

# SEMINARIO JUDICIAL 2020

*Programa para lograr una perspectiva jurisdiccional electoral, internacional y multicultural para las funcionarias y funcionarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación junto con la Universidad de Siena*



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



UNIVERSITÀ  
DI SIENA

1240

2020



## Contenido

Elección, jurisdicción e independencia - <i>Carlos Vidal Prado</i> .....	5
Principios internacionales en materia de independencia judicial electoral - <i>Amaya Úbeda de Torres</i> .....	19
Centralismo y crisis de los parlamentos occidentales en tema de control de las elecciones - <i>Giorgia Pavani</i> .....	29
La justicia electoral en América Latina: tendencias y modelos - <i>Irene Spigno</i> .....	43
Independencia del control sobre las elecciones en el derecho comparado - <i>Josep Maria Castellà</i> .....	57
La transparencia del contencioso electoral: qué requisitos se derivan a la luz de los estándares en materia internacional - <i>Ana Teresa Medel García</i> .....	67
La irreductibilidad salarial como garantía de la Independencia Judicial de los Tribunales Electorales (caso México) - <i>César Américo Calvario Enríquez</i> .....	75
¿Cómo garantizan los Estados la independencia de la justicia electoral? - <i>Johanna Madeleine Dahlstein</i> .....	87
Comentario a la sentencia <i>Petro Urrego c. Colombia</i> - <i>Luis Octavio Vado Grajales</i> .....	97
Asignaturas pendientes en la designación de magistraturas electorales locales en México - <i>Víctor Manuel Zorrilla Ruiz</i> .....	105



## Presentación

*Esta obra digital constituye uno de los resultados del Seminario Judicial 2020: Programa para lograr una perspectiva jurisdiccional electoral, internacional y multicultural para las funcionarias y funcionarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación junto con la Universidad de Siena.*

*El Seminario Judicial se ha llevado a cabo en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2020. Su objetivo principal ha sido la realización de un curso de fortalecimiento de capacidades y actualización de contenidos sobre la independencia de los tribunales electorales. El curso, organizado en cinco clases dictadas por docentes expertos en materia constitucional y electoral, entre el 6 de noviembre y el 4 de diciembre, ha permitido analizar – de manera teórica, comparada e internacional – los principios generales en materia de independencia judicial electoral, además de los desarrollos normativos e institucionales que han surgido en diferentes sistemas constitucionales en relación con ese tema.*

*Al final del curso, los 45 participantes, funcionarias y funcionarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han realizados breves ensayos sobre los temas propuestos por los docentes. Los ensayos finales han sido evaluados por la dirección del curso y los cinco mejores han sido presentados por sus autores durante el taller final del curso, el 18 de diciembre, al cual han participado también el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis Vargas Valdez, y el Juez de la Corte Constitucional italiana, Nicolò Zanon.*

*Esta obra digital incluye tanto los textos producidos por las y los docentes del curso, como los ensayos de las y los participantes seleccionados. El propósito de esta publicación, así como de todo el Seminario Judicial, es de fomentar el intercambio de ideas sobre el tema de la independencia judicial en materia electoral, un tema central para comprender el papel que los tribunales electorales desempeñan hoy en el marco de la democracia constitucional.*



## **Elección, jurisdicción e independencia**

Carlos Vidal Prado

*Universidad Nacional de Educación a Distancia y Junta Electoral Central de España*

SUMARIO: 1. Aclaraciones conceptuales previas. 2. La importancia de una administración electoral independiente, eficaz y de calidad. 3. Principios a los que debe ajustarse la Justicia Electoral. 4. Garantías procesales en el ámbito de la Justicia electoral. 5. Imparcialidad e independencia de los tribunales u órganos electorales. 6. Conclusión

### *1. Aclaraciones conceptuales previas*

Antes de profundizar en los distintos aspectos en que lo haremos en este texto, es importante recordar la relevancia de tener clara la distinción conceptual previa entre organismos electorales, administración electoral y Tribunales judiciales con competencia electoral. Cada país organiza su administración electoral de una manera diferente, y los Sistemas de Justicia Electoral también son distintos.

Los derechos electorales de la ciudadanía pueden ser defendidos por una amplia gama de órganos para la resolución de conflictos electorales, entre ellos organizaciones de carácter administrativo, judicial, legislativo o internacional. En los casos en que se ha llegado a algún acuerdo provisional o de transición, también está la posibilidad de recurrir a algún órgano ad hoc<sup>1</sup>.

La administración, la organización y la justicia electoral dan certeza y credibilidad a la democracia. En el caso de los órganos de justicia electoral, constituyen el instrumento que permiten resolver los conflictos electorales en un marco de paz social y estabilidad política, que es el primer requisito de la gobernabilidad democrática. También es la mayor garantía de protección de los derechos políticos y la pluralidad ideológica de una sociedad, lo que otorga legitimidad a los comicios y al propio sistema democrático.

### *2. La importancia de una administración electoral independiente, eficaz y de calidad*

---

<sup>1</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*, 2011, p. 8. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/electoral-justice-handbook/justicia-electoral-una-introduccion.pdf>

La cuestión de la administración electoral no suscitó especial interés en los estudios sobre elecciones y sistemas electorales hasta hace tres décadas, y se prestaba poca atención a la cuestión de la competición electoral en igualdad de armas. Mackenzie alertó sobre esta cuestión en 1958 (fue un adelantado a su tiempo), al denunciar que la atención de los políticos se centraba, al hablar de los sistemas electorales, en la cuestión de los electores, los candidatos y los sistemas de asignación de votos y su conversión en escaños. Mackenzie decía que “por muy democrático que sea en tal sentido un sistema, puede ser desvirtuado en su aplicación concreta, convirtiéndolo en algo muy distinto”<sup>2</sup>.

De acuerdo con Mackenzie, para que un sistema electoral funcione bien, han de cumplirse, al menos, tres condiciones:

a) La administración electoral debe ser lo bastante eficiente como para que las elecciones se verifiquen sin confusiones, con todo escrúpulo, y sin discutir cuestiones no esenciales;

b) Deben garantizarse los necesarios mecanismos y medios adecuados para resolver las discrepancias o dudas que surjan con respecto a la ley electoral, de manera que se lleve a cabo sin injerencias del Gobierno y de manera justa. La independencia de los órganos que se encarguen de resolverlo es esencial, para evitar la sospecha de que quien ocupa el poder intenta “amañar” las elecciones a su favor;

c) La costumbre política ha de codificarse, de manera que exista un cauce común entre la ley y la práctica. La lucha por el poder ha de tener límites, que deben establecerse en la ley y en la costumbre política, y debe existir un régimen sancionados que penalice los excesos.

Estas tres condiciones son necesarias porque, de acuerdo con Mackenzie “preparar” elecciones, es decir, corromperlas, no es una operación difícil desde el punto de vista técnico. Existen muchos momentos del proceso electoral que son vulnerables a la posible intervención de funcionarios gubernamentales: “las elecciones hábilmente preparadas se caracterizan por pequeñas injerencias en numerosos momentos del proceso, no por la intervención violenta en algunos solamente”<sup>3</sup>.

Mackenzie concluía: “no existirán elecciones libres en la práctica, si no se dispone de una administración competente, de un poder judicial independiente del gobierno que inspire una confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, y

---

<sup>2</sup> W.J.M. Mackenzie, *Free Elections. An elementary textbook*. George Allen & Unwin Ltd., London, 1958.

<sup>3</sup> W.J.M. Mackenzie, *Free Elections. An elementary textbook*, cit., p. 144.



de una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia y de corrupción”<sup>4</sup>.

Con posterioridad, hasta los años 90 no se volvió a insistir en la importancia de la administración electoral y de los propios órganos encargados de resolver los conflictos electorales. Sin embargo, a partir de esa época, especialmente en América Latina, se fue cobrando conciencia de que la figura del organismo electoral encargado de velar por la limpieza y transparencia del proceso, de garantizar los derechos de participación política, era fundamental para evaluar la calidad de una democracia.

Una administración electoral de calidad y la profesionalidad y eficacia de los órganos encargados de velar por las garantías del proceso son decisivas para generar la necesaria credibilidad de los procesos electorales. Todos los sectores implicados en las elecciones (partidos políticos, observadores, y el público en general), han de estar convencidos de que la administración electoral y el órgano encargado de la justicia electoral están libres del control e influencia del Gobierno y del partido o partidos que le respaldan, y debe ser evidente a dichos operadores que las acciones de esos órganos y de la administración electoral en su conjunto están fundamentadas por su imparcialidad y el profesionalismo. De lo contrario, se pondrán en cuestión las decisiones de los órganos electorales y, a la postre, se dudará de la legitimidad de los resultados de la elección<sup>5</sup>. Lo anterior podría llevar a la desilusión y a la desconfianza de los ciudadanos y de la opinión pública, que en algunos casos podría engendrar violencia e inestabilidad política. El ejemplo reciente de las elecciones presidenciales norteamericanas, en las que desde la presidencia se cuestionó todo el proceso electoral e incluso a la propia administración electoral es buena muestra de ello.

Por ello en los últimos veinticinco o treinta años han surgido organismos electorales permanentes e independientes en casi todos los países latinoamericanos y en otros lugares del mundo. En algunos casos esto ha sido llevado a efecto mediante reformas electorales. La generalización de estas medidas ha dado lugar a que, a inicios del presente siglo, se hayan empezado a adoptar estándares regionales y mundiales para las elecciones democráticas por muchos países, incluyendo las democracias emergentes y en transición.

### *3. Principios a los que debe ajustarse la Justicia Electoral*

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>5</sup> Sigo en las siguientes líneas las ideas incluidas en la web del Proyecto ACE. Red de Conocimientos Electorales. Disponible en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/onePage>

Si nos centramos específicamente en la Justicia electoral, ésta debe ajustarse tanto a los principios fundamentales de la materia electoral como a los principios generales del derecho, particularmente del derecho procesal. Además, debe actuar respetando las garantías incorporadas al marco jurídico para defender los derechos ciudadanos. Estas garantías pueden ser tanto orgánicas como procesales y buscan que las elecciones se ajusten a derecho y se celebren de manera libre, justa y auténtica, así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales<sup>6</sup>.

La propia administración de un proceso electoral debe estar impregnada de diversos principios<sup>7</sup>: independencia, imparcialidad, integridad, transparencia, eficiencia, y orientación de servicio. Estos principios conforman la base de la administración electoral y son esenciales para asegurar tanto la percepción como la efectiva integridad del proceso electoral. Estos principios emergen de un contexto de estándares y normas electorales internacionales y están sustentados en marcos legales y buenas prácticas basados en innovaciones nacionales y globales.

Algunos de esos principios son también garantías. La independencia del órgano de justicia electoral abarca dos conceptos distintos: el de su independencia estructural del gobierno y el que se refiere al desempeño “categóricamente independiente” que se espera por parte de todos los modelos de Organismo Electoral, en el sentido de que sus decisiones no se plieguen ante posibles influencias gubernamentales, políticas o partidistas.

Además, es de vital importancia para el proceso electoral de un país, que la administración de las elecciones se perciba independiente de todos los partidos y del gobierno. Si la administración electoral, pero especialmente el tribunal electoral u órgano similar, no goza de esta confianza, el proceso electoral en conjunto y sus resultados pueden ser cuestionados. La independencia absoluta de un Organismo Electoral es imposible; en muchos casos, la financiación del Organismo Electoral y el nombramiento de las personas más relevantes dependen directamente del poder legislativo o del ejecutivo, pero es esencial que el Organismo Electoral al menos esté estructurado para protegerse de influencias políticas. En muchos casos, tanto una cultura de independencia como el compromiso de los miembros del Organismo Electoral para tomar decisiones independientes son más importantes que una independencia estructural formal.

---

<sup>6</sup> J.J. Orozco Enríquez, *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*, 2013, p. 86. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/justicia-electoral-manual.pdf>

<sup>7</sup> Seguimos aquí, de nuevo, en su mayor parte, el texto de la web del Proyecto ACE. Red de Conocimientos Electorales. Disponible en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/onePage>

La independencia institucional o estructural únicamente puede basarse en la Constitución o en la ley. La forma más simple para promover la independencia de acción y decisión en un Organismo Electoral es crear un marco jurídico en donde quede asentada la independencia del Organismo Electoral, tal y como se establece en la constitución y las principales leyes relacionadas con el Organismo Electoral de muchos países. Esto puede o no ser posible, dependiendo del modelo de Organismo Electoral, aunque a menudo resulta insuficiente solamente querer y respetar la independencia de un Organismo Electoral sin adoptar medidas adicionales para salvaguardar la independencia en situaciones críticas.

Es importante un fuerte liderazgo para mantener la independencia de acción de un Organismo Electoral. Por ejemplo, en algunos Organismo Electoral se puede nombrar como Presidente a un miembro de la rama judicial. Este vínculo puede provocar que sea menos probable una interferencia indebida del gobierno o de los partidos de oposición en las operaciones del Organismo Electoral. Alternativamente, el nombramiento de una respetada figura pública, una persona que se distingue por no tener filiación política, puede ser otra manera para avanzar en la búsqueda de la independencia del Organismo Electoral.

Por lo tanto, distinguimos, por un lado, la independencia del órgano desde el punto de vista estructural. En este caso hablamos de la necesaria separación de los órganos encargados de resolver las controversias de cualquier forma de subordinación respecto de los demás poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). En este sentido, es elogiable que en algunos países latinoamericanos se prevea en la propia Constitución la independencia de los órganos de justicia electoral y el reconocimiento de autonomía funcional, administrativa y financiera.

Por otro lado, hablamos de la independencia e imparcialidad de sus miembros. No es suficiente con la independencia propia del órgano jurisdiccional; sino que es necesario que las personas que lo integran, en lo individual, actúen con absoluta independencia, imparcialidad y profesionalismo. Lo anterior se garantizará a través de procedimientos de selección y designación realizados bajo criterios de idoneidad y profesionalismo; previsiones normativas que aseguren la estabilidad en el cargo, la identificación concreta de los impedimentos y causales de excusa y recusación y un régimen de incompatibilidades claro con respecto al desempeño de la función judicial.

Se espera que todo organismo electoral maneje las elecciones de forma imparcial. Independientemente del modelo, un Organismo Electoral debe tratar a todos los participantes en una elección respetando el principio de igualdad y equitativamente, sin

otorgarle ventajas a ninguna tendencia política o grupo de interés. ¿Qué ocurre cuando el Organismo Electoral está formado total o parcialmente por personas elegidas por los partidos políticos, bien de modo directo, bien a través de sus grupos parlamentarios en el Poder Legislativo? Que, aunque el origen de alguno de sus miembros sea ese, deben ejercer sus funciones de manera políticamente neutral e imparcial. Un Organismo Electoral debe ser imparcial pero capaz de operar en un ambiente político. El origen parlamentario de algunas designaciones puede ayudar a integrar a los distintos grupos políticos en el órgano electoral, y de este modo se gana en legitimidad y se intentan evitar conflictos políticos.

Un Organismo Electoral es responsable de conducir una administración electoral imparcial, del tratamiento imparcial de los partidos y los candidatos y de una votación imparcial y válida. Se requiere también de un comportamiento imparcial para el reclutamiento de su personal, la adjudicación del financiamiento público a los partidos y candidatos, para las campañas electorales y para la instrumentación de los programas de educación electoral, en caso de que estos programas existan.

La imparcialidad de un Organismo Electoral es esencial para dar credibilidad a la administración electoral de un determinado país y, por consiguiente, para el proceso electoral y sus resultados. Si los participantes en una elección no confían en que el proceso se ha desarrollado de manera imparcial, la credibilidad de la elección será cuestionada y se perderá la confianza en el Organismo Electoral. También la ciudadanía y la opinión pública deben percibir a las autoridades electorales y sus organismos como entidades imparciales. Para ello es básica la transparencia y las campañas pedagógicas dirigidas a los operadores electorales y a la ciudadanía.

Asimismo, para reforzar la independencia y la imparcialidad, es importante que se prevea un régimen de rendición de cuentas. Aquí nos referimos a garantizar aspectos como la transparencia, la publicidad y el sistema de responsabilidades de los integrantes del órgano jurisdiccional. Evidentemente, éstos deben controlar también los mismos aspectos referidos a la administración electoral, a los órganos (gubernamentales o no) encargados de gestionar las elecciones.

La transparencia no solamente es necesaria para ganar credibilidad, sino para la rendición de cuentas. Todo ello contribuye a generar confianza en el proceso electoral. Es necesaria en el caso de los órganos jurisdiccionales o encargados de velar por la limpieza de unas elecciones, pero es imprescindible en el caso de la administración electoral. Todos los implicados en el proceso, candidatos y electores, deben poder conocer (deben tener

acceso a conocerlo) los fundamentos de las decisiones. Asimismo, es esencial poder dar seguimiento a procesos relevantes como el recuento y cómputo de los votos: el escrutinio debe ser público y transparente.

Los procedimientos transparentes eliminarán cualquier percepción de actos indebidos, limitarán la posibilidad de un fraude electoral, corrupción y/o favoritismos hacia tendencias políticas particulares, y promoverán la confianza pública en las autoridades electorales. Sin duda, esto generará una mayor participación y ayudará a construir un marco de confianza y apoyo a la autoridad electoral.

La transparencia electoral puede estar consagrada en la legislación electoral, incorporada en un código de conducta, o bien, puede adoptarse como una política del organismo electoral.

#### *4. Garantías procesales en el ámbito de la Justicia electoral*

Desde el punto de vista de la actuación del órgano encargado de impartir justicia electoral, deben respetarse también una serie de garantías procesales:

a) Acceso a la justicia completa y efectiva: Los medios previstos en la normativa procesal electoral deben ser accesibles en términos de tiempo, distancia y costo y debe ser posible obtener una resolución pronta que decida sobre el fondo del conflicto planteado sin requisitos u obstáculos procesales injustificados<sup>8</sup>.

b) Gratuidad o, al menos, costo razonable: En principio, el acceso a la justicia electoral ha de ser gratuito. Sin embargo, en aquellos países donde el servicio tiene algún costo a cargo de quienes promuevan un medio de impugnación, debe cuidarse que sea una suma razonable y accesible para que no se traduzca en un impedimento. Otra medida eficaz, es el establecimiento de sanciones o multas sobre quienes presenten demandas, quejas o denuncias frívolas o sin sustento fáctico ni jurídico.

c) Oportunidad: Como principio general los procesos judiciales deben alcanzar una solución expedita. Este aspecto cobra especial relevancia en materia electoral donde rige el principio de definitividad de las etapas del proceso: la resolución de un asunto deberá darse antes de que concluya la etapa respectiva (v. gr. Un asunto relativo a la validez de una candidatura deberá alcanzar resolución definitiva previo a la culminación del período de registro).

---

<sup>8</sup> J.J. Orozco Enríquez, *Justicia electoral*, cit., p. 126.

d) Debido proceso legal y derecho a la defensa o audiencia: Esta garantía comprende tanto la oportunidad de formular argumentos y alegatos como la correlativa del órgano resolutor de escucharlos y estudiarlos. Asimismo, se debe garantizar a todas las partes la posibilidad de ofrecer las pruebas que acrediten sus pretensiones y la correlativa del órgano de valorarlas<sup>9</sup>. En todo momento deberá regir el principio de igualdad entre las partes.

e) Certeza y seguridad jurídicas: Como garantía procesal, este principio obliga a los órganos de resolución de controversias a interpretar y aplicar la normativa constitucional, legal y reglamentaria de manera coherente y consistente. Cuando el carácter dinámico y cambiante de las circunstancias y las nuevas reflexiones sobre la normativa aplicable parezcan exigir un cambio en el criterio de interpretación, debe tenerse especial cuidado en justificar plenamente tales cambios y que estos sean realmente excepcionales<sup>10</sup>. Dicho actuar no solo brinda certeza sino además es una prueba de la independencia e imparcialidad del órgano.

En Latinoamérica, además, se establecen una serie de criterios derivados de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre ellos el referido a la función jurisdiccional. Las decisiones que emiten los órganos internos en materia electoral pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, en dicho ámbito también se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo<sup>11</sup>. Todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana y conforme a los principios de constitucionalidad y legalidad<sup>12</sup>.

Asimismo, para el caso de autoridades no judiciales, el artículo 8.1 de la Convención, que alude al derecho de toda persona a ser oída por la judicatura o un tribunal competente para la “determinación de sus derechos”, es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 133.

<sup>10</sup> Ibid., p. 137.

<sup>11</sup> Caso López Mendoza v. Venezuela, sentencia de 1 de septiembre de 2011, párrafo 76.

<sup>12</sup> Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, párrafo 102; Caso Baena Ricardo y otros, sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, párrafo 124; Caso del Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párrafo 69; y Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 8, 25 y 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrafo 27. Caso Yatama v. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 149.

<sup>13</sup> Caso Yatama v. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 149 y demás ahí citado.

El derecho al debido proceso hace referencia a una serie de requisitos formales que deben observarse para proteger los derechos de las personas involucradas en una disputa legal. Se trata de una garantía que debe proveer todo Estado de Derecho para asegurar a las partes una solución justa. Comprende diversos derechos y principios en los que no me voy a detener.

Deber de fundamentación y motivación: Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas y motivadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias<sup>14</sup>. Fundamentar o motivar significa expresar, de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas que den sustento a la decisión tomada.

### *5. Imparcialidad e independencia de los tribunales u órganos electorales*

En las constituciones latinoamericanas, entre los principios de la justicia electoral, los más recurrentes son los de autonomía, jurisdicción, imparcialidad, legalidad e independencia electoral.

Para lograr la autonomía e imparcialidad de la autoridad encargada de resolver las disputas electorales, un primer requisito es que su independencia esté jurídicamente garantizada al más alto nivel posible. De tal manera, es aconsejable que se establezca a nivel constitucional la separación de los demás poderes, consagrando con claridad que la jurisdicción electoral es independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y que no está subordinada a ninguno de estos poderes.

Igual lógica de separación debe prevalecer ante la existencia de un Poder Electoral, o bien un organismo electoral con independencia reconocida jurídicamente. Las constituciones y leyes nacionales deben observar dicho principio, y el sistema de administración de justicia en su conjunto debe estar organizado de manera tal, que la independencia del Poder Judicial y Electoral sea garantizada.

Asimismo, según lo ha precisado el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia de Naciones Unidas, toda situación en que las funciones y competencias del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último

---

<sup>14</sup> CIDH, Informe No. 113/06 Caso 12.535 (Jorge Castañeda Gutman) 26 de octubre de 2006, párrafo 152. Anexo 32

pueda controlar o dirigir el primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente<sup>15</sup>.

Esta garantía debe manifestarse en la práctica, entre otras formas, evitando la dependencia financiera en las asignaciones presupuestales realizadas por el parlamento; en la designación oportuna y con el respeto de un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento de las personas que imparten justicia, así como en el respeto de la independencia de ellas en sus procesos de deliberación, decisión y funcionamiento en general del Poder judicial, y en procesos disciplinarios que ofrezcan las debidas garantías.

Las democracias constitucionales occidentales comparten una característica fundamental: la independencia del juez, o sea, un conjunto de garantías destinadas a asegurar su imparcialidad respecto a las partes en causa y respecto a las otras instituciones políticas y sociales, y a proteger las libertades de los pobladores del Estado<sup>16</sup>.

La independencia judicial solo se alcanza con la seguridad en el desempeño laboral de los jueces, con la certeza del nombramiento y de saberse sujetos a la promoción y con la adecuada retribución y estímulos, que les brinde tranquilidad personal, lo que en su conjunto significará la existencia de un Poder Judicial que no guarde dependencia en ningún sentido, mucho menos de relación de jerarquía alguna, con los otros funcionarios de los otros poderes públicos, a fin de estar en la capacidad de cumplir con el papel que la Constitución les ha asignado<sup>17</sup>. La independencia jurisdiccional significa que los jueces no se encuentran sometidos a ninguna instancia jerárquica, política, administrativa, económica, burocrática o de cualquier orden, pues la esencia del ejercicio de su función es la libertad para actuar, sin tomar en cuenta ningún elemento que no sea la ley<sup>18</sup>.

La subordinación del juez es sólo a la ley y esto es, precisamente, su protección más eficaz y su garantía para una independencia judicial plena: importancia de la organización judicial y sistema de reclutamiento<sup>19</sup>.

La racionalidad que subyace al principio de independencia judicial es, sin duda, la necesidad de contar con una auténtica imparcialidad en la administración de justicia, no sólo para proteger a los individuos en contra de cualquier tipo de arbitrariedad o abuso,

---

<sup>15</sup> Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Aprobado por la Asamblea General en 1985.

<sup>16</sup> C. Guarnieri, P. Pederzoli, *Los jueces y la política*, Taurus, España, 1999, p. 16.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>18</sup> M. Melgar, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª Edición. Ed. Porrúa, México, 2000, p. 29.

<sup>19</sup> C.M. Rosales, M.G. Martínez Torres, *Las garantías jurisdiccionales de los impartidores de justicia*, en *Nuevo Derecho*, Vol. 7, n. 9, 2011, p. 61.



sino, sobre todo, para permitir que tan sólo sea un órgano imparcial el autorizado para determinar el sentido de la norma jurídica<sup>20</sup>.

Llevando estas ideas al ámbito electoral, el principio de independencia se refiere a las garantías y facultades de las que disponen los órganos y autoridades que conforman el Tribunal Electoral, con el objeto de que sus procesos de deliberación y toma de decisiones sean transparentes, se desarrollen con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto de cualquier poder establecido<sup>21</sup>.

Para obtener una correcta impartición de justicia electoral es primordial contar con el personal adecuado para aplicar las normas electorales. En lo que se refiere a la designación para el cargo judicial electoral, debe garantizarse que la persona designada no permanezca vinculada a la persona responsable de su nombramiento.

Esta independencia interna libera a quienes deben resolver los conflictos de compromisos, no puede verse ningún indicio o sombra de cierta lealtad, compromiso o el pago de un favor. Ello debilitaría tanto a la justicia electoral como a quienes puedan infringir las normas electorales pues, cuanto más se apegue la resolución del caso a la norma aplicable, mejor justicia se habrá impartido.

Siguiendo las recomendaciones de la CIDH, podemos señalar los siguientes indicadores para un tribunal independiente e imparcial:

a. Integración: Un proceso adecuado de selección y designación de titulares de la judicatura electoral es vital para asegurar su independencia e imparcialidad. Si no se siguen estándares mínimos el régimen de nombramiento podría afectarse por la discrecionalidad de las autoridades que participan del proceso, en virtud de lo cual las personas escogidas podrían no ser las más idóneas<sup>22</sup>. Es esencial que el proceso de selección y nombramiento se base en el mérito personal y la capacidad profesional de las personas candidatas, valorando la singularidad y especificidad de las funciones que van a desempeñar, de manera que se garantice que la autonomía, independencia y objetividad de quienes desempeñen la función electoral.

---

<sup>20</sup> C.M. Rosales, *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*, en *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, n. 49, 2009, p. 290.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 292.

<sup>22</sup> 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, Organismo ElectoralA/Ser.LV/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párrafo 56.

b. Autonomía: La Comisión Interamericana ha expresado en su documento sobre Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia lo siguiente<sup>23</sup>: Un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional de la autoridad judicial electoral es que no dependa del financiamiento otorgado por otros poderes o entidades y que cuente con recursos suficientes para el desempeño adecuado de sus funciones. El marco legal debe determinar un porcentaje del presupuesto general para la justicia electoral, para evitar el riesgo que supone la sujeción a las decisiones que sobre la cuantía del presupuesto puedan tomar discrecionalmente el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo u otros órganos de los poderes públicos y las consecuentes negociaciones que pueden verse obligados a realizar para lograr la asignación de un presupuesto adecuado. Asimismo, como lo ha recomendado la CIDH respecto del Poder Judicial, fiscalías y defensorías, la justicia electoral debería poder participar efectiva y públicamente en la elaboración de su presupuesto y en las deliberaciones que sobre el mismo realice el órgano legislativo. En lo que se refiere al manejo del presupuesto, “una forma de garantizar la independencia es que la administración de los fondos financieros sea encomendada directamente a la entidad correspondiente o a un órgano independiente encargado del gobierno y de la administración de estos”<sup>24</sup>.

c. Garantías para el ejercicio de la jurisdicción: El ejercicio de la jurisdicción electoral debe tener cuando menos las siguientes garantías:

- Objetividad en la asignación de casos: El mecanismo de asignación de casos debe basarse en criterios objetivos, como la asignación aleatoria de asuntos a través de un sistema de distribución automática atendiendo a un orden alfabético o de ingreso. Los criterios de asignación deben ser “públicos y suficientemente precisos para evitar manipulaciones en la asignación de casos”<sup>25</sup>.

- Remuneraciones ciertas: La definición de la remuneración de quienes imparten justicia electoral no debe formar parte de negociaciones políticas ni ser utilizada como herramienta de presión para condicionar las decisiones de los jueces.

- Protecciones personales: Deben existir garantías de protección de quienes se desempeñan en órganos jurisdiccionales electorales “cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar ataques, agresiones y hostigamientos en su contra”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, op. cit., par. 37.

<sup>24</sup> Ibid., par. 54.

<sup>25</sup> Ibid, Recomendación número 11.

<sup>26</sup> Ibid., Recomendación número 17.

