de un análisis de los componentes de los procesos seguidos ante los tribunales puede llegar a determinarse la efectividad de la jurisdicción mexicana para garantizar el derecho a la tutela judicial. Este tipo de estudio es aplicable a la jurisdicción electoral, ámbito en el que cobra

¹ Licenciado en Derecho con Especialidad en Derecho Civil por la Universidad Autónoma de Guadalajara, Campus Tabasco. Estudios de Maestría en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Desde noviembre de 2017 labora como Técnico adscrito a la Consejería del M. D. Víctor Humberto Mejía Naranjo, Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Correo: santiagocvz@hotmail.com

especial relevancia si se tiene en cuenta que ésta es la encargada de mantener un balance respecto de la división de poderes, ello por su competencia para la calificación de los procesos de participación democrática de nuestro país, tesis consagrada en los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Introducción

El Estado constitucional de derecho descansa sobre la premisa del respeto a los derechos fundamentales, garantizados por mecanismos de tutela que tienen como finalidad la prevalencia del texto constitucional sobre cualquier otro imperativo normativo de carácter infraconstitucional. Esta preeminencia de los principios constitucionales conlleva a la construcción de un marco jurídico sólido y congruente con los postulados de maximización del goce de los derechos humanos.

Desde esa línea, hay derechos que gozan de una especial relevancia en la esfera jurídica de las personas, porque con su ejercicio garantizan el disfrute de otros derechos fundamentales. Esto obedece a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ante este panorama, en el presente trabajo, mismo que se divide en tres partes, se abordaran los diferentes elementos que permitan construir un estándar que a su vez posibilite determinar si existe efectividad por parte de la jurisdicción electoral mexicana, esto a la luz de los valores que caracterizan el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por esto, primero se abordará el estudio de lo que son los derechos humanos, en específico, los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la protección judicial. Posteriormente, se analizará la estructuración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de forma somera, así como su papel y desempeño, desde su óptica, en el proceso electoral federal y locales 2017-2018. Finalmente, se propondrá el estándar de evaluación para determinar si la jurisdicción electoral goza de la efectividad necesaria para garantizar el derecho a la tutela judicial.

La disertación que se desarrollará a continuación parte de un enfoque mixto con un alcance descriptivo-correlacional. Lo anterior se esgrime tomando en cuenta que se analizarán las estadísticas que aportan las Salas del TEPJF en sus informes de labores, toda

vez que éstos son los parámetros de los que parte el Tribunal Electoral para determinar la efectividad de su labor jurisdiccional; estos datos se adminicularán con lo que la doctrina ha establecido como los componentes de la tutela judicial efectiva.

Todo este análisis no tiene más finalidad que aportar elementos que robustezcan el debate en torno al papel que desempeñan los tribunales constitucionales en su rol de garantes de los derechos fundamentales de las personas dentro de un Estado democrático de derecho.

I. Derechos humanos y sus garantías

Los derechos humanos son “*imperativos éticos* emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su *vida, dignidad y libertad* en su dimensión de persona o ente autoteleológico” (Burgoa Orihuela, 2013, p. 51). Una característica de los derechos humanos que no puede perderse de vista es que éstos “no emanan de la ley positiva ni de ningún hecho o acto concreto que se registre en cualquier ámbito de la vida social, puesto que existen por sí mismos con el hombre, siendo, en consecuencia, inalienables e imprescriptibles” (Burgoa Orihuela, 2013, p. 53).

Aunque hay juristas que aportan su definición de derechos humanos, algunos doctrinarios hablan de la dificultad de formular una definición de derechos humanos, puesto que darles una delimitación conceptual puede restringir el alcance jurídico de los mismos y con esto mermar su materialización (Bidart Campos, 1989); aunque otros juristas consideran que este es un tema superado en virtud de que los derechos humanos son una construcción histórica y axiológica, esto es, son los resultados de fenómenos o acontecimientos sociales que los han llevado a ser reconocidos como valores que, paulatinamente, se han ido incrustando en los tratados internacionales y en los textos constitucionales de los Estados.

Se ha llegado a tal punto de confrontación en torno a la definición de los derechos humanos, que autoras como Garza Hernández y González Sanmiguel (2018) hablan de múltiples connotaciones en las que:

... por una parte se los considera valores, si se considera que tienen lenguaje propio, si se considera su interpretación legal, etc., si son un concepto con interpretación o cronología histórica, si son modernos, o mejor dicho un arquetipo particular al modelo de Estado moderno, si son referidos solamente

a la protección del individuo, o también pueden tener un alcance de protección social, claro está primero dentro del modelo de Estado moderno, aunque extendido en la actualidad a las dimensiones del Estado global (p. 142).

A pesar de ello, se considera importante la existencia de conceptualizaciones prácticas sobre lo que son los derechos humanos. Tal es el caso del aporte que hace Rodríguez y Rodríguez (1983), quien afirma que los derechos humanos son el “conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente” (p. 223). Este concepto se considera bastante completo, por cuanto refiere a los recursos y mecanismos de garantía de los derechos humanos.

En esa tesitura, los derechos humanos no son solo “derechos que protegen o tutelan a las personas en lo más íntimo y valioso de su existencia. Se trata de aquellos derechos básicos que sirven de fundamento entre las personas y el Estado” (Padilla, 2014, p. 13).

Como apuntó Rodríguez y Rodríguez, los derechos humanos, en lo que a su conceptualización se refiere, traen aparejada la noción de los recursos y mecanismos para hacerlos efectivos, para garantizarlos, lo que únicamente puede lograrse a través de los procesos establecidos por el legislador para tal efecto, ya sea que éstos se encuentren previstos desde la Norma Fundamental o en la legislación reglamentaria.

Sobre el tema abundó Fix-Zamudio (2015), al hablar sobre las garantías de las Normas Supremas, siendo éstas “aquellas de carácter judicial formal que establecen la actuación del poder que debe imponer la voluntad del Constituyente” (p. 65). De esta forma, el citado autor habla sobre la defensa de la Constitución, refiriéndose con esto a los elementos materiales y formales a través de los que la Ley Fundamental debe hacerse prevalecer, ya sea de forma preventiva o a través de medios resarcitorios. Postula que:

... debemos distinguir por un lado la protección de la Ley Fundamental, que se contrae a todos aquellos métodos establecidos para preservar las normas fundamentales y mantener su vigencia, por lo que tienen un carácter

eminentemente preventivo o preservativo, y por el otro a las garantías, que constituyen los remedios jurídicos de índole procesal, destinados a reintegrar la eficacia de los preceptos constitucionales desconocidos, violados o inciertos, por lo que son de índole restitutorio o reparador (p. 66).

De lo anterior se advierte que una de las formas de entender a las garantías de la Constitución es viéndolas como aquellos “instrumentos formales que se localizan en la Norma Suprema y que tienen el objeto de salvaguardar los derechos sustantivos, ahora calificados, como derechos humanos de los particulares” (Padilla, 2014, p. 1).

En México, los recursos procesales que representan la garantía de la constitución son los medios de control constitucional que el Constituyente ha ido desarrollando a lo largo de la evolución jurídico-normativa del país: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), así como otros mecanismos de control desarrollados por los tribunales constitucionales mexicanos.

