



## JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA. INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES E INDEPENDENCIA JUDICIAL

**DRA. MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA \***

\* Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México desde 2006. Primera mujer en dirigir al máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país (2007-2011). Es Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestra en Gobierno Comparado por la London School of Economics. Cuenta con más de 26 años de experiencia en el sector público, en donde destaca su trayectoria en las instituciones electorales del país.

En el plano internacional, es relevante su participación en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) como representante del Estado Mexicano y preside la Subcomisión para América Latina. Distinguida como la Mujer del Año 2012 por el Patronato Nacional de la Mujer. [carmen.alanis@te.gob.mx](mailto:carmen.alanis@te.gob.mx)



### **RESUMEN:**

La tutela efectiva del derecho a la justicia en América Latina se confía (con frecuencia) a los tribunales electorales. De cierto modo, tienen en sus manos el buen rumbo de la democracia constitucional latinoamericana.

Dentro de los principios, que rigen el actuar jurisdiccional electoral, destacan el poder de hacer efectivas sus determinaciones; y el de la independencia judicial. Esta última cobra especial relevancia pues sobre la función jurisdiccional recae la responsabilidad de tener la última palabra en asuntos en los que está en juego el acceso y ejercicio del poder político. Por ello, tanto en su diseño como en su funcionamiento, los tribunales electorales deben estar revestidos de controles que permitan una clara separación entre sus integrantes y los resultados electorales.



A l revisar los sistemas electorales comparados encontramos tres modelos de instituciones para resolver conflictos electorales a partir de a quién corresponde la decisión final sobre la legalidad y constitucionalidad de las elecciones. Existen casos en donde la resolución de conflictos se encuentra conferida al poder legislativo.<sup>1</sup> Un segundo tipo se da cuando los órganos administrativos electorales adquieren esa potestad. Un buen número de casos ha buscado que sea el Poder Judicial, el depositario de esta responsabilidad. Dentro del modelo jurisdiccional existen, a su vez, cuatro distinciones, los que depositan esta facultad en tribunales ordinarios o Supremas Cortes; otros en tribunales constitucionales; unos más en órganos autónomos administrativos. A partir de la década de los setenta, el desarrollo de la materia electoral en América Latina ha creado un esquema propio que se ha extendido en diversos países: cortes especializadas o tribunales *ad hoc* en materia electoral.<sup>2</sup>

En efecto, la tutela efectiva del derecho a la justicia en la región se confía (en buena medida) a órganos especializados de naturaleza jurisdiccional para hacer posible la renovación

política del poder público, el acceso a puestos de representación popular y el ejercicio del sufragio, entre otros derechos fundamentales de naturaleza política-electoral. Bien visto, a los tribunales electorales se les confía así, el buen rumbo de la democracia constitucional latinoamericana.

La idea detrás de conferir a un ente especializado del poder judicial la resolución de conflictos de naturaleza electoral es el resultado de un proceso gradual de fortalecimiento de la división de poderes en un Estado nacional que se ha dado a partir de la consolidación de la democracia electoral en las Américas. Las diferencias por el resultado electoral –o quién gana o pierde–, no se solucionan [en lo fundamental] mediante concertaciones, arreglos políticos o la voluntad de un poderoso, sino que se traslada a la sede jurisdiccional.<sup>3</sup> Esa autocontención social y personal de acatar fallos está revestida de una confianza *sui generis*: aceptar la intermediación, el juicio o la evaluación de una decisión aunque no me favorezca.

Dentro de los principios que rigen el actuar jurisdiccional electoral, destacan dos: el poder

1 Italia o Suiza, por ejemplo. Se critica este modelo por su característica autoreferencial, así como porque sus decisiones pueden estar motivadas por criterios políticos. En respuesta, algunas naciones, hacen coexistir estos sistemas con medios de control jurisdiccional previos (caso EE.UU.).

