

Elección popular de jueces y magistraturas: cuatro apuntes teóricos¹

Guadalupe Salmorán Villar

Introducción

Como lo he señalado en otros espacios (Salmorán, 2024), elegir por voto popular a ministraturas, magistraturas y jueces es una ocurrencia, sin respaldo empírico, problemático desde un punto de vista teórico. Esta no es una simple opinión personal. Una rápida revisión de la literatura demuestra que elegir a los jueces mediante sufragio universal y directo es más bien una idea impopular.

A pesar de lo sostenido por la retórica presidencial, la elección popular de jueces no es una vía idónea para “democratizar al poder judicial”. Antes que apartar al sistema de justicia de la política —como algunos suponen— elegir a los jueces por voto popular *subordina* a la judicatura al poder político. El sistema electivo se configura como ruta para dotar de juridicidad a una operación autoritaria que juega en detrimento de la autonomía e independencia judicial: purgar por completo el Poder Judicial en aras de abrir camino a la colocación de perfiles según las preferencias y lazos con el partido en el gobierno.

Como enseña la experiencia boliviana —único caso en el mundo en adoptar este sistema para definir la integración de algunas sus altas cortes de justicia— el sistema electivo no sólo no garantiza la selección de perfiles idóneos para la función judicial, expone a las personas juzgadoras a las presiones políticas, las deja fuertemente comprometidas con quienes respaldan sus candidaturas, convirtiéndolas en un componente más por la lucha por el poder.

Por si fuera poco, contrariamente a lo que dice la iniciativa de reforma presidencial, el mecanismo propuesto por el ejecutivo no es abierto, ni directo ni transparente. No es directo porque, como hemos visto, la postulación de los cargos judiciales no está abierta a toda la ciudadanía; es necesario contar con el respaldo de los poderes públicos que intervienen en la etapa de postulación. Lo anterior priva al procedimiento de un carácter directo. Recordemos, por ejemplo, que en el caso del Tribunal Electoral y la Suprema Corte, correspondería al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la propia SCJN, preseleccionar a las candidaturas que intentarán ganarse

¹ Ponencia presentada en la Mesa “Elección de jueces y magistraturas por voto popular”, de los “Foros Reforma Constitucional en materia de justicia” convocados por la UNAM, que se llevó a cabo en las instalaciones del Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, el 31 de julio de 2024.

el favor del voto ciudadano. Este mecanismo tampoco garantiza mayor transparencia en la designación de las autoridades jurisdiccionales, pues se presta a las negociaciones políticas tras bambalinas, ya no sólo entre quien encabeza el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Senado —como sucede actualmente— sino entre todos los poderes públicos que definen las candidaturas a someter a votación, sin necesidad de motivar públicamente sus propuestas.

En suma, en el sistema electivo planteado por el ejecutivo, el peso del voto ciudadano es marginal, la selección de las candidaturas queda a discreción de los poderes públicos y es un mecanismo que privilegia las afinidades políticas e ideologías por encima de la experiencia y conocimientos técnicos.

En este espacio, antes que detenerme en los resquicios de la iniciativa de reforma presidencial, quisiera esbozar rápidamente cuatro planteamientos presentes en el debate público, que muchas veces pasan inadvertidos, pero que son problemáticos desde un punto de vista teórico. Me refiero, en primer lugar, a la necesidad de que el sistema de nombramiento de jueces sea congruente con las funciones (atribuidas) a las autoridades jurisdiccionales al interior de la democracia. En segundo, al equívoco de reducir legitimidad democrática de las magistraturas a los sistemas de nombramiento. Tercero, la falsa identificación de la legitimidad democrática de la judicatura con la elección popular de jueces. Y, cuarto, y último, el supuesto carácter representativo del poder jurisdiccional. Desde mi perspectiva, prestar atención a estos aspectos podría ser útil, no sólo para evitar confusiones sino, sobre todo, para afinar los anteojos con los que observamos y pensamos en alternativas de reforma para mejorar la legitimidad democrática del poder judicial.