Con base a lo expuesto se comparte la siguiente premisa: Existen una serie de derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, y para su adecuado goce se han implementado una serie de mecanismos que los garantizan, empero, no todas las garantías constitucionales de los derechos humanos requieren de un proceso, sino que significan la existencia de una conducta por parte de las autoridades estatales de tal suerte que, ya sea mediante acción u omisión, el Estado asegura el goce de los derechos humanos reconocidos a las personas.

Hay derechos fundamentales que requieren de ambas conductas por parte de los órganos estatales; es decir, un hacer y un no hacer, como es el caso de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la protección judicial o al debido proceso, cuyo contenido o alcance se desarrollará posteriormente.

Cabe recordar que en junio de 2011 se reformó la CPEUM. La reforma en materia de derechos humanos introdujo la obligación de las autoridades mexicanas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas. Son estas obligaciones las que, en la práctica, se traducen en una conducta de acción y omisión por parte de los entes gubernamentales, a como se refiere en líneas anteriores.

De esta forma se entiende que la obligación de respetar representa para el Estado una obligación de abstención, mientras que las obligaciones de proteger y de cumplir o garantizar significa que el Estado tiene el deber de resguardar la paz pública y el correcto actuar de sus servidores, para evitar que agentes estatales o particulares lesionen la esfera jurídica de las personas o, en su caso, de “adoptar medidas activas, incluso acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos” (Carbonell, 2016, p. 75).

En consecuencia, al existir derechos humanos—o derechos fundamentales, como son denominados cuando se encuentra positivizados—deben existir recursos o mecanismos para garantizarlos y es obligación del Constituyente proveerlos dentro del esquema jurídico constitucional o bien, de los cuerpos legislativos asegurar su reglamentación o existencia a través de los ordenamientos legales correspondientes, esto debido a que, en palabras de Carbonell (2016), “los derechos fundamentales obligan a todos los poderes del Estado, con independencia de la distribución competencial que se haga; dicha distribución competencial podrá asignar además ‘deberes reforzados’ con respecto a ciertos derechos a algunas autoridades” (p. 68).

Establecido todo lo anterior es que se procede a delimitar el estudio de los derechos fundamentales, acotándolos a aquellos relacionados con la función jurisdiccional electoral, por ser esta el objeto sujeto a estudio en la presente disertación.

1. Derecho al debido proceso

El debido proceso es un derecho consagrado en el artículo 14 de la Constitución General. A su vez, el numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) contempla las garantías judiciales, que de acuerdo con la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) no es otra cosa que el derecho al debido proceso.

Sobre este derecho fundamental, la Corte IDH (1987) sostiene que el “artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención” (p. 8), por lo que el “artículo 8 reconoce el llamado ‘debido proceso legal’, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la

adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial” (Corte IDH, 1987, p. 8).

Tal y como se apuntó, en México el derecho al debido proceso está consagrado en el artículo 14 de la CPEUM, para ser más precisos, en el segundo párrafo, que refiere: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho” (CPEUM, artículo 14, 2019).

El derecho al debido proceso ha sido objeto del desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuya Primera Sala concluyó que dicho derecho se integra por dos elementos: las formalidades esenciales del procedimiento y los bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, esto es, las propiedades, las posesiones, los derechos o la libertad (Tesis 1a. IV/2014).

En lo tocante al primero de los elementos que integran el derecho al debido proceso, en la jurisprudencia intitulada FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, el Pleno de ministros de la SCJN determinó que las formalidades esenciales del procedimiento “son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación” (Jurisprudencia P./J. 47/95), y representan el deber de notificar el inicio del procedimiento; la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; la oportunidad de manifestar alegatos y la emisión de una resolución que ponga fin a la controversia (Jurisprudencia P./J. 47/95).

En lo referente al segundo elemento que integra el derecho al debido proceso, se advierte que este corresponde a los demás derechos humanos que contempla y son objeto de protección constitucional. En este supuesto, se advierte que el derecho al debido proceso es una garantía de otros derechos similares, recordando así pues la interdependencia de los derechos humanos.

2. Derecho a la tutela judicial efectiva

El artículo 17 de la CPEUM establece en su segundo párrafo que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en

los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial” (CPEUM, artículo 17, 2019).

Este precepto constitucional engloba el derecho a la tutela judicial efectiva, la cual “se erige en una prerrogativa fundamental que por su trascendencia a la eficacia de la totalidad de los derechos humanos también adquiere el carácter de garantía de todos ellos, de allí que su eficacia se torna en una premisa de la de aquéllos” (Coello Cetina, 2018, p. 83). De esta forma se entiende entonces a la tutela judicial efectiva como derecho sustantivo y como una garantía constitucional, de corte procesal e incluso orgánico, en lo que se refiere a las características que deben revestir los órganos jurisdiccionales para poder impartirla.

En cualquiera de los dos casos, ya sea como derecho fundamental sustantivo o como garantía constitucional, la tutela judicial efectiva pueda abordarse desde dos aspectos, antes y durante el proceso (Urtecho Navarro, 2003). Para que el derecho a la tutela judicial efectiva se ejercite, los demás derechos fundamentales que gozan de protección constitucional deben encontrarse lesionados por el actuar del Estado. En ese caso, la tutela judicial efectiva significa un nivel de control o revisión que realizan los órganos jurisdiccionales.

Esta postura se confirma con lo expuesto por Rodríguez Lozano (2013), quien afirma:

La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental y garantía del ciudadano, además de una obligación para el Estado el proveer, mediante el órgano del poder público adecuado, este derecho fundamental con sus garantías subsecuentes, ya que la tutela judicial efectiva sólo opera cuando hay una vulneración a los intereses, a la vida de una persona o de un grupo determinado, por lo que la consecuencia principal es la materialización de la ley. (p. 30).

Hay que mencionar además que la tutela judicial efectiva, desde un aspecto de garantía constitucional, se aborda en la materia procesal desde el instante en que la persona puede acudir ante los órganos jurisdiccionales y éstos se encuentren a su disposición para ejercer la función de dirimir las controversias que les hagan conocer (Urtecho Navarro, 2003).

Como resultado del agotamiento de las instancias procesales, la tutela judicial efectiva se torna una medida sobre la cual el juzgador debe desempeñar su labor, de ahí que la efectividad de la tutela judicial no se centra a qué derecho se constituye o a qué parte se le conceda la razón de sobre sus pretensiones, sino que la interpretación y aplicación de la ley se enmarque dentro de las hipótesis normativas que facultan al juez actuar, garantizando la imparcialidad del mismo y el respeto a los derechos fundamentales de los justiciables.

Todo esto parece confirmar que “la tutela judicial efectiva es, indefectiblemente, un derecho fundamental que despliega importantes efectos que se desprenden de la posibilidad que tiene el ciudadano de acceder a la jurisdicción, para posteriormente obtener una decisión del juez” (Rodríguez Lozano, 2013, p. 33).

En México, sobre lo concerniente a la tutela judicial efectiva, los tribunales federales han realizado diferentes interpretaciones, entre las que debe destacarse el criterio TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL, en la que se postulan los componentes la tutela judicial efectiva: **a)** El derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional con el que cuentan las personas; **b)** La garantía del gobernado de acceso a la justicia ante un tribunal imparcial e independiente ante el cual plantear su controversia; **c)** La implementación de los mecanismos necesarios y eficaces para desarrollar la posibilidad del recurso judicial que permita cristalizar la prerrogativa de defensa (Tesis III.4o.(III Región) 6 K (10a.)).