2 Los procesos de transición a la democracia latinoamericana generaron este modelo propio de tribunales electorales especializados. En casi todo el subcontinente, la resolución jurisdiccional de asuntos electorales abarca no sólo resultados electorales, sino también las etapas preparatorias del proceso comicial. Ejemplos de ello son la Cámara Nacional Electoral (del Poder Judicial) Argentina, el Tribunal Superior Electoral de Brasil, el Tribunal Nacional de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Tribunal Electoral de Panamá o la Corte Electoral de Uruguay.

3 A este proceso se le conoce también como judicialización de la política.



Foto: Steve Sebastián Heredia Prexl

de hacer efectivas sus determinaciones; y el de la independencia judicial.

El primero se refiere a la potestad de imponer la ejecución de las sentencias, es decir, garantizar los medios para llevar a cabo decisiones definitivas (tener la capacidad de dictar medidas de apremio o resolver en plenitud de jurisdicción, inclusive), como garante de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Si bien se trata de una potestad compartida entre juzgados y tribunales que atienden otras disciplinas jurídicas, es particularmente relevante en materia electoral por tres razones.

Por un lado, permite dotar de definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales. Por otro, atiende a la necesaria prontitud que la materia demanda, en tanto los órganos electorales deben resolver todos los medios de impugnación relacionados con un proceso electivo, previo a la toma de posesión del candidato o representante ganador. Finalmente, dota de integridad a las elecciones, o mejor dicho a los procesos electorales, estableciendo su conclusión al resolverse el último litigio y, en su caso, la consecuente calificación de la elección.

De otra forma, la renovación del poder político carecería de certeza.

Por su parte, la independencia judicial cobra especial relevancia en materia electoral en tanto sobre la función jurisdiccional recae la responsabilidad de tener la última palabra en asuntos en los que está en juego –nada menos– que el acceso y ejercicio del poder político.

Por ello, la independencia judicial debe entenderse en una doble dimensión: la externa que se opone respecto de los poderes públicos y fácticos; y la interna que se refiere a la de un juzgador respecto de la estructura del juzgado del que forma parte o incluso la estructura superior del poder judicial. Cabe apuntar que el punto central para garantizar la independencia interna es que haya un método consignado en la Ley para la asignación aleatoria de casos.<sup>4</sup>

En efecto, se trata de evitar que los juzgadores se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función ya sea de órganos ajenos al Poder Judicial o de la propia magistratura en funciones de revisión o superiores.<sup>5</sup>

4 Con ello, no queda al arbitrio de algún funcionario o del Presidente, decidir quién es el ponente en cada caso. Véase Principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura aprobado por Naciones Unidas.

5 (casos paradigmáticos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto son Tribunal Constitucional vs Perú y caso Reverón Trujillo vs Venezuela).

## CINCO ELEMENTOS PARA UNA EFECTIVA INDEPENDENCIA JUDICIAL ELECTORAL

### 1º Designación y carrera judicial

Es importante que exista un Consejo Judicial encargado de la designación de los jueces.<sup>6</sup> La judicatura debe contar, además, con una carrera judicial electoral como vehículo de ingreso y promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional. Para el caso de los magistrados o jueces superiores,<sup>7</sup> dada su alta encomienda, es frecuente que se lleve a cabo un examen en el que participan los más altos juzgadores del país (jueces constitucionales o ministros de la Corte Suprema), para realizar una selección técnica.

Posteriormente se lleva a cabo una consulta al aparato político. En el caso de México, por ejemplo, en este proceso participa el Senado de la República. El propósito de esa consulta a la representación política es que exista oportunidad de cuestionar la parcialidad sobre alguno de los aspirantes. Es decir, se trata de un esquema más para blindar la función judicial electoral, no para politizarla. Es un contrasentido que en esa consulta los actores políticos intenten privilegiar cuotas o afinidades por encima de competencias.

### 2º Inamovilidad durante el período para el que fueron electos

Esta garantía busca evitar que los juzgadores electorales sean objeto de componendas o arreglos políticos, o bien, que sean presionados o sancionados en función de sus resoluciones. La movilidad de los jueces electorales sólo puede estar justificada con el consentimiento del juzgador o en caso de sanciones disciplinarias que lo ameriten. Esto no quiere decir que se justifique la permanencia como cargos vitalicios o por encima de los períodos y reelecciones que, en su caso, las normas permitan.

