

La democracia liberal y la configuración del poder judicial. ¿Una dicotomía irreversible entre Norteamérica y la Unión Europea?

The liberal democracy and the configuration of the judiciary. An irreversible dichotomy between North America and the European Union?

CARLOS J. MOREIRO GONZÁLEZ*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 19, No. 2, (diciembre de 2025), pp. 169-183.
ISSN: 1988 – 0618. Doi: <https://doi.org/10.20318/reib.2025.10067>. ORCID: 0000-0003-4947-6336
Fecha de recepción: 12/04/2025. Fecha de aceptación: 10/10/2025

Resumen

La elección de jueces mediante sufragio universal es un método inicialmente utilizado en los Estados Unidos de América, pero recientemente se ha implantado también en México y Bolivia. Aunque dicho método no constituye una amenaza para la independencia de los jueces y la garantía del debido proceso en dichos Estados, es incompatible con el modelo de Estado liberal en la Unión Europea.

Palabras clave: Poder Judicial, Estado Democrático de Derecho, Separación de Poderes, Derecho al Debido Proceso, Tribunal Supremo, Tribunal de Justicia, Rendición de Cuentas.

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid.
Correo electrónico: carlosjavier.moreiro@uc3m.es

Abstract

The election of judges through universal suffrage is a method initially used in the United States of America, but it has recently been implemented in Mexico and Bolivia as well. Although this method does not pose a threat to judicial independence or the guarantee of due process in those countries, it is incompatible with the liberal state model in the European Union.

Keywords: Judiciary, Rule of Law, Separation of Powers, The Right to a Fair Trial, Supreme Court, Court of Justice, Accountability.

Sumario

Introducción. I. Principio democrático y poder judicial: el caso de los Estados Unidos de América. 1.1. Consideraciones sobre el sistema judicial de los Estados Unidos de América. 1.2. El sufragio universal como fuente de legitimidad del Poder Judicial en los Estados de la Federación. II. El sufragio universal y la configuración del poder judicial en algunos Estados Iberoamericanos. III. Los requisitos para la elección del poder judicial en los Estados democráticos europeos. Conclusiones.

Introducción

En el diálogo entre un sabio llamado “el astrólogo” y un grupo de estudiantes revolucionarios, narrado por A. Solzhenitsyn en *Agosto de 1914*, le plantean la pregunta si la justicia es un principio suficiente del orden social, y el sabio responde que sí, sin duda, si bien solo en el caso de que se imparta con libertad¹. Pero, para que la justicia pueda funcionar libremente debe partirse de la premisa de que la impartan jueces y tribunales independientes.

Precisamente, la independencia del poder judicial está siendo objeto de controversias ideológicas y de confrontaciones políticas en la mayoría de los Estados democráticos occidentales.

Son sobradamente conocidos los estándares y los criterios que deben respetarse para garantizar a los justiciables un juicio justo en un Estado de Derecho, y no es el objeto de esta contribución analizarlos en su conjunto.

Me centraré en la cuestión de los métodos de selección de los jueces que, tal y como señaló M. Duverger desde la perspectiva del derecho comparado, si se hace excepción de la formación de los jurados, presentan una dicotomía crónica entre la elección por sufragio universal y las fórmulas meritocráticas².

Dada la relevancia histórica y su innegable carácter paradigmático, analizaré en primer lugar la elección por sufragio universal de los jueces en muchos Estados de los Estados Unidos de América. Se trata, obviamente, de un método no exento de controversias a pesar de su implantación mayoritaria en dicho país.

Al hilo de la experiencia norteamericana, abordó posteriormente la actual situación en México y en Bolivia, donde la reciente introducción de este método de selección de los jueces ha supuesto una disrupción jurídico-constitucional.

Finalmente reflexiono sobre el difícil, sino imposible encaje de la selección de los jueces y magistrados mediante el sufragio universal en los Estados democráticos europeos.

1 Agosto de 1914, Barcelona, 1972, págs. 513 y ss.

2 *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 5ª Edición, 1970, págs. 226-228. Bien es cierto que, para este autor, la selección mediante fórmulas meritocráticas es una mayor garantía de la independencia del poder judicial, siempre y cuando se respeten también los principios de inamovilidad y de promoción de los jueces y magistrados.

I. Principio democrático y poder judicial: el caso de los Estados Unidos de América

1.1. Consideraciones sobre el sistema judicial de los Estados Unidos de América

Subraya A. de Tocqueville en *La Democracia en América* que ninguna nación del mundo ha constituido el poder judicial como los norteamericanos, por lo que para un extranjero resulta muy difícil comprenderlo³.

Ciertamente Tocqueville pudo ser testigo del cambio metodológico en la elección de los jueces estatales que tuvo lugar bajo la Presidencia de Andrew Jackson (1829-1837), quien denunciaba el carácter antidemocrático de la designación vitalicia de los jueces federales establecida en la Sección Primera del artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos de América, un epígono de la Constitución del Estado de Massachusetts redactada por John Adams⁴. El objetivo fundamental del cambio propugnado por Jackson fue garantizar que los jueces estatales rindan cuentas ante los ciudadanos que los eligen, un argumento que aún pervive en la conciencia crítica de muchos norteamericanos tal y como sostiene J. H. Ely en su célebre obra *Democracy and Distrust*⁵.