Partiendo de esto, se advierte que la tutela jurisdiccional efectiva se compone del derecho a la administración de justicia, el garantizar la prosecución judicial y, por último, permitir recurrir las resoluciones judiciales mediante un recurso efectivo (Tesis II.8o.(I Región) 1 K (10a.)). Esto último encuadra dentro del derecho a la protección judicial, el cual se abordará posteriormente.

Hay que mencionar, además, que el contenido del segundo párrafo del artículo 17 de la CPEUM constriñe el acceso a la impartición de justicia a los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, esto es, las autoridades jurisdiccionales deben resolver las controversias en el plazo determinado por las leyes; pronunciándose sobre todos los asuntos ante ellos planteados; tratando a las partes bajo las mismas reglas procesales y sin que medie

cobro por parte de los funcionarios judiciales hacia las partes que recurren a los tribunales (Tesis 2a./J. 192/2007).

3. Derecho a la protección judicial

En la doctrina interamericana y en la mexicana, el derecho a la protección judicial es sinónimo del derecho a un recurso efectivo, mismo que deben resolver los tribunales competentes. El objetivo de dicha protección es garantizar formal y materialmente que las instancias judiciales aseguren la protección de los derechos fundamentales.

Desde esa perspectiva se entiende entonces a la protección judicial como “el derecho de toda persona a contar con un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que permitan reparar la transgresión de su esfera jurídica, mediante un procedimiento justo, imparcial y ágil, al margen de su resultado a favor o no del interesado”; así pues, “este derecho se reconoce de forma expresa en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con la denominación de recurso efectivo” (Rodríguez Colín, 2014, p. 374).

El derecho al recurso efectivo debe entenderse como el mecanismo de protección eficaz, idóneo y oportuno. La idoneidad y eficacia del recurso dependerá en gran medida del tribunal que se encargue de resolverlo, de ahí que la doctrina del derecho a la protección judicial y el desempeño de las labores jurisdiccionales, sean a nuestra consideración, complementarios.

Esto parte del supuesto que, para medir la efectividad de un recurso, deberá atenderse a la posibilidad de acceder a éste y a la idoneidad del tribunal que lo substanciará y resolverá, ya que la calidad de los jueces o magistrados influye en la calidad de las resoluciones. En este sentido, incluso podría inferirse que el derecho a la protección judicial se encuentra supeditado a los criterios de los juzgadores.

En ese orden de ideas, la efectividad del recurso se encuentra ligado también—aunque sea de forma indirecta—a los mecanismos a través de los cuales son designados los magistrados de las Altas Cortes, razón por la cual es entendible que, para garantizar la protección judicial, lo que a su vez representaría salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva, deben nombrarse a las personas mejor calificadas para darle certidumbre jurídica a las personas que recurren a dichos órganos jurisdiccionales para la protección de sus derechos.

II. La Jurisdicción Electoral en México

1. El Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la SCJN, en el Tribunal Electoral, en el Consejo de la Judicatura Federal, en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (CPEUM, artículo 94, 2019). Su reglamentación orgánica se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La SCJN se integra de once ministros que tendrán una duración en el cargo de quince años, elegidos de una terna presentada por el presidente de la República ante el Senado, que deberá elegir al ministro o ministra con una votación de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión que se lleve a cabo para tal efecto (CPEUM, artículos 94 y 96, 2019).

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF se integra de siete magistraturas que ocuparán personas que sean electas por las dos terceras partes de una terna que presente la SCJN, la persona designada durará un periodo de nueve años (CPEUM, artículo 99, 2019). Lo mismo sucede con las Salas Regionales, la SCJN integra una terna, misma que envía al Senado y la persona que resulte electa por las dos terceras partes de quienes estén presentes en la sesión ocupará por nueve años la magistratura.

Conforme a lo que establecen el artículo 41, Base VI, así como el ya referido arábigo 99, ambos de la CPEUM, en relación con el numeral 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el TEPJF es competente para resolver las controversias relacionadas con las actuaciones de las autoridades electorales administrativas al momento de organizar y calificar las elecciones locales y federales; calificar la elección de la presidencia de la república, velar por la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y resolver los conflictos laborales entre el personal del INE y del propio Tribunal con sus respectivos entes patronales.

A. Breves antecedentes del TEPJF

El TEPJF tiene sus orígenes en el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TEC). Antes de dicho órgano, existía un proceso de calificación de las elecciones por parte del Congreso

de la Unión y la posibilidad de presentar un recurso ante la SCJN cuyo valor jurídico era insuficiente, puesto que no tenía carácter vinculante.

Como se apuntó, el TCE es considerado el primer antecedente directo del actual TEPJF, su reglamentación se plasmó en el Código Federal Electoral de 1987 y ante él se sustentaban los recursos de revocación, revisión y apelación cuando se impugnaran actos relativos a la organización de los comicios, y los de queja para controvertir los resultados de los cómputos distritales.

El TCE se vio rebasado por la crisis política de 1988 que dio origen posteriormente al Instituto Federal Electoral, dando paso al Tribunal Federal Electoral (TRIFE), órgano de carácter autónomo que se insertó en el artículo 41 de la CPEUM. Se integró de una Sala Central y Cuatro Salas Regionales. El TRIFE, desde su creación en 1988 hasta su transmutación en 1996, sufrió diversas modificaciones que fueron ampliando sus facultades y consolidándolo como un órgano jurisdiccional autónomo, como el hecho de que sus resoluciones fueran definitivas e inatacables (Barragán Barragán, 2011).

El TRIFE, con la reforma constitucional de 1996, cambió de denominación, de facultades y se integró al Poder Judicial de la Federación. Nació así el TEPJF, que con la redacción del texto reformado “quedó investido con la facultad de juzgar acerca de la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades, en materia electoral, incluso para analizar y declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma jurídica, general y abstracta” (Galván Rivera, 2015, p. 52).

Tras la reforma de 1996 el TEPJF se convirtió en “uno de los principales sujetos responsables del control judicial de los poderes públicos, con capacidad para exigir responsabilidades jurídicas a las autoridades públicos” esto porque “la labor de control llevada a cabo por el Tribunal Electoral lo convierte en uno de los principales sujetos garantes de la separación de poderes y los derechos fundamentales, que como es sabido son elementos esenciales de la Constitución” (Díaz Revorio, 2010, p. 63).

En la actualidad, el TEPJF se encuentra integrado por una Sala Superior y seis Salas Regionales, una de ellas de carácter especializada, competente para conocer de las denuncias por actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos o controversias en materia de comunicación política. Salta a la vista que, desde 2014, están pendientes de apertura dos Salas Regionales, esto porque con la reforma constitucional en materia político-

electoral de 2014 y las subsecuentes reformas secundarias, el Congreso de la Unión dotó de dos salas más al TEPJF. Ante esta ausencia, se advierte que existe una omisión legislativa causada por cuestiones de racionalidad presupuestal.