- Estabilidad en el cargo: La duración del nombramiento del cargo constituye condición para la independencia de los operadores de justicia. “Un período de duración definido y suficiente permite a la persona operadora de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores sin presiones ni temor de estar sujeto a una confirmación o ratificación posterior”<sup>27</sup>.

d. Responsabilidad: Los procesos disciplinarios en contra de los funcionarios electorales deben asegurar el pleno respeto de las garantías del debido proceso y el principio de legalidad. Este tipo de procesos deben cumplir con garantías mínimas, además de las procesales, que son indispensables para evitar arbitrariedades.

e. Carácter de las decisiones del Tribunal Electoral: Es deseable que la jurisdicción electoral sea la intérprete última de las normas constitucionales y legales en la materia. En caso de que las sentencias del órgano electoral estén sujetas a revisión, esto debe de carácter excepcional y no como regla. La revisión de las decisiones de las autoridades electorales no debe suspender la ejecución de la decisión cuestionada. Esto aplica a las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales en los casos en que la autoridad electoral integra al Poder Judicial, y a cualquier otra autoridad judicial, cuando la autoridad a cargo de la función jurisdiccional electoral no forma parte del Poder Judicial. La regulación de este tipo de recursos debe tomar en cuenta las particularidades del proceso electoral.

f. Control de convencionalidad y constitucionalidad: La tutela judicial efectiva comprende el derecho de toda persona a cuestionar la constitucionalidad o convencionalidad de cualquier ley que presuntamente viole algún derecho fundamental político-electoral. Por ello, es relevante observar si el sistema de justicia electoral confiere atribuciones al órgano jurisdiccional electoral para ejercer ese control. Aunque su ausencia no puede ser interpretada como un déficit, el reconocimiento a la autoridad jurisdiccional electoral de potestades para ejercer dicho control —sea difuso o concentrado— fortalece su independencia de otras autoridades.

## *6. Conclusión*

La esencia de todo sistema de justicia electoral reside en la credibilidad de la autoridad encargada de resolver los conflictos que toda competencia por el poder supone. Para lograr esta credibilidad es imprescindible que la autoridad actúe con imparcialidad e independencia respecto de los intereses políticos o partidarios.

---

<sup>27</sup> Ibid., par. 83.

Los principios básicos que rigen la actuación de quienes integren la judicatura en general, son un estándar mínimo de aplicación a las personas y tribunales – ordinarios o especializados – que impartan justicia en el campo electoral. Estos principios resultan igualmente aplicables a los organismos electorales que no integran el poder judicial, pero tienen atribuciones de naturaleza jurisdiccional.

## Principios internacionales en materia de independencia judicial electoral

Amaya Úbeda de Torres  
*Consejo de Europa*

El tema que me gustaría plantear es el tema de los principios y los estándares internacionales que existen en materia de independencia judicial aplicados al campo electoral. El objetivo de esta intervención será presentar algunos de los elementos claves de discusión acerca del derecho internacional en materia de independencia judicial y cómo esto se aplica al contencioso electoral, que es un contencioso muy particular porque no es solamente un contencioso judicial, sino que desarrolla un papel tremendamente importante para todo el sistema democrático de un país.

La primera parte de esta introducción es relativa a los estándares internacionales. Una de las cuestiones que se plantean aquí es la relación entre estándares internacionales y marco jurídico nacional. El primer paso hacia el establecimiento de estándares internacionales es partir del respeto del marco jurídico nacional, es decir de las reglas contenida en las constituciones, las leyes electorales y también los reglamentos de los tribunales y órganos electorales que sean relevantes en este campo.

Cuando hablamos de estándares internacionales, hacemos referencia tanto a los criterios de *hard law*, que se encuentran en Tratados internacionales y que incluyen la interpretación de los órganos internacionales, sobre todos en materia de derechos humanos, como pueden ser el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana, como criterios de *soft law*, como resoluciones de órganos de organizaciones internacionales y documentos de la Comisión de Venecia, que aunque no tienen un impacto jurídicamente vinculante, si tienen una repercusión importante y influyen, desde el punto de vista del derecho comparado, en la forma de que se van a configurar los estándares internacionales.

Podemos hablar de un patrimonio electoral común, de un *Jus Comune* en materia electoral. Cuando hablamos del patrimonio internacional electoral común y de los estándares internacionales en materia de independencia judicial en ámbito electoral no hay que olvidar que el papel clave que desempeñan los operadores jurídicos en cualquiera de las cuestiones relativas a derechos fundamentales, se multiplica en el ámbito electoral.

Las elecciones son parte de lo que la sociedad es como tal y por lo tanto las consecuencias que puede tener el contencioso electoral, las tensiones que pueden generar unas elecciones y la posibilidad de discutir algunos de los resultados de estas elecciones

tienen unas repercusiones muy fuertes sobre la gobernanza democrática de un país. Por tanto, las elecciones y el respeto del derecho de sufragio activo y pasivo tienen una importancia todavía más grande de la que pudiera tener otras cuestiones que interesen otros tipos de derechos.

Pasamos entonces a esta identificación del patrimonio electoral, de los estándares internacionales, empezando por los estándares de *hard law* contenidos en los tratados internacionales. Uno de los tratados internacionales más importantes en este campo es el Pacto de derechos civiles y políticos que va a ser relevante no solamente en su artículo 25 que regula el derecho al voto y el derecho a ser elegido en elecciones “periódicas y genuina y que serán asegurada por un sufragio igual universal y que serán efectuadas con voto secreto garantizando siempre libre expresión de la voluntad de los electores”, sino también en el campo del artículo 2.3 y del artículo 14 que establecen las posibilidades de utilizar remedios jurídicos efectivos.

Por supuesto tampoco podemos dejar de hacer referencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Convenio tiene una particularidad importante en el momento de consagrar los derechos de tipo electoral. El Convenio es el más antiguo de los convenios regionales existentes, pero, y por este motivo, es también el tratado que tiene más limitaciones. Los derechos políticos no se han reconocido como tales en el propio texto del Convenio pero están reconocidos en un protocolo adicional; además, el propio artículo 3 del Protocolo es un artículo de enorme “coloración estatal”, en el sentido que no enuncia derechos individuales, no tiene una forma clara de enunciar los derechos claves, sino que se refiere simplemente a la celebración de elecciones iguales, universales y por sufragio directo por parte de los Estados miembros. Por tanto, ha sido necesario un largo desarrollo jurisprudencial para poder establecer que este artículo 3 del Protocolo también contiene derechos individuales tanto de sufragio activo como de sufragio pasivo. El Convenio Europeo de Derechos Humanos tiene dos artículos que son relevantes en materia de independencia judicial: el artículo 6 y el artículo 13. Es importante tener en cuenta que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha excluido las cuestiones electorales de la protección del artículo 6 del Convenio – que establece el derecho a un juicio equitativo – y por tanto este artículo no juega un papel importante en materia de contencioso electoral. Sin embargo, el artículo 13 establece la obligación por los estados parte de facilitar mecanismos efectivos de protección de derechos fundamentales. Este artículo 13 es una norma que no puede ser invocada de forma individual, de forma autónoma; para poder se

invocada es necesario que se ponga con relación a alguno otro artículo o alguno otro derecho protegido por el Convenio.

Al contrario, la Convención Americana de Derechos Humanos, como es un tratado más tardío que los otros dos (Universal y Europeo) va mucho más allá y contiene una regulación bastante clara en el artículo 23 tanto del derecho de sufragio activo y pasivo como de las garantías. Además, el artículo 23 es un artículo especialmente amplio y no solamente se aplica a las elecciones del cuerpo legislativo (es el caso de Convenio Europeo de Derechos Humanos) sino que se extiende a todos los tipos de procesos electorales incluidos los procesos de referéndum, de elecciones presidenciales etc. Aparte, la Convención Americana de Derechos Humanos tiene dos artículos, el 8 y 25, que establecen las garantías judiciales y que han ido más allá también en establecer una garantía a nivel global en cuanto a las deficiencias que podrían tener los estados parte en asegurar un auténtico sistema judicial independiente e imparcial. Los dos artículos han dado lugar a que las Comisiones interamericana y la Corte interamericana han sido pioneros en no exigir agotamiento de recursos interno a los estados parte cuando era claro que no había un sistema judicial suficientemente independiente para asegurar la llegada a estos tipos de derechos.

Por tanto, tenemos una base internacional bastante amplia en el campo de los derechos electorales y de la independencia judicial, y que van a tener repercusiones, por supuesto, en materia electoral. Pero, junto con estas obligaciones de *hard law* tenemos también estándares y principios internacionales que vienen de *soft law*.

Una fuente enorme de *soft law* es el trabajo de la Comisión de Venecia. La Comisión de Venecia es un órgano que pertenece a una organización internacional, el Consejo de Europa, que es la organización internacional en el que se encuadran también el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, mientras que los órganos de derechos humanos son órganos *ex post facto*, que pueden actuar solo una vez que ya se han producido violaciones de los derechos humanos, la Comisión de Venecia es un órgano de carácter consultivo que opera completamente en el ámbito de *soft law*. La Comisión ha sido creada después y como consecuencia de la transformación que se produjo en Europa con la caída de la Unión Soviética. En el momento en el que desaparece la Unión Soviética y que aparecen en Europa muchos Estados independientes que necesitan crear sus nuevas constituciones, la Comisión de Venecia es creada en el seno de el Consejo Europa para acompañar a estos nuevos Estados y ayudarlos en la rápida aceptación del acervo jurídico creado por el Consejo Europeo.

La Comisión de Venecia utiliza el derecho comparado, utiliza las experiencias buenas o malas de derecho constitucional que han vivido los Estados miembros para poder asesorar en materia constitucional. La Comisión de Venecia se concentra en particular en tres temas. Primero: cuestiones de carácter puramente constitucional, incluso todo lo que tiene que ver también con independencia judicial. Segundo: cuestiones constitucionales en materia de derechos fundamentales, como libertad de asociación, libertad de expresión, etc. Tercero: el ámbito electoral.

En el ámbito electoral, la Comisión de Venecia ha desarrollado un implicado proceso, creándose como un órgano ampliado, que se ha abierto a estados de todas partes del mundo, como México, Brasil, Perú, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá. Es un órgano creado en el seno de una organización regional europea pero que se abre al mundo y por tanto las cuestiones que se discuten en el seno de la Comisión de Venecia en el ámbito electoral dan lugar a la creación de un patrimonio común electoral basado en experiencias de derecho comparado que no solo incluyen Europa, sino también a todos los Estados que son parte de la Comisión de Venecia. Esto ayuda a establecer estándares de *soft law* que son internacionales y que van mas allá de la pura experiencia europea, la cual si embargo va a pesar y a tener una importancia específica.

A parte de todo esto, la Comisión de Venecia hace algo más. Es un órgano jurídico asesor que acompaña a los procesos electorales de los Estados miembros. Los Estados miembros de la Comisión de Venecia pueden pedir que la Comisión de Venecia acompañe procesos electorales (acompañamiento jurídico no es observación). Lo que ocurre en realidad, en la práctica, es que el Consejo de Europa hace observación electoral en alguno de sus Estados miembros y para poder hacer esta observación electoral y haber un informe de que es lo que está ocurriendo en ese país se apoya a los expertos de la Comisión de Venecia.

Además, la Comisión adopta lo que se llaman opiniones sobre reformas nacionales en materia electoral: un Estado reforma su Código electoral y pide la Comisión de Venecia una opinión. Es una opinión, no es algo jurídicamente vinculante, que se adopta en su plenaria y que es pública; en esta opinión la Comisión de Venecia dice si la reforma nacional es o no conforme con los estándares internacionales que existen en materia electoral. Lo que produce la Comisión son solo recomendación; consideramos que, sin embargo, es necesario escuchar: esta es una auténtica circulación de estándares de *soft law*.

Junto con esto, la Comisión de Venecia ha adoptado un texto de *soft law* que se llama Código de buenas prácticas en materia electoral que contiene una parte sobre el



contencioso electoral. Este Código de buenas prácticas va a definir los requisitos y las condiciones previas para que exista un auténtico sistema eficaz y efectivo de apelación en el campo electoral. Por supuesto, la Comisión de Venecia es un órgano muy respetuoso de las tradiciones nacionales y el Código de buenas prácticas no dice que tengan que haber un procedimiento judicial en materia de revisión de los resultados electorales; pero, lo que sí que establece es que al final, siempre que haya un recurso, tiene que haber una supervisión judicial de lo que ha ocurrido.

Vamos ahora a pasar a cuáles son las garantías relevantes y como estas garantías en el ámbito judicial son aplicables en el ámbito electoral.

La primera garantía es la que tiene que ver con el adecuado proceso de nombramiento de los Tribunales; es muy importante que la independencia judicial sea también asegurada con garantías de tipo formal, que son las que tienen que ver con los procedimientos de nombramiento de los jueces. Esto implica, en la práctica, por ejemplo, el recurso a procedimientos de nombramiento que sean transparente, abiertos, públicos. Los nombramientos transparentes, abiertos y públicos, por la Relatoría de las Naciones Unidas, implican que la selección y el nombramiento de las y los jueces debe ser realizada por un organismo independiente, integrado por persona que tienen que nombrar jueces de manera objetiva. En el caso de los tribunales que van a tener competencias particulares lo que se pide es que, si no puede existir un órgano independiente, por lo menos su nombramiento no resida únicamente en las manos de un solo operador político. Además, los procedimientos no deben ser discrecional, sino que deben desarrollarse sobre la base del mérito y de la capacidad profesional. A parte de todos estos aspectos, hay un aspecto transversal que es la lucha contra la discriminación. No podía ser de otra manera: los principios básicos en materia de independencia judicial tienen que ver con asegurar también la importancia de no discriminar en los procesos de selección y nombramiento; en este sentido se pueden citar las acciones positivas, entre otras en materia de género, para asegurar por lo menos para que haya una igualdad de oportunidades en cuanto a la selección de los jueces. Este tipo de acciones positivas son también acciones que son recomendadas del punto de vista de derecho internacional para que haya un igual acceso al sistema de la justicia y en este ámbito también al sistema de justicia electoral.

La segunda garantía tiene que ver con la estabilidad en el cargo, es decir que no haya libre remoción ni despido injustificado de todos aquellos que están desempeñando un cargo judicial. Mientras que en el campo de la justicia ordinaria la garantía de inamovilidad da lugar a que los jueces, una vez que han pasado un procedimiento neutro, público,

transparente y adecuado puedan acceder ad un puesto de carrera, en el caso de los órganos electorales especiales o de tribunales constitucionales lo que se habla es de inamovilidad durante en el periodo para el que los jueces fueron nombrados. Muchas veces la recomendación es que el nombramiento sea por un solo periodo y que este periodo no sea renovable. Por supuesto además se tienen que realizar estos nombramientos fuera de los procesos electorales para que no sean vinculados a los mismos procesos electorales; muchas de las recomendaciones de *soft law* establecen que los nombramientos no sean hechos durante el año previo o en los momentos posteriores a las elecciones, para que no sean percibidos como parte de la campaña electoral y que no sean instrumentalizados.

La tercera garantía es la garantía contra las presiones externas. Los principios básicos de Naciones Unidas establecen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, pasando los hechos y en consonancia con el derecho y sin restricción alguna, influencias, alicientes, presiones o amenazas; intromisiones indebidas, sean directas e indirectas, por cualquier motivo, tienen que quedar excluidas. La garantía contra presiones externas tiene por tanto dos basas: por un lado, el principio de imparcialidad y por otro lado que las condiciones de servicio sean adecuadas. En cuanto a las condiciones de imparcialidad, se habla de imparcialidad subjetiva e imparcialidad objetiva. La imparcialidad subjetiva es la que tienen que ver con las convicciones personales, las opiniones, la contención de relaciones familiares del juez; este juez no puede expresar opiniones y convicciones personales que pudieran prejuzgar la causa y tiene siempre que no apoyar a un lado o al otro en los litigios electorales; por supuesto esto también incluye la posibilidad de que el juez pueda tener algún tipo de imposibilidad manifiesta de estar en un determinado caso por relaciones familiares o relaciones de algún otro tipo con algunos de aquellos que presentan una demanda. Esta cuestión de subjetividad también tiene que ver con un test puramente objetivo. La justicia – y mucho más la justicia electoral – tiene que ser percibida como imparcial y objetiva. Si no se confía en la justicia, si se considera que no sirve y que no es la que va a dar la respuesta adecuada, pues entonces no va a tener la efectividad que necesita; para construir confianza hacia las instrucciones hay que construir este llamado test objetivo y dar lugar a que por lo menos cuando se trata de apelar a las decisiones en materia electoral, esta apelación pueda hacerse por ejemplo con una formación de jueces distinta de la formación de jueces que ha tratado el tema en primera instancia. Estos test subjetivos y objetivos que tienen que ver con las características de los jueces, tienen que ser acompañados con condiciones de servicio adecuadas para que los jueces puedan ejercitar sus funciones. Esto tiene a que ver con la cuestión de la

remuneración, lo que se conecta no solamente con los salarios como tal pero también con las pensiones y las condiciones de jubilación. Otras de las cuestiones que tiene que ver con las condiciones de servicio son la capacitación permanente, el acceso a recursos humanos y técnicos suficientes, y la seguridad de las personas.

Junto con todos estos principios hay dos cuestiones claves que tienen que ser añadidas hablando de contencioso electoral, que son la transparencia de los procesos electorales y el razonamiento de las decisiones.

En cuanto a las cuestiones de transparencia, ya sabemos que, para todos los procedimientos electorales, este criterio aparece generalmente en el derecho interno, incluso en regulaciones específicas de los órganos electorales o de los propios órganos judiciales. En muchas de las sesiones en las que se producen apelaciones antes los órganos administrativos o judiciales, las audiencias son públicas y están retransmitidas de forma pública, se puede acceder a ellas a través de Internet y existen además informes o resúmenes. Además de todo esto, cada acto que decida la administración electoral en materia de disputas y de contenciosos electorales debe ser publicado para que se pueda asegurar que llegue o que sea accesible para el mayor número posible de ciudadanos y de personas que puedan estar interesadas en presentar recursos. La publicidad puede ser asegurada ya sea por medios públicos o por la publicación inmediata en Internet o también por otro tipo de medio como es el Boletín Oficial. Los procedimientos de reclamación y de establecimiento de quejas también tienen que ser transparentes y tiene que ser accesible y claro de qué forma se puede acceder a este tipo de procedimientos, incluidos los formularios, las respuestas a las preguntas más concretas, las bases de datos de otras reclamaciones previas, las peticiones sometidas por las partes y los protocolos seguidos en material de audiencias. La transparencia da seguridad a los votantes y a los reclamantes y sirve como elemento disuasorio para una futura conducta fraudulenta.

En cuanto al razonamiento de las decisiones, cabe señalar que en muchos de los casos se utilizan criterios y herramientas de derecho comparado como una forma de apoyar el impacto persuasivo de las decisiones judiciales adoptadas en materia electoral. Si bien el derecho comparado no es un derecho jurídicamente vinculante, sí que puede ayudar a que las decisiones sean mejor entendidas, tengan menos contestaciones y den lugar a menos desconfianza por parte de la población. Para ello, por supuesto, no se puede instrumentalizar el uso del derecho comparado y no se puede recurrir a lo que tradicionalmente se llama en inglés, de forma coloquial, *cherry picking*, que es el coger solamente a aquellas decisiones que son “bonitas” porque apoyan a la idea del juez,

ignorando que existen otras decisiones contrarias. El uso del derecho comparado tiene sus complejidades, pero es algo que va pareciendo más y más en las decisiones de los tribunales constitucionales.

Unas veces que hemos presentado todas estas cuestiones me gustaría pasar a la siguiente parte que es el tratar de aplicar todo esto que hemos visto al contencioso electoral como tal. Para que podemos tener un contencioso electoral eficaz o que funcione es necesario, por supuesto, una serie de condiciones, de garantías, que exista un sistema interno para un examen efectivo de los recursos individuales, de los derechos de apelación; en materia electoral, esta es la primera garantía para que existan elecciones libres y justas. Este sistema tiene que garantizar todos los derechos políticos y mantener la confianza general en la administración estatal del proceso electoral.

Esta base de derecho interno se puede beneficiar profundamente de las referencias al derecho internacional. Desde el punto de vista del derecho internacional, no hay obligación en cuanto a un modelo específico a seguir en materia de contencioso electoral. Entonces no se establece cuál es el tipo de órgano que tiene que ocuparse de contencioso electoral, siempre que se eviten conflictos jurisdiccionales que puedan afectar a la confianza en las instituciones. Si es la misma autoridad la que se encarga de organizar elecciones y la que se encarga de decidir, se tiene que incluir una serie de garantías que aseguren que este órgano sea percibido como un órgano confiable. Una de estas garantías es la posibilidad de apelar. El órgano de apelación en materia electoral puede ser a su vez una comisión electoral o un tribunal, pero también se habla de la posibilidad de que se puedan presentar recursos ante el Parlamento, pero en primera instancia, dado que siempre se debería garantizar un recurso judicial.

En cuanto a las particularidades del contencioso electorales, ¿Cuáles son las cuestiones claves?

Una primera cuestión es sobre quien son los demandantes con derecho a presentar una demanda, es decir los actores que pueden presentar recursos en materia electoral. Desde el punto de vista del derecho internacional, la idea es permitir lo más posible que haya posibilidad de legitimación activa en materia electoral. En el caso de todo lo que tiene que ver con derecho a voto, de listas electorales, de cancelación de resultados electorales etc., la posibilidad de aplicar a un tribunal competente se considera como una posibilidad que debería estar abierta a la mayor parte posible de votantes y no solamente a los candidatos.

Una segunda cuestión es, ¿Cuáles son las personas que pueden ser objeto de una reclamación electoral? Pueden ser tanto los partidos políticos, por ejemplo, en materia de

campana electoral, como los jueces de primera instancia o los órganos administrativos contra los cuales se apela. En este caso no hay estándares internacionales aplicables de cuales son las obligaciones o los derechos que podrían existir, pero se habla de la posibilidad de que este órgano o esta autoridad contra la que se dirige la reclamación pueda tener la habilidad de rectificar y de cambiar las decisiones electorales apeladas.

Una tercera cuestión también bastante abierta en el campo del contencioso electoral es ¿Cuál es el objeto? Es importante decir que debe ser posible intervenir en todas las fases del proceso electoral y no solamente contra los resultados electoral como tales; por ejemplo, las cuestiones que se refieren al no poder ejercitar el de derecho al voto, al registro, a la posibilidad de rectificar las listas electorales, a la aceptación de candidatos, a la validez de las elecciones, a las reglas de la campana electoral. Por todo esto, la idea desde el punto de vista de derecho internacional es que se puede incluir cualquiera de las posibles violaciones de las cuestiones que están regulada del derecho electoral interno.

Una cuarta cuestión es ¿Cuál es el órgano competente? Desde el punto de vista de derecho internacional no hay un órgano obligatoriamente competente. No es necesario que el órgano sea un tribunal, puede ser también una comisión electoral, pero lo que se establece es que, si son órganos electorales, tiene que haber la posibilidad de apelar ante un órgano judicial. Según la Comisión de Venecia la apelación que se hagan ante un tribunal da lugar a que en muchos casos se acepte la posibilidad de un sistema doble de reclamaciones; un sistema que puede ser aceptado porque en primera instancia no es judicial, pero que sí se convierte en judicial en segunda instancia, cuando con la apelación es un tribunal que se ocupa de la cuestión electoral.

Una quinta cuestión es ¿Cuáles son los requisitos legislativos y formales de presentación de recurso? Se releva en este sentido el aspecto económico, si existe por ejemplo obligación de presentar y de pagar para poder presentar recurso de apelación; pero también el aspecto de la necesidad o no de demostrar un cierto interés específico; finalmente el aspecto relacionado con la asistencia jurídica. Finalmente, hay una serie de cuestiones que son relativas a los tiempos de los recursos y de las decisiones, de las pruebas, de los remedios, de las reparaciones.



## **Centralismo y crisis de los parlamentos occidentales en tema de control de las elecciones**

Giorgia Pavani  
*Università di Bologna*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Contenido y modalidad de organización del control de las elecciones. 2.1. El predominio del Parlamento en el Estado liberal. 2.2. La crisis del control parlamentario en el Estado social y democrático. 3. Intentos (fracasados) de clasificación y tendencias actuales.

### *1. Introducción*

El presente capítulo está dedicado al control de las elecciones en las democracias consolidadas o – utilizando un término con una connotación todavía menos jurídica – occidentales, mediante un enfoque diacrónico y sincrónico, con la finalidad de delinear las características principales y comunes.

No es nuestra intención establecer el significado del término “democracia consolidada” y/o “occidental”: para ello nos remitimos a otros estudios y a otras ciencias<sup>1</sup>; lo que cuenta aquí es que el estudio de las experiencias jurídicas que forman parte de esta clase permite individualizar aquellas “soluciones clásicas” que le dan el nombre a esta parte de la investigación.

Sin embargo, no podemos dejar de hacer una mención de los países que privilegiaremos en el análisis, en cuyos textos constitucionales (o legislativos, pero con valor constitucional, como son algunos *Acts* del Reino Unido) han regulado por primera vez, adoptando soluciones que luego han sido imitadas, el control de las elecciones. Nos referimos a Francia, al Reino Unido, a los Estados Unidos, a Alemania, es decir, a aquellos ordenamientos jurídicos que han contribuido al nacimiento del constitucionalismo occidental, que han fomentado su difusión y circulación, y también bajo este perfil, con sus experiencias particulares, han confirmado que el constitucionalismo occidental puede considerarse como un fenómeno unitario<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Al respecto pueden consultarse las reflexiones de G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bolonia, 1957.

<sup>2</sup> A pesar de los intentos de distinguir Reino Unido y Europa Continental usando el Mar (La Mancha) y el Océano (Atlántico), como lo recuerda G. Bognetti, *La divisione dei poteri. Saggi di diritto comparato*, Giuffrè,

En este sentido, siguiendo el camino trazado por el constitucionalismo occidental y recorriendo las razones que han determinado el paso de una forma de Estado a la otra, se pueden comprender los rasgos de la actividad de control, objeto del presente estudio.

Se adopta la tesis de la circulación como criterio ordenador de los datos reunidos y no como objetivo de la investigación. Los eventuales datos clasificatorios que surjan se atribuirán una primera reunión de datos normativos y servirán más para el fin principal del conocimiento que para la construcción de modelos prescriptivos.

Lo que se pretende poner en evidencia, en este capítulo, son las razones que han contribuido a la formación de “modalidades comunes” del control de las elecciones: desde la conquista de tal función por parte del Parlamento hasta la sucesiva fase en la que se “externaliza” y se atribuye a órganos independientes, individualizados, en los países de la “vieja” Europa, en los jueces ordinarios y en los Tribunales constitucionales, es decir, aquellos poderes institucionalmente neutrales que forman parte del sistema constitucional de las democracias occidentales.

Para comprender tales razones es necesario hacer referencia a un patrimonio cultural que la ciencia del derecho por sí sola no puede proveer. Si el elemento cultural, que se ubica al lado de los otros formantes, es un elemento fundamental del derecho y para comprenderlo es necesario hacer uso, según el objeto y la finalidad del estudio, de las otras ciencias, en este caso nos valdremos de la historia de las doctrinas políticas (y las teorías de los grandes pensadores del S. XVII y XVIII), la ciencia política (particularmente los estudios de los resultados electorales y las modalidades de desarrollo de las elecciones en determinados momentos históricos) y la historia contemporánea. Tales ciencias resultan indispensables para contextualizar el estudio del control de las elecciones, pero aún más nos sirven para comprender las raíces del constitucionalismo occidental, los rasgos característicos del Estado Liberal y las teorías que están en la base de los mecanismos de su funcionamiento, el papel jugado por el Parlamento y la relación con los otros órganos constitucionales, entre otros.

Por lo tanto no se puede prescindir del uso “ascendiente” de las otras ciencias, que procede de los datos ofrecidos por éstas para llegar a la comprensión de las normas y al análisis de los datos (culturales y normativos) comunes a las diversas experiencias jurídicas.

## *2. Contenido y modalidad de organización del control de las elecciones*

---

Milán, 2001, p. 54.



Para ilustrar el contenido de la actividad objeto de estudio es necesario adoptar, previamente, una terminología válida para todo el análisis. La doctrina italiana y extranjera ha manifestado, en varias ocasiones, dudas terminológicas y de contenido, lo que confirma la estrecha conexión entre los dos perfiles.

Los diversos significados o acepciones que pueden tener expresiones como “control de las elecciones”, “control del título de admisión”, “verificación de las elecciones”, “verificación de la correcta composición de las Cámaras”, son el reflejo de ámbitos de contenido diferentes que van desde la actividad de control de las elecciones y de control de los procedimientos iniciales y propedéuticos al ejercicio material del derecho al voto (máxima expresión de la democracia contemporánea, que se debe proteger de eventuales fraudes que se pueden presentar desde el inicio en los Registros electorales hasta la fase de expresión de la voluntad en las urnas), a la verificación sucesiva de los resultados electorales (que se expresan en el control de los requisitos que se les exigen a los elegidos y en la resolución de las controversias en relación con los votos emitidos)<sup>3</sup>.

No es necesario insistir sobre la importancia de tal actividad y sus repercusiones en el ejercicio y garantía de los derechos implicados (que varían según el momento de control y de su objeto: desde los requisitos de elegibilidad y compatibilidad hasta las diferentes situaciones jurídicas subjetivas de las que se lamenta la vulneración).

Hasta aquí hemos privilegiado la expresión “control de las elecciones”, escogida por una parte de la doctrina italiana<sup>4</sup> por la amplitud semántica del término, con capacidad de comprender lo que la doctrina alemana llamaba *Wahlprüfung* (regularidad de los procesos electorales) y *Legitimationsprüfung* (requisitos necesarios para conseguir y mantener los cargos parlamentarios).