Las funciones de las autoridades jurisdiccionales en democracia

Cuando nos referimos a la propuesta planteada por el presidente, nos referimos casi acríticamente al “Poder Judicial” cómo si se tratase un bloque, haciéndonos olvidar que aquella expresión no hace referencia a un solo órgano o ente estatal, sino a un complejo y plural sistema de cargos jurisdiccionales. La propuesta de elegir por voto popular a los jueces comprometería a todo el sistema de justicia federal, y no únicamente a alguna de sus partes. Esto quiere decir que dicha reforma vendría a sustituir, no uno sino, distintos sistemas de designación para diversas instancias jurisdiccionales: el pleno de la Suprema Corte, las Salas del Tribunal Electoral, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito de todo el territorio nacional, junto al Tribunal de Disciplina Judicial (instancia de naturaleza jurisdiccional que vendría a sustituir al Consejo de la Judicatura Federal).

De tal forma que, sería más conveniente realizar una reflexión diferenciada para cada una de las jurisdicciones involucradas, tomando en consideración las distintas funciones que desempeñan y los ámbitos competenciales que les corresponde, antes que pensar, en abstracto, en un único sistema de nombramientos que valga igualmente para todos, como si fuese un bloque homogéneo, con las mismas tareas y necesidades.

Pensemos en el caso de los tribunales constitucionales. Si bien, en principio, no hay un sistema de nombramientos para las altas cortes que sea el óptimo (o ideal). Los países en el mundo han adoptado distintos modelos de designación considerados igualmente válidos. El método de acceso a tales cargos debe responder (o ser *congruente*) con las *tareas* que le son *atribuidas* a los máximos tribunales al interior de una democracia. Obviamente, todo dependerá del papel que le asignemos a las magistraturas, pero también de la concepción que tengamos de aquella forma de gobierno.

Un sistema electivo como el que propone el presidente, por vía electoral, que obliga a las juezas y jueces a competir por sus puestos en la misma arena que los cargos de elección popular —orientado precisamente a recoger los humores del electorado— puede ser funcional para una democracia de tipo mayoritario como la que promueve el populismo²; una forma de gobierno en la que se espera que la autoridad judicial, antes que fungir como contrapeso a los demás poderes, sea deferente a las decisiones mayoritarias, en tanto que *subordinada a la autoridad soberana* del proceso democrático tramitado en sede legislativa (Gargarella, 2011, pp. 105-108).

Sin embargo, el sistema electivo como fuente de legitimidad judicial parece totalmente ajeno a un modelo de democracia constitucional —como el que hasta ahora ha configurado en México— según el cual la Suprema Corte, además de resolver los conflictos competenciales entre poderes, es la máxima autoridad para controlar que la actuación del gobierno y de los poderes representativos se apeguen a derecho, está dotada de amplias facultades para dotar de sentido a las leyes y ese erige como el último órgano garante de los derechos de las minorías (especialmente de las más vulnerables) contra los abusos e imposiciones del poder mayoritario (Salazar, 2006, pp. 91-94).

La legitimidad democrática del poder judicial

El debate público alrededor de la propuesta de reforma presidencial ha logrado revivir una de las discusiones más controvertidas y examinadas en la teoría política y del derecho, relativa a la legitimidad democrática del poder judicial. De manera aproximativa, podríamos decir que, la legitimidad democrática de las personas juzgadoras se refiere a la aceptación (o respaldo) de la autoridad de los jueces y magistraturas para tomar decisiones en el ámbito judicial (Linares, 2008).

Rediscutir sobre la legitimidad democrática las magistraturas y jueces invariablemente nos lleva a reflexionar sobre sus sistemas de nombramiento. Sin embargo, no está de más recordar que la legitimidad de las autoridades jurisdiccionales no se agota en la definición de las *reglas de acceso* a tales encargos. Además del origen de la titularidad de las ministraturas (y que la literatura ha denominado *legitimidad de origen*), la legitimidad democrática de los jueces y magistraturas depende de su compromiso con la constitución y las leyes vigentes en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas por tales normas.

² Sobre el significado de *populismo*, me permito referir a Salmorán, 2021.