Finalmente, sobre la evolución del TEPJF en un tribunal constitucional, hay que recordar que como consecuencia de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, se facultó a dicho órgano jurisdiccional para que pudiera dictar la inaplicación de preceptos normativos que fueran contrarios a la Constitución y a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ya que en su momento, el JDC no fue considerado un recurso efectivo, esto porque, en palabras de la Corte IDH (2006) “un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación” (p. 34).

El JDC, al no permitir la inaplicación de las normas que vulnerasen derechos fundamentales por parte de los tribunales electorales y ante la improcedencia del amparo en la materia, se tornaba un recurso carente de efectividad. Esto cambió precisamente a raíz de la sentencia aludida y con la reforma constitucional de 2007.

B. El TEPJF en el proceso electoral 2017-2018

En el periodo 2017-2018 se llevó a cabo el proceso electoral más grande de toda a historia de México. Además de la renovación de la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión, se suscitaron elecciones en treinta entidades federativas. Fueron electos 18, 299 cargos, de los cuales 629 correspondieron al proceso federal y 17,670 a los procesos locales concurrentes (Numeralia Proceso Electoral 2017-2018, 2018). Con una lista nominal de 89 millones 123 mil 355 personas con posibilidades de votar, de las cuales, solo para la elección presidencial, votaron 56 millones 611 mil 027 personas; además, se instalaron 156,792 casillas y 908 mil 301 ciudadanos participaron como funcionarios de casillas. (Numeralia Proceso Electoral 2017-2018, 2018).

Los números de la organización electoral nos dan una dimensión del tamaño de la elección. Ante estas cifras no sorprende el grado de litigiosidad por el que atravesó el proceso electoral 2017-2018. Ante el TEPJF se presentaron un total de 18,745 asuntos entre el 1 de

noviembre de 2017 y el 31 de octubre de 2018. La Sala Regional Guadalajara fue la que más expedientes resolvió, con un total de 5,157 asuntos, seguida de la Sala Superior con 4,713 y en tercer lugar la Sala Regional Monterrey con 2,249 asuntos resueltos (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018).

De acuerdo con el Informe de Labores: 2017-2018 del TEPJF (2018), el tiempo promedio de resolución de expedientes fue de 10.6 días. Un tiempo menor en consideración con el periodo 2011-2012, en el que el promedio fue de 11.8 días, mientras que en el proceso 2005-2006, el estimado fue de 15.9 días.

Del total de asuntos conocidos por las Salas del TEPJF, el 51.89% fueron JDC, seguidos por los Recursos de Reconsideración (REC), que representaron el 9.89%, y en tercer lugar se encontraron los Juicios de Revisión Constitucional-Electoral, que equivalieron al 9.34%. De los JDC, el 38.59% se tramitó ante inconformidades contra los resultados electorales; el 22.12% estuvo relacionado con el registro de coaliciones y candidaturas, y el 14.54% fue promovido por cuestiones intrapartidistas.

Sorprende la cantidad de REC que fueron interpuestos ante la Sala Superior. Del 1 de noviembre de 2017 al 31 de octubre de 2018, se presentaron un total de 1,876 recursos, de los cuales 1,670 tuvieron relación con el proceso electoral. Ya en las cifras individualizadas que aporta cada una de las Salas Regionales, los datos arrojan otros escenarios que deben tomarse en cuenta.

Muestra de ello son los números aportados por la Sala Regional Guadalajara en su informe 2017-2018 (TEPJF, 2019a). La citada Sala comparte que “del 1 de noviembre de 2015 al 31 de octubre de 2018 se recibieron 6,425 medios de defensa, de los cuales 696 correspondieron al periodo 2015-2016; 584, a 2016-2017, y 5,145 se recibieron en 2017-2018. En total, al 31 de octubre de 2018, fecha en que concluye el periodo que se informa, se resolvieron 6,416” (p. 11). La Sala en cuestión informó que sólo 7 sentencias relativas a ese periodo fueron revocadas, teniendo un índice de 99.86% de sentencias no modificadas.

Por su parte, la Sala Regional Monterrey revela que, de 1,188 sentencias emitidas en el periodo del 1 de noviembre de 2017 al 31 de octubre de 2018, 312 fueron recurridas, siendo revocadas únicamente 20 sentencias. El mayor número de sentencias revocadas guardaban relación con los procesos electorales locales, con un total de 18 sentencias cuyo sentido fue revertido por la Sala Superior. Del universo de sentencias emitidas, 397 requerían de una

acción de cumplimiento y al 31 de octubre de 2018, 304 se habían cumplido, quedando pendientes de acatamiento un total de 93 asuntos. (TEPJF, 2019b).

Por su lado, la Sala Regional Xalapa arrojó las siguientes cifras: del 1 de noviembre de 2017 al 31 de octubre de 2018 recibió un total de 1,903 asuntos, de los cuales 969 eran JDC, pero resolvió 1928 derivado de procesos pendientes de resolución correspondientes al periodo del 1 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2017. En 1,315 de esos 1,928 se dictó una sentencia de fondo y sólo en 37 de ellos se promovieron incidentes de cumplimiento, incumplimiento o inejecución de sentencias. (TEPJF, 2019c).

Las cifras con respecto a los REC dan a entender que la efectividad de las sentencias de la Sala Xalpa es de un 92.96%. De las 1,602 resoluciones que se emitieron, se interpusieron 469 REC en contra de 351 de ellas. La Sala Superior resolvió 341 en el periodo que informa la Sala, de ese universo, 317 resoluciones quedaron firmes, 22 fueron revocadas y 2 modificadas; las sentencias confirmadas ascienden a un total de 61 y 256 recursos fueron improcedentes al haber sido desechados, sobreseídos o se tuvieron por no interpuestos.

En lo que respecta a la Sala Regional Ciudad de México, se recibieron 2,322 asuntos; 1,530 fueron JDC. Se presentaron un total de 291 medios de impugnación en contra de las resoluciones de la Sala; 40 resoluciones fueron confirmadas, 17 modificadas, 23 revocadas, 179 recursos se desecharon, 5 dictaminadas improcedentes y 27 quedaron en instrucción al momento de concluir el informe (TEPJF, 2019d).

A su vez, la Sala Regional Toluca del TEPJF (2019e) dio a conocer que “entre el 1 de noviembre de 2017 y el 31 de octubre de 2018 se resolvieron 1,299 medios de impugnación (...) Para resolver los medios de impugnación se dictaron 1,047 sentencias” (p. 34). Salta a la vista que la Sala Toluca no aporta datos sobre su índice de revocabilidad, se limita a mencionar que se interpusieron 206 escritos de reconsideración únicamente, mas no manifiesta el sentido de esos recursos.

Finalmente, la Sala Regional Especializada, competente para conocer de los procedimientos especiales sancionadores a nivel federal o relacionados con elecciones locales en materia de tiempos de radio y televisión, resolvió 908 asuntos del 1 de noviembre de 2017 al 31 de octubre de 2018, de los cuales 698 son correspondientes a los PES. De ese universo, 168 sentencias fueron impugnadas y sólo 28 se determinó por la Sala Superior la revocación de la sentencia de primera instancia. Además, la Sala Especializada impuso 355

sanciones: 53 multas, 223 amonestaciones públicas y en 79 expedientes se condenó a la reducción de ministraciones (TEPJF, 2019f).