---

<sup>3</sup> En la literatura italiana han afrontado el problema terminológico (teniendo en cuenta, en modo más o menos amplio, las experiencias extranjeras): V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Elezioni politiche: contenzioso*, en *Enc. Giur.*, vol. XII, 1989, p. 1; L. Elia, *Elezioni politiche (contenzioso)*, en *Enc. Dir.*, vol. XIV, 1965, p. 747; M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, en *Riv. trim. dir. pubb.*, 1983, pp. 1412 ss.; F. Lanchester, *La verifica dei poteri del diritto comparato: modelli a confronto*, en *Giur. Cost.*, 1998, pp. 2860 ss.; y, con especial referencia a Italia, V. Lippolis, *Art. 66*, en G. Branca, A. Pizzorusso (eds.), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, vol. II, Zanichelli, Bolonia-Roma, 1986, pp. 115 ss.

<sup>4</sup> La expresión italiana “verifica dei poteri” es de P. Virga, que, con referencia a la experiencia italiana y a la opción por continuar atribuyéndole dicha actividad al Parlamento (que ya ostentaba el órgano legislativo con la Constitución anterior, el estatuto Albertino) la definía como “el control de la legitimidad de las operaciones electorales o del acto de nominación y sobre la subsistencia de los requisitos de capacidad exigidos por la ley para optar y conservar el cargo de miembro del Parlamento”. Véase P. Virga, *La verifica dei poteri*, Industrie riunite editoriali siciliane, Palermo, 1949, p. 5.

Seguiremos usando este término, aclarando desde ya que el estudio de los ordenamientos analizados en el esto se ha concentrado principalmente en la fase siguiente a las elecciones, y en particular en la evolución de la autonomía del control de su composición que desde el principio caracterizó a los Parlamentos. El objetivo es comprender cómo a lo largo de la historia constitucional de la “vieja” Europa y de los Estados Unidos se ha realizado presentado el control de las elecciones y cuál ha sido el papel que han jugado los órganos constitucionales que se han alternado (o se han confirmado) en la gestión de tan importante actividad.

En esto se advierte una primera y relevante diferencia en relación con los ordenamientos jurídicos que incluiremos en las democracias “no consolidadas”, donde se han creado Tribunales Electorales o Comisiones Electorales (que responden a desarrollos histórico-políticos a veces muy diferentes) no sólo para garantizar que la composición de las Asambleas electivas reflejen los votos expresados por el pueblo y, por lo tanto, la correcta actuación del principio de representación, sino para tutelar todas las fases iniciales del ejercicio del derecho al voto, que en las democracias occidentales forman parte de la actividad administrativa, guiada por el poder ejecutivo<sup>5</sup>. En este sentido y con este diferente objeto de control, podemos comprender una idea de un control independiente, realizado por sujetos y órganos diferentes, que surge fuera de Europa.

La terminología y el contenido de la actividad transitan paralelos e identifican dos aspectos diversos de una misma temática: la protección del derecho al voto, baluarte de las democracias modernas y símbolo del nivel de calidad de la democracia que existe en un determinado ordenamiento jurídico.

Si tenemos en cuenta otras ciencias, y en particular la historia, podemos notar que en un lapso dividido en tres períodos –el primero va desde finales del S. XVIII hasta la I guerra mundial; el segundo, los años entreguerras; y el tercero de la II segunda guerra mundial hasta nuestros días–, se han presentado dos grandes modelos de organización del control de las elecciones (interno y externo a los Parlamentos), intercalados por un importante momento de transición.

### *2.1. El predominio del Parlamento en el estado liberal*

---

<sup>5</sup> Lo confirma el hecho de que en los países que se incluyen en las “soluciones clásicas”, incluso donde existen Comisiones electorales, éstas no se ocupan de la gestión de la fase electoral, que sigue dependiendo del ejecutivo, como ha demostrado el proceso electoral británico del 6 de mayo de 2010, cuando la *Electoral Commission* no pudo oponerse a la decisión de cerrar las mesas electorales a las 22.00 en punto.

Si bien “el tema del control de las elecciones se haya significativamente ubicado como insignia del paso entre el mundo de la representación censitaria y el de la representación política”<sup>6</sup>, es preciso subrayar que el control sobre la condición de miembro de una asamblea se venía realizando con anterioridad a la afirmación en Europa del Estado Liberal. Obviamente dicha actividad dependía del Monarca, y era común que la delegara a la misma Asamblea o a otro órgano, reservándose el ejercicio directo frente a aquellos casos de particular complejidad<sup>7</sup>.

Sin embargo, es con el Estado liberal que el control de las elecciones se construye plenamente, se desprende del área de poder real e ingresa en la disponibilidad de la asamblea parlamentaria.

Las razones de este cambio tienen su fuente en las revoluciones francesa, inglesa y en la de los Estados Unidos, que han acompañado el nacimiento de los Parlamentos modernos y la progresiva independencia del poder del soberano.

Cualquier ordenamiento jurídico que esté dotado de una Asamblea (con independencia de que sea electiva o no)<sup>8</sup> se halla el problema del control de las elecciones, actividad que en el S. XIX, se transfiere a la propia asamblea, siendo un común denominador en casi todas las experiencias jurídicas estatales<sup>9</sup>.

La doctrina europea ha encontrado el fundamento jurídico de esta actividad bien en el principio de la soberanía (parlamentaria) o bien en el de la representatividad, teniendo en cuenta también el enfoque socio-político con base en el cual se ha expresado que «La verification des pouvoirs fut consideree comme une prerogative de l’assemblee, en 1789,

---

<sup>6</sup> F. Lanchester, *La verifica dei poteri del diritto comparato: modelli a confronto*, cit., p. 2863.

<sup>7</sup> Es esto lo que sucedía con Enrique III con la convocatoria de los Estados Generales de 1588, como lo expone J. Pardo Falcón, *Algunas consideraciones sobre el control de las actas electorales en el derecho comparado y en la historia constitucional española*, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 99, 1998, pp. 175 ss. Este poder, en Francia, se le confiere al Monarca en 1789, pero en este momento el Tercer Estado reivindicó el derecho de cualquier Orden para proceder al respectivo control de las elecciones (Véase las reflexiones sobre Francia que se realizan a continuación).

<sup>8</sup> El control de las elecciones en las Cámaras no electas es un tema particularmente interesante también por las razones jurídicas e histórico-políticas que se esconden detrás de la necesidad de controlar a una asamblea formada por representantes designados y no elegidos directamente por el pueblo, donde se ha indagado si fuese verdaderamente necesario realizar un control de las elecciones también en estos contextos. Se trata de casos prevalentemente históricos, unidos a la naturaleza de las Cámaras Altas, que tiene algunas proyecciones en la actualidad (si se piensa en el *Bundesrat* alemán, formado por parlamentarios designados por los Ejecutivos de cada uno de los *Länder*, que notifican la elección a la asamblea, en cuyo caso no está previsto ningún control). Por razones de síntesis no podemos abordar el tema, debiendo centrar la atención en las Cámaras electas por sufragio universal y directo, sin embargo remitimos a las reflexiones y a los ejemplos que al respecto ha expresado J.P. Charnay, *Le controle de la régularité des elections parlementaires*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, París, 1964, pp. 403-412.

<sup>9</sup> Esto se ha verificado incluso en el Imperio alemán, donde la Cámara (*Reichstag*) no tenía aquellas características típicas del Parlamento francés e inglés, como lo expresa L. Elia, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., p. 750.

non seulement parce que (motif juridiquement faux) la souverainete passait du roi a la nation, mais egalement par la crainte que le libre choix des electeurs ne soit modifie par l'intervention du Conseil du roi. Cette mesure d'opportunit e (qui constitue l'un des "freins et contrepoids" assurant l'equilibre institutionnel entre le pouvoirs) n'avait plus ensuite a être prise en consideration au contraire»<sup>10</sup>.

De acuerdo con la doctrina mayoritaria, la naturaleza jurídica de esta actividad es jurisdiccional, realizada a través de procesos que arrojan una decisión que consiste en un juicio. El ejercicio de una función de naturaleza jurisdiccional por parte del Parlamento no parecía vulnerar el principio de soberanía parlamentaria (que se manifiesta en otras tareas típicas del poder legislativo), ni, por el contrario, parecía necesario otorgarla al poder judicial por la división de poderes. En principio, la realización de tal función por el Parlamento se justificaba por la necesidad de darle independencia frente al poder Ejecutivo, y es entendible en el contexto histórico-político que se vivía en el S. XIX. Los Parlamentos consideraban esta una cuestión puramente política, que se tenía que resolver en su interior<sup>11</sup>. Pero a la vez tienen razón los que afirman<sup>12</sup> que una vez alcanzada la anhelada independencia, no existía ningún motivo que impidiera el traspaso de esta función al poder judicial, como poder autónomo e independiente del poder ejecutivo.

Además, una parte de la doctrina ha resaltado un problema teórico-jurídico intrínsecamente conectado a la naturaleza del control parlamentario de difícil solución, que daba lugar a una contradicción, pues parecía una incongruencia «que las cámaras pudieran reunirse válidamente con el fin de aprobar los actos de sus propios miembros, cuando esto es precisamente el requisito sine qua non para la constitución de las cámaras»<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase J.P. Charnay, *Le controle de la regularite des elections parlementaires*, cit., pp. 7 ss. Dicho autor ha realizado una de las investigaciones más amplias sobre el tema. Desde el inicio, rechaza el principio de soberanía como fundamento jurídico del control de las elecciones, y lo ubica por el contrario en el carácter representativo de la Asamblea.

<sup>11</sup> Son demostrativas del contenido político de la actividad del control de las elecciones, las afirmaciones de algunos parlamentarios franceses expresadas cuando han sido llamados a pronunciarse sobre el control de las elecciones, que han sido reproducidos por J.P. Charnay, *Le controle de la regularite des elections parlementaires*, cit., p. 23 (con el fin de dar un ejemplo, transcribimos aportes del discurso de M. Jacques Duclos del que se entiende la lógica de la atribución de esta competencia al legislativo y no al poder judicial: «Pour une assemblee politique comme la notre, l'acte de validation d'un de ses membres est, qu'on le veuille ou non, un acte politique [...] en demandant a l'Assemblee nationale constituante d'emettre un vote politique a l'occasion de la validation de M. Daladier, nous sommes dans la tradition republicaine francaise».

<sup>12</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1414 ss. También F. Lanchester, *La verifica dei poteri del diritto comparato: modelli a confronto*, cit., pp. 2862 ss. y la doctrina alemana citada, especialmente Jellinek.

<sup>13</sup> V. Pardo Falcón, *Algunas consideraciones sobre el control de las actas electorales en el derecho comparado y en la historia constitucional española*, cit., p. 177, en donde recuerda lo expuesto por V. Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político*, Ricardo F , Madrid, 1890, p. 312, entre los autores que han detectado el problema y no han encontrado, en el derecho positivo, una respuesta satisfactoria (no es considerada como tal, por ejemplo, la solución ofrecida en la Constitución de Württemberg (Arts. 159-161)

A pesar de las comunes razones histórico-políticas que justifican en el Estado liberal la atribución del control electoral a los Parlamentos, se encuentran algunas diferencias en la organización práctica del control.

En Francia, bajo la influencia de las tesis de Montesquieu y Rousseau<sup>14</sup>, en 1791 se constitucionaliza el control parlamentario<sup>15</sup>; se suspende durante el período del Consulado y del Imperio; se reintroduce en 1815 y permanece hasta la Constitución de la V República<sup>16</sup>, donde se le transfiere la función al Consejo Constitucional.

Ahora bien, es en el Reino Unido donde el control parlamentario se introduce en el complejo equilibrio el Parlamento y el Monarca, primero se afirma como una cuestión consuetudinaria, y luego a partir de 1695 se institucionaliza legislativamente en el *Parliamentary Election (Returns) Act*<sup>17</sup>.

---

que le otorgaba a una comisión permanente dentro de las legislaturas, el control de la validez de los primeros dos tercios de las actas con el fin de poder constituir las Cámaras con los parlamentarios cuyas elecciones hubiesen sido inspeccionadas; y a éstos les competía luego el control de los restantes elegidos. Sin embargo, el sistema se resquebrajaba en el momento en el que se consentía al soberano adicionar delegados a la comisión.

<sup>14</sup> Que ambas se inclinan a favor del control parlamentario, puesto que, sobre la base del principio de la separación de poderes, el poder judicial no debía inmiscuirse en la actividad interna de los Parlamentos, y por la teoría de la soberanía parlamentaria, no era admisible un control externo de parte de otro órgano.

<sup>15</sup> La Constitución del 3 de septiembre de 1791, en su artículo 5 establecía que las asambleas electorales tienen derecho a controlar la cualidad y los poderes de aquellos que se presentasen, y sus decisiones serán ejecutadas provisionalmente, salvo el control por parte del Legislativo cuanto se revisen las elecciones de los diputados; mientras la Constitución de 1795 atribuía al cuerpo legislativo (compuesto de acuerdo con el artículo 44 por un Consejo de Ancianos y un Consejo de los quinientos) la decisión sobre la validez de las operaciones de las Asambleas electorales.

<sup>16</sup> También la Constitución de 1875 (ley constitucional sobre las relaciones de los poderes públicos del 16 julio de 1875) en el artículo 10 establecía: "Cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de sus elecciones; y sólo ella puede admitir sus dimisiones". La Constitución de la IV República de 1946 confirma la competencia del Parlamento y prevé un pronunciamiento de oficio sobre la validez de todas las elecciones y no solo sobre los recursos presentados, como sucedía por el contrario en el Reino Unido (art. 8: "Cada una de las dos cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de sus elecciones; solamente ella puede admitir las dimisiones"). Véase: Archivo de la *Costituzioni storiche*. Los años de la IV República son marcados por una serie de irregularidades sometidas al control de la Asamblea y resueltas siempre a favor de la mayoría de turno, que lograba conducir a su beneficio las decisiones sobre los resultados electorales, incluso cuando el procedimiento resultaba correcto desde el punto de vista sustancial y procesal. Pueden verse los casos resueltos en las consultas electorales de 1951 y 1956 y el análisis de L. Philip, *Le Conseil Constitutionnel juge electoral*, en *Pouvoirs*, n. 13, 1980, pp. 62-63. A pesar de la breve duración de la experiencia de la IV República, han sido diversas las ocasiones de recurso ante la Asamblea (no es una casualidad que las crisis de gobierno y las disoluciones de las Cámaras fueron unos de los motivos principales que han conllevado al abandono de la forma de gobierno parlamentaria).

<sup>17</sup> La Cámara de los Comunes inició la reivindicación del control de las elecciones de sus propios miembros frente al Monarca ya desde la dinastía de los Tudor (en 1547 bajo el reinado de María Tudor) y en 1586 durante el reinado de Isabel, pero sólo con Jaime I, en 1694, con el caso Godwin, dicha actividad empezó a ser ejercida de hecho por la Cámara Baja.



También la Constitución del *Reich* de 1871 le otorgaba al Reichstag el control de las elecciones, a pesar de las peculiaridades que diferenciaban a esta Asamblea de las otras del S. XIX<sup>18</sup>; se sustrajeron estas facultades al legislativo con la República de Weimar.

En los Estados Unidos, el control de las elecciones es una facultad atribuida a las Cámaras<sup>19</sup>, en concordancia con la aplicación del principio de separación de poderes, particularmente constante en este país, que sigue vigente hasta la actualidad, a pesar de la dudas, los intentos de modificaciones, y las incursiones de la Corte Suprema, que en su jurisprudencia ha delineado los límites de la discrecionalidad de las Cámaras<sup>20</sup>.

El control parlamentario se presenta como una conquista de las Asambleas legislativas, para reivindicar su independencia y autonomía, obtenida en espacios y tiempos diversos en las manifestaciones del constitucionalismo occidental, pero siempre se presenta como un elemento común en los ordenamientos jurídicos europeos del S. XIX (el Estatuto Albertino de 1848<sup>21</sup>; las distintas etapas del imperio alemán; Prusia<sup>22</sup>, Bélgica<sup>23</sup>...).

## 2.2. La crisis del control parlamentario en el estado social y democrático

El declive del control parlamentario en Europa inicia, en el Reino Unido en el mitad del S. XIX con la inclusión de la magistratura, mientras en la Europa continental primero se da

---

<sup>18</sup> El artículo 27 de la Constitución del Imperio alemán del 16 de abril de 1871 establecía en efecto que: “El Reichstag evalúa y controla las elecciones de sus miembros”.

<sup>19</sup> En los Estados Unidos, de acuerdo con el artículo I, sección 4, C. 1 de la Constitución, la disciplina de las elecciones de los miembros del Senado Federal y de la Cámara de Representantes corresponde a cada uno de los Estados miembros, mientras que el control de las elecciones corresponde a cada una de las dos cámaras (v. art. I. sección 5. c.1).

<sup>20</sup> Convirtiendo la naturaleza de los recursos del control de las elecciones de una *political question* a una interpretación de la Constitución y, por tal razón, hace parte de la competencia del poder judicial. Nos referimos, en particular, caso *Powell vs. McCormack* del 1969, cuyo comentario será realizado en el capítulo correspondiente.

<sup>21</sup> El artículo 60 del Estatuto Albertino establecía: «Cada una de las Cámaras es competente para juzgar la validez del título de admisión de sus propios miembros». Un comentario sobre este artículo puede consultarse A. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo statuto del regno*, vol. III, UTET, Turín, 1909, pp. 183 ss., donde en la introducción se ilustran las motivaciones de optar por otorgarle a las Cámaras tal competencia. Partiendo del presupuesto que el órgano que determina la norma, el que actúa dentro de los límites de ésta, que investiga y controla, deberían ser distintos e independientes entre ellos, por lo cual el control de las elecciones no debería ser otorgada ni al Soberano ni a la Cámara electiva. La elección final, aparentemente contradictoria, resulta ser tomada por exclusión, ya que «no podría ser confiada a una Cámara sobre los miembros de la otra (...), ni a otros sujetos externos, ni mucho menos al Gobierno, el que sin lugar a dudas tendería a desnaturalizar este control en un eficaz instrumento político para excluir a los adversarios y multiplicar los aliados, siendo árbitro del órgano bajo cuya vigilancia se encuentra sometido».

<sup>22</sup> Véase el artículo 78 de la Constitución de Prusia de 1850, que establece: “Cada una de las Cámaras asume y se pronuncia sobre el control de las respectivas elecciones.

<sup>23</sup> Véase el artículo 34 de la Constitución Belga de 1831 que estipula: “Cada una de las Cámaras controla las elecciones de sus miembros y juzga las quejas que al respecto se realizarán”.

un período de transición<sup>24</sup>, durante el cual, con República de Weimar se difunde la tesis de la “externalización” del control de las elecciones, otorgando tal actividad a órganos especiales.

El inicio del Siglo XX, que “en términos constitucionales comienza después de la segunda guerra mundial”<sup>25</sup>, tras la caída del Estado Liberal y el transformado contexto político-institucional, conducirá a la disyuntiva entre los ordenamientos que conservaran el control parlamentario y aquellos que lo sacarán del dominio de la asamblea legislativa.

Se afirma en este período la idea que el control de las elecciones por los Parlamentos podía cederse, sin el temor de que la supremacía del Parlamento se pusiera en peligro, que se fortalece por los repetidos abusos<sup>26</sup> que se venían cometiendo en el control, que se podían evitar si se otorgaba esta función a otros órganos ya existentes o creados *ad hoc*<sup>27</sup>.

En el Reino Unido, el substrato cultural y la madurez institucional permitieron anticipar este paso respecto de los ordenamientos continentales. En la Isla, el inicio del ejercicio del control por la magistratura apareció como algo natural, por el prestigio de que gozaban los jueces, y se ha convertido una característica típica del ordenamiento, aunque no haya circulado mucho fuera del Commonwealth<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> En realidad, un fermento doctrinal había anticipado la transformación de los acontecimientos antes de finales del S. XIX, cuando la asociación de juristas alemanes había pedido a dos ilustres estudiosos – M. von Seydel y Georg Jellinek– sus consideraciones sobre la posibilidad de otorgarle el control de las elecciones a un tribunal electoral independiente. Las dos opiniones positivas no fueron seguidas, ni siquiera al interior de la Asamblea por los mismos juristas, como lo subraya J. Luther, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politica in Germania e Austria*, en *Quad. Cost.*, n. 3, 1990, pp. 533 ss., al que remitimos por la bibliografía en alemán.

<sup>25</sup> Como lo recuerda L. Elia, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., p. 750.

<sup>26</sup> Los abusos cometidos durante la fase del control (lo recordamos, atribuida a los políticos) se contextualizan en un período en el cual el fenómeno de la corrupción electoral era desbordante y asumía distintas modalidades en los países. Los estudios sobre los fraudes electorales llevados a cabo por los historiadores y por los politólogos permiten comprender el contexto social (y político) durante el cual madura, en algunos países, la idea de externalizar el control y de tratar de contener la plaga de los fraudes. Para un primer acercamiento al tema se sugiere la lectura de O. Ihl, *Les fraudes electorales. Problemes de definition juridique et politique*, en R. Romanelli (ed.), *How did they become voters? The history of Franchise in Modern European Representation*, Kluwer Law International, Londres, 1998, pp. 77 ss. y M.S. Piretti, *Le probleme de la manipulation des elections en Italie*, ibídem, pp. 11 ss.

<sup>27</sup> A los argumentos a favor de un control por parte del poder judicial se oponían los que subrayaban el temor de “ubicar en algunos casos los órganos judiciales en el centro de la contienda política, lo que no deja de constituir un problema grave, sobre todo en aquellos países donde, a diferencia del Reino Unido, el poder judicial necesita la independencia necesaria para desarrollar adecuadamente sus funciones”, Ver J. Pardo Falcón, *Algunas consideraciones sobre el control de las actas electorales*, cit., p. 180.

<sup>28</sup> Dentro de la misma área no se ha difundido de forma uniforme: han imitado el sistema inglés Nueva Zelanda (véase el art. 42 de la *Election Petition Act* de 1882), mientras que Irlanda otorga el control electoral sobre las votaciones locales a las respectivas *Circuit Courts* y sobre las nacionales a la *Supreme Court*. Canadá, al contrario, aunque atribuye la competencia a la Corte Superior de la Provincia donde se realizan las elecciones, conforme a la ley del 25 de julio de 1927 con modificaciones, al principio del S. XX introdujo un sistema de gestión de las operaciones electorales centralizado. Esta actividad es desarrollada por el *Chief Electoral Officer of Canada* con la colaboración, desde 1974, del *Commissioner of Canada Elections*, al que corresponde hacer que se respeten las reglas, que no entren en la jurisdicción de los tribunales ordinarios (por ejemplo hacer públicos prematuramente los resultados electorales) y que fueron establecidas en la

Después de algunos intentos de modificaciones a la legislación sobre la materia, como en 1970 en la *Grenville Act*<sup>29</sup>, debido a los numerosos fraudes electorales y de la fuerte politización que había asumido el control de las elecciones, éste sale, en parte, del dominio parlamentario para dar paso a la entrada de la magistratura ordinaria con el *Parliamentary Election Act* de 1868<sup>30</sup>.

El inicio del S. XX, en la Europa continental, es marcado por la modalidad diseñada en la República de Weimar, de abandonar el tradicional control interno en los parlamentos a favor de un Tribunal especial, con una composición mixta, creado para la función correspondiente (*Wahlprüfungsgericht*)<sup>31</sup> que será incluido en algunos textos constitucionales de la época y en otros después de la Segunda guerra mundial.

De manera casi contemporánea, Austria adopta una tercera vía<sup>32</sup>, que sigue Alemania después de la Segunda guerra (aunque con una fórmula que sigue involucrando al *Bundestag*)<sup>33</sup> y Francia<sup>34</sup>: esta elección consiste en otorgarle a las recién instituidas Cortes

---

*Canada Elections Act* y el *Referendum Act* (véase P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 2007). Si ni siquiera se puede afirmar que el modelo británico ha circulado uniformemente dentro del *Commonwealth*, hay que subrayar que alguna forma de imitación se ha habido, dentro de un área caracterizada históricamente por la influencia colonial británica: el sistema canadiense fue, por ejemplo, la referencia de India (véase el capítulo correspondiente).

<sup>29</sup> Dicho acto legislativo había instituido los "Tribunales", comisiones parlamentarias especiales constituidas por los miembros de la Cámara, cuyo número ha ido progresivamente disminuyendo, con la finalidad de concentrar en un órgano (también político) que actuaba bajo juramento y que se debía garantizar la imparcialidad necesaria para desarrollar la delicada tarea de gestionar los recursos presentados como consecuencia de los numerosos fraudes electorales.

<sup>30</sup> A pesar de las modificaciones hechas al *Grenville Act* con la finalidad de disminuir la parcialidad en el juicio de las comisiones especiales, se decide abandonar el control interno en los Parlamentos y otorgárselo al poder judicial. La ley fue aprobada con un malestar generalizado en el poder judicial, que temía que se pusiera en peligro la buena imagen y la confianza de la que gozaban los jueces entre los ciudadanos al asumir una función que, hasta ese momento, había sido ejercida por los políticos y estaba impregnada de altos índices de politización. Por el contrario, la atribución de dicha tarea a la justicia ordinaria se justificaba justamente por el prestigio de la que ésta gozaba en este país.

<sup>31</sup> El artículo 31 de la Constitución de Weimar, heredera de la existencia de una jurisdicción electoral autónoma en la Constitución de la Alsacia-Lorena de 1911, prevé un Tribunal Electoral constituido en el seno del *Reichstag* con la tarea de juzgar "(...) también la cuestión si un diputado haya perdido el mandato. El tribunal electoral está compuesto por miembros del *Reichstag* elegidos por el mismo para toda la legislatura, y de miembros del tribunal administrativo de *Reich*, que el Presidente designa tras la designación del mismo tribunal (...)"

<sup>32</sup> Véase el artículo 141 de la Constitución en la versión de 1920: "La alta Corte constitucional se pronuncia sobre las quejas de las elecciones al Consejo Nacional, al Consejo Federal, a las asambleas regionales y todas las otras asambleas representativas, y por solicitud de una de estas asambleas, sobre la declaración de pérdida del mandato de uno de sus miembros".

<sup>33</sup> Véase el artículo 41, c. 2 GG "el control de las elecciones corresponde al *Bundestag*. Éste decide también la pérdida del mandato de un diputado. Contra la decisión del *Bundestag* es admitido un recurso al Tribunal constitucional federal. 3. Los detalles serán regulados por una ley federal" (artículo 48 de la ley constitucional sobre el *Bundesverfassungsgericht* que regula los recursos sobre el control de las elecciones y la pérdida del estatus de diputado del *Bundestag*).

<sup>34</sup> La Constitución francesa de la V República otorga al *Conseil Constitutionnel* una función tradicionalmente atribuida al Parlamento, como hemos tenido oportunidad de subrayar en varias ocasiones. Si bien el *Conseil* había adquirido sólo en el curso de los años el rol de un verdadero tribunal constitucional, ha inmediatamente desarrollado esta función. La competencia está regulada en el artículo 58, así: "El consejo constitucional vela por la regularidad de las elecciones del Presidente de la República. 2. Examina los recursos y proclama los



Constitucionales, una función adicional a las tradicionalmente ejercitadas<sup>35</sup>. Esta solución ha sido la fuente de inspiración de las decisiones de muchas otras Constituciones en los Países de la Europa del Este, en la última década del siglo pasado.

Por el contrario, diversas son las soluciones adoptadas en los países que han vivido sus respectivos períodos constituyentes de forma contemporánea, en una época más reciente, en la segunda mitad de la década de los '70, en los cuales, rechazando el modelo parlamentario clásico se han seguido caminos diferentes: el Tribunal constitucional en Portugal<sup>36</sup>; un Tribunal Especial en Grecia<sup>37</sup> y la Jurisdicción ordinaria en España<sup>38</sup>.

---

resultados del escrutinio” y el artículo 59 establece: “El Consejo constitucional establece, en caso de quejas, la regularidad de las elecciones de los diputados y de los senadores”. La doctrina francesa era casi unánimemente contraria al anterior sistema del control parlamentario, como lo advierte J.P Charnay, *Le controle de la regularite des elections parlementaires*, cit., p. 332, al que remitimos para la bibliografía en francés.

<sup>35</sup> Sobre este argumento puede consultarse a L. Pegoraro, *Giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Turín, 2007, pp. 184 ss. y más ampliamente S. Baldin, *Le “altre funzioni” delle Corti costituzionali con particolare riferimento agli ordinamenti dell’Europa centro-orientale*, EUT, Trieste, 2000.

<sup>36</sup> En Portugal, la ley electoral para el Parlamento, n. 14 de 1979, otorga a una Asamblea específica, compuesta por miembros de diferente origen profesional (art. 108) la función de supervisar las operaciones electorales inmediatamente después de la votación. Los recursos relativos a las elecciones presidenciales y parlamentarias se plantean al Tribunal constitucional, que tiene esta competencia según el art. 223 de la Constitución y la ejecución de la ley mencionada.