### 3º Remuneración

Las compensaciones de los jueces electorales deben corresponder a la dignidad de la profesión y, sobre todo, a protegerlos de interferencias externas. Por ello deben estar establecidas en la ley, a fin de evitar presiones y situaciones discrecionales.

### 4º Financiamiento del Poder Judicial

Es menester que las cortes, tribunales y juzgados sean financiadas a partir de criterios objetivos y transparentes establecidos en la ley y no en función de decisiones discrecionales de los poderes ejecutivo y legislativo. En particular, el Poder Judicial debe poder plantear sus observaciones al presupuesto propuesto y, en el mejor de los casos, se debe procurar que se le destine un porcentaje fijo del presupuesto anual general del país establecido en la ley, de tal suerte que el crecimiento, disminución o mantenimiento de los recursos que se le destinen no dependa de la decisión de otro poder o de la capacidad de negociación y cabildeo [o en el extremo compromisos] que realice año con año el Poder Judicial.

### 5º Rendición de cuentas

Los jueces deben rendir cuentas en una doble perspectiva. Primero ante la ley. En ese sentido se debe evitar todo tipo de tentaciones que tengan por objeto que órganos superiores vulneren la libertad e independencia de juzgadores inferiores a través de la revisión de sus criterios.<sup>8</sup> Por otra parte, todo juzgador tiene la obligación de reducir al mínimo el cuestionamiento de sus fallos; es decir, debe buscar siempre construir con solidez sus argumentaciones. Esa exigencia se da, desde luego, a partir de la motivación y fundamentación de las sentencias, pero también de un imperativo más: el de expresarlas de manera accesible, con lenguaje