Todos los datos aportados hasta ahora emanan del propio TEPJF, en cuyos informes de labores destacan también la constante capacitación a la que son sujetos sus servidores públicos, las estrategias administrativas para reducir el costo de la operatividad de las Salas de este órgano jurisdiccional especializado y la introducción de prácticas de justicia abierta, para legitimar ante la sociedad las actuaciones del TEPJF.

III. La efectividad de la jurisdicción

1. *La efectividad como concepto aplicable a la administración de justicia*

La efectividad es tomada en ocasiones como un sinónimo de eficacia puesto que el Diccionario de la lengua española la define como “la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera” así como también como una realidad o validez. Desde la perspectiva organizacional la efectividad es entendida como “la eficiencia y eficacia con que se alcanzan los objetivos organizacionales, mediante el diseño y funcionamiento actual de un sistema determinado, factores que, a su vez, se corresponden directamente con la manera en que interactúan los diferentes elementos del sistema organizativo” (Camue Álvarez, et al., 2017, p. 145). Con esta definición se tiene entonces que la finalidad de la efectividad organizacional es “identificar los fines de la organización y determinar si se han alcanzado adecuadamente” (Camue Álvarez, et al., 2017, p. 145).

Todas estas observaciones se relacionan con el derecho a la tutela judicial efectiva que, para gozar de ese carácter de efectiva, este derecho debe ser materialmente posible de reclamar. Así, la tutela judicial es efectiva cuando alcanza los objetivos para los que dicha prerrogativa fue incrustada en el texto constitucional: dar seguridad jurídica a las personas.

Si bien podría pensarse que el término *efectividad* es ambiguo para aplicarlo a la impartición de justicia, los órganos jurisdiccionales constitucionales ya han delimitado los estándares que debe cubrir el Estado para que dicho derecho sea efectivo. Si aceptamos entonces que la efectividad es un vocablo aplicable a la administración de justicia, resta determinar en qué momento lo es. Así pues, para algunos doctrinarios “la tutela judicial es *efectiva* cuando, conduciéndose por los medios legales apropiados, el juez, con su sentencia,

ordena el cumplimiento de la voluntad de la ley trasgredida, precisamente cuando este decreto se cumple voluntaria o forzosamente” (Rodríguez Lozano, 2013, p. 28).

Esta idea de en qué momento es efectiva la tutela judicial se robustece cuando se tiene en cuenta que las sentencias son manifestaciones del derecho a la tutela judicial; esta es la etapa en la que el juzgador debe posicionarse de forma imparcial sobre el litigio que han puesto a su consideración las partes, después de haberse agotado un proceso que debió ser pronto y seguirse ante un tribunal competente y expedito para conocer de la controversia.

Con la sentencia se materializa el derecho a la tutela judicial, esto porque en la esfera jurídica de la persona que acudió al órgano jurisdiccional en busca de *justicia* debe darse un cambio en su esfera fáctica. Tal idea es compartida por Rodríguez Lozano (2013) quien afirma:

Es obvio que cualquier sentencia que aspire a repercutir en la realidad mediante su dicho jurídico, que emana de su resolución, debe hacer uso de los mecanismos de ejecución pertinentes que permitan dar una eficacia plena a la tutela jurisdiccional, y entonces ésta podrá ser considerada como verdaderamente efectiva, porque la efectividad, más allá del derecho judicial, se materializa cuando se logra el restablecimiento total del precepto tutelado.
(p. 28).

Conjuntando esta idea de la sentencia como resultado de un proceso y que este hecho es la materialización del derecho a la tutela judicial efectiva, es inherente a tal cuestión la tesis de que el proceso debe desarrollarse conforme a las bases del debido proceso y en caso de ser detectarse alguna irregularidad, los litigantes deben tener la posibilidad de combatir mediante un recurso tales anomalías jurídicas. De esto se desprende entonces que la actuación del órgano jurisdiccional debe revestirse de efectividad para que la tutela judicial sea entonces efectiva.

2. El estándar para determinar la efectividad de la jurisdicción

Es la tesis de este trabajo que la efectividad de la labor jurisdiccional puede revisarse a través de un estándar transversal, en el cual se analicen los componentes de los procesos

judiciales electorales. Este estándar abarcaría parámetros que van desde la designación de los magistrados y magistradas hasta la forma en que se siguen ante los tribunales los juicios en materia electoral y la ejecución de las sentencias.

Hay que mencionar que lo que aquí se plantea es un bosquejo, ya que desarrollar de forma más amplia dicha hipótesis significaría un estudio de mayor profundidad, algo difícil de realizar en virtud de la restricción con respecto a la extensión de la ponencia.

Siguiendo con el desenvolvimiento del estándar que nos permitiría concluir si la jurisdicción electoral mexicana es efectiva, este se compone de cinco elementos, los cuales son: **1)** Idoneidad del mecanismo de designación de las magistraturas; **2)** Cumplimiento de los principios de la impartición de justicia; **3)** Cumplimiento del debido proceso; **4)** Cumplimiento de las sentencias; y **5)** La objetividad de los indicadores de desempeño.

Acerca de la idoneidad del mecanismo de designación de magistraturas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó en 2013 el informe *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. En el marco de un estudio de campo y aplicando instrumentos de medición como cuestionarios, la CIDH observó que en la región latinoamericana no se ha consolidado el reconocimiento del principio de separación de poderes, por lo que existen evidencias de la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo en países del continente.

La Comisión en especial aborda el tema relativo a la designación de operadores de justicia, ya que la separación de poderes debe darse desde un reconocimiento normativo de la independencia de la judicatura hasta la no injerencia de otros poderes. Esa garantía subsiste en la práctica a través de la independencia financiera en las asignaciones presupuestales y “en la designación oportuna, en propiedad y con el respeto de un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento de los magistrados y magistradas de las Altas Cortes” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, p. 16)

La Comisión recomendó que los procesos de selección de magistrados o magistradas se ajuste a los principios de igualdad y no discriminación, que sean integrados al Poder Judicial representantes de los pueblos indígenas y se garantice la representación de las minorías, esto en un proceso que debe ser abierto tanto a la población en general como a los aspirantes a ocupar los cargos dentro de la judicatura.

De acuerdo con la CIDH, la selección debe ser con base a los méritos, las aptitudes y la trayectoria profesional, en la cual deben participar organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil en general, a quienes se les debe garantizar el derecho a impugnar las nominaciones cuando las personas no sean idóneas para ocupar el cargo o no cumplan con los requisitos, mismos que deben sustentarse en la objetividad y evitarse los términos ambiguos.

Lo relativo al cumplimiento de los principios que debe regir la impartición de justicia, el cumplimiento al debido proceso y al cumplimiento de las sentencias se ha ido desarrollando de forma doctrinal en el transcurso de esta disertación y se aterrizaran al caso concreto en el apartado siguiente.

En cuanto a la objetividad de los indicadores de desempeño, se torna relevante la tesis planteada por Alejandro Romero Gudiño (2007), quien refiere que deben emplearse mecanismos que permitan avanzar en la profesionalización del Poder Judicial. Para lograr tal objetivo propone la instrumentación de indicadores de desempeño judicial buscando dos propósitos que fueron previamente sustentados por Jesús Boanerges Guinto (citado en Romero Gudiño, 2007): estimular la actuación sobresaliente de los juzgadores e identificar y separar a los miembros poco productivos del ejercicio de la función jurisdiccional.