<sup>37</sup> En Grecia la Constitución de 1975 prevé, en el artículo 100, una Corte suprema especial a la que le correspondía, entre otros, los juicios sobre los recursos previstos en el artículo 58, que expresa: “la verificación y el control de las elecciones legislativas contra cuya irregularidad se hayan formulado recursos relativos a infracciones relacionadas con las operaciones electorales, o vicios concernientes a las condiciones de elegibilidad exigidas por la ley, son deferidos la Alta corte especial prevista en el artículo 100”. Dicha Corte, según el ordenamiento constitucional griego, representa una novedad, introducida por la Constitución de 1975 (el control, en Grecia también, hasta 1911 fue parlamentario, y luego se encomendó al judicial). Se trata de una Corte con competencia especial, que «ne s’integre a aucun des ordres juridictionnels existant (administratif et/ou judiciaire)», como lo subraya V. Androulakis, *Le controle des operations electorales en Grece*, en P. Biglino Campos, L.E. Delgado Del Rincón (eds.), *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*, Madrid, CEPC, 2010, p. 68. Turquía también, como Grecia, encomienda el control de las elecciones a un juez especial, compuesto por miembros del poder judicial; el art. 79 de la Constitución establece que las elecciones son supervisadas por un órgano judicial. Corresponden al Consejo Supremo de las elecciones «todas las funciones útiles para asegurar el ordenado y correcto desarrollo de las elecciones desde la fase inicial hasta el final de las votaciones, las investigaciones y la decisión final sobre las irregularidades y los recursos relativos a las elecciones durante el voto y después, además de la verificación de los resultados electorales de los miembros de la Grande asamblea nacional turca. En contra de las decisiones del Consejo Supremo de las elecciones no se admite recurso a ninguna autoridad». Este órgano está formado por 7 miembros efectivos y 4 sustitutos, 6 de los cuales son elegidos en las Cortes de apelación y 5 por el Consejo de Estado.

<sup>38</sup> El recorrido español del control de las elecciones ha sido más bien tortuoso y sigue, en líneas generales, las trayectorias trazadas en este escrito, partiendo del control parlamentario para llegar al jurisdiccional. Las etapas más significativas son resumidas así: la Constitución de Cádiz de 1812, como las demás Constituciones de la época, atribuye el control a las Cortes (con un procedimiento regulado en los artículos 113-116); los numerosos casos de corrupción electoral llevan a la adopción de la ley electoral de 1907 que crea un verdadero aparato de administración electoral formado por los miembros del poder judicial (y en particular por magistrados del Tribunal Supremo) que no es muy coherente con la Constitución de 1876, que en su artículo 76 establece: «A los tribunales y a los jueces les corresponde aplicar la ley en materia civil y criminal, sin poder ejercer otras funciones que aquellas de juzgar y de hacer cumplir las sentencias» (Véase: Archivo delle Costituzioni storiche); durante la II República, con el decreto del 8 de mayo de 1931, sobre las elecciones de las Cortes Constituyentes, el control de las elecciones se le quita al poder judicial y se le entrega al órgano constituyente, para regresar luego a las Cámaras (artículo 57 de la Constitución de 1931); con la finalización de la dictadura franquista, en la fase de transición hacia el procedimiento constituyente, el Decreto-

### 3. Intentos (fracasados) de clasificación y tendencias actuales

Las soluciones adoptadas por los países que han rechazado el control parlamentario y que se han seguido desde la mitad del siglo XIX hasta nuestros días presentan fuertes rasgos diferenciadores y tienen un elemento común: la “externalización” del control de las elecciones.

El análisis diacrónico evidencia un núcleo común, que se refleja en la organización, por la exigencia del Parlamento –existente desde el principio del Estado liberal– de sustraer este control al Soberano antes y al poder ejecutivo después para mantenerlo en su sede natural.

Eliminado el peligro de “ataque” hacia las Asambleas legislativas contemporáneas, del análisis sincrónico se deduce que, si es posible individualizar un elemento común en los principios generales que rigen el procedimiento electoral y la protección del derecho de participación política (principios básicos en las democracias modernas), es decir, la presencia de una regulación constitucional o legislativa del control electoral, desde el punto de vista de la organización el panorama comparado ofrece muchas soluciones; por ello la doctrina no consigue encasillar las experiencias particulares en modelos bien definidos.

---

ley del 18 de marzo de 1977 sobre la regulación de las elecciones anticipa la modalidad del control de las elecciones que después será consagrada artículo 70.2 de la Constitución de 1978, que establece que «la validez de los mandatos y de las credenciales de los miembros de las dos cámaras estará sujeta al control judicial, de acuerdo con lo establecido en la ley electoral» y después ha sido regulado con todos los detalles en la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, n. 5 de 1985 y sus posteriores modificaciones. La decisión de encomendar buena parte de la actividad de control (por lo menos, la parte de la que nos ocupamos, es decir, el control del resultado electoral) a los jueces ordinarios, como se deduce de la Constitución, parecería mancomunar España y otras experiencias contemporáneas (con la posibilidad, sin embargo, de recurrir al Tribunal Constitucional en los casos de vulneración del derecho fundamental de participación política, mediante recurso de amparo). La peculiaridad mayor, en este país, que ha llevado a hablar de un modelo (véase P. Santolaya, “El modelo español de administración electoral”, en P. Biglino Campos, L.E. Delgado Del Rincon, *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*, cit., pp. 21 ss.) es la presencia de una Administración electoral, formada por las *Juntas* (una central, permanente, y varias locales), creada para organizar y controlar una parte de las fases electorales (en particular, la primera fase de las contestaciones que se verifican justo después de la votación). La formación de estas Juntas no refleja el clásico modelo organizativo del sistema estatal que se encuentra en otros países. La elección de una composición mixta (miembros nombrados por el legislativo y otros designados por la magistratura) y especialmente la presencia de magistrados (aunque no se dediquen específicamente a esta actividad) perseguía a lo mejor la finalidad de hacer más neutral el aparato estatal dirigido al control de una parte importante de las fases electorales. En la práctica, la otra parte de las Juntas (de derivación política) a menudo ha frustrado la neutralidad del control que se quería otorgar a estos órganos. Para profundizar en el tema se pueden consultar los siguientes trabajos: P. Santolaya Machetti, *Manual de Procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, 4ª edición, 1999; E. Arnaldo Alcubilla, *El régimen electoral de España*, CEPC, 1991; y para un puntual recorrido histórico sobre las garantías del control electoral en la historia constitucional española, A. Rallo Lombarte, *Garantías electorales y Constitución*, CEPC, 1997, pp. 33-68.

Parece difícil razonar, bajo el perfil organizativo y en perspectiva sincrónica, de un “patrimonio común” en las democracias occidentales (y europeas en particular) de la actividad de control de las elecciones, aunque son revisables algunas tendencias comunes y cierta circulación de la experiencias más consolidadas.

Al modelo parlamentario, hoy en día todavía frecuente (a pesar de la introducción de varios cambios)<sup>39</sup>, se contraponen una serie de experiencias que, de acuerdo con los requisitos puestos como parámetros, entran en un modelo jurisdiccional o mixto<sup>40</sup>. Pero incluso usando clases más amplias, la variedad de las soluciones adoptadas en los países europeos deja fuera alguna solución original: se puede pensar en España (la Constitución llevaría a clasificarla en el modelo jurisdiccional ordinario, pero el control inmediatamente siguiente a la votación por parte de las Juntas –consideradas por los ciudadanos los verdaderos tribunales electorales– representa un típico caso de separación entre “law in the books” y “law in action”) o en otros casos difíciles de clasificar (se puede pensar en el caso británico, que una parte de la doctrina define como mixto, por la competencia residual que todavía mantiene la Cámara de los Comunes y otra parte de la doctrina considera “jurisdiccional”, subrayando las características materiales del control más que el dato formal de las reglas del mismo<sup>41</sup>).

---

<sup>39</sup> Además de Italia y de los Estados Unidos, muchos son los ordenamientos jurídicos que han conservado – desde el S. XIX – el control parlamentario: Bélgica (art. 48 de la Constitución); Holanda (art. 58 de la Constitución), Luxemburgo (art. 57 de la Constitución), Suiza y algunos países nórdicos (Dinamarca, art. 33 de la Constitución; Noruega, art. 55); y de la Europa centro oriental. Ello a pesar de la progresiva introducción de organismos que, de diferentes formas, se han añadido a las asambleas y han afectado la naturaleza típicamente parlamentaria del control (como el Consejo electoral holandés regulado mediante ley) y a pesar de las consecuencias que algunos factores han tenido sobre la atribución del control a otros órganos (como en Suiza, Estado federal, donde el control parlamentario se aplica sólo a la Cámara baja).

<sup>40</sup> Véase la bibliografía citada *supra*.

<sup>41</sup> Por lo menos de momento, a la espera de los próximos referéndums, no parece que afecte el sistema la institución de la *Electoral Commission* por parte de la *Political Parties, Elections and Referendums Act* (PPERA) de 2000, porque dicho órgano, aunque independiente y neutral, todavía no es comparable del todo con un “Electoral Management Body” (EMB).



## **La justicia electoral en América Latina: tendencias y modelos**

Irene Spigno

*Academia Interamericana de Derechos Humanos*

SUMARIO: 1. Introducción. Los modelos de justicia electoral y la tendencia a la jurisdiccionalización de las elecciones en América Latina. 2. Experiencias de jurisdiccionalización: justicia ordinaria, justicia administrativa, justicia constitucional y justicia especializada. 2.1. El modelo de la corte o tribunal supremo. 2.2. El modelo de la corte o tribunal constitucional. 2.3. El modelo del tribunal administrativo. 2.4. El modelo del tribunal electoral especializado. 3. Otros modelos: órganos administrativos electorales (con atribuciones jurisdiccionales) y control de tipo legislativo. 3.1. El modelo de los órganos administrativos electorales. 3.2. El modelo del órgano legislativo. 4. Elementos necesarios de la justicia electoral en América Latina. 4.1. Independencia y autonomía del órgano contencioso electoral. 4.2. Estabilidad y remuneración decorosa. 4.3. Transparencia y rendición de cuentas. 5. Reflexiones finales. Retos y desafíos de la justicia electoral en América Latina.

*1. Introducción. Los modelos de justicia electoral y la tendencia a la jurisdiccionalización de las elecciones en América Latina*

La necesidad de asegurar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas junto con la garantía y protección efectiva de los derechos político-electorales representa una preocupación de todos los ordenamientos constitucionales comparados contemporáneos. Sin embargo, esta temática adquiere en el continente latinoamericano unos matices distintos especialmente por la relación que guarda con el funcionamiento del estado de derecho y el mismo constitucionalismo latinoamericano.

En este contexto, la respuesta de los ordenamientos latinoamericanos ha sido en el sentido de crear mecanismos de justicia electoral contruidos sobre la base de principios, garantías y valores superiores y que han generado sistemas normativos y jurisprudenciales, institucionales y procedimentales muy completos que representan peculiaridades

específicas de los modelos de justicia electoral de América Latina, y en algunos casos crean hasta un cuarto poder del estado: el “poder electoral”<sup>1</sup>.

Con el concepto de “justicia electoral” queremos hacer referencia al conjunto de principios, garantías y mecanismos normativos, institucionales y procesales dirigidos a resolver los conflictos electorales y aplicados por los diversos órganos encargados de la materia electoral dentro de cada sistema jurídico. Además, la justicia electoral tiene la finalidad de proteger, restaurar o reparar el goce de los derechos electorales para sus titulares. Este objetivo se persigue a través de un sistema de controversias jurídicas que pueden surgir entre dos o más partes sobre ciertos actos o resoluciones electorales y que son decididas por un órgano de manera imperativa, independiente e imparcial.

A pesar de las diferencias que existen entre los distintos sistemas de justicia electoral de América Latina, hay algunos rasgos y elementos comunes que permiten identificar tendencias, analogías y semejanzas. En este sentido, en todos los sistemas existen recursos administrativos que pueden ser planteados ante los propios órganos electorales que tienen la competencia para organizar, administrar y vigilar las elecciones, en todas sus distintas etapas (y en algunos casos incluso de verificar los resultados electorales). Así mismo, todos los sistemas prevén medios de impugnación de carácter procesal o jurisdiccional y un mecanismo que permita el examen de legalidad o los juicios sobre las impugnaciones electorales. Si tomamos como punto de análisis la naturaleza del órgano que se pronuncia sobre las impugnaciones presentadas en contra de los resultados electorales, podemos configurar distintas opciones, distinguiendo entre los casos en los cuales el sistema de justicia electoral queda a cargo – de manera exclusiva o con sistemas mixtos - de un órgano administrativo, legislativo o judicial.

También en la experiencia de América Latina podemos encontrar distintos tipos de justicia electoral, sin embargo, en la región hay una marcada tendencia hacia la judicialización de los procesos electorales, en lo que se refiere en particular a los órganos encargados de resolver los medios de impugnación que pueden interponerse e, incluso, la decisión final sobre la validez de las elecciones<sup>2</sup>.

Este es el resultado de un progresivo desarrollo de la justicia electoral que tuvo lugar en América Latina, que se puede articular en tres etapas: en un primer momento, esta tarea

---

<sup>1</sup> Véanse en este sentido las Constituciones de Nicaragua (1987) y de Venezuela (1999), que confieren expresamente el carácter de “poder electoral” a los respectivos organismos electorales.

<sup>2</sup> Véase la obra de J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, IJ-UNAM, México, 2019, que profundiza y sistematiza de manera más detallada las ideas que se presentan y se sintetizaron en este trabajo.

era encargada a órganos legislativos; posteriormente, en una segunda etapa, la función de la justicia electoral empezó a trasladarse a órganos administrativos, que en un principio tenían carácter temporal y eran mayoritariamente integrados por representantes del poder ejecutivo y de los partidos políticos y, a continuación, se transformaron en órganos de carácter permanente y atribuciones jurisdiccionales<sup>3</sup>. En la tercera etapa del desarrollo de la justicia electoral, se asistió a la jurisdiccionalización de los sistemas. Este proceso de jurisdiccionalización ha ido de la mano con el proceso de constitucionalización de las garantías para garantizar a los distintos órganos su autonomía, imparcialidad e independencia del poder ejecutivo.

Como veremos a continuación en el párrafo II, se pueden identificar distintos modelos: en primer lugar, los tribunales electorales pueden ser ubicados dentro del Poder Judicial como es el caso de los tribunales establecidos a lo largo de los años noventa: así, en 1995, en Paraguay se creó el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Poder Judicial; en 1996, se estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México<sup>4</sup>; y, finalmente, en 1999 con la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Posteriormente, ya en el siglo XXI, empezaron a difundirse los tribunales electorales configurados como órganos autónomos, entre los cuales, es necesario destacar el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador establecido en 2008, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia y el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, ambos creados en 2010.

## *2. Experiencias de jurisdiccionalización: justicia ordinaria, justicia administrativa, justicia constitucional y justicia especializada*

---

<sup>3</sup> En varios países en los cuales la justicia electoral era atribución de órganos administrativos, dichos órganos conservaban también competencias materialmente administrativas relacionadas con la organización de los comicios electorales. En algunos otros, en cambio, estos organismos eran autónomos respecto del poder legislativo, ejecutivo y judicial: cf. J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, cit, p. 153.

<sup>4</sup> Según lo previsto en el artículo 99 Constitucional, “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.” Sobre la creación y evolución del TEPJF, véase J. Barragán Barragán, *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: evolución histórica de la justicia electoral en México*, TEPJF, México, 2011, p. 34.

Como mencionado en las páginas anteriores, la gran mayoría de los países de la región latinoamericana confieren a un órgano jurisdiccional la competencia en materia de justicia electoral, en lo que se refiere principalmente a la decisión final sobre las impugnaciones contra los resultados electorales. Las experiencias comparadas pueden ser sistematizadas en cuatro modelos: el modelo de la corte o el tribunal supremo; el modelo de la corte o tribunal constitucional; el modelo del tribunal administrativo; y finalmente, el modelo del tribunal electoral especializado. Sin embargo, hay algunos ordenamientos “mixtos”, que prevén la participación de distintos órganos jurisdiccionales en la sucesión de impugnaciones.

### 2.1. El modelo de la corte o tribunal supremo

En Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, las resoluciones del respectivo tribunal electoral (que normalmente ejerce funciones administrativas y jurisdiccionales) son recurribles por cuestiones de constitucionalidad ante un Tribunal/Corte Suprema de Justicia. En El Salvador y Honduras, las decisiones de su respectivo Tribunal Supremo Electoral, pueden impugnarse ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia vía recurso de amparo. En Panamá, las decisiones del Tribunal Electoral<sup>5</sup> pueden ser recurridas mediante el recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema Justicia<sup>6</sup>. En el caso de Brasil<sup>7</sup>, las decisiones del Tribunal Superior Electoral son inapelables. La única excepción admitida es que, en única o última instancia, las resoluciones del Tribunal Superior Electoral contravengan la Constitución o denieguen el *habeas corpus* o el *mandato de segurança*: en la primera hipótesis, sería procedente el recurso extraordinario y, en la

---

<sup>5</sup> Según el artículo 142 constitucional, el Tribunal Electoral de Panamá es un tribunal autónomo e independiente, al que se le reconoce personalidad jurídica, patrimonio propio y la competencia para administrarlo. Entre las competencias del Tribunal se señala la interpretación y aplicación de la ley electoral y todo lo relacionado con el estado civil de las personas (como indicado en el artículo 143 constitucional), así como la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. Su jurisdicción se extiende a toda la República y su integración se compone de tres magistrados los cuales serán elegidos por un periodo de 10 años: un magistrado será elegido por el poder legislativo, uno por el ejecutivo y otro por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Sobre el Tribunal Electoral de Panamá véase D. Allen Frías, *La reforma constitucional del 2004 y el Tribunal Electoral (Panamá)*, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 1, 2007, pp. 91-102.

<sup>6</sup> Según el artículo 143 de la Constitución de Panamá “Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.”

<sup>7</sup> Según el artículo 118 de la Constitución de Brasil son órganos de la justicia electoral: a) el Tribunal Superior Electoral; b) los Tribunales Regionales Electorales; c) los jueces electorales; y d) las Juntas Electorales.



segunda, el recurso ordinario correspondiente. En ambos casos se presentarían ante el Tribunal Federal Supremo<sup>8</sup>.

Paraguay, por su parte, reconoce que contra las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral solo puede ser interpuesta la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. En Venezuela los actos y omisiones del Consejo Nacional Electoral pueden ser recurridos ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Así mismo, la Sala Constitucional del propio Tribunal Supremo tiene facultades para revisar la sentencia dictada por la Sala Electoral cuando se “denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación”.

## 2.2. El modelo de la corte o tribunal constitucional

En Bolivia, Guatemala y República Dominicana, a pesar de contar con un tribunal electoral autónomo competente a pronunciar resoluciones irreversibles por la vía ordinaria, pero susceptibles de ser impugnadas exclusivamente por cuestiones constitucionales, el órgano que se pronuncia sobre la impugnación final contra los resultados electorales es el tribunal constitucional. En Bolivia, las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral<sup>9</sup> pueden

---

<sup>8</sup> Además hay que especificar que dentro de sus facultades se encuentran las siguientes: alistamiento electoral, votaciones, escrutinio de votos, diplomacia de los electos; función consultiva que permite su pronunciamiento, sin el carácter de una decisión judicial, sobre cuestiones que se presentan en la teoría, es decir, situaciones abstractas e impersonales; la promoción de las pruebas de seguridad pública del voto electrónico, buscando la colaboración de la sociedad brasileña para el mejoramiento de las urnas electrónicas utilizadas en las elecciones nacionales; la posibilidad de cancelar el registro de votantes por las razones establecidas en la ley; la persecución y el juzgamiento de los delitos comunes relacionados a cuestiones electorales; la resolución de las impugnaciones emitidas por tribunales de menor jerarquía durante los procesos electorales. Sobre el Tribunal Federal Supremo véase, A. de Quadros Dantas, *Brazilian Supreme Court as Arbiter of the Federation: An Empirical Analysis of the Direct Federative Conflicts at the Head Office of Primary Competence of the Supreme Court (ACO)*, en *Direito GV L. Rev.*, vol. 16, núm. 2, 2020, pp. 1 y ss..

<sup>9</sup> El artículo 206 de la Constitución boliviana establece que el Tribunal Supremo Electoral es “es el máximo nivel de órgano electoral [y] está compuesto por siete miembros, quienes durarán en sus funciones seis años sin posibilidad de reelección, y al menos dos deberán ser de rigen indígena originario campesino. La asamblea legislativa nombrará a seis de los miembros por mayoría calificada y el/la presidenta del Estado nombrará al séptimo miembro.” Además el Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados, así como de garantizar que el sufragio sea universal, obligatorio, directo, libre y secreto, y que la elección de representantes ante los órganos de Estado de las naciones y pueblos indígena originario campesinos sigan normas y procedimientos propios. También es función del Tribunal Supremo Electoral organizar y administrar el Registro Civil y electoral (artículo 208 constitucional). La normativa constitucional es completada por la Ley Electoral de Bolivia, según la cual el Tribunal Supremo Electoral será competente para conocer de la apelación en los procedimientos sobre demandas de inhabilitación de candidaturas y postulaciones (artículos 207-212), así como de la apelación en los procedimientos de observaciones y recursos contra el acta electoral (artículos 213-216), de la apelación en los procedimientos de recurso extraordinario de revisión, excusas y recusaciones, conflictos

ser revisadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional<sup>10</sup>. En Guatemala, en cambio, los pronunciamientos finales del Tribunal Supremo Electoral pueden ser impugnados a través del recurso extraordinario de amparo frente a la Corte Suprema de Justicia, bajo el supuesto que su decisión puede ser impugnada en apelación ante la Corte de Constitucionalidad. Por último, en la República Dominicana, las decisiones del Tribunal Superior Electoral son recurribles ante el Tribunal Constitucional cuando sean “manifiestamente contrarias a la Constitución”.

### 2.3. El modelo del tribunal administrativo

El único país de la región latinoamericana que cuenta con este tipo de modelo es Colombia, en donde las impugnaciones contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral<sup>11</sup> son recurribles ante el Consejo de Estado. Sus decisiones son definitivas e inatacables<sup>12</sup>.

---

competenciales (artículos 217-224) y de la apelación en lo general por las resoluciones de los Tribunales Electorales Departamentales (artículos 225-227).

<sup>10</sup> Sobre el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia véase J. Cortez Salinas, *El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Cómo se distribuye el poder institucional*, en *Bol. Mex. Der. Comp.*, vol. 47 no. 139, 2014, pp. 287-296. Según J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, cit., pp. 158-159, “[...] incluso, si en el marco de la sustanciación de un medio de impugnación ante el Tribunal Supremo Electoral o algún tribunal electoral departamental se alega que la norma en que se basó el acto impugnado es presuntamente inconstitucional, el respectivo tribunal puede plantear ante el TCP la acción de inconstitucionalidad concreta, a fin de que este determine lo conducente sobre el particular”.

<sup>11</sup> Según el artículo 264 de la Constitución colombiana, el Consejo Nacional Electoral es el órgano encargado de organizar las elecciones. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral, cuyo número es remitido a la ley, pero no debe ser menor de siete, serán elegidos por el Consejo de Estado para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. El Consejo deberá reflejar la composición política del Congreso. Sus miembros deberán reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no serán reelegibles. Entre las atribuciones asignadas al Consejo Nacional Electoral, el artículo 265 constitucional señala las siguientes: 1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; 2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil; 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes; 4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto; 5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías; 6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley; 7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar; 8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; 9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado; 10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos; 11. Darse su propio reglamento.

<sup>12</sup> Así el artículo 264 constitucional. Además, sobre la integración del Consejo de Estado, el artículo 236 constitucional establece un número impar de magistrados según lo que determine la ley. Se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asigne la constitución y la ley.

#### *2.4. El modelo del tribunal electoral especializado*

En Chile, Ecuador, México y Perú, la decisión final contra las impugnaciones electorales es tarea de un tribunal electoral especializado. Dicho órgano puede tener carácter autónomo (como en Ecuador y Perú), o ser parte del poder judicial (como en Chile y México). Las resoluciones de los tribunales electorales especializados son definitivas e inatacables, representando así la última instancia para que se declare la validez y el resultado de una determinada elección.

En Chile, existe un Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile. El Tribunal Calificador de Elecciones es competente para resolver las reclamaciones electorales, para calificar los procesos electorales y proclamar a los electos. Contra sus decisiones de este último no se admite recurso alguno. Sin embargo, el artículo 93 de la Constitución chilena establece la “cuestión de constitucionalidad”, que se puede aplicar cuando haya un asunto pendiente de resolución ante el Tribunal Calificador de Elecciones. En esta hipótesis el propio tribunal o cualquiera de las partes pueden plantear la “acción de inaplicabilidad constitucional”, cuyo objetivo consiste en cuestionar la constitucionalidad de un precepto legal o de su aplicación. En el caso en que el Tribunal Constitucional emita sentencia estimatoria, la norma no podría ser aplicada al caso concreto.

La Constitución de Ecuador de 2008 establece un Consejo Nacional Electoral. Se trata de un órgano con naturaleza autónoma, cuya tarea consiste en organizar las elecciones. Sus resoluciones son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Contencioso Electoral. También el Tribunal Contencioso Electoral tiene carácter autónomo; sus fallos y resoluciones forman la jurisprudencia electoral, son de última instancia y cumplimiento inmediato. El artículo 437 del texto fundamental ecuatoriano establece que cualquier ciudadano puede presentar ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección de derechos, en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Sin embargo, la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional instituye que este tipo de acciones no proceden contra las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral emitidas durante los procesos electorales. Por consiguiente, las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral no podrían ser recurridas ni siquiera utilizando este procedimiento constitucional.

En México, el artículo 99 de la Constitución de 1917 establece que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, las impugnaciones que se presenten sobre

la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Así mismo, el Tribunal Electoral tiene competencia sobre las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las anteriormente señaladas, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato; y también sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones y sobre aquellas que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes<sup>13</sup>. Además, el TEPJF tiene competencia en los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, así como en materia de determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes. Finalmente, el TEPJF conoce de los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 constitucionales, a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y todas las demás que señale la ley.

En último lugar, también Perú cuenta con un tribunal electoral especializado: el Jurado Nacional de Elecciones, cuyas resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables. El órgano tiene un carácter jurisdiccional autónomo y contra sus decisiones no procede recurso alguno<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Además, la Constitución establece que para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.

<sup>14</sup> Como se puede leer en J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, cit., p. 73 “[...] también hay una Oficina Nacional de Procesos Electorales a la que le corresponde organizar todos los procesos electorales, así como un Registro Nacional de Identificación y Estado Civil al cual se le encomienda la preparación y actualización del padrón electoral, los cuales tienen una naturaleza administrativa y gozan de autonomía funcional y contra sus actos proceden impugnaciones ante el citado

### 3. Otros modelos: órganos administrativos electorales (con atribuciones jurisdiccionales) y control de tipo legislativo

#### 3.1. El modelo de los órganos administrativos electorales

Aunque sean modelos minoritarios, algunos ordenamientos de América Latina confieren el sistema de control y justicia electoral a otros órganos no judiciales. En algunos países este control es atribución de órganos administrativos y generalmente se trata de los mismos órganos administrativos que organizan las elecciones. Este modelo es presente en Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones), Nicaragua (Consejo Supremo Electoral) y Uruguay (Corte Electoral). En estos países, los recursos en contra de los resultados electorales se presentan ante el propio organismo que organizó la elección. Se trata por lo tanto de órganos que desempeñan tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de las elecciones, pero también jurisdiccionales desde el punto de vista material. En Costa Rica<sup>15</sup>, Nicaragua y Uruguay, las decisiones de los órganos de justicia electoral son definitivas e inimpugnables<sup>16</sup>. Se trata de órganos que generalmente tienen una estructura piramidal. En la cúspide se coloca una instancia suprema central a nivel nacional de la que

---

Jurado." Sobre el Jurado Nacional de Elecciones y su relación con el Tribunal Constitucional véase C. Landa, *Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones*, en *Elecciones*, núm. 7, 2007, pp. 119-138.

<sup>15</sup> En este sentido, el artículo 99 constitucional establece que "la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales." El artículo 100 de la Constitución de Costa Rica, en lo que se refiere al nombramiento de los titulares de los órganos electorales establece que "El Tribunal de Elecciones estará integrado, ordinariamente, por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de dos tercios del total de sus miembros. Durarán en su cargo seis años, pero podrán ser reelectos". Finalmente, en lo que se refiere a los procedimientos y facultades del Tribunal, el artículo 102 constitucional indica las siguientes: convocar elecciones populares; nombrar los miembros de las juntas electorales; interpretar de forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales; investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos políticos sobre parcialidad de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos o sobre actividades políticas de funcionarios que expresamente tienen prohibido realizarlas; dictar las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas; efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las municipalidades y representantes a Asambleas Constituyentes; y organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum.

<sup>16</sup> Según el artículo 103 de la Constitución de Costa Rica, las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción de prevaricato (es decir, que el Tribunal emita una resolución contraria a la ley o fundamentada en hechos falsos).

irradian otras instancias que reflejan la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado<sup>17</sup>.

Normalmente tienen competencia para conocer sobre todos los conflictos que surjan a raíz de las elecciones y pueden decidir sobre ellos en última instancia. También pueden realizar el escrutinio de las elecciones nacionales y la proclamación de los candidatos electos. Así mismo, se les atribuyen atribuciones de tipo reglamentario y sus integrantes son nombrados de manera similar a los miembros del poder judicial o de los tribunales electorales especializados, recibiendo incluso garantías judiciales equivalentes.

### 3.2. *El modelo del órgano legislativo*

En Argentina, de las impugnaciones en contra de los resultados de las elecciones legislativas<sup>18</sup> y presidencial se encarga un sistema mixto administrativo-legislativo. Es administrativo ya que un órgano o asamblea política emite la decisión final sobre la validez de las elecciones, después que las correspondientes juntas nacionales electorales se hayan pronunciados sobre los recursos presentados en contra de los resultados electorales.