6 Casi la mitad de los países del Consejo de Europa han integrado este tipo de órganos en la judicatura.

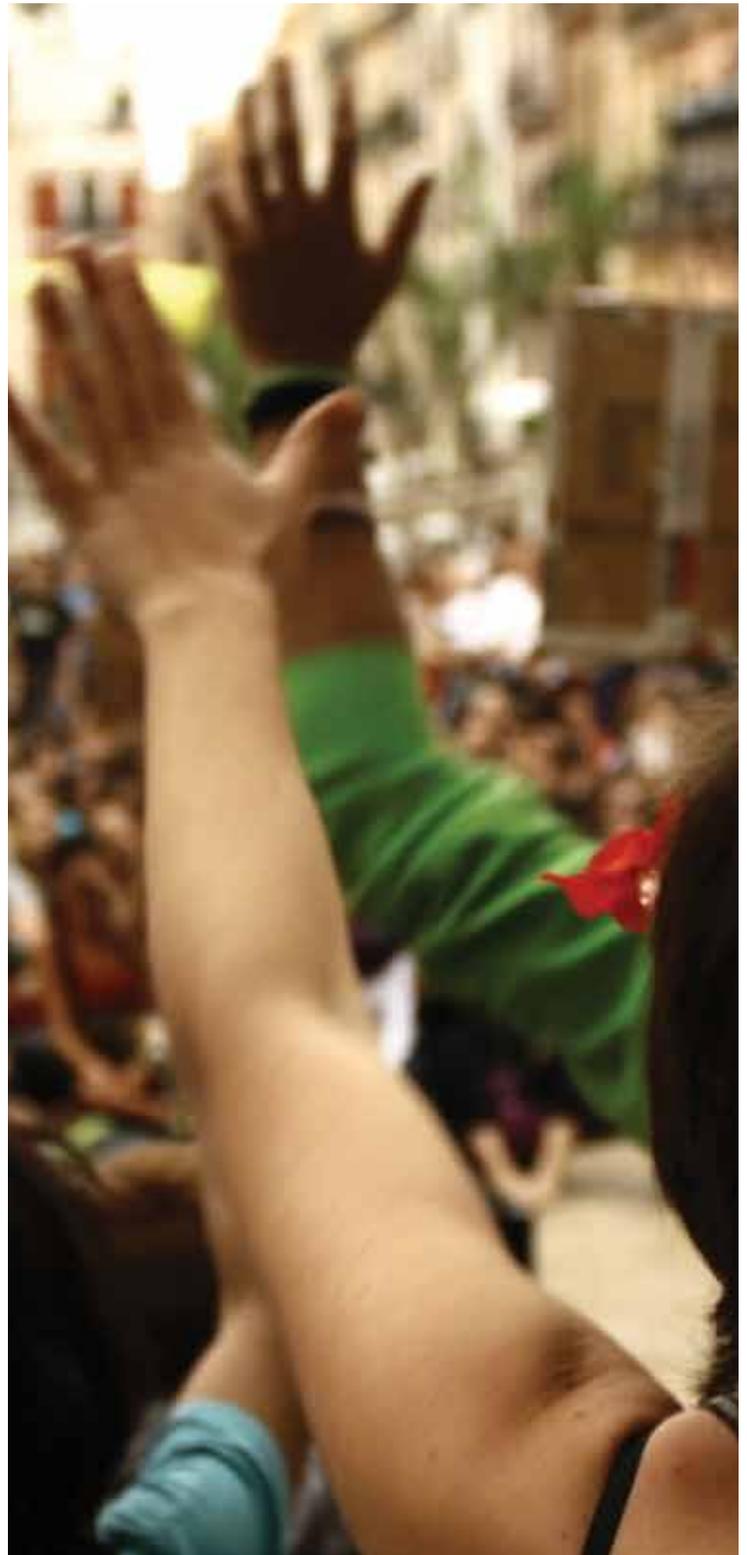
7 En América Latina encontramos, con algunas particularidades este mismo sistema en Argentina, Brasil (participa el Ejecutivo), Chile (incorpora a un ex presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado), Costa Rica. En Ecuador, los 5 jueces principales y 5 suplentes, son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa organización de comisiones ciudadanas de selección, concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho de impugnación. Los candidatos ganadores se presentan ante la Asamblea Nacional, quien los posesiona, Panamá (participan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

claro. Comunicar las resoluciones en lenguaje ciudadano contribuye a hacer las decisiones entendibles, asequibles y exigibles. Con ello, se amplían los márgenes de confianza y, al mismo tiempo, se rinden cuentas (pues habla el derecho y la justicia).

*La idea detrás de conferir a un ente especializado del poder judicial la resolución de conflictos de naturaleza electoral es el resultado de un proceso gradual de fortalecimiento de la división de poderes en un Estado nacional que se ha dado a partir de la consolidación de la democracia electoral en las Américas.*

La función básica de la jurisdicción electoral en América Latina es garantizar a todos los actores políticos (ciudadanos, partidos políticos, candidatos y otros sujetos regulados) que sus derechos son protegidos y tutelados por autoridades imparciales e independientes. Es una premisa básica del Estado de Derecho en nuestras democracias el que los tribunales electorales se desempeñen como guardianes de la Constitución, la democracia y la ley. Por ello, tanto en su diseño constitucional como en su funcionamiento cotidiano, los tribunales electorales deben estar revestidos de políticas públicas, salvaguardas y controles que permitan una clara separación entre sus integrantes y los resultados electorales.

Foto: quis



8 La Comisión de Venecia ha señalado que una manera de generar influencias externas hacia jueces específicos es, generalmente, a través de los superiores de los tribunales. Asimismo recomienda que los jueces sean protegidos de responsabilidades civiles en la eventualidad de errores al impartir justicia. En esos casos deben ser responsables únicamente frente al Estado, pero no respecto de los particulares. Cuando los juzgadores actúan en sus vidas privadas, deben ser responsables ante las leyes penales y civiles como cualquier otro ciudadano, deben evitarse escudos por razones de fuero o inviolabilidad como particulares