Para ello, el autor realizó un estudio del indicador de gestión y evaluación que utiliza el Consejo de la Judicatura Federal para analizar la carrera judicial de los jueces. El indicador se basa en una formula en la cual se suma el número de asuntos pendientes del año anterior a la cantidad de asuntos ingresados y a ese cociente se le resta el número de asuntos egresados, dando como total los asuntos pendientes por resolver en un juzgado. Sobre este indicador Gudiño es contundente al aseverar que este mecanismo para medir la eficiencia judicial es parcial ya que omite variables relacionadas con la impartición de justicia, como lo son la revocabilidad de una sentencia en una instancia superior.

Romero postula que deben tenerse en cuenta las sentencias emitidas y las sentencias revocadas para sacar un coeficiente objetivo que de indicios de la efectividad de la labor realizada por los órganos jurisdiccionales. Esta fórmula expuesta por Gudiño se centra en medir la tasa de revocación calculándose de la siguiente forma: se dividiría el número de sentencias revocadas sobre la cantidad de sentencias emitidas, arrojando el cociente de revocación, mismo que se multiplicaría por cien, dando como resultado final la tasa de

revocación por órgano jurisdiccional. La tasa más cercana a cero indica un bajo índice de revocación, mientras que lo más próximo a uno significaría una tasa alta de revocación.

A grandes rasgos y tras una evaluación a los informes de labores, tanto de forma cualitativa como cuantitativa, parece ser que este es un elemento del esquema de medición que siguen los órganos jurisdiccionales para medir su desempeño, de ahí que se hable en los informes de las sentencias que son recurridas y confirmadas por la Sala Superior del TEPJF.

3. La efectividad de la jurisdicción electoral mexicana

A. Idoneidad del mecanismo de designación de las magistraturas

Como se indicó en líneas anteriores, la integración de las Salas del TEPJF corre a cargo de la SCJN y de la Cámara de Senadores. Al darse los supuestos de las vacantes en las Salas, la Corte emite una convocatoria en la que se establecen los requisitos que deben cumplir los aspirantes para ocupar una magistratura. Recientemente fuimos testigos de la designación de nuevos magistrados electorales de Salas Regionales.

Los aspirantes presentaron su trayectoria laboral acompañada de la documentación que la acreditase, presentaron un ensayo y comparecieron ante el Pleno de Ministros de la SCJN, que tras las comparecencias integró las ternas que fueron turnadas al Senado. Ante el Senado comparecieron las personas nominadas por la Corte. Tras un ejercicio donde se permitió cierta participación de la ciudadanía, los aspirantes fueron votados y se eligieron a cinco personas que durarán nueve años al frente de una magistratura.

Este proceso que acabamos de describir, si bien parece garantizar una designación con base a los méritos, las aptitudes y la trayectoria profesional de las personas, es perfectible en tanto que la legislación mexicana no permite la participación de organizaciones gubernamentales y miembros de la sociedad civil para impugnar las nominaciones de las personas que sean consideradas no idóneas.

Una crítica constante al proceso ha sido la falta de transparencia con respecto a los parámetros que emplean los ministros, ministras, senadores y senadoras, para evaluar el desempeño de los concursantes. Esto hasta cierto punto resta méritos a un proceso de designación que, hay que reconocer, goza de mayor rigor que la de los ministros de la SCJN, puesto que representa la instauración de dos filtros para llegar al cargo de magistrado o magistrada electoral federal.

Hay que aclarar que no se demerita el proceso que se llevó a cabo recientemente para designar a los integrantes de las Salas Regionales, sin embargo, en la medida que se subsanen estas omisiones—reglas consideradas indispensables por la CIDH—se refezará la idoneidad del proceso de designación de magistrados y magistradas electorales, y se fortalecerá la legitimación del TEPJF.

B. Cumplimiento de los principios de la impartición de justicia

Como se apuntó, el segundo párrafo del artículo 17 de la CPEUM consagra los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita como requisitos para la impartición de justicia, misma que deberá administrarse por tribunales expeditos que deberán resolver las controversias en el tiempo que determinen las leyes.

Sobre este parámetro, se considera que existe un cumplimiento por parte de los tribunales electorales federales de los principios antes enunciados. Esto se desprende precisamente de los informes de labores que han presentado las Salas, donde se evidencia que, con respecto a la prontitud para resolver los asuntos y en el plazo que determinan las leyes, los asuntos se han ido resolviendo en menor tiempo, llegando a un promedio de 10.6 días para la resolución de un expediente. Además, las impugnaciones fueron resueltas en su gran mayoría antes de la toma de protesta de los servidores públicos electos y casi todos dentro del plazo que marca la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Sobre la imparcialidad, la Sala Superior con base a las estadísticas aportadas, revela que de 947 impugnaciones interpuestas por el Partido Revolucionario Institucional, solo 205 fueron declaradas fundadas o fundadas en parte; Morena promovió 914 y le fue concedida la razón en 189 asuntos y en tercer lugar el Partido Acción Nacional, de 642 impugnaciones, sólo 163 fueron estimadas fundadas (Tribunal Eletoral del Poder Judicial de la Federación, 2018). Estos datos dan una muestra que ni el partido gobernante al momento del proceso ni el que llevaba la ventaja en las encuestas fueron favorecidos de alguna forma, si se toma en cuenta el alto índice de demandas presentadas ante el TEPJF.

Abogados a la gratuidad, es un hecho notorio que los justiciables no deben erogar gasto alguno en favor del personal del órgano jurisdiccional, por lo que se presume el cumplimiento de facto de dicho principio.

En lo concerniente a la justicia completa, debe recordarse que ante posibles omisiones por parte de las Salas existen recursos efectivos—como lo son el REC, el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador o el JRC—para subsanar las posibles omisiones, por lo que, a nuestra consideración, ese tópico es cubierto por la legislación y, además, se cumple con el derecho a la protección judicial en su vertiente de garantía de la tutela judicial efectiva.

Finalmente, la expedites de los tribunales se reconoce desde el momento en que los medios de impugnación son presentados ante las autoridades administrativas electorales o partidos políticos que emiten los actos que se recurren. Ellos tienen la obligación de remitir el asunto a la Sala para su resolución. Empero, existe una deficiencia con respecto a la expedites de los tribunales electorales federales y esto es la omisión en la que se encuentra el TEPJF por la demora en la apertura las dos Salas Regionales que la ley determinó desde 2014.

Si bien el sustento de dicha decisión ha sido una cuestión presupuestal—sobre todo de racionalidad—se sostiene que no puede supeditarse de forma tan prolongada la falta de entrada en funcionamiento de dichas Salas Regionales, que de cierta forma descongestionarían a las existentes en la época de procesos electorales y expandiría el margen de actuaciones del TEPJF en beneficio tanto de la democracia como de las personas.