El texto constitucional, después de la reforma de 1994, atribuye a ambas cámaras de la Asamblea Legislativa el poder de resolver las elecciones de presidente y vicepresidente de la República. En el caso de las elecciones de diputados y senadores, la Cámara de Diputados y del Senado tienen la facultad de ser juez de las elecciones y de pronunciarse sobre los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez respectivamente.

No obstante lo anterior, todos aquellos actos y decisiones electorales del Órgano Administrativo que no correspondan a los resultados electorales son recurribles ante la Cámara Nacional Electoral: se trata de un tribunal superior en materia electoral y es compuesto por miembros del poder judicial, cuidando que estos se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, cit., p. 75.

<sup>18</sup> En lo que se refiere a las elecciones legislativas véase el artículo 64 de la Constitución según el cual “Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez [...]”

<sup>19</sup> Según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 19.108, “La Cámara Nacional Electoral estará compuesta por tres jueces quienes, además de reunir las condiciones exigidas por el artículo 5° del Decreto-Ley 1.285/58 no deben haber ocupado cargos partidarios hasta cuatro años antes de la fecha de su designación.” Entre las atribuciones de la Cámara Nacional Electoral indicadas en el artículo 4 de la Ley 19.108, se destacan las siguientes: dirigir y fiscalizar el funcionamiento del Registro Nacional de Electores y del Registro Nacional de Afiliados de los Partidos Políticos; dictar las normas a que deberá sujetarse la formación y funcionamiento de los Registros Generales, de distritos, de cartas de ciudadanía, entre otras; organizar un Cuerpo de Auditores Contadores para verificar el estado contable de los partidos políticos; implementar un sistema de auditoría de medios de comunicación. Finalmente, el artículo 5 de la misma normativa define la Cámara Nacional Electoral como la autoridad superior en la materia, y conocerá en grado de apelación, de las resoluciones definitivas

#### *4. Elementos necesarios de la justicia electoral en América Latina*

##### *4.1. Independencia y autonomía del órgano contencioso electoral*

Independientemente del modelo implementado en cada sistema jurídico – si jurisdiccional, legislativo o administrativo – hay algunas precondiciones necesarias para garantizar la toma de decisiones justas, efectivas e imparciales en materia electoral. En este sentido, los estándares internacionales en la materia señalan entre estas precondiciones la autonomía, independencia e imparcialidad. En Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Venezuela estas precondiciones cuentan con las mismas garantías reconocidas a los otros organismos jurisdiccionales. Sin embargo, la gran mayoría de los ordenamientos constitucionales de la región que confieren la justicia electoral a otro tipo de órgano siguen reconociendo una amplia independencia y autonomía en relación con el resto de los poderes.

Se trata de una independencia y autonomía funcional relacionadas con la importancia de las “atribuciones electorales”. En primer lugar, para afirmar que un órgano es independiente y autónomo en cuanto a sus funciones, debe estar separado de cualquier otro y debe poder actuar sin estar subordinado a los otros poderes del Estado. En segundo lugar, para conseguir ser autónomos, los órganos de la justicia electoral no pueden ser jurídicamente obligados, en el ejercicio de sus funciones, por órgano alguno, ni superior ni perteneciente a algún otro tipo de autoridades. La más amplia autonomía funcional está garantizada por el hecho que las resoluciones de los distintos órganos de justicia electoral no sean susceptibles de revisión o modificación alguna por otros órganos.

En tercer lugar, otro elemento relevante para evaluar el grado de independencia y autonomía de los órganos de justicia electoral se refiere a las atribuciones de carácter administrativo y presupuestal. A pesar de que no se puede hablar de una propia “autarquía financiera”, a los órganos de justicia electoral se le debe de asignar anualmente un determinado porcentaje previsto por ley<sup>20</sup>.

##### *4.2. Estabilidad y remuneración decorosa*

---

recaídas en cuestiones iniciadas ante los jueces electorales y de los casos de excusación de los jueces de la Sala y de los jueces nacionales de primera instancia.

<sup>20</sup> Sobre la independencia y autonomía funcional véase J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, cit., pp. 174 y ss.

Sin embargo, no es suficiente que los órganos jurisdiccionales encargados de la justicia electoral gocen de autonomía orgánica y funcional. También es necesario que los jueces electorales realicen su mandato con absoluta independencia, imparcialidad y profesionalismo<sup>21</sup>. Una forma de garantizar lo anterior es asegurar a los juzgadores la duración en el cargo y el monto de su salario. En ese sentido, es indispensable asegurar la estabilidad en sus puestos o su inamovilidad como en el caso argentino. También se puede regular la renovación escalonada de sus integrantes como en Ecuador y México<sup>22</sup>. Desafortunadamente, en algunos países los mandatos son breves, de 4 o 6 años como en los casos de Bolivia y Costa Rica<sup>23</sup>.

Entre los países que contemplan tribunales electorales especializados y también establecen un periodo determinado para el encargo, Venezuela contempla el más largo (10 años) sin hacer referencia al impedimento de reelección, en México el mandato es de 9 años improrrogables y en Costa Rica son 6 años con reelección ilimitada<sup>24</sup>.

Otra garantía es representada por el hecho que la duración del mandato de los integrantes de los órganos de justicia electoral sea mayor al del presidente de la República, así como la renovación parcial y escalonada, en lugar de integral y simultánea. En ambos casos, se garantiza una mayor estabilidad institucional y la continuidad institucional entre los nuevos integrantes y los que todavía permanecen en el cargo.

Finalmente, algunos ordenamientos consagraron el principio según el cual las remuneraciones de los integrantes de los órganos de justicia electoral no pueden ser disminuidas durante el ejercicio de sus funciones. Este principio puede estar establecido vía normativa o mediante una política pública específica, en todo caso es oportuno que se asignen remuneraciones suficientes que permitan vivir decorosamente y con dignidad sin necesidad de recurrir a otro empleo o caer en actos de corrupción<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> En este sentido es el artículo 206 de la Constitución de Bolivia según el cual “[...] La elección de los miembros del Consejo Electoral Plurinacional requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad y méritos a través de concurso público, entre personas reconocidas por su trayectoria en la defensa de la democracia.” Véase P. Andrés Ibáñez, *La independencia judicial como dispositivo de garantía*, en *Revista Judicial*, núm. 46, 1989.

<sup>22</sup> Véase el artículo 99 de la Constitución de México “Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley”.

<sup>23</sup> Cfr. J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, cit., p. 188. Las leyes habitualmente establecen para los cargos jurisdiccionales periodos predeterminados de duración que no pueden ser reducidos o prolongados. Este derecho consolida la estabilidad en el cargo de los juzgadores. En ese sentido, es una de las garantías más importantes. *Ivi*, p. 187.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 189.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



#### 4.3. *Transparencia y rendición de cuentas*

También la transparencia y la rendición de cuentas en el desempeño de la función jurisdiccional son fundamentales para obtener credibilidad. Se trata de una buena práctica que es muy importante mantener aún cuando no existe una obligación jurídica en este sentido. Por un lado, la transparencia se puede realizar mediante la publicidad tanto de las resoluciones, así como de las sesiones donde se discuten los asuntos. Por otro lado, rendir cuentas implica que los órganos de la justicia electoral se asumen la responsabilidad de sus propias actividades, y proporcionan de manera periódica evidencia a los distintos actores y a la sociedad en general en distintos aspectos (legal, ético, administrativo, financiero, entre otros)<sup>26</sup>.

#### 5. *Reflexiones finales. Retos y desafíos de la justicia electoral en América latina*

El constitucionalismo latinoamericano dedica mucha atención a los temas electorales. A pesar de los importantes avances que se han tenido en la materia, desarrollar elecciones libres, justas y auténticas junto con garantizar y proteger de manera efectiva los derechos político-electorales de la ciudadanía sigue representando una necesidad importante para los países de la región. Un fuerte indicador de esta necesidad es representado por la tendencia a la judicialización de los sistemas de control electoral y la extensión de las garantías judiciales de independencia, autonomía y por supuesto profesionalismo que se les exige a todos los integrantes de los órganos encargados, por un lado, de la organización, administración y vigilancia de los comicios, y por el otro lado del control de la regularidad de los mismos. Incluso en los casos en que este tipo de control se encargue a otros tipos de órganos, sean administrativos o legislativos, en la mayoría de los casos, sus miembros provienen del poder judicial o son nombrados de manera similar. De todos modos, se les exigen los mismos requisitos para acceder al cargo.

Esta tendencia obedece a una doble razón: por un lado, a la convicción generalizada de que los sistemas de justicia deben garantizar que las resoluciones de los medios de impugnación se ajusten a derecho y en primer lugar a la Constitución y, por otro lado, para

---

<sup>26</sup> Para profundizar sobre estos temas véase J.J. Orozco Henríquez, *Justicia Electoral Comparada de América Latina*, cit., pp. 191 y ss.

lograr ese cometido, es fundamental la participación de órganos jurisdiccionales, con las garantías correspondientes.

Sin embargo, hay muchos retos y desafíos que siguen pendientes de definición y que se podrán resolver solamente con el fortalecimiento y consolidación del estado de derecho en la región.

## **Independencia del control sobre las elecciones en el derecho comparado**

Josep Maria Castellà

*Universidad de Barcelona y Comisión de Venecia\**

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Modelos de supervisión electoral en el derecho comparado. 3. Los significados de la independencia de los órganos de supervisión electoral. 4. Garantías de la independencia de la justicia electoral. 5. Conclusión

### *1. Introducción*

La perspectiva que se va a adoptar en este análisis sobre la independencia de los órganos judiciales electorales es la del derecho comparado, pero no como normalmente se utiliza el derecho comparado, esto es, un estudio de los órganos de control electoral y de los órganos judiciales de revisión por países y luego una comparación entre ellos que permita obtener unas pautas que puedan orientar al legislador o al estudioso de una institución jurídica. Más bien se trata de llegar a unas conclusiones a partir de la perspectiva de la doctrina de la Comisión de Venecia.

La Comisión de Venecia del Consejo de Europa –Comisión por la Democracia a través del Derecho, en su denominación oficial- es un muy buen observatorio de derecho comparado electoral. Ella parte de una posición privilegiada (por los miembros que la integran, en cuanto a países de varios continentes, y en cuanto a personas que forman parte de la misma, muchos de ellos especialistas en derecho constitucional). Tiene una trayectoria importante tanto en supervisión de procesos electorales como en cuanto a la elaboración de estándares y de buenas prácticas sobre esta materia, que van señalando y van unificando determinados criterios. Ellos nos serán de gran utilidad para afrontar el tema de este trabajo.

La independencia de los órganos de supervisión electoral, tanto en su vertiente de autoridad independiente como en la de revisión judicial, es un tema que ha ocupado una atención destacada de la Comisión de Venecia durante muchos años; y de sus criterios y recomendaciones se han derivado reformas legales y constitucionales importantes en

---

\* Grupo de estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO. Grupo consolidado por la Generalitat en 2017, SGR 1595). Este trabajo es resultado del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación español PID2019-104414GB-C32, “Instrumentos contramayoritarios en el Estado constitucional”.

varios estados miembros. En muchas ocasiones y en muchos documentos, la Comisión de Venecia ha afirmado que la resolución de las disputas electorales es un elemento crucial para la efectividad del proceso electoral. En todo el proceso electoral, desde los momentos iniciales de la convocatoria hasta el recuento y proclamación de los resultados, es necesario prever posibilidades de recurso ante órganos de apelación. Los electores, los candidatos y los partidos políticos tienen reconocidos una serie de derechos a lo largo del proceso electoral: a ser oídos, a un procedimiento imparcial, a que haya un recurso efectivo y transparente ante tribunales. De este modo, se garantiza el pleno cumplimiento de los derechos de participación política y la limpieza de las elecciones, elementos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa y constitucional.

La independencia de los órganos de supervisión electoral aparece como un elemento transversal y que es motivo de reflexión por parte de la Comisión cuando analiza esta cuestión desde varios puntos de vista. El tema de la independencia del control electoral nos sitúa en el punto de encuentro de tres cuestiones que son clásicas en el derecho constitucional y que son tradicionales también en el estudio de la Comisión de Venecia, a través de varios documentos, que tendremos en cuenta en nuestro análisis:

La primera es la garantía de las elecciones limpias y justas y del ejercicio del derecho de sufragio con todas sus garantías; en este punto la Comisión de Venecia tiene un Código de buenas prácticas en materia electoral del año 2002 que es de indudable valor (*Code of good practices in electoral matters*, CDL-AD (2002) 23), además ha ido resolviendo muchos casos particulares y finalmente ha adoptado un reciente Informe sobre la resolución de conflictos electorales (*Report on Election Dispute resolution*, CDL-AD(2020)025).

La segunda cuestión es la independencia del poder judicial como poder del Estado, y en este marco también existen documentos muy importantes de la Comisión de Venecia como el Informe sobre la independencia judicial del año 2010, que incide sobre la independencia del gobierno del poder judicial (*Report on the Independence of the judicial system. Part 1: the independence of judges*, CDL-AD(2010)004). No siempre Poder Judicial y justicia constitucional están integrados, como es sabido. También existe una serie de documentos de la Comisión de Venecia que aluden a aspectos relacionados con nuestro tema como son los referidos a la composición, la forma de elección, el estatuto de los miembros, tanto de los órganos de gobierno del Poder Judicial como de los mismos Tribunales Constitucionales o demás órganos de justicia constitucional.

Finalmente hay otros documentos que afectan a cuestiones diversas, unas de principio o marco general y otras sobre la forma de abordar problemas prácticos, que ofrecen

respuestas as tener en cuenta a la hora de afrontar la independencia de los órganos de justicia electoral: por un lado, los criterios de verificación sobre el cumplimiento del estado de derecho en los Estados de 2016 (*Rule of Law checklist*, CDL-AD(2016)007), y por el otro lado, otros criterios de verificación sobre la relación entre mayoría parlamentaria y oposición de 2019 (*Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, CDL-AD(2019)015). Súmese a ellos compilaciones recientes que recogen la doctrina consolidada de la Comisión sobre el mecanismo de antibloqueo en el nombramiento de altos cargos del año 2018 (CDL-PI(2018)003rev) o sobre la separación de poderes del año 2020 (CDL-PI(2020)012).

## *2. Modelos de supervisión electoral en el derecho comparado*

El primer ámbito donde se plantea la independencia de los órganos de control electoral es en la determinación de los modelos que siguen los diferentes estados a la hora de afrontar la cuestión de qué órganos van a intervenir en la supervisión electoral. Nos encontramos una variedad de órganos y de procedimientos para decidir los recursos en materia electoral. La Comisión de Venecia en un informe del 2006 sobre leyes electorales y administración electoral en Europa (CDL-AD(2006)018) distingue tres modelos:

Por una parte, las viejas democracias (Italia, Reino Unido, Francia, Alemania) se aproximan a esta cuestión con órganos administrativos y con tribunales ordinarios, los cuales suelen seguir procedimientos especiales. Hay una larga tradición, en dichos países, de una función pública imparcial y neutral y por tanto son estos órganos de la propia administración, integrados por funcionarios públicos con tradición de imparcialidad, los que llevan a cabo la tarea de la organización del proceso electoral y de su primer control, susceptible de supervisión judicial por los tribunales ordinarios competentes.

Por otra parte, en las democracias nuevas (sobre todo del este de Europa) se han creado comisiones electorales independientes y existen también tribunales ordinarios de supervisión. Para la Comisión de Venecia, la previsión de comisiones electorales independientes, en lugar de órganos administrativos normalmente dependientes del Ministerio del Interior, trata de evitar el riesgo de influencia política sobre los funcionarios y sobre la organización y control del proceso electoral.

Por último, el tercer modelo (que señala la Comisión es habitual fuera de Europa) es la existencia de comisiones electorales independientes junto con la creación de tribunales electorales especiales. El caso mexicano es paradigmático.

La Comisión de Venecia no se detiene aquí en su análisis, sino que da un paso más. Aunque no exista un modelo mejor a priori y cada país sea libre de elegir el suyo, la Comisión considera que normalmente la dualidad de órganos y procedimientos va a contribuir a una mejor forma de afrontar los problemas conectados con la resolución de recursos en materia electoral. Por dualidad de órganos se entiende la concurrencia de un órgano administrativo independiente y un órgano judicial supervisor, también independiente.

Así pues, las comisiones electorales y los tribunales ordinarios o especiales van a dar una respuesta mejor a la garantía del principio de independencia y también al principio de imparcialidad de su actuación. Por tanto, la elección del modelo también debería estar orientada por cómo lograr un mayor respeto al principio de independencia: en los países de vieja tradición este principio se cumple por la actuación práctica por parte de un funcionariado neutral y por tribunales ordinarios, mientras que en otros países parecen más adecuados sistemas que garanticen normativa e institucionalmente dicha independencia.

### *3. Los significados de la independencia de los órganos de supervisión electoral*

Cuando se habla de la independencia de los órganos de control electoral se está aludiendo, de entrada, a la independencia de cada tribunal, de cada juez, pero también a la independencia del poder judicial en su conjunto. Así pues, aparece una doble vertiente del principio de independencia: la independencia en el ejercicio de las funciones por parte de cada juez, y la independencia institucional. En lo que ahora interesa, la independencia es una cualidad objetiva que se predica de la institución, pero al mismo tiempo tiene también una vertiente subjetiva, que sirve para el ejercicio del derecho de acceso a los tribunales, a la tutela judicial efectiva, con todas las garantías.

La independencia del poder judicial, inclusive del órgano de justicia electoral, en un primer sentido, es independencia frente a presiones externas, que pueden provenir de los demás poderes del estado, el Legislativo y el Ejecutivo, pero también de poderes privados. En un segundo sentido, la independencia de cada juez es independencia interna, frente a los otros órganos judiciales que van a resolver en segunda o en tercera instancia. La independencia de cada órgano judicial, y particularmente del órgano que está en la cúspide del sistema de justicia electoral, se concreta en garantías relativas a: por un lado, la forma de composición para que sea realmente independiente y, por otro lado, reglas procesales e institucionales para evitar interferencias sobre todo externas.

La independencia no es un fin en sí mismo: tiene una razón de ser que no es el privilegio personal de los jueces, sino que es la mejor garantía para que los jueces sean los protectores de los derechos de los ciudadanos y, en nuestro caso concreto, sean garantes de los derechos de participación y de los derechos electorales de los ciudadanos y de los candidatos. Desde este punto de vista, la independencia va a tener como efecto la mejor aceptación social de la resolución de los litigios y el no cuestionamiento de las decisiones de los órganos de supervisión. Cuando se vulneran normas electorales, la garantía de que quien resuelve el litigio es independiente va a reforzar la confianza en el sistema institucional y en la democracia en su conjunto. En consecuencia, cada ordenamiento jurídico ha de articular toda una serie de medidas dirigidas a conseguir dicho fin, que van desde la independencia de la administración electoral o la independencia del órgano judicial, su autonomía administrativa y su autonomía financiera.

No estamos sino recordando lo que ya Hamilton observaba magistralmente en El Federalista núm. 78, en relación con lo que es la razón de ser de la independencia judicial. Dado que lo que caracteriza a los jueces es el discernimiento, y no la fuerza, propia del Ejecutivo, ni la voluntad, característica del Legislativo, deben ser independientes, porque si sumáramos fuerza, voluntad y discernimiento estaríamos entonces ante un poder enorme. El Poder Judicial, dice textualmente Hamilton, es el más débil de los departamentos del poder porque no tiene la fuerza y porque no tiene la voluntad. A partir de ahí, añade Hamilton, en las ocasiones en que sean los tribunales de justicia los que oprimen a los individuos, la libertad general del pueblo no ha de temer amenazas en esta dirección, mientras el departamento judicial se mantenga realmente aislado tanto del Legislativo como del Ejecutivo. No hay libertad si el poder de juzgar no está separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La libertad no puede tener nada que temer de la administración de Justicia por sí sola. Añade finalmente Hamilton que nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo de sus detentadores. Por tanto, la independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una constitución limitada.

#### *4. Garantías de la independencia de la justicia electoral*

La primera garantía de la independencia es que esté incorporada en la Constitución y garantizada desde ella, aunque sea con carácter general, o que lo esté en leyes cualificadas, y no en meras leyes ordinarias.

Asentado esto, lo que se propone a continuación es analizar más detenidamente como opera la independencia en los diferentes ámbitos implicados. Para ello partamos otra vez de lo que nos dice la Comisión de Venecia: se trata de conseguir un sistema de apelación efectivo. Este sistema de apelación en primera instancia tendrá lugar ante la Comisión Electoral, ante la administración electoral en su conjunto, y la apelación final ha de ser posible ante tribunales de justicia. En relación con los últimos, distingue la posibilidad de que sean tribunales ordinarios, especiales o constitucionales.

Aunque lo tratemos por separado, por parte de la Comisión de Venecia, hay ciertos planteamientos comunes a comisiones electorales y tribunales como, por ejemplo, una garantía en cuanto a la estabilidad y a la composición plural de dichos órganos.

En cuanto a las Comisiones electorales, la Comisión nos dice que tales órganos han de tener carácter permanente, entendiendo la estabilidad como un criterio que ayuda a la independencia. Respecto a la composición, distingue entre los tipos de miembros que dichos órganos deben incluir y los que es aconsejable que incluyan. En este sentido, para la Comisión de Venecia entre sus componentes debe haber al menos algún miembro de la Judicatura, criterio que constituye una forma más de reforzar la independencia de dicho órgano imparcial (así ocurre en la Junta Electoral Central de España, donde los miembros judiciales son mayoría). También ha de haber representantes de los partidos políticos que estén presentes en el Parlamento y que sean miembros cualificados en los temas de derecho electoral; es decir, no se trata de la presencia de meros representantes de los partidos sino normalmente de profesores o expertos propuestos por tales partidos. En cambio, es opcional la presencia de algún representante del Ministerio del interior.

A las anteriores, se añaden garantías en cuanto al funcionamiento y en cuanto a la permanencia en el órgano. En cuanto al funcionamiento, la Comisión de Venecia señala que las decisiones que adopte la Comisión Electoral es bueno que sean por mayoría cualificada o por consenso; respecto a la permanencia en el cargo, se indica que los que lo propusieron no son libres para cesarlos.

La Comisión de Venecia afronta también una serie de problemas que surgen como contraste con dichas recomendaciones. Estos problemas de la práctica en los diferentes estados se refieren al predominio del partido gobernante en dichos órganos, a la politización de sus componentes, o al funcionamiento poco transparente de la institución.

En cuanto a los Tribunales, es muy importante tener presente, en primer lugar, cómo garantizar la independencia en el nombramiento de los magistrados, lo que está vinculado a la garantía de la pluralidad en la composición y, en segundo lugar, cómo garantizar un



estatus y un funcionamiento también independientes de dichos órganos judiciales. Si se trata de órganos judiciales ordinarios, prevalecerá el criterio de selección de los demás órganos de la judicatura, normalmente a través de criterios de mérito y capacidad en la promoción de jueces profesionales. Dicha selección corresponderá al órgano de gobierno del poder judicial, de ahí las garantías para su elección. Otra cosa es con respecto a órganos de justicia constitucional, para los que la tensión entre legitimidad democrática y funcional está desde su misma creación, como se verá a continuación.

Respecto al nombramiento de los jueces o magistrados, la preocupación de la Comisión de Venecia está en cómo hacer compatible una elección, se dice textualmente, “despolitizada”, con evitar tanto la hegemonía de la mayoría como que la oposición pueda llevar a cabo maniobras obstruccionistas y pueda bloquear dicho proceso de elección.

Si el objetivo señalado es la despolitización de los nombramientos, sin embargo, lo que observamos para concretar dicho objetivo no es tanto una despolitización stricto sensu, como una desgubernamentalización del Tribunal (o del órgano de gobierno del Poder Judicial). En la Comisión de Venecia se habla de despolitizar para aludir a que la mayoría parlamentaria no tenga el monopolio en la designación de los magistrados. Para esto se prevén mecanismos que procuren un consenso interpartidista en sede parlamentaria, lo que se alcanza con mayorías políticas cualificadas (dos tercios, tres quintos) en la designación. Un problema en este punto puede surgir cuando la mayoría tiene suficiente fuerza parlamentaria para que pueda ocupar todos los puestos, sin tener que negociar con la oposición. Al respecto, se advierte que el consenso es sustantivo, y debe incorporar a la minoría u oposición. Para evitar la hegemonía del bloque mayoritario o dificultarla al menos, se detallan una serie de soluciones por parte de la Comisión de Venecia. En primer lugar, prever la elección a través de un sistema que garantice la representación proporcional o por cuotas entre los partidos políticos; de esta manera una cuota de los miembros corresponderá a los partidos de la oposición. En segundo lugar, que la oposición tenga un cierto control sobre el proceso de selección de candidatos, como, por ejemplo, que la presidencia de la Comisión de Nombramientos esté en manos de algún diputado de la oposición.

En estos casos no estamos hablando de despolitizar la institución, en sentido estricto, sino de desgubernamentalizarla, de garantizar un mayor pluralismo en la composición del órgano. La verdadera despolitización opera a través de otros mecanismos que también están citados por la Comisión de Venecia; por ejemplo, la intervención en el nombramiento de los jueces de otros actores procedentes de instancias neutrales, diferentes de los

partidos. Se alude a la sociedad civil o a organizaciones profesionales (abogados, académicos). En el caso de los órganos de gobierno del Poder Judicial, la Comisión insiste en una composición plural, en la que los jueces elijan la mayoría de los miembros del órgano y el Parlamento, con criterios de pluralidad, el resto.

Otro problema surge cuando la oposición actúa con una lógica de bloqueo e impide, con sus votos, la renovación del órgano judicial o de gobierno de la judicatura. La Comisión de Venecia nos ofrece como mecanismo de antibloqueo no tanto reducir la mayoría exigida (a mayoría simple o absoluta, por ejemplo), lo que supondría dejar en última instancia en manos de la mayoría la elección. Así, esta no tendría aliciente para pactar con la oposición, sabedora que, en segunda o tercera vuelta, se reduce la mayoría requerida y está a su alcance el nombramiento. Es esta, por tanto, una falsa solución al problema del bloqueo. Al contrario, una buena solución pasa por involucrar en el nombramiento a otros órganos neutrales, a otros actores políticos; por ejemplo, entre estos otros órganos políticos la Comisión cita, y esto sirve en sistemas parlamentarios, al Presidente de la República cuando se trata de un Presidente que tiene unas funciones simbólicas o arbitrales; no es el caso obviamente de un sistema presidencial.

En segundo lugar, existen una serie de garantías con respecto a la forma de operar del Tribunal, o las garantías institucionales de la independencia, que versan sobre las experiencias y las cualidades requeridas a los magistrados de la institución. Nos encontramos con una serie de garantías que pasan por el mantenimiento de la transparencia del proceso de elección y por asegurar un alto nivel profesional y una alta cualificación a los jueces que han de integrar el Tribunal.

Cuando se trata de la elección de jueces constitucionales, la Comisión señala, por un lado, que es bueno que haya en el órgano de justicia constitucional jueces ordinarios, porque están acostumbrados a un razonamiento judicial y tienen también un bagaje independiente que les da su estatus de juez. Por otro lado, se dice también que es bueno que haya otros juristas, como profesores de derecho, que pueden también aportar una mayor riqueza en la interpretación de las normas y un mayor conocimiento teórico y de derecho comparado. En este punto se recomienda que, aparte de juristas, pueda elegirse como jueces a personas con otra formación, y esto en materia electoral evidentemente pone sobre la mesa si los politólogos pueden estar o no en el órgano jurisdiccional. En mi opinión ello es discutible, pues la función es jurisdiccional, para lo que se requiere un conocimiento técnico que solo los juristas poseen con el nivel adecuado. Diferente es el caso de las administraciones electorales. En cualquier caso, la designación de juristas no jueces suele

estar relacionada con los órganos que participan en la elección de los jueces constitucionales y que participen en la elección otros poderes del Estado (Parlamento y Gobierno). En lugar de jueces, estos órganos normalmente eligen a otros juristas.

Hay otros criterios que ayudan a completar los criterios de selección, como que haya competencia entre candidatos, y que puedan exponer sus méritos y que puedan discutirlos ante la comisión parlamentaria correspondiente y de forma pública. El régimen de incompatibilidades de los jueces también es importante. La dedicación en exclusiva es garantía de imparcialidad como también lo es el periodo de mandato y evitar que coincida con el mandato de los Parlamentos. Por ello se prefieren periodos largos, a veces con mandato hasta la jubilación, que se evite en todo caso la reelección así como la destitución por órganos externos. La elección del Presidente por parte de los propios miembros del Tribunal es otra garantía de la independencia. Finalmente, la Comisión de Venecia llama la atención sobre una serie de aspectos que también pueden contribuir a incrementar la independencia en el funcionamiento del órgano judicial como son, por ejemplo, que no se prevean recursos por propia iniciativa, o que haya transparencia del sueldo.

## *5. Conclusión*

En las páginas anteriores se ha tratado de sintetizar qué es la independencia judicial y cómo se cumple dicha independencia por parte de los órganos de justicia electoral, particularmente los de última instancia o de jurisdicción nacional, en los que la independencia es plena, pero también por parte de los órganos administrativos y de las comisiones electorales que participan en la organización y supervisan el proceso electoral. A estos últimos son aplicables algunos de los requisitos de la independencia e imparcialidad, por lo que se pueden establecer ciertos paralelismos con la independencia judicial. Obviamente las garantías se incrementan cuando hablamos de órganos judiciales. De ahí la importancia de que sean órganos judiciales los que tengan la última palabra en la supervisión del proceso electoral, porque están dotados de toda una serie de garantías, entre las que la independencia ocupa un lugar preferente.