Podríamos decir, entonces, que una judicatura es legítima al interior de una democracia cuando sus nombramientos son resultado de un procedimiento establecido por ley, incluyente, transparente y sujeto a un amplio escrutinio público, según las reglas que definen *quién(es)* intervienen y *cómo se designa* a las personas juzgadoras. Y siempre que las funciones que justifican la existencia misma de los órganos jurisdiccionales sean ejercidas con independencia e imparcialidad por sujetos capacitados y competentes.

Desde esta perspectiva, el sistema electivo resulta igualmente problemático, en tanto que vincular la labor jurisdiccional al voto ciudadano, socavaría la confianza en la imparcialidad de las personas juzgadoras, porque, antes que resolver sus asuntos con base en la aplicación estricta de la ley, quedarían sujetas a las preferencias y opiniones del electorado.

La legitimidad democrática de la judicatura y elecciones populares

En las discusiones a favor de la reforma, parece permear una identificación de la legitimidad democrática de la judicatura con la elección por voto popular. Hoy en día es común asociar la democracia a elecciones, no obstante, teóricamente no existe una relación inexorable (intrínseca) entre elecciones y la democracia. Por un lado, porque puede haber democracias “no electivas”, como las fórmulas políticas de la antigüedad que se destacan por su carácter directo. Por otro, el sistema electivo no es exclusivo de esta forma de gobierno, es compatible con otras formas políticas (Bobbio, 2003, pp. 403-404). Pensemos en los casos de una monarquía o aristocracia electiva, pero también en el de una dictadura que permita la realización de elecciones, pero sin garantizar la libertad y equidad de los comicios, como sucede actualmente en Venezuela. Si bien las elecciones son un rasgo distintivo de las democracias contemporáneas, el simple hecho de acceder a un encargo mediante elecciones no convierte *ipso facto* a este cargo en democrático. Este no es el espacio para desarrollar este punto, no obstante, es imperioso recordar que la democracia no se resuelve en las elecciones, es antes que nada una forma de gobierno compleja y exigente, la cual, presupone, forzosamente, la división de poderes y la independencia judicial. A menos que estemos dispuestos a *identificar* (o, peor aún, a *reducir*) la democracia con la imposición numérica de la mayoría –como algunos han sugerido– en nombre de no sé cuál teoría crítica del derecho y de la política.

El supuesto carácter representativo del poder jurisdiccional

Por último, el intento de equiparar a las personas juzgadoras con la de otros cargos electivos, como las diputaciones o senadurías, es simplemente un despropósito: ¿cuáles podrían ser las promesas y ofertas políticas de los y las candidatas a un cargo jurisdiccional?

El que las personas que integran las asambleas legislativas sean elegidas mediante el voto ciudadano tiene sentido por el carácter representativo de tales órganos. En un Estado constitucional y democrático –como el que configura al ordenamiento jurídico mexicano– se espera que los representantes populares tomen las decisiones

colectivas a nombre de la ciudadanía y reflejen las distintas orientaciones políticas y posiciones ideológicas relevantes en una comunidad política. En este sentido, la representación de “las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas presentes en la sociedad mexicana” no es —como señala la propuesta de iniciativa presidencial— una función que corresponda a las personas juzgadoras, sino al Congreso de la Unión, a nivel federal, y a las asambleas legislativas locales, en las entidades federativas.

La vía para asegurar que las juezas y jueces “sean responsables de las decisiones que adopten” no pasa por elegir tales cargos mediante el voto popular. La legitimidad que toca a las personas juzgadoras depende, como se ha señalado, de la pericia técnica y conocimiento del marco normativo, de la calidad de los argumentos y la solidez de sus sentencias, no de contar con el voto mayoritario de una parte de la población.

Fuentes

Bobbio, N. (2003), *Teoría General de la Política*. Trotta.

Gargarella, R. (2011), *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Corte Constitucional para el Período de Transición.

Linares, S. (2008). *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Marcial Pons.

Salazar Ugarte, P. (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, FCE-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Salmorán Villar, G. (2021). *Populismo. Historia y geografía de un concepto*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Salmorán Villar, G. (2024). Elección (im)popular de jueces. *El Universal*, 21 de febrero. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-de-reformas-politicas-en-america-latina/eleccion-impopular-de-jueces/>