C. Cumplimiento del debido proceso

El debido proceso en materia electoral garantiza los derechos de la ciudadanía a concurrir a elecciones que se apeguen a los principios constitucionales, pero además garantizan el ejercicio de los derechos político-electorales. El cumplimiento del debido proceso, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial de la SCJN, queda depositado en la ley procesal y en la actuación de los tribunales.

Partiendo de esa premisa se colige que ante el TEPJF se da el cumplimiento del debido proceso, pues la LGSMIME garantiza que exista una notificación a las partes al momento de que se interpone una demanda.

El proceso de un medio de impugnación en materia electoral tiene una mística cuya característica es la celeridad. El tiempo para impugnar los actos varía de las cuarenta y ocho horas hasta los cuatro días. En ese periodo se deben recabar las pruebas que se pretendan

aportar y desahogar en juicio. La naturaleza misma del proceso no permite ampliar dicho plazo, lo que es quizá la única desventaja de la cadena impugnativa y del litigio electoral.

En cuanto a la oportunidad de alegar, debe celebrarse que las Salas Regionales—como es el caso de la Sala Xalapa y la Sala Monterrey—y la Sala Superior han implementado lineamientos que reglamentan el derecho de las partes contendientes para presentar alegatos ante los magistrados. Si bien este no es un acto procesal previsto en la LGSMIME, el desarrollo jurisdiccional de dicha práctica se ha irradiado al proceso deliberativo de los magistrados y magistradas electorales.

Finalmente, en cuanto a la sentencia que pone fin a la controversia y al recurso para impugnar, sobra decir que la LGSMIME contempla ambas, tan es así que existen críticas sobre la desnaturalización del REC, pues se considera se ha perdido el carácter extraordinario de dicho recurso.

Ahora bien, en ciertos asuntos, como las apelaciones contra actos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral o los juicios de inconformidad relacionados con la elección presidencial, la Sala Superior es única instancia, debido a lo inatacable de sus sentencias, esto determinado por la propia CPEUM, por lo que no se considera una restricción gravosa, sino que dota de certeza jurídica y rapidez al sistema electoral mexicano.

D. Cumplimiento de las sentencias

Con base a los datos vertidos en los informes de labores del TEPJF durante el periodo 2017-2018, no puede advertirse—cuantitativamente hablando—si existen deficiencias en el proceso de cumplimiento de sentencias. Únicamente las Salas Xalapa y Monterrey arrojaron datos cuantitativos, que a grandes rasgos permiten presumir que las sentencias del TEPJF son cumplimentadas.

Asimismo, tanto la CPEUM como la LGSMIME establecen que las Salas del TEPJF gozan de amplias facultades para hacer cumplir sus determinaciones (CPEUM, artículo 99, 2019; LGSMIME, artículo 32, 2019), sin embargo, en comparación con leyes como la Ley de Amparo, la LGSMIME carece de coercibilidad sustantiva, esto es, de una sanción grave para hacerse efectiva.

En el caso del proceso de amparo, los artículos 193 y 198 de la ley de la materia establecen el procedimiento para el cumplimiento forzoso del amparo, que incluye incluso la separación y consignación del funcionario que no de cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

A causa de la falta de una coercibilidad más estricta para el cumplimiento de las sentencias de los tribunales electorales, se podría estar ante una posible lesión al derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que la ejecución de las sentencias es parte fundamental para que este derecho sea materializado y se garanticen el respeto de los derechos aparentemente vulnerados y cuya transgresión es sometida al conocimiento del juzgador para que este vele por su restitución (Tesis 1a. CCXXXIX/2018).

En consecuencia, se requerirían de más datos para determinar, por lo menos en lo cuantitativo, sobre el cumplimiento de las sentencias del TEPJF. En su alcance cualitativo, la CPEUM y la LGSMIME garantizan su cumplimiento, empero, a nuestra consideración debería de fortalecerse la coercibilidad que garantice su *efectivo* y *total* acatamiento.

E. Objetividad de los indicadores de desempeño

El último elemento que consideramos importante para determinar si existe efectividad en la labor jurisdiccional electoral es quizá de los más complicados, por su susceptibilidad a la subjetividad, lo cual implicaría una contradicción en si misma, pero tiene una explicación bastante sencilla.

Veamos, tal y como se apuntó, de los informes de labores de las Salas del TEPJF pareciera que se emplean como indicadores de desempeño—y por lo tanto de la efectividad de la jurisdiccional—la tasa de revocabilidad de las sentencias. De una lectura de los aludidos informes, se estima que las Salas concluyen que, ante la ausencia de impugnaciones, el desechamiento de los recursos y la baja tasa de revocación de sentencias, la efectividad del ejercicio de la función judicial es optima.

En vista de esta medición—recordando la tesis de Romero Gudiño que, si bien es respetable, no se comparte—a nuestra consideración, los informes dejan de lado una variable que neutraliza, o por lo menos deja en entredicho, a todos los indicadores de desempeño cuyas premisas sea la cantidad de asuntos que ingresan y egresan el índice de revocabilidad: la interpretación del derecho en ocasiones es subjetiva.

Como bien plasma Báez Silva (2008) “el hecho de que una sentencia (de primera o de segunda instancia) sea revocada o modificada por la decisión de un juzgador revisor no implica, necesariamente, que la sentencia revocada o modificada sea incorrecta o esté equivocada” (p. 1), esto porque no siempre existen sentencias incorrectas o equivocadas cuando se trata de la interpretación del derecho, máxime en la materia constitucional, donde la maximización del ejercicio de los derechos político-electorales ha dado pie a que incluso se amplíen las causales de procedencia de medios de impugnación como los JDC (Jurisprudencia 1/2014) o los REC (Jurisprudencia 12/2018).

En esa vertiente, se retoma lo razonado por Báez (2008) quien diserta:

La revisión y, en su caso, consecuente casación de las decisiones judiciales no es un indicador confiable de la calidad de éstas. Es un mecanismo que puede ser de utilidad para detectar la regularidad con la que los jueces revisados se apegan a criterios establecidos o señalados por los jueces revisores, pero de esta necesidad del sistema no se sigue que las “mejores” decisiones “correctas” siempre sean tomadas (o sean tomadas frecuentemente) por los jueces revisores. (p. 5).

Al contrario de lo que esgrime Romero Gudiño, la tasa de revocabilidad no representa ser un indicador de desempeño objetivo. Ante esto, el que las Salas del TEPJF partan de este tipo de medidores para determinar la efectividad de su labor jurisdiccional puede representar un sesgo para poder concluir de forma precisa si la jurisdicción electoral mexicana es o no efectiva y si, en esa sintonía, garantiza el derecho a la tutela judicial.