Hemos podido ver como la Comisión de Venecia ha ido ofreciendo una serie de estándares, muchas veces fruto de buenas prácticas en materia electoral, y otras como lecciones sacadas de otras tantas malas prácticas. En todo caso, constatamos como cada vez más los Estados van adoptando niveles de independencia más exigentes y comparables entre sí. A la vez, se asume la necesidad de proseguir, a través de reformas

legislativas, con este tipo de medidas propuestas. Es bueno tener tales recomendaciones como criterios o estándares que es positivo observar. Sabemos que la naturaleza humana, la presión de los políticos y de otros actores siempre estará presente y forma parte de la realidad, pero ante esta realidad la afirmación de unas normas claras en materia electoral es necesaria, así como la presencia de un poder judicial independiente que vele por su cumplimiento y revise las actuaciones disputadas será la mejor forma para conseguir que la disociación entre realidad y norma tienda a disminuir.

Acabamos como empezábamos estas líneas: no se trata de predicar la independencia por la independencia; esta pretende preservar un proceso electoral con todas las garantías y el pleno ejercicio de los derechos de sufragio. Ello es condición sine qua non para una democracia efectiva, que no puede ser sino una democracia sometida al estado de derecho, es decir, una democracia constitucional.

## **La transparencia del contencioso electoral: qué requisitos se derivan a la luz de los estándares en materia internacional**

Ana Teresa Medel García

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Justicia Abierta en materia electoral. 3. Requisitos indispensables para una justicia electoral transparente, sólida y legítima. 4. Justicia electoral transparente, colaborativa y participativa. 5. Aseveraciones finales

### *1. Introducción*

Si la justicia electoral garantiza transparencia en su actuar, está garantizando también el derecho humano a la información. En los últimos años, el acceso a la información se ha consolidado como elemento indisoluble a todo Estado democrático. Desde la visión de la Justicia Abierta, la transparencia asume un papel protagónico que conlleva a una permanente -y cada vez más inmediata- rendición de cuentas para la ciudadanía, la cual opta generalmente por un mecanismo bidireccional de comunicación en el que las actividades de las autoridades gubernamentales están al alcance de un *click* o de un *link*.

El modelo de Justicia Abierta se acuñó como una oportunidad para que de manera transparente, participativa y colaborativa se satisfagan las necesidades específicas de todas las partes<sup>1</sup>. Merece la pena analizar dicho concepto en materia contenciosa electoral, pues se trata de una rama de la justicia que resuelve controversias sobre el ejercicio de los derechos políticos y electorales incluidos -por decir lo menos- el derecho a votar y a ser votada, así como el respeto a la voluntad popular.

¿Cuáles son los principios mínimos que las autoridades judiciales electorales deben respetar para garantizar un ejercicio transparente de su actuar? ¿Cómo lograr que la transparencia en la justicia electoral sea colaborativa y participativa con las y los actores involucrados, y con la ciudadanía en general? ¿Cuál es la importancia del uso de las tecnologías de la información en esta atmósfera? Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es posible interpretar diversas fuentes de *soft* y *hard law* que aportan

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 7 de enero de 2019, "Peter Sharp, experto en justicia abierta. Red de Planificación para el Desarrollo ILPES/AECID", disponible en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=nQyU5oFPnyc&feature=youtu.be>

líneas directrices sobre los estándares mínimos que deben configurarse, para entonces, hablar de una justicia electoral transparente.

El presente ensayo busca analizar los principales instrumentos internacionales, e identificar elementos comunes que a las autoridades encargadas de resolver disputas electorales les corresponde garantizar para lograr una *justicia abierta*, esencialmente transparente y que participe en la construcción de la confianza ciudadana.

## 2. La Justicia Abierta en materia electoral

Autores y especialistas electorales coinciden en que, tradicionalmente, el poder judicial es concebido como un poder del Estado con estructura hermética y lejano de la sociedad; más aún, que se trata de un sistema de procedimientos cerrados, verticales y poco transparentes cuyas resoluciones son lenguaje de desconocimiento popular. Esta barrera cultural no hace sino aumentar la brecha entre la persona juzgada y la institución; entre el acceso a la justicia y la obligación del Estado de garantizarla.

Peter Sharp afirma que, en la actualidad, las personas que acceden a la justicia aspiran a procesos diferentes: más participativos y transparentes. Por su parte, Alemanno y Stefan<sup>2</sup> sostienen que un componente muy importante del principio de apertura es la transparencia, cuya manifestación más concreta es el derecho al acceso a documentos, lo cual ha sido materializado con el desarrollo de marcos normativos sobre acceso a la información.

Así, resulta indiscutible la urgencia de romper con la connotación negativa del acceso a la información como símbolo de la pérdida del poder. Amén de que uno de los valores y principios del poder judicial que fomentan el Estado de derecho es la transparencia<sup>3</sup>, se trata de un concepto que rige los nuevos modelos de gestión gubernamental, que son reconocidos y promovidos por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, configurando así la agenda internacional y marcos regulatorios internos especializados.

Traducido esto a la materia contenciosa electoral, la Justicia Abierta es un modelo de gobernanza en la impartición y la gestión de la justicia que encuentra en la transparencia a uno de sus pilares. ¿Cómo resuelven las y los juzgadores electorales? ¿cuáles son sus fundamentos? Por su naturaleza, la justicia electoral cada vez genera más interés en la

---

<sup>2</sup> A. Alemanno, O.A. Stefan, *Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo*, en *Common Market Law Review*, Vol. 51, No. 1, 2014.

<sup>3</sup> J.L. Vargas Valdez, *Independence of the Judiciary, the role of constitutional courts*, 2019, disponible en Internet: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2019\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2019)020-e)

ciudadanía, puesto que se resuelven los derechos políticos y electorales que delinear el rumbo de un Estado, principalmente en su configuración ejecutiva y legislativa. Las personas tienen el derecho de conocer estas respuestas bajo un esquema de acceso a la información que cumpla los siguientes elementos: se presenta en formato abierto, es procesable, accesible a través de herramientas tecnológicas, y es comprensible.

La Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contempla en el objetivo #16 dos metas que urgen la necesidad de crear instituciones a todos los niveles eficaces y transparentes que rindan cuentas y garantizar el acceso público a la información de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

En la *praxis* de estas metas, existen dos instrumentos base que se pueden aplicar para la transparencia en materia contenciosa electoral:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en el artículo 19 enuncia que todo individuo tiene derecho de recibir y difundir informaciones y opiniones; y
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dentro del artículo 19 garantiza el derecho de acceso a la información con sus limitantes debidamente establecidas por ley.

Otros instrumentos aplicables son:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce la libertad de información en su artículo 13;
- El Convenio Europeo de Derechos Humanos sostiene en el artículo 6 que la sentencia debe ser pronunciada públicamente, con sus limitaciones, mientras que el artículo 10 garantiza el derecho de acceso a la información;
- La Declaración Conjunta de la Alianza para el Gobierno Abierto denominada “Gobierno abierto para la implementación de la agenda 2030” que promueve un Estado de derecho consistente con los estándares internacionales y conforme al ODS #16, en cuyo marco se promueve la transparencia; y
- Estudios y opiniones de la Comisión de Venecia.

Como puede verse, estos instrumentos delimitan la transparencia en tres niveles: obligaciones de transparencia del Estado como sujeto obligado; transparencia por solicitudes de información, y transparencia proactiva. En materia contenciosa electoral, se pueden dimensionar estos tres niveles en dos supuestos: el primero de ellos durante la administración de justicia electoral, mientras que el segundo de ellos en un contexto más allá de su labor como árbitro especializado.

### *3. Requisitos indispensables para una justicia electoral transparente, sólida y legítima*

Antes de iniciar con requisitos extraídos de instrumentos internacionales y especialistas en el campo, quisiera enfatizar que para lograr una efectiva implementación de cualquier principio que transparente la deliberación de justicia electoral, debe romperse con la barrera cultural, especialmente en la región latinoamericana. Abrir al poder judicial electoral es una decisión que conlleva voluntad política y la implementación de campañas exhaustivas de cultura jurídica. Como sostiene Nava Gomar, debe haber la percepción de que existe justicia en las determinaciones de la ciudadanía, lo cual implica al menos dos dimensiones de garantía: la de justicia y la institucional de transparencia y publicidad.

Algunos requisitos indispensables para una justicia electoral transparente, sólida y legítima son los siguientes:

- Integrar el enfoque de derechos humanos que dé cumplimiento con la normativa sobre acceso a la información pública;
- Garantizar la adhesión al derecho vigente de fuente constitucional y convencional tanto en su dimensión procesal como sustantiva (este último punto especialmente sobre el respeto a los derechos humanos y a los principios fundamentales);
- Garantizar procedimientos de distribución de los casos recibidos por las y los juzgadores que sean transparentes y persigan criterios objetivos;
- Garantizar la máxima publicidad y tramitación transparente de cada caso, como elemento disuasivo de presiones externas sobre las decisiones judiciales;
- La búsqueda de la verdad como fundamento de toda actuación procesal;
- Aplicar el principio *pro homine* en todas las decisiones;
- Impartir justicia electoral con un lenguaje ciudadano, más claro y sencillo;
- Impulsar permanentemente el uso de medios de comunicación y redes sociales como mecanismo de divulgación de su actuar;
- Profundizar el acercamiento con las partes interesadas, academia, sociedad civil y ciudadanía en general, pugnando por un diálogo abierto que permita conocer, de primera mano, las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía;
- Participar a las partes interesadas del proceso de impartición de justicia electoral, con sus limitaciones en los términos señalados por los instrumentos internacionales;
- Garantizar métodos transparentes y apegados al Derecho en la designación, permanencia, revocación y rotación de juzgadores, a fin de legitimar su actuar y reducir la desconfianza en sus resoluciones;



- Garantizar la rendición de cuentas periódica y efectiva;
- Garantizar autonomía presupuestal.

Además de estos requisitos mínimos, existen otras buenas prácticas que pueden aportar en esta labor:

- Las Misiones de Observación Electoral cuentan ya con un componente sobre justicia electoral. Experiencias como las de la Organización de los Estados Americanos y la Unión Interamericana de Organismos Electorales subrayan la importancia de conocer, desde una perspectiva comparada internacional, los pormenores de las decisiones tomadas por las autoridades que administran la justicia electoral. Si embargo, merece la pena enfatizar en que estas buenas prácticas pueden extenderse a periodos entre elecciones, a fin de conocer detalladamente los criterios que utilizan las y los juzgadores, las tesis y jurisprudencias en la materia, así como la aplicación del control de convencionalidad cuando corresponda.

#### *4. Justicia electoral transparente, colaborativa y participativa*

La democracia se ha globalizado, y con ella todos los procesos asociados como lo es la celebración de elecciones bajo principios universales y la máxima transparencia en cada etapa del proceso electoral, incluyendo la impartición de justicia.

Una vez presentada la lista de los requisitos y buenas prácticas indispensables para consolidar la transparencia en la resolución de disputas electorales, puede concluirse que en las democracias del siglo XXI, no puede concebirse a la transparencia como un elemento aislado, y que necesita de los otros dos componentes de la Justicia Abierta para que el impacto en la ciudadanía y en el goce efectivo de los derechos humanos, y especialmente los electorales, sea real.

En cuando hace a la participación, Sharp sostiene que debe haber un diálogo ciudadano y basado en la transparencia en el que el poder judicial debe crear los canales necesarios para construir conjuntamente un Estado más eficaz y eficiente en la inversión de los recursos públicos.

Por lo que respecta a la colaboración, la justicia electoral debe fomentar la inteligencia colectiva entre todos los actores involucrados.

Así como en el Gobierno Abierto, la Justicia Abierta (y particularmente la transparencia) se apoyan en el uso de las tecnologías de la información. Más allá de los retos que impone el uso cada día más frecuente de estas herramientas digitales, la ciudadanía y las propias

autoridades electorales han descansado gran parte de su estrategia en materia de transparencia en medios electrónicos. Entre las ventajas que ofrece su uso es la inmediatez para el acceso y la difusión de la información pública.

Como ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumple con sus obligaciones en materia de transparencia al poner a disposición del público todas sus sesiones (disponibles en YouTube); además, difunde en sus distintos microsítios, y de manera proactiva, otras actividades que se realizan en su seno, como son aquellas de naturaleza internacional o formativa. Un avance significativo es la disposición de la información en un lenguaje sencillo y accesible, por lo que dispone de distintas opciones de acceso a la información para personas con capacidades diferentes. Mención especial merece la implementación del “juicio en línea”, impulsado en medio de la pandemia por COVID-19 y con el cual la ciudadanía tendrá acceso a la justicia y a la información de su expediente de manera digital.

### *5. Aseveraciones finales*

Es necesario enfatizar en que la complejidad y carga cultural del concepto puede presentar un riesgo para sus alcances. En este sentido, resulta oportuno fomentar foros de alto nivel en el que puedan discutirse los principios y alcances de la transparencia en lo contencioso electoral. En dicho ejercicio, se debe ser claros en que la transparencia no puede verse como un fenómeno aislado, sino que está íntimamente ligada a otros principios como la apertura del poder judicial, a la colaboración interdisciplinaria y la participación ciudadana, estos últimos dos elementos clave de la Justicia Abierta.

También debe tomarse en cuenta el impacto de un buen modelo de Justicia Abierta como factor estructural de la independencia judicial y el combate a la corrupción, especialmente ante un escenario en el que más de dos terceras partes de los países en el mundo son percibidos como corruptos<sup>4</sup>. La tarea no es unilateral, también es vital que la ciudadanía se acerque al poder judicial, para fomentar así una estrategia permanente de puertas abiertas que coadyuve a reducir la desconfianza.

Esto último permite contar con un poder judicial electoral que no sea ajeno a la realidad sociopolítica. En este sentido, debe reconocerse el esfuerzo que a nivel mundial, los órganos electorales responsables de impartir justicia realizaron para intensificar el uso de

---

<sup>4</sup> Índice de Percepción de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional, disponible en Internet: <https://www.transparency.org/es/press/2019-cpi-efforts-stagnate-in-g7>

herramientas tecnológicas a fin de impartir justicia en escenarios desafiantes como lo es la pandemia por COVID-19.

La transición a la e-justicia electoral debe abarcar todas las aristas que conlleva cualquier proceso contencioso, pero también poner al alcance de la ciudadanía información de calidad y de manera permanente en todas las esferas de su actuar.

En todo este camino, vale la pena apoyarse de la cooperación internacional para recuperar mejores prácticas: como se analizó, las Misiones de Observación Electoral desempeñan un papel fundamental en el escrutinio internacional, y de su especialización en materia de transparencia judicial electoral dependerá la implementación de esquemas de mejora continua por parte de las autoridades electorales. Es necesario que estas misiones ejerzan un papel más proactivo y que, respetando la soberanía de cada Estado, incida en una mayor apertura por parte del poder judicial. Pero también debe tenerse en cuenta que existen más iniciativas en favor de la Justicia Abierta, como el proyecto *Open Government Partnership (OGP)*. Lo esencial es, como se mencionó al inicio del texto, contar con voluntad política y abrir a la figura estatal a nuevos esquemas de colaboración.

Finalmente, considero que lograr transparencia en la administración de justicia electoral es un esfuerzo que requiere la participación de distintas ciencias más allá del Derecho.



## **La irreductibilidad salarial como garantía de la Independencia Judicial de los Tribunales Electorales (caso México)**

César Américo Calvario Enríquez

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *La Independencia Judicial*. 3. *Independencia y autonomía presupuestaria*. 4. *La Independencia Judicial en México*. 5. *La reducción salarial de las y los juzgadores como medida que atenta contra la Independencia Judicial*. 6. *Conclusiones*

### *1. Introducción*

Hablar de “*Independencia Judicial*” es lo de hoy. Lo mismo en una charla de café que en un foro especializado, ya sea a nivel local (en los distintos países) o bien ante instancias internacionales.

Pero entender la Independencia Judicial de los Tribunales especializados en materia electoral lleva un poco más de tiempo, y esfuerzo; ya bien por su no tan lejana aparición en la vida pública, que plantea una constante transformación de las reglas que rigen su actuar y, por ende, les imprime características particulares, ya por la dinámica político-jurídica, o jurídico-política, que define su papel dentro de un Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En cualquier caso, dichos órganos jurisdiccionales son, actualmente, lo que desde la perspectiva académica algunos denominan “*guardianes de la democracia*”, referentes para el análisis, estudio y producción de experiencias, como de criterios jurisprudenciales, sin duda, tanto en Europa como en el resto del mundo, particularmente en Latinoamérica.

Sin embargo, tales instituciones no se encuentran libres de presiones provenientes de otros Poderes del Estado, en tanto que sus decisiones llegan a producir afectaciones a intereses, sea políticos, económicos, incluso personales, tratándose de quienes pretenden acceder al poder político.

Tales presiones se han apreciado recientemente a lo largo del mundo, traducidas en el establecimiento de sueldos bajos para las y los juzgadores; retención de salarios; procedimientos de cese sin justificación; traslados de domicilio; fijación de controles para permanecer en el cargo, por citar algunas.

En este aspecto, con independencia de que existen diversos tipos de presiones y atentados a la Independencia Judicial de los órganos jurisdiccionales encargados de la

impartición de justicia en materia electoral, en el presente trabajo pretendo centrarme en el tema de una de esas presiones externas, siguiendo la línea temática de *cómo garantizan los Estados la independencia de la justicia electoral*, consistente en la reducción de las percepciones de las y los juzgadores, así como de sus colaboradores y colaboradoras, en el caso mexicano, con la pretensión de evidenciar la importancia que reviste garantizar la irreductibilidad de las percepciones de las y los impartidores de justicia, así como de quienes colaboramos con ellos en dicha función jurisdiccional.

Ello, porque actualmente el Poder Judicial de la Federación mexicano resiente una fuerte presión e intento de vulneración al principio constitucional de Independencia Judicial, a partir de la pretendida reducción salarial, por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con motivo de una postura política del titular del primero de ellos; situación que implica al Tribunal Electoral integrante del citado Poder Judicial, y que pone en peligro no sólo su actuación, sino también el principio de división de poderes plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## *2. La Independencia Judicial*

La Independencia Judicial es un concepto multifacético que encuentra una connotación fundamentalmente negativa, lo cual puede traducirse en la *ausencia de injerencias en la labor de administrar justicia*, sea proveniente de otros Poderes, de las partes del proceso, los actores sociales u otros organismos relacionados con esta actividad<sup>1</sup>, ya que es una realidad universalmente reconocida que sólo la existencia de Tribunales imparciales e independientes puede garantizar, en última instancia, el respeto a las leyes y el imperio de la justicia<sup>2</sup>.

Sin embargo, no puede considerarse a la Independencia Judicial como un atributo exclusivo otorgado a un organismo del Estado, sino también como un instrumento exigible a las personas quienes juzgan; pero, además, para aquéllos quienes pueden tener interés en que un determinado asunto o asuntos, eventualmente se resuelvan en un sentido específico.

---

<sup>1</sup> G. Burgos Silva, *¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales*, en *Independencia Judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo? Textos A de aquí y ahora*. Colombia, 2003, p. 13.

<sup>2</sup> N. Lösing, *Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho*, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, año XVII, 2011, p. 415.

De esta forma, la generación de vínculos indebidos que puedan afectar a la Independencia Judicial puede considerarse desde dos planos:

- a. Personal o subjetivo, atribuido a la persona del juzgador o juzgadora; y
- b. Objetivo, que puede concebirse también como independencia institucional, que entiende al Poder Judicial como un sistema.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido estas dos dimensiones, al resolver diversos casos<sup>3</sup>.<sup>4</sup> Al respecto, dicho organismo internacional ha establecido una serie de postulados en torno a la función judicial, entre ellos:

- Los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial.
- Uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces.
- El ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado, tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona de las y los juzgadores.
- La Independencia Judicial tiene como objetivo evitar que el sistema judicial en general, y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función, por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o por miembros integrantes de éstos<sup>4</sup>.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que la Independencia Judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías que hagan posible esta prerrogativa<sup>5</sup>.

Es así como la Corte Interamericana considera que existe una relación directa entre la dimensión institucional de la Independencia Judicial y los derechos de los jueces, en cuanto a las propias prerrogativas contenidas en el principio de Independencia Judicial, las cuales se traducen en los siguientes derechos:

- Acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo: López Lone y otros vs Honduras; Reverón Trujillo vs Venezuela; Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs Venezuela; Tribunal Constitucional vs Perú; Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs Ecuador; Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs Ecuador y Chocrón Chocrón vs Venezuela.

<sup>4</sup> Corte IDH. Caso Reverón Trujillo vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197.

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C, No. 302.

- La inamovilidad en el cargo; y
- La garantía contra presiones externas<sup>6</sup>.

### 3. Independencia y autonomía presupuestaria

En el Informe Sobre la Independencia del Sistema Judicial, parte I: *La Independencia de los Jueces*<sup>7</sup>, adoptado por la Comisión de Venecia en su 82ª reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010), respecto de la remuneración de los jueces se dispuso que, según la Recomendación (94)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, “*la remuneración (de los jueces) debería estar garantizada por la ley (principio I.2b.ii) y debería ser proporcional a la dignidad de su profesión y a las responsabilidades que se asumen*” (principio III.I.b).

Se añadió que una remuneración satisfactoria es indispensable para proteger a los jueces contra injerencias externas indebidas. Por supuesto, el nivel de la remuneración debería establecerse teniendo en cuenta las condiciones sociales del país de que se trate, así como el nivel de remuneración de los funcionarios de más alto nivel.

En resumen, la Comisión de Venecia consideró que la ley debería garantizar a los jueces un nivel de remuneración que esté conforme con la dignidad de su cargo y el alcance de sus funciones; circunstancia que de igual forma debe hacerse extensiva a los operadores de justicia, como son los secretarios y demás funcionarios judiciales integrantes del Poder Judicial de un Estado.

Por su parte, respecto al presupuesto del Poder Judicial, la referida Comisión dispuso que, con el fin de mantener la independencia del sistema judicial a corto y largo plazo, es indispensable proporcionar los recursos suficientes para que los Tribunales y los jueces puedan respetar las normas establecidas en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en las Constituciones nacionales, y desempeñar sus funciones con la integridad y eficiencia necesarias, para que la población confíe en la justicia y en el Estado de Derecho. Para evaluar las necesidades en materia de financiación, se dijo, es preciso considerar los recursos que deberían proporcionarse al Sistema judicial, con el fin de satisfacer las exigencias y ser reconocido como Poder independiente.

---

<sup>6</sup> Ibid. p. 191.



Agregó que el Estado tiene la obligación de asignar recursos financieros suficientes al Sistema judicial ya que, incluso en tiempos de crisis, el buen funcionamiento y la independencia de los jueces no deben ponerse en peligro. La financiación de los Tribunales no debe basarse en decisiones discrecionales de los organismos públicos, sino en criterios objetivos y transparentes que garanticen su estabilidad.

#### *4. La Independencia Judicial en México*

En México la Independencia Judicial constituye un principio básico reconocido tanto en la Constitución General de la República como en diversos instrumentos internacionales de los cuales el Estado mexicano forma parte, lo que constituye el bloque de constitucionalidad y convencionalidad que le garantiza. Al respecto, debe precisarse que dicho principio se encuentra vinculado con la aparición y el desarrollo del Estado de Derecho; es decir, aquella forma de Estado en que las relaciones entre gobernantes y gobernados no son determinadas por la sola fuerza, sino que están reguladas por genuinas normas jurídicas. De ahí que la Independencia Judicial sea uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho y el núcleo duro e indiscutido de su significado jurídico-político.

De esta forma, la idea de la independencia del Poder Judicial nace con el concepto mismo de la Institución, y aparece como antítesis del poder absolutista en el antiguo régimen totalitario, siendo incorporada al constitucionalismo liberal como un elemento fundamental en la vida democrática de un verdadero Estado de Derecho, que implica el respeto a los derechos humanos, el principio de división de poderes, la Independencia Judicial y la seguridad jurídica, como elementos indisolubles de la democracia real y estructura funcional de la República Mexicana.

Ahora, como se apuntó previamente, al hablar del principio de independencia desde su dimensión institucional o de sistema (objetiva), debe establecerse que, en relación con el Poder Judicial, ésta se traduce en la ausencia de presiones externas respecto de los otros Poderes del Estado.

En esta línea, se presenta como premisa inexcusable del Estado Democrático de Derecho establecer sistemas o mecanismos con los que se garantice el principio de Independencia Judicial, como lo es el de remuneración de los juzgadores y juzgadoras, así como de sus colaboradores.

Para ello, se debe garantizar en las leyes secundarias la permanencia en el cargo de los operadores de justicia por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así

como su salario, prestaciones, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

Dicha garantía de Independencia Judicial se recoge internacionalmente en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en tanto que en el diverso 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos se establece el derecho de toda persona a ser oída por un Tribunal independiente.

Al respecto, en la sentencia del caso del *Tribunal Constitucional vs Perú*, de 31 de enero de 2001, la Corte Interamericana sostuvo que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces y operadores, como en el caso somos los secretarios y demás colaboradores de un Juzgado o Tribunal y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución.

En esa ocasión, ese órgano jurisdiccional regional citó los *Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura*<sup>8</sup>, en cuyo numeral 1 se establece que:

*La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.*

En el mismo precedente, la Corte Interamericana destacó la necesidad de que se garantizara la independencia de cualquier juez y sus operadores jurídicos, especialmente la del juez constitucional, lo que implica a los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento, y se remitió a lo señalado por la Corte Europea, en cuanto a que la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas<sup>9</sup>.

En consonancia con lo antedicho, en el artículo 17, párrafo sexto, de la Constitución Federal mexicana se establece que “*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*”

---

<sup>8</sup> Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32, de 29 de noviembre de 1985; y 40/146, de 13 de diciembre de 1985.

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional vs Perú, sentencia de 31 de enero de 2001. Párr.75.

Ahora bien, sentado lo anterior, resulta menester destacar que, de conformidad con lo dispuesto en el diverso artículo 40, de la propia Carta Magna, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal; y que conforme a lo preceptuado en el 49, del citado ordenamiento fundamental, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, principio doctrinariamente reconocido como de "*División de Poderes*".

Por su parte, en el artículo 41, párrafo segundo, de la propia Constitución, se establece que los dos primeros Poderes deben renovarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en tanto que en el caso del Poder Judicial no se contempla esta forma de elección de sus miembros, sino que se establece una forma específica, regulada por la carrera judicial, la cual se rige, conforme a lo dispuesto en el artículo 100, octavo párrafo, del propio ordenamiento fundamental, por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, lo que de suyo permite establecer una primera diferencia en la lógica considerada por el Constituyente en la conformación de cada uno de los Poderes de la Unión, pues mientras que la integración del Legislativo y Ejecutivo se efectúa a través de sistemas de elecciones, el Judicial requiere el seguimiento de una carrera judicial, que implica cumplir con un rango de idoneidad y capacidad técnica en el cargo.

Ahora, en relación con el diseño constitucional del Poder Judicial de la Federación, el Constituyente consideró establecer en el artículo 94 de la Carta Magna, en lo que al presente trabajo interesa, lo siguiente:

a. El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito; y

b., La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo, lo que constituye el denominado principio de Irreductibilidad Salarial.

Esta prerrogativa tiene un objetivo principal, que se centra en cumplir con el derecho fundamental tutelado en el artículo 17 constitucional, en cuanto a que la impartición de justicia se efectúe por Tribunales imparciales e independientes, exigencia prevista también en el orden internacional, ya que como se apuntó previamente, así se establece en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en el 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

*5. La reducción salarial de las y los juzgadores como medida que atenta contra la Independencia Judicial*

El 24 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformó el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya fracción II se estableció que ningún servidor público podría recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

De igual forma, en el artículo Tercero transitorio de dicha reforma se previó que las retribuciones nominales que recibieran las y los Magistrados y Jueces que estuvieran en funciones, se mantendrían durante el tiempo que durara su encargo.

No obstante, a pesar de las reglas establecidas en el citado artículo transitorio, el 5 de noviembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adicionó un capítulo al Código Penal Federal, a fin de establecer el delito de remuneración ilícita.

En el artículo 6 de la citada Ley de Remuneraciones se establece que:

- a. Ningún servidor público recibirá una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación (fracción I); y
- b. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico (fracción II).

Por lo que hace al Código Penal Federal, se le adicionó un Capítulo V Bis al Título Décimo, Libro Segundo, con la denominación “*Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos*”, específicamente los artículos 217 Bis (sic) y 217 Ter, a fin de “*castigar*” a todo aquel servidor público que, por un lado, autorice el pago de alguna remuneración -en cualquiera de los supuestos a que se refiere la norma- y, por otro, al servidor que reciba un pago “*indebido*” relacionado con esos supuestos, sin hacer el reporte de dicha entrega, y bajo las excepciones que el propio precepto contempla.

Al respecto, considero que se está ante una norma estigmatizadora, pues aunque en los artículos 5o; 123 y otros de la Constitución Federal se establece que el trabajo es un elemento que dignifica al ser humano, en el actual panorama legal la remuneración de los

impartidores de justicia en materia electoral, en tanto servidores públicos, podría considerarse “*ilícita*”, cuando -hipotéticamente hablando- rebase un parámetro irracional, ilegal e injustificado, al suponer que el presidente de la República es el funcionario público que más debe ganar, siendo que para ocupar dicho cargo no se requiere de preparación académica alguna, como se desprende de los requisitos legales atinentes, mientras que para pertenecer a la carrera judicial sí.

Ello implica, en teoría, que cualquiera de las personas que pertenecemos a la carrera judicial podamos tener mayor preparación académica que el presidente de la República; no obstante, el producto de nuestro trabajo ha sido penalizado, estigmatizado, por una ley evidentemente inconstitucional.

Aunado a lo anterior, el 11 de septiembre de 2018 se presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley de Austeridad Republicana<sup>10</sup>, que busca suprimir ciertas prestaciones y percepciones a juzgadores y juzgadas, entre otros servidores públicos, como el seguro de separación individualizado, fondos de ahorro y seguro de gastos médicos mayores, entre otros.

Mención especial merece la diversa iniciativa para reformar la Constitución Federal, publicada el 23 de octubre de ese año<sup>11</sup>, con la que se pretende eliminar el párrafo décimo primero del artículo 94, en donde se contiene el principio de irreductibilidad de emolumentos de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Cabe señalar que las reformas legales antes enunciadas han sido controvertidas por un gran número de funcionarios judiciales, desde actuarios, secretarios, hasta Jueces y Magistrados, a través del Juicio de Amparo previsto en el artículo 107 de la Carta Magna, obteniéndose en muchos de los procedimientos la suspensión del acto reclamado, en tanto se resuelve el fondo de las pretensiones.

Así también, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene pendiente pronunciarse respecto de la constitucionalidad de dichas reformas legales.

A manera de corolario, debo decir que actualmente se desarrolla en México un proceso electoral en el que se elegirán 300 diputados federales de Mayoría Relativa y 200 de Representación Proporcional, para un total de 500 legisladores que integran la Cámara de Diputados Federal; 15 Gubernaturas, 30 Congresos estatales; y 1,900 Ayuntamientos y juntas municipales. Se prevé la participación de 94 millones 800 mil ciudadanas y ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, para lo que será necesaria la instalación de al

---

<sup>10</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180911-II.html>

<sup>11</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181023-II.html#Iniciativa16>

menos 161 mil casillas a lo largo y ancho del país, así como la contratación de más de 50 mil supervisores y capacitadores electorales.

Dicho proceso electivo es organizado por el Instituto Nacional Electoral, en coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales de cada entidad federativa, y garantizado durante todas sus etapas por los Tribunales Electorales locales y, en última instancia, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, como puede advertirse, la tarea encomendada a los “*Guardianes de la democracia*” mexicana no es menor, ya que implica largas jornadas de trabajo para sus integrantes, lo que combinado con las actuales condiciones sanitarias a nivel mundial por el tema del virus COVID-19, implicará un esfuerzo inusitado, por lo que las amenazas a la Independencia Judicial de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, como del resto de Juzgados y Tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación, merece atención prioritaria, en tanto que lo que se encuentra en juego, amén de la condición personal y el proyecto de vida de quienes integramos dichos órganos jurisdiccionales, es la propia Democracia.

## 6. Conclusiones

1. La Independencia Judicial es una garantía del derecho humano al debido proceso; por ende, la prohibición de disminuir las remuneraciones de las y los juzgadores en materia electoral durante su encargo constituye, a su vez, una garantía del citado derecho humano que, además, debe reforzarse contra presiones externas.

2. Dicho principio constitucional no está a la libre disposición del legislador ordinario, ya que el Constituyente mexicano impuso referentes, mecanismos, parámetros, facultades y otros elementos jurídicos y normativos que ya forman parte de la independencia misma del Poder Judicial, y que gozan de una presunción de necesaria permanencia.

3. El establecimiento de un diseño de reducción salarial, a partir del salario asignado al presidente de la República, y la consecuencia inminente de que ello ocurra de la misma manera respecto de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del Tribunal Electoral, se encuentra encaminado a trastocar el Estado de Derecho de la sociedad mexicana, al limitar la autonomía e Independencia Judicial, como parte de una política de organización gubernamental.

4. Si bien la voluntad democrática del pueblo mexicano, externado en las urnas en 2018, pudiera comprender el principio proclamado por el movimiento ganador, denominado “*austeridad republicana*”; lo cierto es que las recientes reformas legales instauradas en el

país vulneran el principio de Independencia Judicial, puesto que implican una injerencia indebida en las retribuciones otorgadas a los funcionarios que conforman el Poder Judicial de la Federación y, por ende, del Tribunal Electoral encargado de la impartición de justicia en la materia, dentro y fuera de los procesos electivos tendentes a renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a nivel federal y estatal.





## ¿Cómo garantizan los Estados la independencia de la justicia electoral?

Johanna Madeleine Dahlstein

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Respuestas por parte de los Estados. 3.1. Exceso de alcance ejecutivo. 3.2. Autonomía financiera del poder judicial. 3.3. Acceso a la justicia. 4. Análisis. 5. Conclusión

### 1. Introducción

Entre los retos que la COVID-19 ha planteado a los Estados del mundo, resaltan las violaciones de los derechos humanos y políticos. Ante la contingencia, los Estados que han decidido implementar restricciones al orden constitucional, corren el riesgo de debilitar el papel del poder judicial, y en muchos casos, los esfuerzos sanitarios y sociales han impactado negativamente la impartición de justicia<sup>1</sup>. A medida que los Estados han reasignado los recursos de la judicatura, su capacidad y eficacia en la impartición de justicia han disminuido, y se ha puesto en tela de juicio la independencia judicial<sup>2</sup>.

Esto ha resultado preocupante desde una perspectiva electoral; desde la postergación de los procesos electorales y el ejercicio de los derechos políticos-electorales, hasta el acceso a la justicia y la adecuación de procedimientos internos de las autoridades jurisdiccionales-electorales. Por ende, se cuestiona la estabilidad actual de las instituciones democráticas, inclusive la del poder judicial. Este ensayo abarcará la pregunta *¿cómo garantizan los Estados la independencia de la justicia electoral?*, visto desde la experiencia latinoamericana de la crisis sanitaria mundial.

### 2. Antecedentes

Los *Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura* establecen que el poder judicial debe actuar libre de presión e influencias externas, sean directas o indirectas<sup>3</sup>. El primer principio de este documento declara que los Estados deben asegurar que la

---

<sup>1</sup> J. Igreja Matos, *Acceso a la justicia en tiempos de cuarentena*, Organización de las Naciones Unidas, 2020.

<sup>2</sup> J. Chávez, M. Jean-Baptiste, M. Gomes, L. McIntosh, *Justice in the Time of COVID-19*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal, 2020.

<sup>3</sup> Principios 2, 3 y 4 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, Organización de las Naciones Unidas, 1985.

independencia judicial sea proclamada en sus Constituciones, además de ser respetada por todas las instituciones del país y garantizada en la práctica. Siendo un eje central del Estado de Derecho y de la buena gobernanza democrática, la independencia judicial es indispensable para la impartición de la justicia electoral<sup>4</sup>.

La justicia electoral protege la legalidad de los procesos electorales y los derechos políticos de la ciudadanía<sup>5</sup>, a través de mecanismos procesales y recursos jurídicos que aseguran la aplicación del marco legal nacional e internacional del Estado en cuestión. Su finalidad es proteger el derecho a votar y ser votado con base en “la constitucionalidad, y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia, y, en general, justicia de los comicios”<sup>6</sup>.

En los años previos a la pandemia, el *Informe del Estado de la Democracia de IDEA Internacional* reconoció una debilitación general en América Latina de la integridad electoral y la independencia judicial<sup>7</sup>. Durante la crisis actual, todos los Estados de la región han impuesto algún tipo de restricción a los derechos democráticos – y 65% de ellos introdujeron una medida sanitaria que fue interpretada como preocupante desde una perspectiva democrática y de derechos humanos. Simultáneamente, en 70% de los países disminuyeron las labores de las cortes y el acceso a la justicia (definidos como horarios de atención al público, resolución de asuntos o cierre completo de las instalaciones, entre otros) debido al confinamiento<sup>8</sup>.

Aunque dos terceras partes de los países latinoamericanos que declararon un estado de emergencia definieron la fecha límite de éste, las fechas originales han sido extendidas<sup>9</sup>. Ha entrado en discusión la duración de las medidas sanitarias o legales implementadas, ya que la gobernanza democrática de los países se ha visto afectada por esta incertidumbre legal. En este sentido, la gran discusión electoral de este año ha sido ¿si aplazar o celebrar las elecciones agendadas para el 2020? De los 75 países que postergaron elecciones nacionales, subnacionales y referéndums en 2020, y de los 95 países que realizaron

---

<sup>4</sup> *Informe sobre la Resolución de Disputas Electorales, Comisión de Venecia, 2020.*

<sup>5</sup> A. Ayoub, A. Ellis, J. Orozco-Henríquez, *Justicia Electoral: el manual de IDEA Internacional, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2013.*

<sup>6</sup> *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJF, 2001, pp. 46.*

<sup>7</sup> *Taking Stock of Regional Democratic Trends in Latin America and the Caribbean Before and During the COVID-19 Pandemic, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2020.*

<sup>8</sup> *América Latina y el Caribe de los Índices del Estado Global de la Democracia, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

votaciones, 15 y 18 de ellos están ubicados en América Latina y el Caribe, respectivamente<sup>10</sup>.

Por lo mismo, se ha cuestionado si el goce de los derechos político-electorales de la ciudadanía ha sido limitado por esta incertidumbre y la expansión del mandato de los poderes ejecutivo y legislativo<sup>11</sup>. Entre los derechos que han sido violados durante la pandemia, se encuentran la libertad de expresión, igualdad de género, acceso a justicia, y el derecho a la privacidad, entre otros. Las tendencias principales han sido relativas a, por ejemplo, el aplazamiento de elecciones, exceso del alcance del poder ejecutivo, menos revisión parlamentaria, cambios repentinos de protocolos de votación y la desafección democrática<sup>12</sup>. De hecho, la participación electoral disminuyó en los países latinoamericanos que celebraron elecciones en el 2020<sup>13</sup>. Siendo esencial para la protección de los derechos políticos, la justicia electoral debe mantener su estabilidad y potencia durante la pandemia. No obstante, por el retroceso de la independencia judicial en la región, el cual debilita la eficacia de la justicia electoral, se destaca la necesidad de contestar la pregunta ¿cómo garantizan los Estados la independencia de la justicia electoral?

### *3. Respuestas por parte de los Estados*

Ante la urgencia de garantizar el buen desempeño de la justicia electoral durante la pandemia, los Estados latinoamericanos han respondido con diversas estrategias para cumplir con sus responsabilidades constitucionales. Considerando los antecedentes presentados anteriormente y los *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales*<sup>14</sup>, esta sección presentará las estrategias desde tres perspectivas: exceso de alcance ejecutivo, autonomía financiera y el acceso a la justicia.

#### *3.1. Exceso de alcance ejecutivo*

---

<sup>10</sup> *Panorama mundial de COVID-19: Impacto en las elecciones, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.*

<sup>11</sup> *Taking Stock of Regional Democratic Trends in Latin America and the Caribbean Before and During the COVID-19 Pandemic, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2020.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Going against the trend: elections with increased voter turnout during the COVID-19 pandemic, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2020.*

<sup>14</sup> *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales – Guía para profesionales, Comisión Internacional de Juristas, 2007.*

La judicatura juega un papel decisivo en asegurar la legalidad, necesidad, proporcionalidad y no-discriminación de medidas de emergencia implementadas por los demás poderes del Estado<sup>15</sup>. Por lo mismo, un poder judicial debilitado por la pandemia técnicamente provocaría menos supervisión judicial y separación de poderes. Esto, a su vez, podría abrir las puertas a más violaciones de los derechos humanos en tiempos de emergencia.

En Argentina, Bahamas, Haití, México y Panamá, donde las judicaturas cuentan con la facultad de examinar medidas extraordinarias del Estado, hasta la fecha, no se han presentado solicitudes de revisión judicial. Sin embargo, el Consejo de Estado de Colombia, quien participa en el sistema de justicia electoral de su país, amplió sus capacidades para ejercer control de legalidad de cualquier decreto administrativo, resolución y otro acto de las autoridades colombianas dentro del marco de la pandemia<sup>16</sup>. Lo mismo aplica a su Corte Constitucional, quien revisa decretos emitidos en situaciones de emergencia automáticamente, y que ha declarado que solamente 6% de ellos fueron inconstitucionales, y por lo mismo, no pudieron ser implementados<sup>17</sup>. Por ejemplo, la Corte determinó que es inconstitucional que el Presidente haya autorizado al Congreso sesionar vía videoconferencia, no por la modalidad en sí, sino por el mismo principio de la separación de poderes<sup>18</sup>.

### *3.2. Autonomía financiera del poder judicial*

Negar recursos financieros adicionales para enfrentar los nuevos desafíos ocasionados por la COVID-19, o reasignar los recursos de la judicatura, han causado ruido en la comunidad electoral.

En Chile, Colombia, Costa Rica, Haití, México y Panamá, las judicaturas no recibieron fondos adicionales para hacer frente a la pandemia. La falta de asignación de recursos adicionales al poder judicial haitiano provocó que una asociación nacional de abogados tuviera que recaudar fondos, para poder financiar materiales de protección sanitaria.

---

<sup>15</sup> *Emergency Measures and COVID-19: guidance*, Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2020.

<sup>16</sup> *Consejo de Estado amplía sus capacidades de control a la administración en el marco de la emergencia por la COVID-19*, Consejo de Estado de Colombia, 2020.

<sup>17</sup> J. Chávez, M. Jean-Baptiste, M. Gomes, L. McIntosh, *Justice in the Time of COVID-19*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal, 2020.

<sup>18</sup> Sentencia C-242/20, *Corte Constitucional de Colombia*, julio 2020.

Simultáneamente, en Argentina, Chile y México, los poderes judiciales suspendieron recursos administrativos o considerados innecesarios para, de esa forma, atender otras necesidades emergentes del Estado (de salud y alivio financiero). Efectivamente, los gobiernos de Costa Rica y México solicitaron a sus respectivas judicaturas regresar fondos de sus presupuestos ya autorizados<sup>19</sup>.

En Paraguay, estableció el Tribunal Superior de Justicia Electoral medidas fiscales y financieras para optimizar el presupuesto del 2020. Por un lado, recortó los viáticos, gastos administrativos y subsidios familiares, y, por otro lado, y tal vez más preocupante, suspendieron un porcentaje de los salarios de su personal por tres meses<sup>20</sup>.

De los 13 países que participaron en el estudio *La Justicia en Tiempos de COVID-19*, únicamente el poder judicial de Trinidad y Tobago recibió fondos adicionales para atender los nuevos retos presentados por la pandemia. En el caso guatemalteco, si bien el Congreso aprobó un préstamo para modernizar la judicatura, estos recursos adicionales no fueron usados para atender los nuevos desafíos, sino que son parte de un plan que fue aprobado previo a la pandemia<sup>21</sup>.

### 3.3. Acceso a la justicia

El gobierno debe asegurar que la ciudadanía tenga acceso a recursos y reparaciones eficaces por violaciones a sus derechos humanos a través de un poder judicial independiente – inclusive cuando el país haya declarado estado de emergencia<sup>22</sup>. Debido a la pandemia, las cortes y tribunales han tenido que repensar su forma de trabajar e impartir justicia, por lo que se ha notado una considerable tendencia de realizar ajustes normativos y procesales<sup>23</sup>.

Frente a la reducción de actividades de estas autoridades, una medida común a la comunidad electoral regional ha sido la suspensión o extensión de plazos y términos judiciales, sin perjuicio en los actores y partes. Esto ha sido el caso de los tribunales

---

<sup>19</sup> J. Chávez, M. Jean-Baptiste, M. Gomes, L. McIntosh, *Justice in the Time of COVID-19*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal, 2020.

<sup>20</sup> Resolución DGAF/Presidencia 357/2020, *Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay*, abril 2020.

<sup>21</sup> J. Chávez, M. Jean-Baptiste, M. Gomes, L. McIntosh, *Justice in the Time of COVID-19*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal, 2020.

<sup>22</sup> Artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Organización de las Naciones Unidas, 1966 y Artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Organización de los Estados Americanos, 1969.

<sup>23</sup> *Justicia Electoral y COVID-19*, Red Mundial de Justicia Electoral.

constitucionales y electorales de, por ejemplo, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay<sup>24</sup>.

Asimismo, nuevas comisiones internas han trabajado activamente con la evaluación de los procedimientos judiciales para adaptar sus prácticas y asegurar un buen desempeño en esta nueva realidad. Unos ejemplos son Argentina, Brasil, Haití y México<sup>25</sup>.

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica digitalizó sus expedientes, e implementó el uso de la firma electrónica, y Colombia, que es el único país en la región donde el Presidente pudo aplicar una medida directamente al poder judicial a través de sus facultades excepcionales, migró sus servicios a la esfera digital<sup>26</sup>.

También, el caso mexicano demuestra cómo la aplicación de nuevas tecnologías ofrece considerables oportunidades a favor de la continuidad de las labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por lo mismo, el acceso a la justicia electoral. Cuatro Acuerdos Generales han resultado en la implementación del juicio en línea, el cual comprende la presentación de una queja, seguimiento de asuntos de forma electrónica, y la celebración de audiencias y sesiones públicas virtuales<sup>27</sup>. Esta herramienta puede ser utilizada para todos los medios de impugnación sobre, por ejemplo, violaciones de derechos políticoelectorales y el aplazamiento de dos procesos electorales en México.

Cabe destacar que, estos acuerdos surgieron posterior a sustanciales críticas sobre las primeras sesiones públicas durante la pandemia que fueron realizadas por correo electrónico. Éstas subrayaron la necesidad de poder deliberar sobre las quejas electorales de forma debida y mantener una buena comunicación con las partes y la ciudadanía, a favor de la transparencia<sup>28</sup>.

#### 4. Análisis

Las medidas y estrategias implementadas por y para las judicaturas dejan diferentes impresiones de qué tan independientes han sido o son durante la pandemia. La variedad de las respuestas al exceso de alcance ejecutivo, mantenimiento de la autonomía financiera y el acceso a la justicia debe ser analizada desde los *Principios Internacionales sobre la*

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> J. Chávez, M. Jean-Baptiste, M. Gomes, L. McIntosh, *Justice in the Time of COVID-19*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal, 2020.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Acuerdos Generales 4/2020, 5/2020, 6/2020 y 7/2020, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, abril, junio, julio y septiembre 2020.

<sup>28</sup> M. González, M. Marván, G. Salmorán, *Emergencia Sanitaria por COVID-19: democracia y procesos electorales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.

*Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales* para poder contestar el interrogante investigado.

La piedra angular de la independencia judicial es la división de poderes. Afortunadamente, en muchos países en América Latina se cuenta con la revisión judicial automática por órganos judiciales, lo cual ha permitido asegurar cierto control de constitucionalidad de decretos emitidos por los gobiernos. En un contexto donde el *poder ejecutivo amplía su alcance*, o como es el caso colombiano, donde el Presidente del país decretó directamente sobre las funciones del poder judicial, es más importante que nunca defender la autonomía y el papel de la judicatura. Gracias a la solidez institucional de la Corte Constitucional, se pudo recordar del principio de división de poderes y asegurar que el poder ejecutivo no interfiera con otras ramas de poder.

Claro, es preocupante que, en otros cinco países latinoamericanos donde se cuenta con la revisión judicial automática, no se haya presentado juicios sobre la constitucionalidad de los decretos ejecutivos. Por un lado, esto puede deberse a una confianza pública en las medidas sanitarias emitidas por el ejecutivo, o por la documentada limitación al acceso a la justicia debido a la pandemia. Un estudio que abarca las tendencias de justicia en la región, concluye que, la protección de la independencia judicial en este año es principalmente gracias a las iniciativas y estrategias propias de las judicaturas<sup>29</sup>. Simultáneamente, si la independencia judicial también se puede definir como el buen desempeño de los jueces y el acceso a la justicia, por lo que un acceso reducido podría indicar menos independencia de las autoridades.

Entonces, se podría deducir que, la región está viviendo una dicotomía donde la experiencia de los países está siendo polarizada: mientras las autoridades autónomas defienden su independencia, las que ya actúan en un contexto con menos separación de poderes, la seguirán perdiendo de vista.

Esto, a su vez, puede ser vinculada a la perspectiva de la *autonomía financiera de los órganos judiciales*. En un contexto donde se vio afectado el presupuesto autorizado del poder judicial, la suspensión de actividades de las judicaturas al inicio de la pandemia podría resultar preocupante para la justicia electoral. Como los sistemas de resolución conflictos electorales (RCE) existentes en América Latina principalmente comprenden

---

<sup>29</sup> J. Chávez, M. Jean-Baptiste, M. Gomes, L. McIntosh, *Justice in the Time of COVID-19*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal, 2020.

órganos judiciales<sup>30</sup>, se podría considerar un vínculo entre las medidas implementadas, y el funcionamiento y la independencia de la justicia electoral.

En la sección anterior, se presentaron casos donde las autoridades jurisdiccionales-electorales ajustaron sus presupuestos ya autorizados para acomodar nuevas necesidades societales. Para la independencia judicial, es esencial que se proporcione “recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones”<sup>31</sup> y el principio de estabilidad en el cargo. Por lo mismo, se puede preguntar si la falta de apoyo y flexibilidad por parte de los Estados afectó la impartición de justicia electoral. ¿Será que estas cortes y tribunales pudieron haber respondido mejor a quejas electorales si hubiesen tenido más recursos financieros? Por ejemplo, ¿afectó el recorte de salarios el desempeño de los jueces electorales en Paraguay?

Aún con el estudio de las medidas implementadas, esta investigación ha logrado concretizar si los cambios financieros afectaron el desempeño de las autoridades jurisdiccionales-electorales de por sí. Efectivamente, las autoridades consideradas han logrado digitalizar la mayoría de los trámites y procedimientos administrativos y jurisdiccionales, las cuales han sido necesarias para garantizar cierta continuidad de sus labores y el acceso a la justicia. Como la limitación económica del poder judicial fue en términos generales, se propone como pregunta para una siguiente etapa de investigación si esta restricción o cambios afectaron la justicia electoral en particular.

Como bien se estableció anteriormente, la finalidad de la justicia electoral es hacer valer los derechos político-electorales de la ciudadanía. Esta garantía solo puede ser observada si el órgano jurisdiccional-electoral puede impartir justicia inclusiva a través de su independencia – es decir, asegurar un acceso a la justicia constante. Al respecto, los ajustes normativos internos y de procedimientos han sido bienvenidos y han comprobado que las cortes y tribunales en efecto están cumpliendo con su responsabilidad constitucional a pesar de la pandemia. Entre la extensión de plazos, la digitalización de juicios y el teletrabajo, América Latina ha demostrado nuevamente su madurez jurisdiccional-electoral.

Aun así, la misma suspensión de plazos puede implicar un retraso en la resolución puntual de conflictos, y por lo mismo, el órgano judicial no brinda la certeza jurídica adecuada a los procesos electorales. Como bien establece la *Convención Americana sobre*

---

<sup>30</sup> Base de datos de Justicia Electoral [Electoral Justice Database], *Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral*, accedido en diciembre 2020.

<sup>31</sup> Principio 7 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, Organización de las Naciones Unidas, 1985.



*Derechos Humanos*, “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido... ante los jueces o tribunales competentes”<sup>32</sup>.

Asimismo, el *Informe sobre la Resolución de Disputas Electorales* de la Comisión de Venecia especifica que es importante resolver quejas rápidamente para evitar cualquier interrupción del proceso electoral en curso<sup>33</sup>.

Asimismo, la migración de más asuntos y procesos a la esfera digital puede acentuar el acceso desigual a la justicia. Si bien la justicia digital no es un fenómeno nuevo en América Latina, la pandemia aceleró la adopción de nuevas herramientas tecnológicas en los órganos judiciales. Y con esta aceleración, dependiendo del país en la región, entre 15%-67% de la ciudadanía se deja atrás<sup>34</sup>. Con una penetración desigual del Internet a nivel nacional y subnacional, alfabetización informática variada y potenciales resistencias dentro de las judicaturas hacia la adopción de nuevos mecanismos, se cuestiona el verdadero acceso a la justicia. También, se podría cuestionar cómo se está respetando el principio del debido proceso, la transparencia en la gestión de asuntos y el derecho a una audiencia pública, si solamente parte de la ciudadanía puede percibirla. Además de ser imparcial, un órgano judicial debe parecer serlo a un observador<sup>35</sup>.

Finalmente, vinculando la segunda perspectiva con ésta; es indispensable tener suficientes recursos para digitalizar la impartición de justicia de forma adecuada. Por ejemplo, si no se puede garantizar el equipo adecuado para el teletrabajo o nuevas medidas a favor de la ciberseguridad, se dificulta el desempeño de la judicatura durante una crisis sanitaria que no permite una modalidad tradicional de trabajar e impartir justicia.

## 5. Conclusión

Durante la crisis sanitaria actual, en América Latina, se ha garantizado la independencia de la justicia electoral a través de la revisión judicial de decretos ejecutivos, iniciativas propias de las cortes y tribunales que facilitan el teletrabajo con los recursos disponibles, y la digitalización de procedimientos.

Al contrastar las medidas y estrategias implementadas en el poder judicial en general, y en los órganos jurisdiccionales-electorales en particular, con los principios internacionales

---

<sup>32</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 1969.*

<sup>33</sup> *Informe sobre la Resolución de Disputas Electorales, Comisión de Venecia, 2020.*

<sup>34</sup> *América Latina: usuarios de internet por país 2020, Statista, 2020.*

<sup>35</sup> *Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2019.*

de la independencia judicial, se ha logrado identificar un efecto dividido de los esfuerzos. Por ejemplo, la migración de trámites a plataformas digitales tanto permitió a las autoridades cumplir con sus responsabilidades constitucionales, como acentuó el acceso desigual a la justicia electoral. Asimismo, aunque la reasignación de recursos para atender necesidades emergentes debido a la pandemia sea considerada noble, a pesar de que sea el resultado de un decreto ejecutivo, ésta también pone en tela de juicio la independencia judicial.

Este ensayo ha logrado presentar cómo los Estados garantizan la independencia de la justicia electoral, y también ha destacado cómo estos esfuerzos desafían a los *Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura*. Queda claro que la independencia judicial ha sido respetada en la región, no obstante, la impartición de justicia se vio afectada por la pandemia y los retos que conllevó. Viendo hacia adelante, se recomienda investigar la eficiencia de éstas, para determinar si el “cómo” realmente fue óptimo para la sobrevivencia de una justicia electoral independiente en América Latina a pesar de la pandemia por COVID-19.

## Comentario a la sentencia *Petro Urrego c. Colombia*

Luis Octavio Vado Grajales

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Consideraciones desde la Teoría General del Proceso; 3. Consideraciones desde los instrumentos sobre el comportamiento judicial; 4. Conclusiones.

### *1. Introducción*

El objetivo de este trabajo es analizar la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del expediente *Petro Urrego c. Colombia*, fallada el 8 de julio de 2020. En concreto, me ocuparé del tema relativo a la imparcialidad judicial.

Ciertamente la sentencia contiene otros puntos de interés, pero el concentrarme en un aspecto particular, que me parece el capital de la resolución, tiene por objeto realizar un abordaje del mismo a partir de dos puntos de vista que son complementarios, el de la Teoría General del Proceso, y el de los instrumentos internacionales sobre el comportamiento judicial.

La utilidad de este texto reside en poder servir como guía de análisis para casos futuros desde las dos perspectivas mencionadas; también como un refuerzo externo a la sentencia de los argumentos que la sostienen.

Para efectos descriptivos, señalo que los párrafos 118 a 134 de la sentencia en estudio, resultan los relevantes para este análisis. Sucintamente se afirma lo siguiente, en una reconstrucción que realizo en la forma de silogismo en cascada o sorites.

P1. Toda persona tiene derecho a ser oída en un juicio por un tribunal independiente e imparcial, lo que es parte de las reglas de un debido proceso<sup>1</sup>

P2. Los órganos que realicen funciones materialmente jurisdiccionales deben respetar las reglas de un debido proceso<sup>2</sup>

P3. Los órganos que realicen funciones materialmente jurisdiccionales deben obrar sin prejuicio y de manera objetiva<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Párrafo 118.

<sup>2</sup> Párrafo 119.

<sup>3</sup> Párrafo 124

P4. La imparcialidad se relaciona con la presunción de inocencia en cuanto el órgano que va a juzgar una conducta no debe tener una idea preconcebida respecto de la responsabilidad de la persona enjuiciada<sup>4</sup>

P5. La destitución por vía administrativa de un funcionario debe cumplir con las reglas del debido proceso<sup>5</sup>

P6. El mismo órgano que realizó el pliego de cargos (acusación) contra el señor Petro es el mismo que decidió su responsabilidad<sup>6</sup>

Conclusión. El estado colombiano, al permitir que el mismo órgano acuse y resuelva, viola las reglas del debido proceso en cuanto al derecho a un juzgador imparcial.

Así, la decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la República de sancionar al señor Gustavo Petro Urrego resultó contraria a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto se violó lo dispuesto por el artículo 8 de la misma respecto a la imparcialidad.

## *2. Consideraciones desde la Teoría General del Proceso*

Esta disciplina nos permite entender a los procesos judiciales a partir de considerar que su función principal es la resolución de litigios, que son su necesario antecedente. Ahora bien, un litigio puede tener distintos caminos para atenderse, dependiendo de si la solución proviene de una o ambas partes, o de un tercero ajeno e imparcial.

Las formas de composición del litigio son, entonces, la autodefensa, la autocomposición y la heterocomposición. La tercera da lugar al proceso judicial, y aquí vale la pena detenerme un poco.

La autodefensa consiste en la imposición de la pretensión propia en perjuicio del interés ajeno, por lo que se le ha considerado una forma egoísta de resolver litigios, pues implica la imposición de una de las partes, además de que la solución proviene de una parte del conflicto, por lo que no es imparcial<sup>7</sup>.

En la sentencia que analizo, estamos en presencia de una forma “procesalizada” (en tanto hay etapas procesales, ofrecimiento y valoración de pruebas, etc.) de autodefensa, ya que como se dice expresamente en la sentencia, es el propio órgano quien acusa y quien

---

<sup>4</sup> Parágrafo 125

<sup>5</sup> Parágrafo 121.

<sup>6</sup> Parágrafo 129.

<sup>7</sup> N. Alcalá-Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, UNAM, tercera edición, 1991, pp. 35-70.

resuelve, como muestro en la premisa sexta. De hecho, el propio autor en cita reconoce que la llamada “jurisdicción disciplinaria” es una forma de la autodefensa<sup>8</sup>.

En el asunto Petro, se hace una precisión sobre la materia jurisdiccional, lo que resulta necesario para sostener que en temas de inhabilitación es necesario respetar las reglas del debido proceso, entre las que está el derecho a un juez imparcial. Para tal efecto vale la pena recordar el concepto de jurisdicción, que es la “función desenvuelta por el Estado para (a) conocer, (b) en su día decidir y (c), en su caso, ejecutar la sentencia firme emitida con carácter imperativo por un tercero imparcial, instituido por aquel y situado ‘supra partes’, acerca de una o más pretensiones litigiosas deducidas por los contendientes y canalizadas ante el juzgador a través del correspondiente proceso (...)”<sup>9</sup>.

Destaco de la definición anterior que se inicia hablando de “función”, no de “órgano”, lo que resulta relevante en el análisis de la sentencia que nos ocupa. La función jurisdiccional implica conocer un litigio, situación compleja en la cual hay una pretensión y una resistencia, y que es resuelto por medio de la actividad del Estado traducida en la acción de un tercero imparcial que resuelve el conflicto.

La Corte Interamericana, al señalar que los asuntos de responsabilidad del funcionariado público deba ser resueltos mediante actos jurisdiccionales, justamente está pidiendo que el órgano que se encargue de los mismos cuente con una garantía judicial fundamental que es la de imparcialidad, que es una manifestación de la independencia.

El concepto garantías judiciales<sup>10</sup> rebasa al juzgador, pues la razón de las mismas tienen como último destinatario al justiciable en tanto comprende normas que posibilitan la realidad de un derecho público subjetivo de singular importancia: el derecho a un juez imparcial, consignado en el artículo 8 del Pacto de San José.

El juez imparcial es aquel que no tiene interés personal en el resultado del litigio. Este derecho es básico para que las partes en juicio vean resueltos sus pleitos mediante la aplicación de la norma sin sesgo por la búsqueda de un provecho por el tercero que lo resuelve. Las garantías judiciales al tutelar la independencia, protegen la imparcialidad, la relación entre ambas se da en virtud de que la primera significa la no sujeción del juez a

---

<sup>8</sup> Ob.cit. p. 41

<sup>9</sup> N. Alcalá-Zamora y Castillo, *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, UNAM, 1992, tomo I, pp. 57-58.

<sup>10</sup> Que pueden definirse como: “...el conjunto de instrumentos legales cuyo objetivo es tutelar la independencia e imparcialidad del juez en beneficio de los justiciables.”, H. Fix-Zamudio, J.R. Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión de la primera edición, 1999, p. 31.

otro criterio que el de la ley para resolver un asunto, y la segunda se traduce en la ausencia de interés particular del juzgador en el resultado de un proceso<sup>11</sup>.

La imparcialidad del juzgador es así un derecho subjetivo público que se complementa con la declaración de independencia judicial y con las garantías judiciales concretas<sup>12</sup>. Cabe preguntarse ¿puede haber un juez o jueza imparcial sin que exista a su favor la declaración de independencia y las garantías judiciales? puede ser, pero sin duda, sería dejar al heroísmo los derechos mínimos de los justiciables, lo que no parece su mejor protección.

Ahora bien, la independencia en su vertiente objetiva, se relaciona con la división de poderes, y se refiere a negar la interferencia de factores externos en la decisión del juez. Pero la imparcialidad subjetiva se refiere a las cualidades de la persona que juzga, misma que debe contar con un estado mental libre de prejuicios hacia las partes que litigan o hacia el objeto del caso<sup>13</sup>.

Así, un juzgador imparcial es aquel cuyo único interés es la actuación del texto normativo en el caso concreto, no una intención diversa; por eso la estructura del proceso judicial es la que garantiza la imparcialidad, dado que intervienen tres sujetos: las partes (dos) que son necesariamente parciales hacia sus intereses; y el tribunal, que es imparcial hacia los mismos y parcial, esto es, favorable, hacia la aplicación del derecho en el caso concreto<sup>14</sup>.

De esta forma, si fusionamos en el juzgador a la figura del acusador, perdemos la imparcialidad subjetiva, dado que el “estado mental” de quien resuelve está ya afectado por su labor para realizar la acusación. Dicho de otra manera, un fiscal o contralor que se ha convencido de la responsabilidad de la persona a quien acusa, ¿cómo va a obrar de forma imparcial en tanto juez de la misma causa?

En el caso que analizo, la independencia interna se debe relacionar, me parece, con otro concepto de la Teoría General del Proceso, que es la distinción entre quien acusa y quien

---

<sup>11</sup> La expresión del Consejo Superior de la Magistratura francés es contundente: “L’impartialité, dans l’exercice de fonctions juridictionnelles, ne s’entend pas seulement d’une absence apparente de préjugés, mais aussi, plus fondamentalement, de l’absence réelle de parti pris. Elle exige que le magistrat, quelles que soient ses opinions, soit libre d’accueillir et de prendre en compte tous les points de vue débattus devant lui.” <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/recueil-des-obligations-deontologiques/l'impartialite> (última consulta el 9 de diciembre de 2020, 14:06 hrs)

<sup>12</sup> Sobre la relación entre la independencia judicial y el derecho a un juez imparcial, véase E.J. Couture, *Las garantías constitucionales del proceso civil*, en *Estudios de Derecho Procesal en honor de Hugo Alsina*, EDIAR, Buenos Aires, 1946, p. 206; H. Fix-Zamudio, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, UNAM, México, 1974, p. 37 y J. Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw Hill, 1997, p. 291.

<sup>13</sup>En el caso *Valente v. The Queen*, la Corte Suprema de Canadá afirmó: “Impartiality refers to a state of mind or attitude of the tribunal in relation to the issues and the parties in a particular case.” Visible en <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/108/index.do> (última consulta el 9 de diciembre de 2020, a las 13:15 hrs.)

<sup>14</sup> Vid. D. Barrios de Ángelis, *Introducción al estudio del proceso. La psicología y la sociología del proceso. El Ombudsman (la defensa de los intereses difusos)*, Buenos Aires, Depalma, 1983, pp. 41-43.

sentencia. Esto incluso forma parte del modelo penal acusatorio que se ha implantado en nuestro subcontinente, y que como puede observarse, aplica en el caso de los procedimientos sancionatorios tal como se extrae de la sentencia en estudio<sup>15</sup>.

Como es evidente, no hubo esa distinción en el caso que nos ocupa. La misma Cámara que acusa resuelve, lo que genera un claro problema de imparcialidad, dado que tiene un interés, al menos subjetivo, en que se realice una condena, dado que formula la acusación.

Por esa razón se distingue entre fiscalías o procuradurías, y justicia penal o administrativa. Debo decirlo con claridad: la sentencia acierta al señalar que no hay imparcialidad en el órgano que condena a Petro.

Recapitulando lo afirmado hasta aquí, desde la perspectiva de la Teoría General del Proceso, tenemos que en el caso Petro la sentencia afirma lo siguiente:

- La jurisdicción disciplinaria debe ser eso justamente, jurisdicción, no mera autodefensa del Estado, revestida de formas procedimentales, en particular cuando implica la suspensión de derechos políticos.
- El trámite adecuado de los asuntos disciplinarios que puedan desembocar en la afectación de derechos políticos, requiere la existencia de garantías judiciales, como una forma de proteger los derechos de las personas.
- La actividad jurisdiccional exige un órgano independiente e imparcial. No puede serlo si está sujeto a otros poderes o factores de poder.
- En la jurisdicción disciplinaria no puede haber confusión entre quien acusa y quien sentencia, porque se afecta la imparcialidad.

Es muy interesante analizar este asunto desde la perspectiva teórica, porque permite evidenciar como la construcción doctrinal sobre las garantías judiciales, tiene un efecto en la manera en que se diseñan y resuelven los procesos.

### *3. Consideraciones desde los instrumentos sobre el comportamiento judicial*

Una forma complementaria de analizar este asunto es desde la articulación que tiene con instrumentos internacionales que se avocan a la conducta judicial. En este apartado,

---

<sup>15</sup> “Este principio, el acusatorio, para Gómez Colomer, 35 es una garantía esencial del proceso penal, elevado a rango de derecho fundamental dentro del cual se encuentra la exigencia de la imparcialidad del juez, lo que supone la separación entre las funciones de instruir, acusar y juzgar.” S. Cuarezma Terán, D. Cuarezma Zapata, *La justicia y la política criminal en una soberanía limitada: ¿capital o derechos humanos?*, en M. Vidáurri Aréchiga, S. Cuarezma Terán (eds.), *El derecho penal en tiempos de cólera*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 170-171.

me ocuparé de proponer algunas pistas para lograrlo, centrándome en los textos que se refieren a la debida conducta de quienes resuelven litigios.

En primer lugar, los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”, que en sus apartados 1.2 y 1.6 establece, respectivamente:

*Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.*

*El principio de la independencia de la judicatura autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, así como el respeto de los derechos de las partes.*

Derivado de lo anterior, afirmo que la ONU reconoce una relación entre derechos de las personas justiciables y garantías judiciales, así como entre la independencia y la imparcialidad. Dicho de otra forma, el derecho al debido proceso solo se garantiza si quien realiza actos materialmente jurisdiccionales es un órgano independiente e imparcial.

Cuando se habla de la ausencia de influencias y alicientes, considero que es posible incluir en los mismos aquellos producto de la emoción, como el ver ratificados los argumentos que sostienen la acusación, lo que excluye por tanto la posibilidad de ser juez y parte.

A su vez, los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial” contienen, en su apartado segundo, varias consideraciones que vienen a cuento:

*Principio La imparcialidad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales. La imparcialidad se refiere no sólo a la decisión en sí misma, sino también al proceso mediante el cual se toma esa decisión.*

*Aplicación.*

*(...)*

*2.5. Un juez se descalificará de participar en cualquier proceso en el que no pueda decidir el asunto en cuestión de forma imparcial o en el que pueda parecer a un observador razonable que el juez es incapaz de decidir el asunto imparcialmente. Los citados procesos incluirán, sin ánimo de exhaustividad, situaciones en las que:*

*(...)*

*(b) El juez haya actuado previamente como abogado o como testigo material en el asunto controvertido*



Por tanto, podemos entender mediante un argumento analógico respecto de la figura del abogado, que aquel juzgador que haya participado como fiscal o instructor de la acusación no es imparcial, tiene un interés al menos subjetivo o psicológico, en obtener la condena; por tanto, debe excusarse de conocer el asunto.

En el “Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: la independencia de los jueces”, de la Comisión de Venecia, se afirma en la conclusión 11 que los jueces no deben encontrarse en una situación que cuestione su imparcialidad. Como he afirmado reiteradamente, se afirma en la sentencia Petro que el órgano que acusó es el mismo que resolvió.

Como contrargumento de lo afirmado por los instrumentos internacionales, podría afirmarse que en el caso Petro no estamos ante ejercicio de una potestad jurisdiccional sino administrativa-disciplinaria; sin embargo espero haber aclarado en el apartado anterior que no es así, que se trata de una función materialmente jurisdiccional.

Por tanto, los documentos aquí citados tienen plena aplicación en el caso que analizo, la imparcialidad del órgano es un elemento reconocido internacionalmente como necesario para tutelar los derechos de las partes, más cuando se trata de imponer una sanción que afecte los derechos políticos. El estado colombiano debió preverlo al diseñar su procedimiento de responsabilidades y los órganos encargados de ejecutarlo.

#### *4. Conclusiones*

El caso Petro c. Colombia ejemplifica varios supuestos relevantes respecto la imparcialidad judicial. En primer lugar, un posible uso político e interesado de los mecanismos administrativos-disciplinarios, con la finalidad de alterar la competencia electoral mediante la exclusión de un contrincante.

En segundo lugar, el diseño estructural inadecuado de los órganos encargados de la potestad sancionatoria no penal, basado en una confusión entre las labores de acusar y de juzgar.

En tercer lugar, la importancia de considerar a los actos que afectan los derechos político-electorales como pertenecientes a la materia jurisdiccional, a fin de que puedan operar las garantías judiciales en beneficio de las personas justiciables.

En cuarto lugar, la importancia de la imparcialidad como realidad jurídica y no como mero concepto teórico. Para lograr la tutela de los derechos humanos se necesita una judicatura imparcial, que no esté prejuzgada sobre el asunto que conoce..

En quinto lugar, la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene un efecto positivo en los países que están sujetos a su jurisdicción, dado que les previene sobre la manera correcta de diseñar y operar los sistemas de responsabilidades administrativas, en particular cuando pueden afectar derechos políticos.

## **Asignaturas pendientes en la designación de magistraturas electorales locales en México**

Víctor Manuel Zorrilla Ruiz

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Tribunales Electorales locales. Marco normativo y jurisprudencial. 3. Problemáticas actuales. 3.1. Ausencia de carrera judicial. 3.2. Necesidad de un Código de Ética Judicial Electoral actual. 3.3. Necesidad de independencia presupuestaria y seguridad económica. 4. Asignaturas pendientes. 4.1. Creación del sistema de carrera judicial electoral. 4.2. Reforzamiento de garantías para la independencia evitando la dependencia presupuestal. 4.3. Ratificación de la magistratura electoral. 5. Conclusiones.

### *1. Introducción*

A partir de la experiencia de los procesos electorales 2017-2018, es posible valorar algunas propuestas para fortalecer las funciones y la independencia de los Tribunales Electorales de los Estados.

Para este trabajo se acudió al análisis de casos que fueron del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), así como criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En un primer apartado, se analiza el marco normativo y jurisprudencial del nombramiento de las magistraturas de los Tribunales locales; enseguida algunas problemáticas actuales y, después, las asignaturas que considero pendientes de atender.

Como se verá, el método de nombramiento de las autoridades electorales jurisdiccionales pretende reforzar la independencia de sus integrantes, sin embargo, puede ser objeto de mejora para reforzar la independencia e imparcialidad de la judicatura electoral.

### *2. Tribunales electorales locales. Marco normativo y jurisprudencial*

Con la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 se pretendió fortalecer a los Tribunales Electorales de las entidades federativas y evitar la injerencia de otros poderes públicos en los comicios<sup>1</sup>.

A partir de tal reforma, las magistraturas que integran las autoridades electorales jurisdiccionales en los Estados son electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determina la LGIPE<sup>2</sup>.

La citada ley establece el proceso de elección de las magistraturas<sup>3</sup>, el cual se puede resumir de forma siguiente:

a) La Cámara de Senadores emite a propuesta de la Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá la descripción del procedimiento respectivo.

b) La convocatoria contiene esencialmente los requisitos de ley para ser magistrada o magistrado electoral, así como los documentos que los aspirantes deberán exhibir para acreditarlos; las magistraturas que se renovarán y las fechas en que iniciarán los encargos; la elaboración de un ensayo sobre distintos temas de la materia electoral y la asistencia a entrevistas que al efecto convoque la Comisión de Justicia.

c) La Comisión de Justicia será la encargada de acordar el procedimiento de evaluación de los aspirantes y emitirá dictamen fundado y motivado del listado de candidatos que, cumpliendo los requisitos de la ley y la convocatoria, considere que son elegibles para la magistratura electoral.

Dicho listado no será vinculante para la decisión que tome el Pleno del Senado<sup>4</sup>.

d) Una vez recibido el dictamen con las listas de candidaturas, la Junta de Coordinación Política mediante acuerdo propondrá al Pleno de la Cámara de Senadores a las candidatas o candidatos que considere reúnen las condiciones de idoneidad para ocupar el cargo.

e) La elección de la magistratura electoral se realizará mediante votación por cédula, conforme al Reglamento del Senado de la República<sup>5</sup>.

Por otra parte, se establece a nivel legal que los tribunales se integren en número impar y que sus presidencias sean designadas por votación mayoritaria de sus magistraturas.

---

<sup>1</sup> Consultable en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

<sup>2</sup> Artículos 116, fracción IV, inciso c), párrafo 5º de la CPEUM.

<sup>3</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículos 105 y sigs.

<sup>4</sup> Con base en la Convocatoria.

<sup>5</sup> Artículo 97, numeral 1, fracción III.

Asimismo, para el caso de que sea necesario cubrir una vacante temporal de alguna magistratura, la ley remite al procedimiento que para tal efecto dispongan las leyes electorales locales.

Pero tratándose de una vacante definitiva en una magistratura, ésta debe ser comunicada a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución<sup>6</sup>.

Al respecto, la Sala Superior interpretó que las ausencias temporales deben ser suplidas provisionalmente según lo acuerde el Pleno del Tribunal local. Sin embargo, ante una ausencia definitiva de un Magistrado electoral, se debe comunicar al Senado de la República para que realice la sustitución definitiva que corresponda.

De manera que, en tanto se lleve a cabo la designación de la magistratura para ocupar la vacante definitiva, el Pleno del Tribunal local debe acordar la designación correspondiente para suplir temporalmente la ausencia definitiva para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia pronta, completa y expedita<sup>7</sup>.

Es importante señalar que en la ley se establece que la magistratura electoral gozará de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

Sin embargo, no prevé mecanismos eficaces para logra tal cometido, pues como se verá, carece de un sistema de carrera judicial.

### *3. Problemáticas actuales*

#### *3.1. Ausencia de carrera judicial*

El sistema de carrera judicial permite a los operadores jurídicos el acceso a la capacitación, especialización y evaluación constante del personal que auxilia en la administración de la justicia<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.

<sup>7</sup> Derivado de la contradicción de criterios SUP-CDC-03/2017, resuelta por la Sala Superior el dos de junio de 2017.

<sup>8</sup> La Comisión Interamericana de DH ha referido que la mayor capacitación y formación profesional hace menos influenciables a las y los operadores de justicia a presiones e injerencias.

A través de un sistema de carrera judicial en los Tribunales locales, se podrían garantizar diversos principios básicos en los procesos de selección y nombramiento de la magistratura, como la igualdad de condiciones en la participación, una selección con base en los méritos y la experiencia y máxima transparencia en los procesos.

Respecto a la igualdad de condiciones en la participación convendría establecer medidas para lograr mayor paridad de género en las magistraturas. Por ejemplo, expedir convocatorias únicamente dirigidas a varones o mujeres, según sea el caso, para que en cada Tribunal haya por lo menos una mujer, si es de tres; y dos mujeres, si es de cinco magistraturas.

Esta medida permitiría incorporar más mujeres a la judicatura electoral, además de que sería un mínimo, mas no un máximo, es decir, podrían darse integraciones con más mujeres que hombres.

Igualmente, se deben implementar medidas para permitir la participación de personas que pertenezcan a grupos indígenas en aquellas entidades federativas en que los justiciables sean en su mayoría pertenecientes dichos grupos, como los estados de Chiapas y Oaxaca<sup>9</sup>.

Por otra parte, con un sistema de carrera judicial electoral en los Tribunales locales, se garantizaría el acceso a la magistratura con base en los méritos y experiencia.

De esta manera, se formarían abogados especialistas en la materia electoral, al establecer un escalafón de servidores públicos de carrera, como, por ejemplo, en el TEPJF, donde existen los puestos de Actuaría, Secretariados de Estudio y Cuenta de Salas Superior y Regional, Secretariado General de Acuerdos, entre otros<sup>10</sup>.

Para conseguir lo anterior, se debe recurrir a la capacitación a través de cursos o especialidades de la Escuela Judicial Electoral para que las personas que aspiren a la magistratura local tengan los mejores perfiles profesionales para el desempeño de la judicatura.

Asimismo, es necesario que la Escuela Judicial Electoral evalúe a través de exámenes de oposición a las personas que aspiren a integrar los Tribunales Electorales locales, previa solicitud del Senado de la República.

---

<sup>9</sup> Tan solo en Oaxaca el mayor número de asuntos que llegan a judicializarse tienen que ver con elecciones por sistemas normativos internos de pueblos y comunidades indígenas. En dicha entidad existen más de 450 municipios que se rigen por sus propios sistemas.

<sup>10</sup> Artículo 110 de la Ley Orgánica del PJF.

Con dicha evaluación, el Senado de la República tendría elementos más objetivos para seleccionar a las personas más idóneas para el desempeño de las magistraturas locales, y sería como una salvaguarda para reforzar el procedimiento de designación.

Incluso la ciudadanía tendría una percepción distinta a la actual, que las magistraturas no fueron decididas con base en razones de carácter político, sino con base en el mérito y capacidades profesionales.

Finalmente, para cumplir con el principio de máxima transparencia, deben publicitar los procesos de selección en tiempo real, así como las calificaciones obtenidas por los aspirantes a la magistratura.

Con base en lo anterior, se lograría fortalecer a la judicatura electoral a fin de garantizar plenamente el derecho humano de acceso a la tutela judicial, ya que:

a) Los Tribunales contarían con personal acreditado en la carrera judicial electoral basada en los principios de objetividad, legalidad, profesionalismo, excelencia, imparcialidad, independencia, antigüedad, paridad de género e igualdad de oportunidades.

b) Se fomentaría el acceso de las mujeres a la magistratura en condiciones que favorezcan su inclusión.

c) También se favorecería el acceso de abogadas y abogados indígenas conocedores del derecho electoral indígena.

d) La formación y capacitación del personal sería obligatoria tanto para la magistratura como para el demás personal.

e) Se consolidarían las sentencias de los Tribunales locales con criterios relevantes y homogéneos para proteger los principios constitucionales y convencionales en materia electoral.

### *3.2. Necesidad de un Código de ética judicial electoral actual*

Las redes sociales y el internet nos plantean la necesidad de establecer nuevas pautas éticas de la magistratura electoral. Las y los jueces no solo deben difundir sus sentencias, sino también su labor cotidiana fuera del órgano y sus actividades académicas.

En la actualidad, si bien no existe una obligación legal de informar a la sociedad sobre la función judicial, me parece que sí lo debe hacer la magistratura electoral en aras de una máxima transparencia y cercanía con la ciudadanía. Además, como todo servidor público deben ser parte del escrutinio de la sociedad.

De esta manera, se permite que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática.

Por lo anterior, debe plantarse un nuevo código de ética judicial electoral que concilie los principios de independencia e imparcialidad de la magistratura electoral frente a una sociedad cada vez más demandante no solo de información, sino de conductas y comportamientos irreprochables de sus funcionarios judiciales tanto en el ámbito público como privado.

### *3.3. Necesidad de independencia presupuestaria y seguridad económica*

El artículo 117, párrafo 2 de la LGIPE establece que las magistraturas electorales gozarán de todas las garantías judiciales, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por su tiempo de duración y la seguridad económica.

A su vez, el 116 establece que los congresos locales deberán fijar en el presupuesto anual las remuneraciones de la magistratura electoral, en términos del 127 constitucional, los cuales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo.

Como se observa, el legislador federal previó como una garantía judicial la seguridad económica de la magistratura, así como el deber de los congresos locales de fijar en su presupuesto las remuneraciones correspondientes.

Sin embargo, se considera que este sistema origina en la actualidad una dependencia económica de la magistratura con respecto a otros poderes públicos, por lo siguiente.

- a) El presupuesto para los órganos jurisdiccionales locales es aprobado por los Congresos estatales a propuesta de los Gobernadores;
- b) El anteproyecto de presupuesto si bien es formulado por los Tribunales locales, éstos no tienen garantizada su aprobación por parte de los Congresos estatales.<sup>11</sup>
- c) No existen parámetros para garantizar que las remuneraciones de la magistratura sean razonables.

### *4. Asignaturas pendientes*

---

<sup>11</sup> En precedentes SUP-JE-68/2017, SUP-JE-76/2017 y SUP-JE-1/2018, de esta Sala Superior, que tienen que ver con la asignación de presupuesto a Tribunales locales, se ha ordenado a titulares del Poder Ejecutivo en los Estados y a otras autoridades a resolver sobre solicitudes de ampliaciones presupuestales y la entrega de recursos para la operación de dichos órganos jurisdiccionales.



#### *4.1. Creación del Sistema de Carrera Judicial Electoral*

La independencia judicial exige que se generen procesos de selección de personal jurisdiccional con base en el mérito personal, la experiencia y la capacidad profesional con pleno respeto al principio de igualdad.

Para tal efecto, es necesario implementar la carrera judicial electoral en los Tribunales locales, empezando por las magistraturas, basada en los principios de objetividad, legalidad, profesionalismo, excelencia, imparcialidad, independencia, antigüedad, paridad de género e igualdad de oportunidades.

El establecimiento de la carrera judicial electoral de los Tribunales locales debe estar previsto en la norma fundamental y en la LGIPE, a efecto de que se contemple que en los procesos de selección que lleva a cabo el Senado de la República, el TEPJF, a través de su Escuela Judicial, sea el encargado de evaluar y certificar a los aspirantes a las magistraturas locales.

La Escuela Judicial Electoral como órgano auxiliar de la Comisión de Administración, sería la encargada de establecer los acuerdos o lineamientos para la implementación de la carrera judicial electoral en las magistraturas y demás personal de los Tribunales Electorales locales.

Con esta propuesta de implementación, se abatirían costos porque se aprovecharía la experiencia de la Escuela Judicial del TEPJF, así como de los servidores públicos de sus Salas para la capacitación del personal de los Tribunales locales.

De hecho, actualmente ya se han celebrado convenios de colaboración para la capacitación y certificación nacional de carrera judicial electoral del personal de los Tribunales locales, con lo que se pretende habilitar al personal para ocupar cargos de carrera judicial a través de la acreditación de una Especialidad.

En este sentido, se puede aprovechar este programa como antecedente del sistema de carrera judicial electoral de los Tribunales Electorales locales.

#### *4.2. Reforzamiento de garantías para la independencia evitando la dependencia presupuestal*

Para garantizar la independencia de la judicatura desde el origen, y contar con procesos de selección y nombramiento que impidan la injerencia de otros poderes públicos o presiones internas o externas, se debe comenzar con generar capacidades económicas

que permitan a los Tribunales electorales destinar todos sus esfuerzos a garantizar el derecho de acceso a la justicia.

Es por ello que se debe establecer a nivel constitucional que los estados deberán prever en sus legislaciones que la magistratura electoral local tendrá la misma remuneración y prestaciones que la magistratura de los poderes judiciales estatales.

Asimismo, que se respetará su autonomía presupuestaria como una garantía judicial, por tanto, los titulares de los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los estados deberán garantizarla estableciendo un porcentaje en el presupuesto de egresos para los Tribunales locales, con base en las necesidades que éstos le planteen en su proyecto de presupuesto.

#### *4.3. Ratificación de la magistratura electoral*

Actualmente, la magistratura electoral es designada por siete años; sin embargo, se han dado casos en que magistradas y magistrados son designados para un periodo más, pero sin que el Senado de la República cuente con parámetros de medición o evaluación del desempeño de la magistratura electoral para que, con base a los méritos en su desempeño, sean ratificados en su encargo.<sup>12</sup>

Por lo anterior, resulta necesario establecer un sistema de ratificación de juzgadores electorales en las entidades federativas con base en la evaluación de su desempeño.

Para ello, se debería de dotar de facultades constitucionales y legales a la Comisión de Administración del TEPJF para que tenga a su cargo la disciplina y vigilancia de los Tribunales electorales locales, como actualmente la ejerce con las salas regionales de dicho tribunal.<sup>13</sup>

De esta manera, se contarían con elementos de medición y valoración sobre el desempeño de los juzgadores que pretendan ser ratificados en el cargo.

#### *5. Conclusiones*

- Se debe instituir el sistema de carrera judicial electoral de los Tribunales locales, garantizando la igualdad de condiciones en la participación y selección de la magistratura

---

<sup>12</sup> La Sala Superior del TEPJF en precedente: SUP-JDC-1147/2017, determinó que la reelección de la magistratura electoral de las entidades federativas o está prohibida en el régimen constitucional y legal.

<sup>13</sup> Conforme al artículo 99 Constitucional, la vigilancia y la disciplina del TEPJF está a cargo de una Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal.

y demás personal, una selecci3n con base en los m3ritos y la experiencia y la m3xima transparencia y publicidad en los procesos.

- Los Tribunales locales requieren medidas de salvaguarda y reforzamiento para garantizar su autonom3a presupuestaria.

- El sistema de carrera judicial de los Tribunales electorales debe contemplar, entre otros elementos, la evaluaci3n y certificaci3n de los aspirantes a la magistratura local, as3 como la posibilidad de ratificarlos en su encargo con base en un sistema de evaluaci3n, vigilancia y disciplina.