La configuración actual del sistema judicial norteamericano es compleja como también lo es la selección de sus jueces, ya que el método difiere en función de si se trata de jueces adscritos a los circuitos federales o jueces de las distintas jurisdicciones de los cincuenta Estados de la Unión y del Distrito de Columbia, en treinta y nueve de los cuales se eligen por sufragio universal pero no en todas las instancias y aplicando fórmulas diferentes⁶.

Los jueces del Tribunal Supremo de los Estados Unidos y los de los Circuitos Federales, tanto los de las trece primeras instancias de apelación como los de los noventa y cuatro distritos, son vitalicios, y se eligen por el Senado a propuesta del presidente de la nación.

Los métodos para la elección de los jueces estatales, cuyos puestos no son vitalicios, dependen de lo que establezcan las constituciones y leyes de cada Estado, y, de hecho, en muchos Estados se alternan los métodos de selección en función de los cambios en las mayorías políticas que los gobiernan.

3 *La Democracia en América*, Libro Primero, primera parte, capítulo sexto, Madrid, 2ª Edición, 2018, págs.253 y ss.

4 Véase J. Handelsman, *The People's Courts: Pursuing Judicial Independence in America*, Cambridge-Mass, 2012, págs. 14-29 y 57-83.

5 Así, por ejemplo, afirma, "...no one can question that the elected branches of government are more responsible to popular majorities than unelected judges..." ; o, también, "...how unresponsive to popular sentiments the Courts really are?...the substantive judicial review is illegitimate because the judge will in the end be applying her own values to thwart the popular will.", en *Democracy and Distrust: a theory of Judicial Review*, Cambridge. Mass., 1980, pág. 4 y págs. 60-63, respectivamente.

6 "The U.S. Court System, Explained", *Democracy Docket*, February 10, 2002.

Actualmente, existen seis métodos de selección, pero a los efectos aquí relevantes solo abordaré dos de ellos, (i) la elección por sufragio universal de candidaturas presentadas por los partidos políticos, y (ii) la elección de candidaturas independientes⁷.

La elección de candidaturas partitocráticas supone, por lo general, la presentación de los candidatos a unas primarias en los partidos políticos y la posterior configuración por estos de una lista de candidatos que se somete al voto de la ciudadanía. Algunos Estados como, por ejemplo, Carolina del Norte, utilizan este método para cubrir todos los niveles jurisdiccionales, incluido su Tribunal Supremo.

En lo concerniente al método de elección de candidaturas independientes, los candidatos concurren a elecciones primarias estatales y quien reciba más del 50% de los votos es elegido. En su defecto, las dos candidaturas más votadas volverán a concurrir a un proceso electoral. Oregón es un Estado que emplea este método para cubrir todos sus niveles jurisdiccionales.

Más excepcional es el caso de Arizona, que solo elige con este método a los jueces de primera instancia.

1.2. El sufragio universal como fuente de legitimidad del Poder Judicial en los Estados de la Federación

El enraizamiento de la elección de los jueces mediante sufragio universal en la tradición federalista norteamericana es tan profundo que, al menos en el corto y medio plazo no es previsible que caiga en desuso⁸.

Sirvan como botones de muestra algunas decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos cuyo común denominador es el amparo de la aplicación del citado método a la luz de algunos preceptos consagrados en su Constitución. Se trata de los asuntos *N.Y. State Board of Elections v. López Torres*⁹, *Rep. Party of Minnesota v. White*¹⁰, *Williams-Yulee v. The Florida Bar*¹¹ y *Caperton v. A. T. Massey Coal*¹².

En el asunto *N.Y. State Board of Elections v. López Torres*, la demandada, López-Torres, argumentó que la ley electoral del estado de N.Y. es incompatible con lo previsto en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América¹³, dado

⁷ Mac Brower, "How Do Judges Become Judges? Here Are Five Main Ways", *Democracy Docket*, May 24, 2022.

⁸ K. L. Hall, "The Judiciary on Trial: State Constitutional reform and the Rise of an Elected Judiciary, 1846-1860", 45, 3, 1983, 337, 353-354.

⁹ 128 S. Ct. 791 (2008)

¹⁰ 536 S. Ct. 765 (2002)

¹¹ 135 S. Ct. 1656 (2015)

¹² 129 S. Ct. 2252 (2009)

¹³ Que dice, "Congress shall make no law respecting and establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances."

que se candidató para ser nombrada magistrada del Tribunal Supremo de N.Y. pero, al carecer del apoyo de un partido político, no pudo lograrlo.

La citada ley electoral establece que los partidos políticos deciden las candidaturas para el Tribunal Supremo en una Convención de delegados elegidos mediante la celebración previa de unas primarias. La demandada considera que la ley permite a los partidos controlar todo el proceso electoral, por lo que las candidaturas independientes carecen de apoyos para lograr la designación¹⁴.

El Tribunal Supremo decide, no obstante, que los partidos políticos tienen el derecho derivado de la Primera Enmienda a elegir las candidaturas que mejor les representen, ya que solo pueden establecerse límites al ejercicio de este derecho en casos de violaciones de principios fundamentales como, por ejemplo, la no discriminación racial establecida en la Décimo Quinta Enmienda¹⁵.

Más contundente, si cabe, resulta la posición del Tribunal Supremo en el asunto *Rep. Party of Minnesota v. White*, en el que la demandada alegó la incompatibilidad con la Primera Enmienda de una regla establecida por la Corte Suprema de dicho Estado prohibiendo a los candidatos expresar públicamente durante su campaña electoral opiniones sobre cuestiones sujetas a controversias jurídicas o políticas¹⁶. La finalidad de esta prohibición es garantizar la imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Sin embargo, para el Tribunal Supremo, resulta virtualmente imposible que los jueces carezcan de ideas propias sobre materias sujetas a controversia y, además, resulta conveniente que los electores conozcan de antemano su ideología. Por consiguiente, la prohibición en cuestión es contraria a la libertad de expresión que está consagrada en la Primera Enmienda¹⁷.

El asunto *Williams – Yulee v. The Florida Bar* resulta algo excepcional a la luz de otra jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la financiación de las campañas electorales de los candidatos a juez, una cuestión especialmente controvertida. En este

¹⁴ 128 S. Ct. 791 (2008), I, A-B.

¹⁵ 128 S. Ct. 791 (2008), II, A-B. Aunque esta sentencia se adoptó por decisión unánime de los magistrados, la doctrina expresó sus reticencias; así, por ejemplo, *Harvard Law Review*, 122, 1, 2008, 365-375; igualmente, E. Haden & C. Anderson, "Electing State Judges: Unpleasant, but not Unconstitutional", *The Federal Society*, 9, 2, 2008, 132-134.

¹⁶ 536 U.S. 765 (2002) en 768-769.

¹⁷ 536 U.S. 765 (2002) en 775-788. Debe subrayarse que esta decisión se adoptó por una mayoría ajustada (5/4), que fue objeto de 4 votos disidentes y también de críticas doctrinales. Así, por ejemplo, L.A. Leonard, "In the Aftermath of *Republican Party of Minnesota v. White*, State Judicial Candidates Are Uncertain as to What Remains Protected", 53 *Cath. U.L. Rev* 267 (2004) espec. Págs. 284-290, en las que lamenta que el Tribunal Supremo no estableciera una regla de razón que delimite claramente las cuestiones que no deberían ser objeto de un posicionamiento público de los candidatos. Igualmente, D. B. Bogard, "Republican Party of Minnesota v. White: The Lifting of Judicial Speech Restraint", 26 *U. ARK -LITTLE ROCK, L. Rev* 1 (2003), quien subraya la inadecuada asimilación entre las campañas electorales de los partidos políticos y las de los candidatos a jueces, además de sostener que una recusación de un juez por motivos ideológicos o de índole similar, no garantiza al justiciable un juicio justo ya que esta podría ser desestimada; véanse las págs. 13-17.

asunto, la demandante envió cartas solicitando fondos para financiar su campaña, utilizando también una página web con dicha finalidad. Ello le supuso una sanción disciplinaria por violar el Código de Conducta judicial del Estado de Florida que prohíbe tales prácticas y, además, no resultó elegida. Según la demandante, la prohibición en cuestión es contraria a la Primera Enmienda porque restringe la libertad de expresión de los candidatos¹⁸.

El Tribunal Supremo, por mayoría (5/4) y con cuatro votos disidentes, realizó una interpretación restrictiva del ejercicio del derecho de la libertad de expresión al considerar que esa forma de captación de fondos pone en riesgo la independencia de los jueces interesados, generando además falta de confianza en su integridad profesional. Sugiere también que sí sería lícito financiar las campañas por medios indirectos como por ejemplo mediante comités ciudadanos de apoyo a los candidatos¹⁹.

Ciertamente, se trató de una decisión que no contribuyó a esclarecer las dudas acerca de la legalidad de la financiación de las campañas, cuestión abordada en jurisprudencia precedente, y más concretamente en la sentencia en el asunto *Caperton v. A.T. Massey Coal* en la que, también por estrecha mayoría (5/4) si bien se estableció que un juez no puede conocer de un caso que afecta a los intereses financieros de alguien que contribuyó económicamente a sufragar sustancialmente su campaña electoral, otro tipo de contribuciones económicas menos relevantes que pudieran haber realizado los litigantes o sus abogados en favor de la campaña de un juez que entienda de un asunto que les concierne no debe suponer la inhibición de dicho juez²⁰.

En suma, ante la falta de una regulación uniforme sobre la cuestión puede quedar severamente en entredicho la presunción de imparcialidad del juez, que es una condición fundamental para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Sección Primera de la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que consagra el debido proceso.

John Adams describió en el año 1763 las cualidades que debe reunir un juez: capacidad de aprendizaje continuo, solvencia jurídica, integridad moral, paciencia y perseverancia, serenidad, racionalidad, capacidad de análisis, imaginación y una radical independencia de criterio²¹.

¹⁸ 135 S. Ct. 1656 (2015) en 1663 – 1665.

¹⁹ 135 S. Ct. 1656 (2015) en 1668-1674. La doctrina no recibió pacíficamente esta sentencia; así, por ejemplo, "Comment on Williams – Yukee v. The Florida Bar", 129, 1, Harvard L. Rev. 2015, 231, donde se reprocha la falta de una regla de razón que esclarezca las lindes entre el ejercicio de la libertad de expresión y la tutela de la independencia judicial, en págs. 236-240. Similarmente, A. Lessing, "Williams – Yulee v. The Florida Bar: Judicial Elections as the Exception", 24 Dig. Nat'l Italian A.B.A.L.J. (2016) 147; y N.B. Lindell, "Williams – Yulee and the Anomaly of Campaign Finance Law", 126, 5, The Yale Law Journal (2017) 1577.

²⁰ 129 S. Ct. 2252 (2009), en 2256-2265.

²¹ *Thoughts on Government: Applicable to the Present State of the American Colonies* (1763), en *The Revolutionary Writings of John Adams*, Indianápolis, 2000, págs. 242-248, en págs. 246-247.

A la luz de estas premisas está abriéndose paso una corriente mayoritaria entre los juristas norteamericanos que aboga por la progresiva implantación del método de selección meritocrático en las jurisdicciones estatales, competentes sobre casi el 95% de los asuntos que se ventilan en los tribunales de los Estados Unidos.

El punto que genera mayor consenso concierne a los efectos indeseables para la independencia judicial de la financiación de las campañas de los candidatos, ya sea por la colusión con los intereses de los donantes²², o, por la transgresión de valores éticos, la citada integridad moral de los jueces, que conllevan otros métodos de financiación o de promoción electoral, cuyo mejor botón de muestra fue la distribución de bonos entre los votantes para adquirir donuts, cafés y cinco dólares en gasolina, severamente censurados en el asunto SPARGO²³.

La propia dinámica de las campañas electorales es objeto también de ciertas reservas dado que no garantiza que los candidatos más cualificados sean los elegidos, ni que se respeten reglas básicas de la democracia como la paridad de género, o la no discriminación racial, religiosa o de otra índole²⁴.

Empero, se difunden en los foros especializados fundadas reticencias acerca de la compatibilidad del método meritocrático con los principios de transparencia, de rendición de cuentas y de la separación de poderes, o incluso acerca de la plena independencia de los jueces.

Así, por ejemplo, se cita la intromisión de los partidos políticos en la elección de los candidatos seleccionados por los comités de evaluación de sus méritos²⁵, la participación de grupos de interés o de sectores ideologizados en dichos comités²⁶, y la

²² Así, por ejemplo, al menos en veinte Estados de la Unión, uno de los miembros de su Tribunal Supremo fue elegido mediante campañas sufragadas con más de un millón de dólares cuyos donantes eran mayoritariamente grupos de interés; véase, B. Corriher, "Judicial Elections Could Break Spending Records in 2020", American Constitution Society Blogs, January 28, 2020. Véase igualmente, A. Bannon, "Choosing State Judges: A Plan for Reform", Brennan Center, October 2018. Esta tendencia se ha confirmado en las elecciones para cubrir un puesto de la Corte Suprema de Wisconsin, altamente politizadas, al plantearse como el primer referéndum a la administración Trump, en las que E. Musk donó más de veinte millones de dólares a los electores mediante diversos pagos para votar al candidato preferido de dicha administración, B. Schimel. Ello a pesar de que la ley electoral de ese Estado prohíbe dar dinero a los electores para influir en su voto. Similarmente, su rival más directa, la candidata liberal S. Crawford, que resultó finalmente elegida recibió una gran cantidad de financiación para su campaña. En total ambas candidaturas recibieron más de 100 millones de dólares de financiación, convirtiendo esta campaña electoral en la más costosa de la historia judicial de los Estados Unidos.

²³ SPARGO v. N.Y. State Commission on Judicial Conduct, 244, F. Supp. 2d 72 (N.D.N.Y 2003) 72, 79-81. Véase, no obstante, el análisis crítico de M. Failing, "Virtuous Judges and Electoral Politics: A Contradiction?", 67 Albany Law Review, 2004, 769, en págs. 772-774.

²⁴ Véase, J.L. Maute, "Selecting Justice in State Courts: The Ballot Box or the Backroom?", 41 S. Texas Law Review, 2000, 1197, en pág. 1209; véase, igualmente, M. Brower, "State Supreme Courts Don't Match America's Diversity", Democracy Docket, November, 2021; E. Lesh, L. Legal, *Justice out of Balance. How the Election of Judges and the Stunning Lack of Diversity on State Courts Threaten LGBT Rights*, 2016, espec. págs. 15-26.

²⁵ Véase, S.B. Burbank, "The Architecture of Judicial Independence", 52 S. Cal. Law Review 315, 1999, en pág. 332.

²⁶ Véase, E. Haden & C. Anderson, "Electing State Judges: Unpleasant, But Not Unconstitutional", cit. nota n° 15, en pág. 133.

dificultad para establecer un mecanismo de control y rendición de cuentas transparente y eficaz al primar la inamovilidad de los jueces sobre la renovación de su mandato mediante sufragio universal²⁷.

Al hilo de esta última observación debe reseñarse que, incluso entre quienes apoyan la generalización del método de selección meritocrático, nadie propugna la inamovilidad de los jueces estatales²⁸.

Por otro lado, diversos análisis relativos a la eficiencia y la independencia de la justicia en los Estados Unidos no se inclinan claramente a favor de uno u otro método de selección²⁹. Si bien, el denominado “método de Missouri”, predominantemente meritocrático y actualmente en proceso de implantación en nuevos Estados³⁰, se perfila como la mejor garantía de la tutela judicial efectiva de los justiciables, y asimismo, como un dique de contención frente a las intromisiones indebidas de terceros en la independencia de los jueces³¹.

27 Ibidem.

28 Véase, M.A. Celeste, “The Debate over the Selection and Retention of Judges: How Judges Can Ride the Wave?”, 309, *CR The Journal of the American Judges Association*, 2010, 81, en pág. 92.

29 Véase, por ejemplo, G. Goelzhauser, “Accountability and Judicial Performance: Evidence from Case Dispositions”, 33, 3, *The Justice System Journal*, 2012, 249, espec. págs. 259-261; véase, igualmente, C.S.H. Lim, “Preferences and Incentives of Appointed and Elected Public Officials: Evidence from State Trial Court Judges”, 103, 4, *American Economic Review*, 2013, 1360 en págs. 1387 y ss.

30 Este método ya se utiliza en catorce Estados para la selección de los jueces de sus Tribunales Supremos. El Gobernador del Estado elige a los jueces que figuran en una lista de candidatos elaborada por una Comisión de expertos independientes que evalúan sus méritos. Después de un año de mandato, los jueces deben someterse al escrutinio de los electores para permanecer en su puesto. Existen, no obstante, diversas variantes en la aplicación del citado método; véase, M. Brower, cit. nota nº 7.

31 Recientemente, el vicepresidente de los Estados Unidos, J. D. Vance, y otros miembros de la administración Trump han cuestionado públicamente “la competencia de los jueces para controlar el poder legítimo del presidente”, y, más concretamente la aplicación de sus órdenes ejecutivas, subrayando la primacía del principio democrático que inviste al Presidente. También han propuesto que, al menos el 1% de los jueces más ineficientes, según criterios indeterminados, deberían ser cesados cada año; véase T. Suter, “Musk calls for annual firing of judges after blocked DOGE access at Treasury”, *The Hill*, 2.9.2025, <https://thehill.com>. Mucho más amenazador resultó el discurso del presidente Trump en el Departamento de Justicia (14.03.2025), en el que tras acusar a los jueces federales de corruptos y diabólicos se comprometió a modificar radicalmente el sistema federal de justicia en los Estados Unidos; véase *Le Monde*, “Donald Trump déterminé à mettre au pas le système judiciaire américain”, 15.03.2025. La gravedad de estas amenazas subió un peldaño más al sugerir el presidente que propugnará el “Impeachment” de los jueces federales que están bloqueando la aplicación de diversas órdenes ejecutivas, para lo cual el proceso debe ser impulsado por el Congreso y la destitución adoptarse por el Senado; (aunque no existe una regulación expresa sobre la cuestión, se aplica, implícitamente el Apartado Cuarto del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos). Hasta la fecha se han procesado a quince jueces federales, pero el Senado solo ha destituido a ocho, el último en 2010; véase “Judges and Judicial Administration”, <https://www.uscourts.gov>. Ante esta injerencia en la independencia judicial, el Presidente del Tribunal Supremo hizo público un comunicado insólito en el que afirmaba “que las citadas amenazas no son la respuesta adecuada a las discrepancias con las resoluciones judiciales, dado que durante más de 200 años, el *Impeachment* no es la fórmula que se utiliza para resolverlas, sino la revisión en apelación judicial”; SCOTUS blog, March 18, 2025. Debe reseñarse que, en su Informe anual sobre la justicia en los EEUU del año 2024, el Presidente del Tribunal Supremo realizó una cerrada defensa de la independencia del Poder Judicial, profundamente arraigada en el sistema constitucional de ese país, y que no tiene como finalidad proteger a los jueces, sino al Estado de Derecho; véase “2024 Year End Report of the Federal Judiciary”, SCOTUS espec. págs. 1-9.

II. El sufragio universal y la configuración del poder judicial en algunos Estados Iberoamericanos

La elección de jueces por sufragio universal ha sido implantada en México debido a una reciente reforma constitucional de gran calado. A pesar de ciertas cautelas garantistas a las que luego haré referencia, se trata de una decisión política muy controvertida que puede degradar severamente la separación de poderes y menoscabar el debido proceso en dicho Estado.

Más allá de las consecuencias jurídico-constitucionales, esta reforma trae causa en un relato político que propugna una retórica muy alejada de los cánones de la democracia liberal al reconocer como única fuente de la legitimidad de los poderes del Estado, incluido el poder judicial, el sufragio universal libre, directo y secreto de los ciudadanos, y cuestionar además la inamovilidad de los jueces como un requisito esencial del debido proceso.

Y todo ello llevado a cabo mediante la concatenación de actos políticos para lograr el allanamiento de los mecanismos jurisdiccionales de control de legalidad vigentes en México a la voluntad del poder legislativo, que es un trasunto del actual poder ejecutivo.

La clave de bóveda del marco normativo que nos ocupa es el Decreto de 13 de septiembre de 2024, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma del Poder Judicial³², cuyo Artículo Único modifica diversas disposiciones constitucionales.

La elección de los jueces se regula en los Artículos 96 y 97. El Artículo 96 y el Apartado IV del Artículo 122, establecen como único método de elección para todos los niveles jurisdiccionales del Estado, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el sufragio universal libre, directo y secreto de los ciudadanos.

La elaboración de las candidaturas será competencia de tres Comités que representan a los tres Poderes del Estado, previa evaluación de los méritos de los candidatos³³.

Los candidatos no podrán financiar sus campañas con dinero público o privado, ni contratar espacios publicitarios en ningún medio de comunicación, y, los partidos políticos o las administraciones públicas no podrán apoyar a ningún candidato.

La promoción de los candidatos solo podrá tener lugar de forma igualitaria en la radio y en la televisión o en cualquier otro medio de comunicación, según establezca el Instituto Nacional Electoral, además, los candidatos podrán participar en foros de

³² Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina, 15 de septiembre de 2024, págs. 2-18.

³³ Apartado II del Artículo 96. Aunque la selección de las candidaturas debería haberse repartido entre los Comités de Evaluación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, una decisión inédita de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adoptada por mayoría de votos, privó al Poder Judicial de dicha prerrogativa alegando obstrucción del proceso electoral, y delegó las competencias en el Senado; Sala Superior 14/2025, T.E.P.J.F., en los Asuntos SUP-JDC 8/2025 y Acumulados, Ciudad de México, 22 de enero de 2025.

debate organizados por dicho Instituto o por otras instituciones públicas o privadas en condiciones de igualdad³⁴.

El mandato de todos los jueces podrá renovarse consecutivamente si son reelegidos³⁵, salvo los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que son elegidos por un único mandato de doce años³⁶.

Debe reseñarse que la aplicación de este método supondrá la total renovación de los órganos jurisdiccionales y la desaparición de la carrera judicial en México, una vez se celebren las elecciones previstas para el próximo mes de junio de 2025³⁷.

También supondrá la instauración de un nuevo régimen disciplinario para la Judicatura³⁸, la posibilidad de que las causas que se instruyan que impliquen al crimen organizado sean competencia exclusiva de “jueces sin rostro”³⁹, y la privación a todos los órganos jurisdiccionales, incluida la Suprema Corte de Justicia, del control constitucional de los actos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo⁴⁰.

Queda por ver la eficacia que tendrá la implantación del sufragio universal como método de elección del Poder Judicial en aras a la eficiencia y de la independencia de la justicia, y también si habrá transparencia en los procesos electorales para evitar que se entrometan elementos indeseables que menoscaben su legitimidad, o, incluso el posible desapego de la ciudadanía que se traduzca en un alto número de abstenciones.

³⁴ Párrafos Sexto y Séptimo del Apartado IV del Artículo 96.

³⁵ Párrafo Primero del Artículo 97.

³⁶ Antepenúltimo Párrafo del Artículo 94.

³⁷ Disposición Transitoria Segunda. La sentencia de 5 de noviembre de 2024 en el Asunto Acciones de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus Acumuladas 165-167 y 170/2024, ratificó la legalidad de esta nueva previsión constitucional. Se elegirán en total 1.688 Jueces, incluidos 21 Ministros Federales.

³⁸ Se suprime el actual Consejo de la Judicatura Federal, similar a nuestro Consejo General del Poder Judicial, y se instaaura un Tribunal de Disciplina Judicial y un Órgano de la Administración Judicial, Párrafo Primero del Artículo 94, Artículo 100 y Disposición Transitoria Sexta.

³⁹ Apartados X y XI del Artículo 20. Como es sabido, el concepto de “jueces sin rostro” se acuñó en Italia (*Legal Digest of International Fair Trial Rights*, OSCE/ODIHR, 2012, págs. 70-71), y en Colombia a raíz de la adopción del Decreto 2790 de 1990 (Diario Oficial Año CXXVII, N. 39584 de 20 de noviembre, 1990, pág. 1), cuyo Párrafo Segundo del Artículo Quinto Parágrafo establece que: a fin de garantizar la seguridad de los magistrados del Tribunal Superior de Orden Público, las Providencias serán firmadas pero se notificarán o comunicarán en copia en donde no aparezcan las firmas. Este Decreto se adoptó en un contexto especialmente grave de la lucha contra el crimen organizado, y, posteriormente, fue objeto de réplicas en Perú (Artículo 15 del Decreto-Ley 25475 de 5 de mayo de 1992, que establece que la identidad de los Magistrados y lo miembros del Ministerio Público, así como la de los Auxiliares de Justicia que intervienen en el juzgamiento de los delitos de terrorismo será secreta (L.P., Lima, 6 de mayo de 1992, pág. 106709). Y, también, en Brasil, en julio de 2019 (OCCRP, “Brazil’s Rio State Adopts Faceless Courts to Protect Judges”, July 10, 2019).

⁴⁰ El 30 de octubre de 2024, el Congreso, III Legislatura, en su carácter de Constituyente adoptó el proyecto de “Supremacía Constitucional” que enmienda los Artículos 105 y 107 de la Constitución para evitar el control jurisdiccional, incluyendo una Disposición Transitoria que establece su carácter retroactivo. Así, se adicionó un Quinto Párrafo del Artículo 105 que dice “son improcedentes las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a esta Constitución”. Y, por su parte, el Artículo 107 que establece: “no procederá el juicio de amparo contra adiciones o reformas a esta Constitución”.

Tal ha sido el caso hasta fecha muy reciente de lo acontecido en otros entornos constitucionales de Iberoamérica, como por ejemplo en la República de Bolivia.

En este país de conformidad con lo previsto en los Artículos 182 (I), 188 (I), 194 (I), y 198 de la Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009⁴¹, que establecen la elección mediante sufragio universal de las y los Magistradas/os de las máximas instancias jurisdiccionales, ya que los índices de abstención y de voto nulo en los procesos electorales llegaron a superar el 50%⁴².

III. Los requisitos para la elección del poder judicial en los Estados democráticos europeos

La independencia e imparcialidad de los jueces y tribunales concebida, no como un privilegio de estos, sino como la mejor garantía del derecho al debido proceso⁴³, es la principal premisa para evaluar la adecuación a los estándares del Estado de Derecho del Poder Judicial en los Estados democráticos europeos.

Por consiguiente, la configuración de dichos estándares en el seno de las organizaciones internacionales europeas con competencias atribuidas en el ámbito que nos ocupa tiene lugar mediante la progresiva identificación de los elementos que resultan esenciales para el funcionamiento independiente de la justicia.

Ni el Consejo de Europa, ni la Unión Europea, han establecido cortapisas o rémoras que condicionen el libre ejercicio de la soberanía nacional de sus Estados miembros para determinar la forma de seleccionar a sus jueces en todos los ámbitos y niveles jurisdiccionales, si bien se ha establecido el principio de que dicha selección debe fundarse en el mérito, determinado mediante criterios objetivos regulados por la ley⁴⁴.

Aunque, actualmente, ninguno de los Estados concernidos elige a sus jueces mediante sufragio universal⁴⁵, esta fórmula tendría un encaje difícil en el marco de

⁴¹ Respectivamente, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Véase también la Ley n° 929, de 27 de abril de 2017, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 27.04.2017 pág. 1, y, la Ley n° 960, de 23 de junio de 2017, 974 NEC.

⁴² Autoridades electas del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Órgano Judicial, Agencia Boliviana de Información, La Paz 20 de diciembre de 2024. Se ha reseñado también la necesidad de modificar los requisitos y el procedimiento de selección de candidaturas previo a la celebración de los procesos electorales; véase, en este sentido, O.A. Millán Terán, "el sistema electoral para la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional", *Rev. Ciencia y Cultura*, 19, 35, 2015; igualmente, F.B. Escobar Pacheco y A.M. Russo, "Elección Popular de Jueces en Bolivia: aportes del Derecho Constitucional Comparado al Debate", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XXXV, 2019, 657, especialmente págs. 675-680.

⁴³ Consagrado en el Artículo Sexto del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Párrafo Segundo del Artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁴⁴ Véase el Punto 27 del Informe de la Comisión de Venecia sobre la independencia de los jueces (Parte I, Study No. 494/2008, CDL-AD (2010) 004, Estrasburgo, 16 de marzo de 2010, pág. 6.

⁴⁵ Véase el Punto 3.1 de la Comunicación de la CE COM(2024) 800 final, Bruselas 24.07.2024; igualmente, los Puntos 48-53 del Memorándum Explicativo a la Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, Estrasburgo, 17 de noviembre de 2010.

los estándares que forman parte del acervo normativo y jurisprudencial de ambas organizaciones internacionales.

Tal es el caso, por ejemplo, del requisito de la inamovilidad de los jueces hasta que alcancen la edad de jubilación legalmente establecida, salvo que estos incurran en causas de inhabilitación o incapacidad.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha subrayado pormenorizadamente los criterios que debe reunir un Poder Judicial independiente, configurando los estándares propios de la democracia liberal, parte de los cuales actúan como una barrera infranqueable ante la hipotética irrupción de cambios metodológicos en los procedimientos de selección de los jueces cuyo fundamento de legitimidad sea el sufragio universal.

Ciertamente, la consagración de dichos estándares no supone una injerencia en la soberanía de los Estados miembros quienes disfrutan de plena competencia para establecer las fórmulas de elección de sus jueces y magistrados⁴⁶, ya se trate mediante la intervención del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo⁴⁷, del Jefe del Estado⁴⁸, o de Órganos “ad hoc” altamente especializados⁴⁹.

Pero, el ejercicio de esta competencia debe tener lugar sin menoscabo de la independencia y de la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales, de forma que se excluya toda duda legítima en los justiciables acerca de su neutralidad ante los intereses en litigio⁵⁰.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2025, D.K. y otros, C-647/21 y C-648/21, EU:C:2025:143, apartado 62 y jurisprudencia citada.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2021, EuroBox Promotion C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 233 y 234.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Comisión / Polonia, C-791/19, EU:C:2021:596, apartado 97 y jurisprudencia citada.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2021, A.B. et al., C-824/18, EU:C:2021:153, apartados 125-127.

⁵⁰ Para el Tribunal de Justicia la exigencia de independencia e imparcialidad de los tribunales comprende dos aspectos, uno de orden externo, que no estén sujetos a vínculos jerárquicos o de subordinación respecto a terceros, y, el otro, de orden interno, el respeto de la objetividad y de la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica; véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2024, Vivacom Bulgaria E.A.D. et al., C-369/23, apartados 29-32 y jurisprudencia citada. A mayor abundamiento el Tribunal de Justicia ha establecido también dos parámetros para determinar el grado de imparcialidad, uno de carácter objetivo y otro de carácter subjetivo. El parámetro objetivo se refiere a la composición de los tribunales, que no exista ningún indicio que cuestione su integridad, y, el subjetivo, a que las conductas, convicciones o manifestaciones del juez no tengan un sesgo determinado que afecte al caso de autos; véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 2019, A.K. et al., C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 128. También se ha pronunciado el Tribunal de Justicia sobre otros requisitos que garantizan la independencia judicial, tales como la retribución económica, la evaluación, la promoción, los procedimientos disciplinarios y la jubilación de los jueces; véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2023, Asociația Forumul Judecătorilor din România, C-216/21, EU:C:2023:628, apartados 61-67, 71-89 y 96, y jurisprudencia citada; y la Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión / Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442, apartados 93-102.

Resultan esclarecedoras en este sentido las respuestas del Tribunal de Justicia a la posición del gobierno polaco en los Asuntos A.B. (C-824/18) y Comisión / Polonia (C-204/21), en los que este país invocó la falta de competencia de la Unión en materia de procedimientos para el nombramiento de los jueces de los Estados miembros⁵¹.

Para el Tribunal de Justicia, no obstante, aunque los Estados miembros disponen de libertad para elegir su modelo constitucional, están obligados a respetar la exigencia de independencia judicial resultante de los Artículos 2 TUE y 19 TUE, Apartado 1, Párrafo Segundo⁵².

También puede deducirse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cierta desconfianza hacia la fórmula de elección de los jueces nacionales mediante procedimientos en los que el Parlamento desplaza o se impone a los órganos especializados en la materia, habida cuenta del perjuicio que pueda sufrir por ello el principio de imparcialidad.

Así, por ejemplo, en el Asunto Comisión / Polonia (C-791/19), el Tribunal, siguiendo en este punto las alegaciones de la Comisión Europea, afirma que existe “un riesgo” de que la elección de los miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial por una Cámara del Parlamento polaco menoscabe la independencia de este organismo⁵³.

Emerge de nuevo aquí el método de selección meritocrático como la fórmula predilecta del Tribunal de Justicia a efectos de garantizar el debido proceso en la Unión Europea⁵⁴.

Conclusiones

Al cotejar los diferentes métodos de selección de los jueces y magistrados que hemos abordado, se aprecian más divergencias que concomitancias, también entre los Estados que los eligen mediante el sufragio universal.

Así, por ejemplo, mientras que este método sólo se utiliza en los Estados Unidos de América para elegir las jurisdicciones de una mayoría de los Estados de la Federación, y no en todas las instancias, en México se aplicará para la configuración de todo su sistema jurisdiccional que, además, será renovado plenamente, y, en Bolivia sólo se utiliza para la elección de las más altas magistraturas del Estado.

Tampoco existe analogía con relación a los criterios de selección de los candidatos. En Estados Unidos pueden configurarse tanto listas partidocráticas como de

⁵¹ Apartados 78 61, respectivamente de las Sentencias ya citadas.

⁵² C-204/21, apartado 74.

⁵³ C-791/19, apartado 104. En este caso se había sustituido la elección de los jueces miembros del Consejo que anteriormente los elegían sus homólogos. Igualmente, los apartados 121-138 del Asunto A.B. et al., C-824/18.

⁵⁴ Véanse también los Puntos 119-132 de las Conclusiones del Abogado General Tanchev en el Asunto A.B. et al., C-824/18, EU:C:2020:1053. Algunos autores, minoritarios, abogan por privar al Tribunal de Justicia de las competencias para establecer los parámetros esenciales del Estado de Derecho como los concernientes a la organización de la justicia en los Estados miembros, incluida la elección de jueces y magistrados; VVAA, *The Great Reset: Restoring Member State Sovereignty in the European Union*, Budapest, 2025, en págs. 17-18 y 34.

candidatos independientes, según lo que disponga la Constitución y la ley electoral de cada Estado, y, además, los candidatos pueden expresar públicamente sus opiniones sobre cualquier tema, y recibir apoyo financiero para sus campañas siempre que no suponga un apoyo sustancial a las mismas, o una reclamación directa de dicho apoyo por los interesados.

En México, sin embargo, esta prohibido cualquier tipo de ayuda financiera, pública o privada, a los candidatos, así como la utilización de medios de comunicación y el apoyo de los partidos políticos en sus campañas electorales.

Pero existe una coincidencia en lo concerniente al carácter no inamovible de los jueces que han sido elegidos por sufragio universal, dado que sólo podrán renovar sus mandatos si son reelegidos.

En todo caso, es posible percibir la existencia de vasos comunicantes entre ellos, de forma que podemos calificarlos de dinámicos, reversibles y transferibles.

Son dinámicos porque interactúan entre sí y puede deducirse, por ejemplo, que el nuevo régimen de selección judicial de México se ha configurado por descarte de varias prácticas de Estados Unidos que comprometen la independencia y la imparcialidad de los tribunales.

Son reversibles porque, como acredita la propia experiencia de este país, los Estados de la Federación cambian sus Constituciones y sus leyes en materia de elección de los jueces y tribunales.

Y son transferibles, y esto me parece que es lo más inquietante, por cuanto la mecánica del sufragio universal, única fuente de legitimidad de los poderes del Estado, incluido el poder judicial, recientemente consagrado en la Constitución de México, interpela ahora a la nueva Administración de los Estados Unidos de América que reclama la no interferencia de los jueces federales (no elegidos por sufragio universal) en sus decisiones. Similarmente, la nueva Constitución Política de México ha despojado a todas las jurisdicciones del Estado del control de legalidad de los actos del poder ejecutivo y del poder legislativo.

Por otro lado, en el estado actual del Derecho de la Unión Europea, la aplicación de cualquiera de los métodos de elección de jueces mediante sufragio universal resulta incompatible con los requisitos del ejercicio del derecho al debido proceso, firmemente apuntalados por los principios de independencia, imparcialidad e inamovilidad de los jueces y magistrados.

Con estas premisas es posible garantizar que el servicio público de la justicia no sea colonizado por élites extractivas, preservando la neutralidad institucional de este poder del Estado, clave de bóveda de la prosperidad y de la cohesión social en las democracias de libre mercado⁵⁵.

⁵⁵ Véase, D. Acemoglu, "The real threat to American prosperity", (FT, February 8, 2025), artículo en el que profundiza en sus célebres argumentos publicados en la obra escrita con J.A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, 2013.