Conclusiones

1. El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental transversal, que a través de su ejercicio asegura y garantiza que el Estado respete otros derechos humanos. Desde esa vertiente, este derecho tiene un carácter de derecho humano sustantivo y la vez es una garantía constitucional.
2. En materia electoral, el TEPJF es competente para revisar y, en su caso, validar o revocar las determinaciones de las autoridades administrativas electorales o de los

cuerpos legislativos cuando ejercen funciones de carácter electoral, pero a su vez, sobre él recae la obligación de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

3. La tutela judicial es efectiva cuando existen tribunales imparciales y expeditos para conocer de las controversias entre particulares o entre particulares y autoridades, mismos que deben resolver los asuntos ante ellos planteados conforme al debido proceso, dentro de los términos que establece la ley, en caso de existir una vulneración a un derecho, debe preverse en la legislación un recurso efectivo para restituir a la persona en el goce de dicho derecho; todo lo anterior con apego a los principios de administración de justicia.
4. Para que la tutela judicial sea efectiva, es menester que el ente sobre el que recae la jurisdicción opere con efectividad. Para ello, debe establecerse un estándar transversal que tome en cuenta parámetros como **1)** Idoneidad del mecanismo de designación de las magistraturas; **2)** Cumplimiento de los principios de la impartición de justicia; **3)** Cumplimiento del debido proceso; **4)** Cumplimiento de las sentencias; y **5)** La objetividad de los indicadores de desempeño.
5. Con base a los parámetros que se proponen, se colige que el TEPJF es un órgano jurisdiccional que goza de efectividad para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. No puede dejarse de lado que existen elementos perfectibles en cada una de las variables que integran el estándar que se propone para determinar la efectividad de la jurisdicción electoral mexicana, sin embargo, los mismos no representan una restricción para el ejercicio de dicho derecho, ni significan tampoco la ausencia de una garantía constitucional que permita el libre ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía o las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos. Las áreas de oportunidad que se vislumbran no menoscaban el derecho a la tutela judicial, sin embargo, es importante atenderlas para materializar de forma adecuada el derecho fundamental en comento, esto porque con base al principio de progresividad y a las obligaciones contenidas en el artículo primero de la CPEUM, la maximización del goce y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas es un asunto primordial para el Estado mexicano.

Referencias

Bibliográficas

- CARBONELL, M., 2016. “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución Mexicana”. En: M. Carbonell & P. Salazar, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México: Porrúa, pp. 63-102.
- COELLO CETINA, R., 2018. “La delimitación y la restricción del derecho a la tutela jurisdiccional”. En: N. N. González Sanmiguel & L. G. Rodríguez Lozano, coords., *Derechos Humanos y su interacción en el Estado Constitucional*. México: Tirant Lo Blanch, pp. 53-109.
- BÁEZ SILVA, C., 2008. “La revocación o modificación de sentencias: ¿un indicador de la calidad del desempeño judicial?” En: D. Cienfuegos Salgado, coord., *La función judicial*. México: Porrúa, pp. 1-15.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, J., 2011. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de la justicia electoral en México. México: TEPJF.
- BIDART CAMPOS, G. J., 1989. *Teoría general de los Derechos Humanos*. México: UNAM.
- BURGOA ORIHUELA, I., 2013. *Las garantías individuales*. 41a ed. México: Porrúa.
- DÍAZ REVORIO, F. J., 2010. *El control constitucional del Tribunal Electoral*. México: TEPJF.
- FIX-ZAMUDIO, H., 2015. *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo*. México: Porrúa-IIJ-IMDPC.
- GALVÁN RIVERA, F., 2015. “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de su distancia”. En: M. A. Zavala Arredondo & F. Zertuche Muñoz, coords., *La Justicia Electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*. México: TEPJF, pp. 45-63.
- GARZA HERNÁNDEZ, T. & González Sanmiguel, N. N., 2018. “Los Derechos Humanos en la historia y el concepto de generaciones”. En: N. N. González Sanmiguel & L. G. Rodríguez Lozano, coords., *Derechos Humanos y su interacción en el Estado Constitucional*. México: Tirant Lo Blanch, pp. 141-156.
- PADILLA, J. R., 2014. *Derechos Humanos y garantías constitucionales*. 2a edición. México: Porrúa.

- RODRÍGUEZ COLÍN, M. d. R., 2014. “Derecho a la protección judicial (jurisprudencia constitucional)”. En: E. Ferrer Mac-Gregor, F. Martínez Ramírez & G. A. Figueroa Mejía, coords., *Diccionario del derecho procesal constitucional y convencional*. México: PJF-CJF-UNAM-III, pp. 368-374.
- RODRÍGUEZ LOZANO, L. G., 2013. *La tutela judicial efectiva en materia de derechos político-electorales*. México: TEPJF.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, J. 1983. “Derechos Humanos”. T. III del *Diccionario Jurídico Mexicano*, México: UNAM-III, pp. 223-225.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. Informe de Labores: 2017-2018, México: TEPJF.
- , 2019a. Informe de Labores 2017-2018: Sala Regional Guadalajara: I circunscripción, México: TEPJF.
- , 2019b. Informe de Labores 2017-2018. Sala Regional Monterrey: II circunscripción, México: TEPJF.
- , 2019c. Informe de Labores 2017-2018: Sala Regional Xalapa: III circunscripción, México: TEPJF.
- , 2019d. Informe de Labores 2017-2018: Sala Regional Ciudad de México: IV circunscripción, México: TEPJF.
- , 2019e. Informe de Labores 2017-2018: Sala Regional Toluca: V circunscripción, México: TEPJF.
- , 2019f. Informe de Labores 2017-2018: Sala Regional Especializada, México: TEPJF.

Electrónicas

- CAMUE ÁLVAREZ, A., Carballal del Río, E. & Toscano Ruiz, D. F., 2017. Concepciones teóricas sobre la efectividad organizacional y su evolución en las universidades. *Revista Cofin*, julio-diciembre, 11(2), pp. 136-152. Disponible en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2073-60612017000200010 (Consultado el 04 de Julio de 2019).
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. Comisión Interamericana de

Derechos Humanos. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> (Consultado el 07 de julio de 2019).

INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. *Numeralia Proceso Electoral 2017-2018*. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf> (consultado el 05 Julio 2019).

ROMERO GUDIÑO, A., 2007. Eficiencia judicial y objeción de conciencia. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 3(5), pp. 103-125. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=posder&n=5> (consultado el 08 de julio de 2019).

URTECHO NAVARRO, S., 2003. “La conexión del debido proceso y de la tutela jurisdiccional”, *Revista Jurídica Cajamarca*, Perú, Cajamarca; IV (13), octubre-diciembre. Disponible en: <http://www.derechoycambiosocial.com/RJC/Revista13/debido.htm> (Consultado el 30 de mayo de 2019).

Tesis y jurisprudencias

Tesis P./J. 47/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 133, Reg. Digital 200234.

Tesis 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 209, Reg. Digital 171257.

Tesis III.4o.(III Región) 6 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, marzo de 2012, p. 1481, Reg. Digital 2000479.

Tesis II.8o.(I Región) 1 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 4, octubre de 2012, p. 2864, Reg. Digital 2002096.

Tesis 1a. IV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, enero de 2014, p. 1112, Reg. Digital 2005401.

Tesis 1a. CCXXXIX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 284, Reg. Digital 2018637.

JURISPRUDENCIA 1/2014. CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=1/2014&tpoBusqueda=S&sWord=1/2014> (consultada el 08 de julio de 2019).

JURISPRUDENCIA 12/2018. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2018&tpoBusqueda=S&sWord=reconsideraci%c3%b3n> (consultado el 09 de julio de 2019).

Sentencias de tribunales internacionales

Corte IDH, “Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-9/87 del 06 de octubre de 1987. Serie A No. 9. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.pdf

-----, *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 06 de agosto de 2008”. Serie C No. 184. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf