

Leyes de cuota de género y cortes electorales en América Latina: espacios de representación política de las mujeres contruidos a golpes de sentencias

OMAR DE LA CRUZ CARRILLO¹

INTRODUCCIÓN

La judicialización es un fenómeno que comenzó a tener relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX. En América Latina, la expansión de las cortes en temas que con anterioridad eran resueltos por instituciones de representación no fue la excepción e incluso propició la creación de instituciones especializadas en materia electoral. A partir de este hecho, la presente ponencia tiene por objeto resolver la pregunta ¿qué impacto tiene la participación de las cortes en el incremento de escaños ocupados por mujeres en América Latina desde la aparición de las cuotas de género? La hipótesis que guía la investigación es que en aquellos países que cuentan con mayor participación de los tribunales electorales a favor de las cuotas de género y una ley de paridad tendrán un mayor número de ciudadanas en la cámara de diputados o asamblea según sea el caso.

El documento se divide en cuatro apartados, en el primero se lleva a cabo la definición del concepto de judicialización electoral, a partir de la discusión del concepto de judicialización de la política y su relación con la democracia. En un segundo momento se hace una descripción del diseño institucional de los tribunales electorales en América Latina, comenzando por su aparición y señalando los aspectos que los distinguen de otras instituciones en el orbe.

En el tercer apartado se analiza si América Latina es un ejemplo de judicialización electoral a partir de un análisis de la fortaleza de los tribunales electorales e indicando la importancia de las cuotas electorales en la región y la relación que existe con la labor de las cortes.

¹Estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la FCPyS de la UNAM. Correo electrónico: dlcruzco@gmail.com

En el cuarto apartado se hace una descripción de la participación de las cortes electorales en el tema de cuotas de género en nueve países de la región y se analizan los resultados a partir de un estudio comparado. Por último, en el documento se presentan las conclusiones a las que se llegó con el trabajo.

JUDICIALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS

El estudio de los tribunales desde la Ciencia Política es relativamente reciente, a partir de la segunda mitad del siglo XX estas instituciones llamaron la atención al adquirir nuevas facultades que permitieron la construcción de contrapesos frente al Legislativo y el Ejecutivo en distintos puntos del orbe. Fenómeno que llamó el interés y revivió un debate respecto a la división de poderes, en específico, en cuanto a quién debe tener la última palabra en la resolución de conflictos de índole social y, sobre todo, político.

El fortalecimiento de los tribunales ha sido denominado judicialización de la política, la cual podemos definir, con base en Torbjörn Vallinder (1994: 91), "...como 1) la expansión de la esfera de competencia de las cortes o los jueces a expensas de políticos o burócratas, en otras palabras, la transferencia de facultades para defender derechos que eran dominio del Legislativo, el gobierno o el servicio civil y que pasan a las cortes. O, por lo menos, 2) la proliferación de los métodos judiciales fuera del terreno de los tribunales".

La primera parte de la noción de judicialización de la política elaborada por Vallinder (1994) es la más retomada en los estudios que toman como objeto la expansión de las cortes, considerando que es un fenómeno más observable en contraste con el análisis de métodos judiciales, que se aleja de la Ciencia Política o el Derecho. Tal vez, una de las descripciones mejor elaboradas de la definición de judicialización, además de la elaborada por Vallinder, es la realizada por Ran Hirschl al escribir que "...en los últimos años se han realizado transferencias de poder nunca vistas antes de instituciones representativas a tribunales" (Hirschl, 2004: 1).

El concepto de judicialización política se ha incrementado o precisado con el paso de los años como respuesta a investigaciones que tienen por objeto explicar qué elementos incentivan la aparición de la judicialización y la forma en que emerge. Retomando a Ran

Hirschl, la transferencia de poder de instituciones representativas a cortes se identifica al analizar una serie de cambios constitucionales en distintos países del mundo que adoptaron la defensa de aspectos esenciales de derechos humanos en leyes secundarias o en la Constitución y, al mismo tiempo, otorgaron al poder judicial la facultad de efectuar el control de constitucionalidad² (Hirsch, 2004: 211).

Con el objeto de operacionalizar el concepto de judicialización se han agregado elementos específicos al fenómeno para identificarlo, como lo hace Pilar Domingo al señalar que se habla de judicialización cuando incrementa el impacto de las decisiones judiciales en la arena política y social; cuando se resuelven con más frecuencia en las cortes conflictos de índole político, social, o entre el Estado y la sociedad; cuando los actores políticos y sociales encuentran ventajas en utilizar la vía legal para cumplir sus objetivos; y cuando hay un vínculo entre la participación de los tribunales y la percepción de legitimidad del Estado (Domingo, 2004: 110).

El nivel de abstracción de la definición de judicialización construida por Domingo es menor en comparación con la de Vallinder, en principio porque se precisan elementos que determinan la transferencia de poder de las instituciones representativas a los tribunales. Se habla de las consecuencias de la judicialización al mencionar el impacto de las decisiones judiciales en el ámbito político y social. Menciona la relación entre la participación de las cortes y la legitimidad del Estado. Y, señala la importancia de otros actores en la activación de las cortes al percibir la vía legal como un aspecto positivo, que es identificado en otras investigaciones como las realizadas por Sieder, Schjolden y Angel (2008: 15) y Aydın-Çakır (2014:490).

El concepto de judicialización sigue teniendo como base la definición elaborada por Vallinder (1994) como la expansión de las cortes a expensas de instituciones políticas. Sin embargo, se ha ampliado el término de acuerdo con el objetivo de cada investigación como quedó expuesto con la colaboración realizada por Domingo (2004), Sieder, Schjolden y Angel (2008: 15), Aydın-Çakır (2014:490), Dressel y Mietzner (2012: 394), Lin Chien-Chih (2015: 6), entre otros.

² El control de constitucionalidad es la facultad de una corte que reside en interpretar la Constitución para resolver un conflicto, así como también, para definir la forma en que debe entenderse y aplicarse la Carta Magna en temas específicos.

La judicialización de la política ha reactivado la polémica que versa sobre la legitimidad de los tribunales en decisiones que deben resolver instituciones representativas, en especial en temas conocidos como “puramente político” o controversias políticas vitales³ (Miller, 2004 y Hirschl 2004, 2006 y 2011).

Por judicialización de lo puramente político nos referimos a la participación de tribunales en controversias políticas que pueden definir o dividir a toda una nación. Lo puramente político incluye subcategorías como procesos electorales, cuestiones de justicia restaurativa, todo lo concerniente a elementos de identidad colectiva, procesos de construcción nacional, entre otros (Hirschl, 2006: 727).

En la presente investigación haremos énfasis en la judicialización electoral, tema considerado como puramente político porque las elecciones son la vía más elemental en la que los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones de la política. El voto es primordial en una democracia moderna porque genera representación, construye gobiernos y legitima al Estado (Sobrado González, 2006: 159).

En los procesos electorales es común que se presenten conflictos de distinta índole y en momentos diferentes, la resolución de estas disputas encuentra una respuesta institucional en la justicia electoral, que es una serie de medios y mecanismos legales que garantiza la legalidad de una elección (Orozco Henríquez, 2010: 9).

En el mundo existen cuatro modelos de justicia electoral con base en la institución que toma las decisiones: un órgano legislativo; un órgano judicial (Tribunales ordinarios del poder judicial, Tribunales o consejos constitucionales, Tribunales administrativos, Tribunales electorales especializados); organismo de administración electoral u organización electoral con competencias jurisdiccionales, y organismos creados como parte de una comunidad internacional (IDEA, 2011: 8 y 15).

Como consecuencia de la judicialización electoral, existe una tendencia de encomendar la labor de la justicia electoral a organismos jurisdiccionales. La justicia electoral y la última

³Ran Hirschl (2006: 723) distingue tres tipos de judicialización: (1) la difusión del discurso legal, las reglas y procedimientos judiciales dentro de la esfera política; (2) la judicialización del quehacer de políticas públicas; y (3) la judicialización de la “política pura”, entendida como la transferencia a las cortes de problemas de naturaleza, y significado, de política absoluta como la legitimación del régimen.

palabra en la resolución de conflictos en la materia ha transitado de instituciones de representación, como las asambleas o congresos, a tribunales (IDEA, 2011: 15). En otras palabras, la organización de las elecciones y la resolución de disputas era una tarea de órganos políticos en casi todo el planeta, incluso continúa siendo de esta forma en algunos países de Europa. Sin embargo, en otras latitudes, como América Latina, los tribunales especializados en conflictos electorales han monopolizado la labor de la organización y la justicia electoral (Nohlen, 2015: 204 y 205).

En consecuencia, los tribunales cuentan con la facultad para intervenir en distintos momentos de un proceso electoral, como son el diseño institucional, la organización electoral y la adjudicación de disputas (Schedler y Mozaffar, 2003: 80)⁴. Si bien el diseño institucional es una labor que compete al legislativo, debido a que es la figura que construye las leyes. Sin embargo, son los jueces quienes determinan la forma en que deben aplicarse las normas, sobre todo cuando se trata de una nueva legislación o la regulación de nuevos actores como sucede con las acciones afirmativas o la participación de candidatos sin respaldo partidista, por mencionar algunos.

En cuanto a la organización de las elecciones, las cortes pueden participar de dos formas dependiendo del diseño institucional. Primera, si la corte sólo es la encargada de hacer valer la justicia electoral, debe vigilar la labor de la organización de las elecciones que se encuentra en manos de otra institución que puede ser autónoma o gubernamental. Segunda, si el tribunal cuenta con la facultad de aplicar la justicia electoral y de organizar los comicios, su labor es doble pues debe encargarse del registro de los electores, registrar partidos y candidatos, regular las campañas electorales, el financiamiento político, entre muchas otras, y al mismo tiempo vigilar que cada una de las tareas se desempeñen con base en la normatividad.

Con relación a la adjudicación de disputas, las cortes intervienen en la resolución de conflictos que se presenten durante el proceso electoral y como parte de la competencia por obtener un cargo de elección popular. La justicia electoral otorga los mecanismos

⁴ El diseño institucional, la organización electoral y la adjudicación de disputas son, de acuerdo con Schedler y Mozaffar (2003: 81), los tres niveles que integran a la gobernanza electoral, la cual podemos definir como “el conjunto extenso de actividades que crea y mantiene el marco institucional en el cual se desarrollan los comicios y la competencia electoral” (Schedler y Mozaffar, 2003: 80).

jurisdiccionales por los cuales los actores pueden interponer quejas, denunciar abusos, entre otros, que puedan ser resueltos de manera institucional por las instancias jurisdiccionales pertinentes de acuerdo con el diseño institucional de cada país. La participación de los tribunales es más visible en la adjudicación de disputas porque definen al ganador de las votaciones cuando estas han sido altamente competidas, al indicar que un ciudadano no cumple con los requisitos solicitados por la ley para participar como candidato, al aplicar una cuota de género y ampliar el número de mujeres en los congresos, etc.

El aumento de participación de las cortes en la política, y en asuntos puramente políticos, han reactivado el debate alrededor de dos preguntas: En una democracia ¿qué institución debe tener la última palabra en la resolución de conflictos, el Legislativo o el Judicial?, y ¿la judicialización fortalece o debilita una democracia?

Quienes cuestionan el incremento de participación de los tribunales en la resolución de conflictos políticos, argumentan que un grupo de jueces no electos popularmente carecen de legitimidad para decidir por el grueso de la ciudadanía. “Por lo que respecta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión” (Bobbio, 2008: 25).

En consecuencia, quienes consideran como fundamento de la democracia el principio de mayoría es el Poder Legislativo la institución máxima y quien tiene la última palabra en resolver problemas en una democracia representativa, al considerar que los ciudadanos al elegir a sus representantes les otorgan la facultad para decidir por el colectivo (Waldron, 2005: 354).

Sin embargo, quienes optan por el principio mayoritario olvidan a los sectores minoritarios que existen en toda sociedad y, por tanto, vulneran sus derechos al interponer la decisión de la mayoría. Por tanto, es preciso recordar que toda democracia debe otorgar a las minorías la certeza de que sus derechos no serán violentados a pesar de que su postura sea contraria al de la colectividad (Sartori, 1988: 170).

Por el contrario, quienes alientan la intervención de las cortes consideran que la regla de la mayoría sólo es efectiva para la elección de un gobierno o representantes que deben conocer las necesidades del colectivo en un espacio determinado (Dworkin, 2008: 179). Empero, no es apropiado para temas que generan polémica o que se encuentra relacionado con la defensa de los derechos de grupos minoritarios, en principio, porque no es idóneo que las mayorías sean juez y parte en resolver problemas en donde tienen intereses de por medio. Este es uno de los puntos más favorables del sistema de decisión judicial (también conocido como contramayoritario), debido a que las cortes se encuentran alejadas generalmente de los intereses en conflicto⁵, lo que les permite decidir en contra de las mayorías (Waldron, 2005: 355).

Los temas polémicos le otorgan mayor validez a las cortes, cuando una sociedad está dividida por una controversia los tribunales fungen como mediadores escuchando a ambas partes del conflicto y buscando una solución que calme a los implicados, de igual forma, los jueces fungen como árbitros fallando a favor de una de las partes. En ambos casos, las cortes auxilian desactivando la tensión de la sociedad al otorgar una respuesta al problema (Dworkin, 2008: 177).

Si bien existen más y mejores argumentos a favor del sistema de decisión judicial, esto no impide que las cortes cometan errores en la toma de decisiones. Los jueces al igual que los legisladores, no están exentos de ser corrompidos o influenciados al momento de fijar una postura frente a una controversia (Waldron 2005: 354).

Por último, en cuanto al dilema si la judicialización favorece o no a las democracias, quienes consideran que una mayor participación de las cortes merma a la democracia consideran merma la elección popular (Miller, 2004: 597), consideran que las cortes pueden fallar a favor de grupos específicos de la sociedad, por ejemplo, sectores con ingresos económicos altos (Sieder, Schjolden y Angel, 2008: 16).

Otros argumentos en contra de la participación de las cortes en asuntos políticos se relacionan a causalidades lejanas que pueden estar influidas por otros fenómenos, por ejemplo, quienes consideran que, al no responder a los intereses de la población, la

⁵ Con excepción de los jueces que son electos por la ciudadanía, como sucede con la suprema corte de Bolivia y a nivel subnacional en Estados Unidos en los estados de Wisconsin, Oregón, Washington, entre otros.

ciudadanía cuestione la labor de los jueces (Sieder, Schjolden y Angel, 2008: 14). Por último, también existe la idea de la cooptación de las cortes a manos del poder político, sin embargo, dicho fenómeno corresponde a un fenómeno distinto, la politización de la justicia.

Sin embargo, la participación de los tribunales en asuntos políticos ha dejado de ser cuestionada en distintos puntos del orbe. Sobre todo, en Europa después de la segunda guerra mundial, debido a los totalitarismos que surgieron en la primera mitad del siglo XX en Alemania e Italia, los cuales fueron producto de un desequilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para las democracias de la posguerra la noción de democracia es más que el principio de toma decisión mayoritaria (Hirschl, 2004: 2).

La democracia se ve beneficiada por la judicialización al fortalecer el equilibrio de poderes, siendo el Poder Judicial un contrapeso al poder político que emana del Legislativo y el Ejecutivo, además, los tribunales pueden llegar a fungir como intermediarios cuando existen pugnas entre estos dos poderes. En cuanto a las minorías, la participación de las cortes ha beneficiado en la defensa de sus derechos, sobre todo, cuando éstos son contrarios a la opinión mayoritaria.

La judicialización no evita que las cortes puedan llegar a cometer errores en una democracia, pero siempre será mejor contar con un Poder Judicial fuerte que limite y genere un contrapeso al Legislativo y al Ejecutivo. Cuando no ha existido un verdadero equilibrio de poderes la democracia y los derechos de las minorías han sido violentadas. “Los jueces pueden no ser mejores que otros gobernadores, pero son diferentes” (Shapiro, 1994: 11).

CORTES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Elecciones libres e imparciales es uno de los aspectos torales de toda democracia en la actualidad. La organización y calificación de las votaciones es una tarea que con anterioridad realizaban instituciones gubernamentales, incluso en algunos países industrializados continúan siendo organizados y calificados los comicios por el gobierno en turno. Sin embargo, durante el siglo XX diversos países cuestionaron que tan importante

labor recayera en manos de quienes gobernaban al ser juez y parte de la competencia electoral.

En América Latina, diversos gobiernos autoritarios utilizaron el mecanismo electoral para mantenerse en el gobierno por tiempo indefinido, ante dicha situación y como parte de las transiciones a la democracia se construyeron instituciones con el objeto de realizar actividades específicas del Estado, pero siendo autónomas respecto al gobierno en turno, como sucedió con la labor de organizar y calificar elecciones (Lehoucq, 2002).

La aparición de los primeros organismos electorales en América Latina data de 1924 en Uruguay y 1925 en Chile, pero es hasta la aparición del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica en 1948 que estas nuevas instituciones toman relevancia al ser replicado el diseño institucional en toda la región. Los países latinoamericanos no sólo edificaron organismos encargados de administrar las elecciones, sino también cortes especializadas en justicia electoral, aspecto que ha sido considerado como el aporte de la demarcación para el mundo (Orozco Henríquez, 2012: 212).

Existen dos modelos de organización electoral en América Latina: primero, en donde una institución monopoliza la labor de la organización electoral y la justicia electoral; segundo, cuenta con dos instituciones electorales, uno se encarga de la organización electoral y uno más se encarga de la justicia electoral (Véase Tabla 1).

Tabla 1 Organismos electorales administrativos y jurisdiccionales en 18 países de América Latina

	País	Organismos de administración electoral y organismos de justicia electoral en América Latina		País	Organismos de administración electoral y organismos de justicia electoral en América Latina
1	Argentina	Cámara Nacional Electoral	10	Honduras	Tribunal Supremo Electoral
2	Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	11	México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
3	Brasil	Tribunal Superior Electoral			Instituto Nacional Electoral
4	Chile	Servicio Electoral	12	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral
		Tribunal Calificador de Elecciones	13	Panamá	Tribunal Electoral
5	Colombia	Consejo Nacional Electoral	14	Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral
		Consejo de Estado			Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
6	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	15	Perú	Jurado Nacional de Elecciones
		Consejo Nacional Electoral			Oficina Nacional de Procesos Electorales
7	Ecuador	Tribunal Contencioso Electoral	16	República Dominicana	Junta Central Electoral
8	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral			Tribunal Superior Electoral (TSE)
9	Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	17	Uruguay	Corte Electoral
			18	Venezuela	Consejo Nacional Electoral

Fuente: Elaboración propia

En contraste, en países como Alemania, España y Francia, la organización de las elecciones es una labor de instituciones que pertenecen al Poder Ejecutivo o al Legislativo, más no a organismos autónomos. Y, relativo a la justicia electoral, quienes se encargan de resolver

las disputan que se generen durante el proceso electoral son organismos políticos, tribunales administrativos, la Corte Constitucional y no una corte especializada (Medina Torres, 2003: 205-209).

En América Latina se ha optado por edificar organismos autónomos, debido a la desconfianza que prevalece respecto al gobierno. Además, diversas investigaciones han sostenido el argumento de la existencia de un vínculo entre mayor autonomía del organismo electoral con la calidad y confianza en el proceso electoral (Birch, 2008) (Lehoucq, 2002) (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009).

Respecto a la justicia electoral existen cuatro principales modelos en la región con base en la institución que recibe la queja y por ende el tipo de organización electoral: I) Impugnación ante el propio organismo electoral que organizó la elección (Costa Rica, Nicaragua y Uruguay); II) Impugnación ante la Corte Suprema de Justicia (Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Argentina) o justicia constitucional (Bolivia y Guatemala); III) Impugnación ante la justicia administrativa (Colombia); y IV) Impugnación ante un tribunal electoral especializado (Chile, Perú, Ecuador, República Dominicana, México y Venezuela) (Orozco: 2012: 121 y 122).

La justicia electoral en América Latina se distingue en principio por contar con cortes especializadas en materia electoral, aspecto que permite un mejor entendimiento por parte de los jueces en resolver los conflictos electorales. En ocasiones no se le otorga la importancia a la especialización de las cortes, pero conocer el sistema electoral de un país, el método de distribución de escaños de representación proporcional, analizar el alcance de los derechos políticos de la ciudadanía, determinar el método del financiamiento a los partidos políticos, entre otros, son asuntos que requieren una preparación amplia.

El otro tema de gran relevancia es qué autoridad cuenta como la última palabra en la resolución de conflictos. Pareciera que el debate podría ceñir a modelos de organización electoral con un órgano administrativo y uno jurisdiccional, pero realmente la polémica estriba en si el tribunal especializado en materia electoral es la autoridad máxima o si sus decisiones pueden ser cuestionadas ante la Suprema Corte Electoral o Corte Constitucional.

La posibilidad de recurrir a una instancia superior al tribunal especializado en materia electoral permite un debate respecto al conflicto a dirimir, aspecto que beneficia en la toma de decisiones, pero existe la posibilidad de la decisión final sea realizada por jueces con poco conocimiento en el tema.

La expansión de las cortes electorales en América Latina no se ha limitado a organizar las elecciones, impartir justicia electoral y tener la última palabra al respecto. En países como Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú los tribunales especializados son considerados para llevar a cabo reformas electorales, es decir, el Legislativo pide la opinión de los jueces para desarrollar una reforma o edificar una nueva ley electoral y en algunos casos son los jueces los que hacen el llamado a realizar cambios en la normatividad vigente.

Una de las facultades más importantes que han adquirido estos organismos es interpretar la constitución y las leyes electorales, la fortaleza de esta licencia es inhabilitar leyes que las cortes consideren contrarias a lo establecido en la Carta Magna de un país. De esta forma y junto a los tratados internacionales, los tribunales han podido ampliar derechos a la ciudadanía y, de manera indirecta, colocado temas a debate.

La ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos y la aparición de nuevos actores, han propiciado que las cortes electorales en América Latina resuelvan nuevos asuntos que con anterioridad no estaban contempladas en la justicia electoral⁶, como son: resolver conflictos al interior de los partidos políticos, acciones afirmativas de género, acciones afirmativas de grupos nativos, acciones afirmativas de jóvenes, regular encuestas electorales o regular los medios de comunicación.

En síntesis, las cortes electorales en América Latina se han expandido y fortalecido frente a organismos de representación política, pero no es evidente la distinción que existe en cuanto al nivel de judicialización con que cuenta cada país, si bien operacionalizar el

⁶ Con base en IDEA, los temas considerados parte de la justicia electoral son: resolver disputas respecto a los resultados electorales, impugnaciones en cuanto a la legalidad del partido o candidato, cuestionamiento al financiamiento de la campaña y delitos penales electorales. Información disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-justice> y el portal de Jurisprudencia Electoral Americana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/>

concepto es complicado, se propone construir una tipología con base en los aspectos institucionales de la región para su clasificación.

JUDICIALIZACIÓN LATINOAMERICANA: ¿CÓMO MEDIR SUS CONSECUENCIAS?

La judicialización de la organización y la justicia electoral en América Latina se ha producido a partir de las transiciones a la democracia a finales del siglo XX con la aparición de cortes especializadas en materia electoral. Desde ese momento a la fecha, cada país se ha ido diferenciado por las dinámicas internas que han propiciado una mayor expansión de los tribunales.

Como se analizó en el primer apartado, el concepto de judicialización electoral tiene su fundamento en la definición de Vallinder, que la determina como la expansión de la esfera de competencias de las cortes a expensas de instituciones de representación política (1994: 91). La dificultad de la operacionalización del término ha generado que los principales estudios que se han hecho de la judicialización sean estudios de casos o análisis de sus respectivas cortes en un tema en específico.

En un intento por alejar de la abstracción el concepto, Pilar Domingo señala que se habla de judicialización cuando: I) incrementa el impacto de las decisiones judiciales en los procesos políticos y sociales; II cuando el conflicto político, social o entre Estado y sociedad se resuelve cada vez más en las cortes; III) cuando actores políticos y sociales encuentran ventajas en usar la vía legal; y IV) cuando existe una relación entre la participación de los jueces y la legitimación que existe en la percepción del Estado (2004: 110).

Los cuatro aspectos de la definición de judicialización impiden una comparación con diversos casos, pero visibiliza un elemento con el que se puede hacer el contraste, el impacto de las decisiones judiciales. Los tres elementos restantes (mayor resolución en las cortes, ventajas de actores en utilizar la vía legal y la relación entre jueces y legitimación del estado) pueden contribuir en caso de requerir profundizar en estudios de caso.

Por tanto, para analizar las consecuencias de la judicialización en América se debe estudiar el impacto de las cortes en uno de los temas en los que se han expandido las cortes electorales: 1. resolver conflictos al interior de los partidos políticos, 2. acciones

afirmativas de género, 3. acciones afirmativas de grupos nativos, 4. acciones afirmativas de jóvenes, 5. regular encuestas electorales, 6. regular los medios de comunicación.

Comparar el impacto de la judicialización en los seis temas continúa siendo un número demasiado grande, por tanto, para reducir el universo de análisis debe seleccionarse el asunto que tenga mayor presencia en los países de la región, los cuales son la resolución de controversias al interior de los partidos políticos y la intervención en temas de género (Véase Tabla 2).

Tabla 2 Temas en los que se han expandido las cortes por país

	País	Nombre de la institución	Resuelve conflictos al interior de los partidos políticos	Resuelve acciones afirmativas de género	Resuelve acciones afirmativas de grupos nativos	Resuelve acciones afirmativas de jóvenes	Regula encuestas electorales	Regula los medios comunicación
1	Argentina	Cámara Nacional Electoral	sí	sí				sí
2	Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	sí	sí			sí	sí
3	Brasil	Tribunal Superior Electoral	sí	sí			sí	sí
6	Chile	Tribunal Calificador de Elecciones						
7	Colombia	Consejo de Estado		sí	sí			
8	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	sí	sí			sí	
4	Ecuador	Tribunal Contencioso Electoral	sí	sí				
9	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	sí	sí			sí	sí
11	Guatemala	Tribunal Supremo Electoral						sí
5	Honduras	Tribunal Supremo Electoral	sí	sí			sí	
10	México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	sí	sí	sí			
13	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	sí	sí				
14	Panamá	Tribunal Electoral	sí	sí			sí	sí
15	Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	sí					sí
12	Perú	Jurado Nacional de Elecciones	sí	sí	sí	sí		
16	República Dominicana	Tribunal Superior Electoral	sí					
17	Uruguay	Corte Electoral	sí	sí				
18	Venezuela	Consejo Nacional Electoral		sí				

Elaboración propia con base en las leyes electorales de cada país y las facultades de los organismos electorales

La resolución de conflictos al interior de los partidos puede tener distintas, como la defensa de los militantes de hacer valer sus derechos políticos, la denuncia por partes de integrantes de la organización política para denunciar una violación a los estatutos, cuestionamientos respecto a la legalidad de una candidatura, etc. Todos asuntos relevantes, pero que no generan una relación causal entre la participación de las cortes y una mejor democracia al interior de los partidos o la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Con respecto a las acciones afirmativas de género, es factible analizar las consecuencias de la intervención de las cortes en la ampliación de los escaños ocupados por mujeres en los congresos nacionales a partir de la aprobación de una cuota de género. Si bien, la participación de las cortes no es el único factor que determina el incremento de curules ocupados por el sexo femenino en el Legislativo⁷, existe evidencia en América Latina de que los organismos electorales y en especial los tribunales electorales han sido importantes en la aplicación de las leyes de género y en la ampliación de las cuotas por medio de interpretación de la norma y la creación de criterios sobre el tema (Piscopo, 2015: 39).

LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER EN AMÉRICA LATINA DESDE LAS CORTES ELECTORALES

El estudio sobre la ampliación de espacios de representación política ocupados por mujeres en congresos nacionales ha mostrado que existen diversas variables que pueden explicar el fenómeno, entre las que se encuentran los rasgos culturales, atributos del sistema electoral (magnitud del distrito, fórmula electoral, barrera legal y la estructura del voto) y la fortaleza de las leyes de cuota (Archenti y Tula, 2007: 188-191)

Las leyes de cuotas de género es un fenómeno que ha aparecido en un número considerable de países de América Latina que se caracteriza por ser una opción legal coercitiva en el que las cortes constitucionales y las cortes especializadas en materia electoral han intervenido para su aplicación e interpretación. El primer país en adoptar este mecanismo fue Argentina en 1993, a partir de ese momento se han llevado a cabo una serie modificaciones legales en

⁷ Otros aspectos que impactan en el número efectivo de mujeres en los congresos es la cultura política, los atributos del sistema electoral (magnitud del distrito, estructura de boleta de votación) y la fortaleza de la ley de cuota de género (Archenti y Tula, 2007: 186).

la región que han llevado a la adopción de estrategias similares en diversos países siendo el último Chile en 2015 (Caminotti, 2015: 183).

De los 14 países de la región que cuentan con leyes de cuota de género, en nueve de ellos las cortes electorales han fijado su posición en cuanto al tema (la mitad de los países de la zona), en principio destaca que en ocho las cortes han intervenido en más de una ocasión, de los cuales México y Costa Rica destacan por contar un mayor número de intervención por año. En tres casos han existido posturas a favor y en contra, destacando Ecuador por la presencia de una pugna entre el Tribunal Contencioso Electoral que fallaba en contra de las cuotas y el Tribunal Constitucional que apoyaba los derechos políticos de las mujeres. Por último, sólo en Colombia la Corte Constitucional ha fallado en contra de las acciones afirmativas femeninas (Véase la tabla 3).

Tabla 3 Intervención de tribunales electorales a favor y en contra de las cuotas de género en América Latina de 1993 a 2018

Intervenciones de tribunales electorales a favor de las cuotas de género en América Latina de 1993 a 2018		Intervenciones de tribunales electorales en contra de las cuotas de género en América Latina de 1993 a 2018	
<i>País</i>	<i>año(s)</i>	<i>País</i>	<i>año(s)</i>
Argentina	2001, 2002, 2005 y 2007	Colombia	2000 y 2011
Brasil	2004	Ecuador	2000, 2002, 2004 y 2006
Costa Rica	1997, 1999, 2000, 2001, 2005, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2016	Perú	2001 y 2006
Ecuador*	2000, 2002, 2004 y 2007	Venezuela	2000
México	2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2015, 2017 y 2018		
Perú	2002		
República Dominicana	2013		
Venezuela	2005 y 2008		

Elaboración propia

* En Ecuador el Tribunal Constitucional fue quien resolvió a favor de las cuotas. El Tribunal Electoral falló en el mismo sentido sólo en 2007.

A pesar de existir una constante intervención de las cortes, se evidencia que las cortes sólo pueden ampliar los derechos políticos de los ciudadanos cuando existe una ley que los respalde. En consecuencia, a pesar de que Brasil, Perú, República Dominicana y Venezuela hayan existido fallos de las cortes a favor de las cuotas de género, el número de mujeres en

los congresos no ha aumentado porque la ley de cuota es muy baja, las listas no benefician o porque no tienen una sanción las decisiones del tribunal especializado.

En el caso de Brasil, la cuota de género es de 30% y las listas son abiertas lo que dificulta el incremento de mujeres en los congresos. Perú y República Dominicana también tienen una cuota de género de 30%, lo que dificulta el acceso de ciudadanas a las asambleas. Por otra parte, Venezuela después de la resolución del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela que negó la cuota de género, en 2005 se convirtió en el primer país en crear una jurisprudencia en la que se aplicaba por primera vez en la región la paridad de género, pero el Consejo Nacional Electoral no tiene la facultad para hacer valer el precepto, lo que ha provocado que el país cuente con uno de los números más bajos de mujeres en los congresos a pesar de aplicar la paridad de género en 2015.

Uno de los descubrimientos que surgieron en América Latina es que las cuotas de género débiles (30%) no fueron suficientes para ampliar los espacios de representación política (Piscopo, 2015: 33). Por tal motivo, la paridad (cuota de 50%) es uno de los principios que comenzó a implementarse a finales de la primera década del siglo XXI, actualmente nueve países de la región cuentan con esta medida y cuatro de ellos han tenido constantes intervenciones de las cortes electorales a favor de la ampliación de espacios de representación política para las mujeres (Véase tabla 4).

Tabla 3 Comparación de países con paridad de género y que difieren en tipo de lista e intervención de cortes electorales en cuotas de género en América Latina de 1993 a 2018

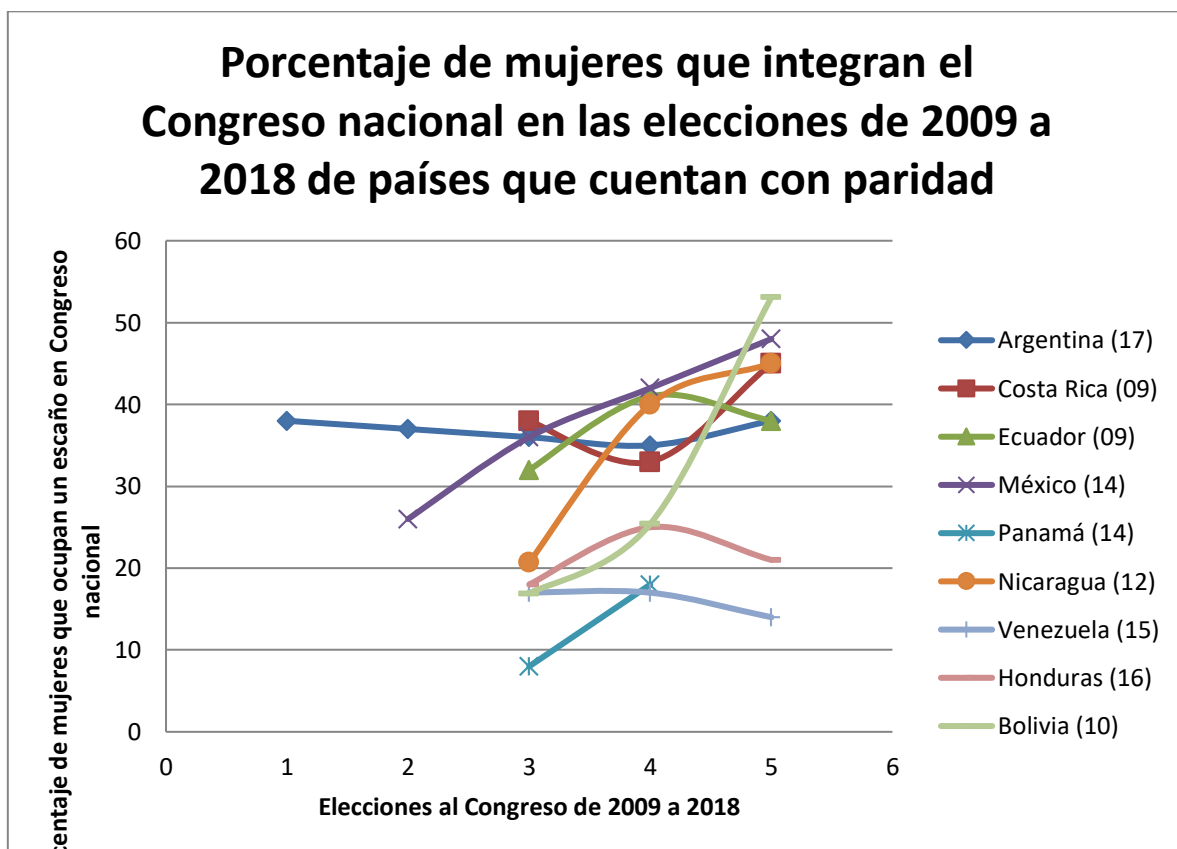
<i>País</i>	<i>Intervención de cortes a favor de las cuotas</i>	Listas abiertas y cerradas	Cuota de género 50%
Argentina	sí	sí	2017
Costa Rica	sí	sí	2009
Ecuador	sí	no	2009
México	sí	sí	2014
Panamá	no	no	2014
Nicaragua	no	sí	2012
Venezuela*	no	sí	2015
Honduras	no	no	2016
Bolivia	no	sí	2010

*En Venezuela el Consejo Nacional Electoral ha fallado a favor de las cuotas, pero no tiene la autoridad para imponer su criterio

Elaboración propia

Los nueve países de la región que cuentan con paridad de género también son los que tienen el mayor incremento de espacios ocupados por mujeres en los congresos nacionales en los últimos diez años como puede observarse en la siguiente gráfica que describe el porcentaje de espacios ocupados por ciudadanas en las elecciones de 2009 a 2018 en la cámara de diputados o asamblea en países unicamerales⁸ (Véase gráfica 1).

Gráfica 1 Porcentaje de mujeres que integran el Congreso nacional en las elecciones de 2009 a 2018 de países que cuentan con paridad



Elaboración propia

Como puede observarse en la gráfica, de los cuatro países que cuentan en la actualidad con un mayor número de mujeres en el congreso son dos países con una alta participación de las

⁸ Argentina tiene un mayor número de elecciones porque es el único país de la región que renueva parcialmente sus Congreso cada dos años.

cortes en los últimos diez años a favor de los derechos políticos de las mujeres (Costa Rica y México) y dos países que tienen el mismo partido y presidente en el gobierno en los últimos 12 años (Nicaragua y Bolivia).

CONCLUSIONES

La judicialización electoral es un fenómeno presente en América Latina desde que se edificaron tribunales electorales especializados en el tema. A partir de ese momento se han gestado diferencias en el diseño institucional en los países de la región, parece no existir un modelo que favorezca la expansión de las cortes debido a que puede desarrollarse la judicialización por diversos motivos, pero es más probable que se presente en países que cuenten con una amplia lista de derechos humanos y con una corte fuerte institucionalmente.

Como consecuencia del análisis encontramos una relación positiva entre la participación de las cortes y el aumento de ciudadanas que ocupan un escaño en el congreso nacional en los casos de Argentina, Costa Rica y México. El caso argentino es de destacarse porque a sobre pasó en diversas ocasiones la cuota de 30%, los otros dos tienen una relación más directa con el tipo de lista que tienen (cerrada y bloqueada) y, sobre todo, por contar con una ley de paridad.

La necesidad de contar con una ley de paridad se refleja en los casos de Brasil y República Dominicana que a pesar de sus fallos no pueden ampliar el número de mujeres en el congreso nacional por la cuota de 30 y 33%, respectivamente.

En el caso de Venezuela, la relación negativa de las cortes con los escaños ocupados por ciudadanas tiene mayor relación con el gobierno que dirige el país desde inicios del siglo XXI. Por otra parte, Perú y Colombia llaman la atención por las continuas resoluciones en contra de las cuotas de género que exigen un análisis a profundidad si el problema reside en la autonomía o especialidad de las cortes.

Por último, el caso de Ecuador es paradigmático porque representa la complejidad de que la corte especializada no sea la última instancia en la resolución de conflictos, debido a que fue la Corte Constitucional la institución que defendió los derechos de las ciudadanas ante

las sentencias negativas del Tribunal Contencioso Electoral durante los primeros años del siglo XXI, pero es preciso mencionar que el final de la década el TCE resolvió dos casos a favor de las cuotas.

BIBLIOGRAFÍA

Archenti, Nélica y Tula, María Inés (2007), “Cuotas de género y tipo de listas en América Latina”. En *Opinión Pública, Campinas*. Vol. 13. Núm. 1. Pp. 185-218.

Birch, Sara, (2008), “Electoral institutions and popular confidence in electoral process: A cross-national analysis”, *Electoral Studies* 27, Department of Government, University of Essex UK.

Bobbio, Norberto (2008), *El futuro de la democracia*. FCE. México.

Caminotti, Mariana (2015), “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”. En Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pogossian (editoras), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*, Pontificia Universidad

Çakir, Aydin (2014), “Judicialization of politics by elected politicians: the theory of strategic litigation”. En *Political Research Quarterly*. Vol. 67 (3). Pp. 489-503.

Chien-Chih, Lin (2015), *The judicialization of politics in new democracies*. A dissertation submitted to The Faculty of The Law School in Candidacy for the Degree of Doctor of Jurisprudence in the University of Chicago. Chicago, Illinois.

Domingo, Pilar (2004), “judicialization of politics or politization of the judiciary? Recent trends in Latin America”. En *Democratization*, Vol. 11. No. 1. Pp. 104-126.

Dressel, Björn y Mietzner, Marcus (2012), “A tale of two courts: the judicialization of electoral politics in Asia”. En *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions*. Vol. 25, Número 3. Pp. 391-414.

Dworkin, Ronald (2008), *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*. Editorial Paidós. Argentina.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas, Mustillo, (2009), “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea” *América Latina Hoy*, Vol. 51, abril, pp. 15-40.

Hirschl, Ran (2004), *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hirschl, Ran (2006), “The new constitucionalism and the judicialization of pure politics worldwide”. En *Fordham Law Review*, Vol. LXXV, No.2. New York, EUA. Pp. 721-753.

IDEA (2011), *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*. IDEA Internacional. Suecia.

Lehoucq, Fabrice E. (2002), “Can parties police themselves? Electoral governance and democratization” En *International Political Science Review*. Vol. 23, número1. Pp. 29-46.

Medina Torres, Luis Eduardo (2003), “Justicia electoral” En Becerra Pablo J., Alarcón O. Víctor y Bardán E. Cuitlahuac, *Contexto y propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México*. UAM-IILSEN, México. Pp. 127-224.

Miller, Russell A. (2004), “Lords of democracy: The judicialization of “pure politics” in the United States and Germany”. En *Washington and Lee Law Review*. Vol. 61, Issue 62. Pp.587-662.

Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2003), “El estudio comparado de la gobernación electoral”. En *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes electorales*. Año 1. Número 12. Pp. 77-103.

Nohlen, Dieter (2015), *Ciencia Política y Justicia Electoral: quince ensayos y una entrevista*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Orozco Henríquez, Jesús (lead author) (2010), *Electoral Justice: The international IDEA Handbook*. IDEA. Sweden.

Orozco Henríquez, Jesús (2012), “Sistemas de justicia electoral en América Latina y estándares interamericanos sobre perspectiva de género”. En *Revista de Derecho Electoral*. Número 13. Pp. 210-237.

Piscopo, Jennifer M. (2015), "States as gender equality activists: The evolution of Quota Laws in Latin America". En *Latin American Politics and Society*. Vol. 57. Núm. 3. Pp. 29:42.

Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la Democracia*. Alianza Editorial. Madrid, España.

Sieder Rachel, Schjolden Line, Angell Alan (editores) (2008), *La judicialización de la política en América Latina*. Universidad Externado de Colombia. Colombia.

Sobrado González, Luis Antonio (2006), "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos". En *Revista de Ciencias Jurídicas*. Número 109. Pp. 155-184.

Vallinder, Torbjörn (1994), "The judicialization of Politics—A World-wide phenomenon: Introduction". In *International Political Science Review*. Vol. 15. Num. 2. Pp. 91-99.

Waldron, Jeremy (2005), *Derecho y desacuerdos*. Editorial Marcial Pons. España.