

# Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?



---

Este informe ha sido elaborado por el Programa de Independencia Judicial de DPLF usando como base un documento preliminar preparado por Luis Pasara, Senior Fellow de DPLF.

---

# Elecciones judiciales en Bolivia:

¿aprendimos la lección?



1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710  
Washington, D.C. 20036  
T: (202) 462 7701 | F: (202) 462 7703  
[www.dplf.org](http://www.dplf.org)



# Índice

---

- 1. Introducción 4**
- 2. Cambios normativos 5**
- 3. Dos procesos paralelos 7**
- 4. La presencia de la universidad 9**
- 5. Selección de candidatos 12**
- 6. Difusión sin campañas 15**
- 7. El papel de la sociedad civil 20**
- 8. Una agenda urgente para la justicia 25**

# 1. Introducción

---

La Constitución boliviana que entró en vigencia en 2009 introdujo el sistema de elección popular de los más altos cargos del sistema de justicia: Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Agroambiental. No obstante, la preselección de los candidatos, entre los cuales la ciudadanía debía escoger a las autoridades del sistema de justicia, fue encargada a la Asamblea Legislativa Plurinacional, constituida así en el filtro político del proceso.

Desde 2011, cuando se realizaron las primeras elecciones judiciales, Bolivia vino a ser de esta manera el único país del mundo que se vale de este sistema para designar a los magistrados más importantes de la justicia. Sin embargo, la innovación no fue reconocida como exitosa. Algún tiempo después de esa primera elección, muy diferentes actores sociales y políticos, de gobierno y de oposición, coincidían en que los resultados habían sido insatisfactorios, aunque diferían en las razones explicativas de las insuficiencias<sup>1</sup>. Los principales señalamientos, aparte de la constatación de que la administración de justicia no había mejorado, se referían a la interferencia política en la designación de candidatos, el desconocimiento ciudadano sobre los méritos de aquellos entre quienes se debió elegir, la calidad profesional de los magistrados elegidos y la falta de vigilancia social sobre el proceso.

A lo largo de los seis años transcurridos entre la primera y la segunda elección de autoridades judiciales, surgieron diversas propuestas para modificar el mecanismo, incluso la de sustituirlo por otro. Finalmente, la elección popular se mantuvo, introduciendo respecto del primer proceso determinadas modificaciones que tuvieron relación fundamentalmente con dos aspectos: las reglas de la preselección de candidatos y las normas sobre difusión de méritos de los candidatos. A esas novedades se agregó una tercera: diversas organizaciones de la sociedad civil se agruparon para hacerse cargo del seguimiento del proceso electoral, formular sugerencias y propuestas, y advertir sobre aspectos críticos del mismo.

El presente informe aborda la cuestión de si los cambios introducidos en el proceso electoral que culminó en los comicios del 3 de diciembre de 2017 condujeron a resultados distintos de los alcanzados seis años antes. Con ese objetivo, se utilizan como fuentes principales la documentación oficial hecha pública, los informes y pronunciamientos producidos desde la sociedad civil y la cobertura noticiosa de los principales diarios del país<sup>2</sup>. Para el seguimiento de determinadas fases del proceso, de particular utilidad fue el pormenorizado informe de consultoría de Soraya Santiago Salame<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Para una revisión del proceso de 2011, véase Pásara, L. (2014). *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*. Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation.

<sup>2</sup> Entre las principales fuentes de información disponibles en internet pueden consultarse:

- Tribunal Supremo Electoral: <https://computo.oep.org.bo/>
- Pagina Siete: <http://candidatosorganojudicial.org/>
- Iniciativa Ciudadana de Monitoreo a la Justicia: [www.monitoreoalajusticia.org](http://www.monitoreoalajusticia.org)

<sup>3</sup> Santiago Salame, S. (2017, agosto). *Consultoría para investigación sobre independencia judicial. Estado del arte y desafíos para la elección judicial en Bolivia: perfil de las y los magistrados, desafío para la meritocracia en el marco de la agenda post-Cumbre*. Fundación Construir, ms.

## 2. Cambios normativos

---

Luego de haberse desatendido diversas propuestas formuladas por varios actores para modificar el régimen de las elecciones de autoridades judiciales<sup>4</sup>, el 27 de abril de 2017, fue promulgada la Ley N° 929, que modifica las leyes 025, del Órgano Judicial, 027, del Tribunal Constitucional Plurinacional y 026 del Régimen Electoral. Se redujo entonces el número de integrantes del Consejo de la Magistratura a tres consejeros; se incrementó el del Tribunal Constitucional Plurinacional a nueve magistrados, que conformarán cuatro salas; se dispuso que el Tribunal Agroambiental esté conformado por cinco magistrados, que se dividirán en dos salas sin que el presidente integre las mismas; y el Tribunal Supremo de Justicia mantuvo su composición de nueve miembros. Asimismo, en el caso del Tribunal Constitucional Plurinacional se pasó de la circunscripción nacional a la departamental para la elección de sus miembros; se amplió de 60 a 90 días el plazo de preselección de candidatos; se flexibilizó la difusión de méritos de los candidatos; y se modificó la papeleta de sufragio.

### **La novedad más significativa, respecto al proceso de 2011, fue la participación de la universidad boliviana en la preselección.**

Dos días después de la ley modificatoria 929, fue aprobado el Reglamento de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura. La mayoría de las propuestas de la oposición fue descartada (*Correo del Sur*, 2017, 30 de abril<sup>30.4.17</sup>). La novedad más significativa, respecto al proceso de 2011, fue la participación de la universidad boliviana en la preselección (art. 2)<sup>5</sup>. Permanecieron disposiciones que habían dado lugar a observaciones críticas en el proceso de 2011. Entre ellas, que las exclusiones por antecedentes judiciales no incluyeran una amplia gama de delitos que hubieran sido materia de condena ya cumplida y que tampoco se incluyera a quienes hayan sido sentenciados en otras materias, salvo violencia intrafamiliar; que el requisito exigido de tener “experiencia profesional” no estableciera cómo se acredita y quién puede acreditarla; que, asimismo, el requisito de “Haber desempeñado con honestidad y ética...” siguiera siendo puramente declarativo porque no se establece cómo se acredita “honestidad y ética”, cualificaciones respecto a las cuales solo puede acreditarse su ausencia, por lo cual no pueden constituir un requisito; y que la única manera de recabar la percepción social sobre los antecedentes del postulante fuera la vía altamente formalizada de las impugnaciones.

<sup>4</sup> El contenido de estas propuestas y el curso seguido por las mismas se encuentra detallado en Santiago Salame, S. (2017, agosto). *Consultoría para investigación sobre independencia judicial. Estado del arte y desafíos para la elección judicial en Bolivia: perfil de las y los magistrados, desafío para la meritocracia en el marco de la agenda post-Cumbre*. Fundación Construir, ms., pp. 116-121.

<sup>5</sup> Para un detallado análisis crítico de los cambios normativos introducidos, véase Jorge Lazarte Rojas, *La caja de Pandora de la justicia: el “experimento” del voto universal para elegir magistrados*, Santa Cruz: Observatorio Boliviano de Derechos Humanos, Fundación Nueva Democracia, 2017, pp. 84-91.

El 1 de mayo se publicó la convocatoria electoral. El plazo para inscribir candidaturas, originalmente fijado en el 26 de mayo, fue ampliado al 9 de junio, en vista del escaso número de postulantes registrados. Vencido el plazo ampliado, las inscripciones realizadas no hacían factible, en los casos del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Constitucional Plurinacional, el cumplimiento de las cuotas de igualdad de género<sup>6</sup> y la representación de los pueblos indígenas originarios y campesinos. Luego de unos días de debate, se anunció que se declararían desiertas las convocatorias a esas dos instancias (*Los Tiempos*, 2017, 16 de junio) y, en efecto, el 19 de junio se declaró desiertas ambas convocatorias, según previsión establecida en el Reglamento (art. 22).

En los casos del Consejo de la Magistratura y el Tribunal Agroambiental el proceso continuó. Las listas de postulantes habilitados incluyeron, en el caso del Consejo, 54 habilitados: 38 varones, 16 mujeres, y diez del conjunto autoidentificados como indígenas originarios campesinos. En el caso del Tribunal Agroambiental, quedaron habilitados 42 postulantes: 29 varones y trece mujeres, de los cuales diez se autoidentificaron como indígenas. Para el Tribunal Supremo de Justicia, no obstante haberse declarado desierta la convocatoria, retuvieron su condición de habilitados 142 postulantes, 106 varones y 36 mujeres; del total, 32 se autoidentificaron como indígenas. Finalmente, en el caso del Tribunal Constitucional Plurinacional, retuvieron su condición de habilitados 87 postulantes: 58 varones y 19 mujeres, 25 autoidentificados como indígenas (*Página Siete*, 2017, 16 de junio).

La Asamblea Legislativa aprobó, el 23 de junio, la ley 960 con un régimen transitorio para el proceso de preselección y elección que ya estaba en curso. Esta ley postergó el día de elección, originalmente fijado para el 16 de octubre, al 3 de diciembre. Asimismo, se flexibilizó la participación indígena en las candidaturas al disponerse que la Asamblea “garantizará que del total de personas preseleccionadas para el Tribunal Constitucional Plurinacional y para el Tribunal Supremo de Justicia, el 50% sean mujeres y se incluya candidatas y candidatos con auto identificación indígena originario campesina” (art. 3). A partir de ese momento, los procesos de preselección del Consejo de la Magistratura y el Tribunal Agroambiental, por un lado, y los del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, por el otro, se desarrollaron separadamente, aunque bajo reglas similares, salvo la introducida por la ley 960 para estos dos últimos, cuya nueva convocatoria fue publicada el 24 de junio.

Como hubo dos convocatorias, en la primera se inscribieron 305 personas y en la segunda se registraron 105 interesados, haciendo un total de 410 postulantes inscritos, de los que finalmente se inhabilitó a 140 (*Correo del Sur*, 2017, 1 de agosto). Concluida la verificación de requisitos de los inscritos, se abrió la etapa de impugnaciones, previa a la fase de preselección. La etapa de impugnaciones dio lugar a un nuevo debate, en buena medida político, sobre los precandidatos. La Unidad Demócrata presentó 192 impugnaciones basadas en el argumento de que no estaba garantizada su independencia del gobierno, en razón de haber ejercido o ejercer cargos públicos. Las comisiones de la Asamblea a cargo de los procesos rechazaron la mayor parte de las impugnaciones. En los casos del Consejo de la Magistratura y el Tribunal Agroambiental, la Comisión de Justicia Plural recibió 83 impugnaciones a postulantes; solo fueron inhabilitados nueve de ellos.

---

<sup>6</sup> La ley del Órgano Judicial estableció que “la mitad de las personas precalificadas deberán ser mujeres” (art. 20, III).



### 3. Dos procesos paralelos

**Cuadro1. Puntuación de las fases del proceso de preselección**

Etapa	Puntuación	Mínimo exigido para la etapa siguiente
Evaluación de méritos	40	Ninguno
Examen escrito	30	36
Entrevista	30	56
Selección de candidatos por la Asamblea		

El proceso de preselección de los postulantes al Tribunal Agroambiental y al Consejo de la Magistratura estuvo a cargo de la Comisión Mixta de Justicia Plural de la Asamblea. Al evaluarse los méritos académicos y profesionales de los postulantes sobre una calificación de 40 puntos, tres de cada cinco (57 de los 95) aspirantes a una plaza en estas instancias no lograron una calificación aprobatoria, esto es mayor a 20 puntos. En el caso del Tribunal Agroambiental, solo doce de los 42 postulantes alcanzaron un puntaje aprobatorio; el máximo de 40 puntos no fue alcanzado por ningún postulante. La Comisión Mixta de Justicia Plural – conforme el artículo 21 del Reglamento de Preselección establecido- decidió entonces que la línea de corte eliminatorio fuera establecida una vez rendida la prueba escrita en la que se podía obtener hasta 30 puntos y, de esta manera, todos los aspirantes participaron en la prueba (*Justicia en Bolivia*, 2017, 30 de junio; *Correo del Sur*, 2017, 3 de julio).

**La Comisión Mixta de Justicia Plural destinó tres días a entrevistar a 74 postulantes. A cada postulante se le formularon tres preguntas y contó con cinco minutos para responderlas.**

En este proceso para el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Agroambiental, 74 de los 95 aspirantes pasaron a la fase de entrevistas, luego de haber obtenido no menos de 36 puntos sobre 70 en las fases de evaluación de méritos (40 puntos) y de prueba escrita (30 puntos). La mayoría oficialista en la Asamblea Legislativa denegó el pedido de la oposición de que las entrevistas fueran transmitidas en directo por la televisora oficial, aduciendo razones de costos (*El Deber*, 2017, 5 de julio). Asimismo, las preguntas formuladas a los postulantes fueron materia de controversia entre la bancada gubernamental y las de oposición. Siete representantes del MAS y tres opositores participaron en las entrevistas, como miembros titulares de la comisión. Los representantes del sistema universitario asistieron como observadores. La Comisión Mixta de Justicia Plural destinó tres días a entrevistar a 74 postulantes. A cada postulante se le formularon tres preguntas y contó con cinco minutos para responderlas (*oxigeno.bo*, 2017, 6 de julio). Algunos postulantes expresaron críticas a esta fase del proceso:

Lo importante de esta etapa era hacer y presentar una propuesta para dar solución a la crisis del sistema judicial, el tiempo no alcanzó y por lo menos debieron otorgarnos 15 minutos,

pero no se puede discutir con los asambleístas porque las normas ya están establecidas.  
(Noel Antonio Humboldt, postulante al Consejo de la Magistratura)

Por su parte, el postulante Juan Mendoza reclamó: “A nosotros deben calificarnos, tomarnos el examen personas que saben de la materia, es decir académicos del área, que conocen las normas. Pero la Asamblea es autónoma y estamos sometidos a esta instancia” (*eju!*, 2017, 10 de julio). El diario *Página Siete* informó (2017, 10 de julio) que quince postulantes se quejaron del escaso tiempo otorgado a la entrevista y recogió la crítica formulada sobre la idoneidad de los diputados examinadores: “Entre los diputados que evalúan están Martiriano Mamani, quien es dirigente sindical; Lineth Guzmán, profesora de Lenguaje; Rosario Villa, técnica en administración; Alicia Canqui, licenciada en Educación; y Sabelio Estrada, quien es transportista”.

La Comisión Mixta de Justicia Plural concluyó la preselección en los primeros días de julio declarando que 47 de los 74 aspirantes (63,5%) que fueron entrevistados habían obtenido una calificación total de 56 puntos o más, sobre un máximo de 100, con lo cual fueron declarados aptos para ser considerados por el pleno de la Asamblea Legislativa. Solo dos de ellos alcanzaron más de 80 puntos. De los 24 postulantes declarados aptos para el Consejo de la Magistratura, seis eran mujeres y 18 varones, y tres del conjunto se autoidentificaron como indígena originario campesinos. Los diez mejor puntuados obtuvieron calificaciones entre 80,9 y 67,9. Los declarados aptos para el Tribunal Agroambiental fueron 23: ocho mujeres, quince varones y, de ellos, siete autoidentificados como indígena originario campesinos. Los catorce mejor puntuados obtuvieron calificaciones entre 88,2 y 63,6 (*La Razón*, 2017, 12 de julio; *El Día*, 2017, 16 de agosto). Llamó la atención que una de las notas más bajas fuera la alcanzada por Zenón Bacarreza, elegido en 2011 como miembro del Tribunal Constitucional; al postular esta vez al Consejo de la Magistratura obtuvo solo 57 puntos (*Página Siete*, 2017, 16 de agosto). La oposición denunció que, de los 47 postulantes declarados aptos, 35 habían sido o eran funcionarios públicos (*La Prensa Digital*, 2017, 11 de julio). El diario *El Deber* llevó la cifra a 36 (2017, 11 de julio).

El proceso de preselección de los postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Supremo de Justicia corrió a cargo de la Comisión Mixta de Constitución. En la primera etapa, de evaluación de méritos, efectuada también sobre un máximo de 40 puntos, solo uno de cada cinco postulantes obtuvo más de 30 puntos<sup>7</sup>. Se declararon habilitados para rendir la prueba escrita 268 postulantes, de los que 110 aspiraban a un cargo en el Tribunal Constitucional Plurinacional y 158 pretendían una magistratura en el Tribunal Supremo de Justicia. El 18 de agosto 261 postulantes se presentaron a la prueba escrita; como en el otro proceso de preselección, no hubo acceso público a las preguntas utilizadas en ella. Calificados sus resultados y sumados estos a los de la evaluación de méritos, 188 postulantes obtuvieron 36 o más puntos, con lo que quedaron habilitados para la etapa de entrevistas. 89 postulaban al Tribunal Constitucional y 99 al Tribunal Supremo (*Correo del Sur*, 2017, 21 de agosto). En la última semana de agosto, la Comisión Mixta de Constitución anunció la finalización de su trabajo y declaró que habían obtenido puntaje aprobatorio 76 postulantes al Tribunal Supremo de Justicia y 71 postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional.

<sup>7</sup> Santiago Salame, S. (2017, agosto). *Consultoría para investigación sobre independencia judicial. Estado del arte y desafíos para la elección judicial en Bolivia: perfil de las y los magistrados, desafío para la meritocracia en el marco de la agenda post-Cumbre*. Fundación Construir, ms., p. 135.

## 4. La presencia de la universidad

---

Luego de la experiencia de las elecciones de 2011 se señaló por diversos actores que haber dejado en manos de la Asamblea Legislativa la preselección de candidatos había producido dos resultados negativos: la politización del procedimiento y la pobre calidad de los seleccionados. En el debate previo a las elecciones de 2017 este punto resurgió, planteado por organizaciones de la sociedad civil, y para atenderlo se reclamó la introducción de un filtro de profesionalidad que no tuviera un sesgo político. Se pensó entonces que una instancia académica debería proveer ese elemento y se recurrió al Sistema Universitario Boliviano. En efecto, el Reglamento de Preselección incorporó en el artículo 2 esta disposición: “El Sistema de la Universidad Boliviana participará en las fases de evaluación curricular y escrita a través de profesionales académicos y especialistas”. En concordancia, el artículo 9 estableció que inmediatamente después de publicada la convocatoria electoral se “solicitará al Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana que proponga a cuatro profesionales académicos y especialistas en las áreas relacionadas con el proceso de preselección”. En la fase de evaluación curricular esa comisión de profesionales debía verificar, conjuntamente con la Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa, el cumplimiento de los requisitos exigidos a los candidatos (art. 19), y posteriormente elaborar, también de consuno con la Comisión Mixta, “una batería de al menos 360 preguntas” para de entre ellas sortear 60 que serían materia del examen respectivo, según dispuso el artículo 20 del mismo Reglamento. En la norma no se precisó quién estaría a cargo de la calificación de las pruebas, una vez rendidas.

En los hechos, la incorporación de la comisión de profesionales pasó a ser un tema adicional de discusión en el proceso. Apenas aprobado el nuevo texto reglamentario, tres rectores manifestaron que el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) no había consultado la participación universitaria en el proceso. Waldo Albarracín, rector de la Universidad Mayor de San Andrés, objetó lo hecho. “El reglamento creo que no está muy claro”, agregó el vicerrector de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, Oswaldo Ulloa. Por su parte, el rector de la Universidad Técnica de Oruro, Carlos Antezana, sostuvo que, el CEUB, además de no haber consultado a las universidades, no era la instancia que debía decidir la participación, competencia que correspondía a la Conferencia de Universidades, que no había sido convocada. El rector Albarracín adelantó que cuando la participación de las universidades sea protagónica y no se convierta en una figura decorativa que legitime una selección sesgada de candidatos, las autoridades académicas podrán respaldar esa iniciativa (*El Deber*, 2017, 24 de abril).

Sin lograrse la participación de todas las universidades, los profesionales designados por el CEUB –delegados de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija, la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca y la Universidad Técnica de Oruro– asumieron la tarea prevista por el Reglamento. Las pruebas correspondientes a los 53 postulantes al Consejo de la Magistratura y los 42 al Tribunal Agroambiental tuvieron que ser retrasadas por tercera vez hasta el 4 de julio porque los profesionales universitarios no habían concluido con “la tarea titánica” de preparar las preguntas, según informó uno de ellos, el profesor Lorenzo Flores. Se anunció entonces que las pruebas, de respuestas múltiples, serían calificadas por los delegados universitarios (*La Razón*, 2017, 3 de julio; *Correo del Sur*, 2017, 3 de julio).

Rendidas las pruebas se abrió un nuevo debate, en torno a la calidad de las preguntas utilizadas. En carta dirigida por la Unidad Demócrata (UD) al CEUB se pidió explicación sobre el bajo nivel de 53 de las preguntas planteadas en el examen, asunto que se ilustró con esta interrogante: “¿Cuál es el máximo tribunal de la jurisdicción agroambiental?”. La comunicación concluía que inclusive personas que no han estudiado la carrera de Derecho podían haber respondido esas preguntas (*Página Siete*, 2017, 6 de julio). Al responder a la crítica, el profesor Flores reconoció la responsabilidad del sistema universitario en estas preguntas que a su criterio no estaban a la altura de evaluar a postulantes a altos cargos judiciales. “Evidentemente hay unas tres a cuatro preguntas que no corresponden a la evaluación de altos magistrados del Órgano Judicial. Estas preguntas podrían tener el nivel académico del pregrado”, admitió Flores, quien indicó que hubo apresuramiento en la elaboración y sorteo de las preguntas, y luego, por la premura de iniciar la prueba, no se hizo una revisión de los exámenes y se procedió a su impresión. Asimismo, anunció que se convocó una conferencia de universidades en la que se analizaría este tema y creyó probable que se discutiera la continuidad de este sistema en el proceso de preselección (*Erbol*, 2017, 6 de julio). De manera concordante, otro de los miembros de la Comisión académica, Saúl Paniagua, comunicó: “Se va a hacer una evaluación a objeto de una mejor coordinación para la segunda fase, para que haya mecanismos de seguridad en el control de las preguntas” (*El Día*, 2017, 10 de julio). El CEUB admitió que por la “falta de tiempo para la selección” sería posible que se hubieran generado preguntas iguales, debido a la cantidad de preguntas y universidades que participaron. Entre tanto, los voceros gubernamentales desestimaron las críticas al alegar que la oposición trataba de sabotear el proceso y desprestigiar al gobierno (*Correo del Sur*, 2017, 13 de julio). Finalmente, en la reunión de 7 y 8 de julio, la Confederación de Docentes Universitarios (CUD) determinó continuar con el proceso de preselección de autoridades al Tribunal Supremo de Justicia y al Tribunal Constitucional Plurinacional, informó Lorenzo Flores (*Noticias FM Bolivia*, 2017, 13 de julio).

Por su parte, Waldo Albarracín, rector de la Universidad Mayor de San Andrés, anunció que la posición de su universidad se mantendría, esto es, no intervenir en el proceso y proponer en cambio un trabajo transparente para elaborar una lista de los mejores juristas preseleccionados de todo el país, a ser enviada al Tribunal Supremo Electoral vía Asamblea Legislativa. El presidente del Senado, José Alberto Gonzales lo acusó de tener una actitud política para boicotear el proceso (*Opinión*, 2017, 21 de julio). El rector Albarracín pronosticó que, de mantenerse el curso seguido hasta ese momento, “estoy seguro de que en diciembre repetiremos el gasto de 2011 con la victoria de votos nulos y blancos, y el MAS posesionando a los perdedores del proceso como nuevos magistrados” (*El Deber*, 2017, 24 de julio).

### **La desembocadura del accidentado intento de incorporar a la universidad en la fase de preselección de candidatos llevó a reforzar el control político sobre ella.**

De este modo se llevaba a términos políticos el debate sobre la experiencia del intento de remediar una de las carencias identificadas en las primeras elecciones judiciales. Luego de un cuestionamiento en torno a la aceptación de la participación de la universidad boliviana en el proceso, quienes tomaron la opción vieron cómo se daba pasos en falso denunciados por la oposición política y, finalmente, el asunto quedaba estrechado por el enfrentamiento entre gobierno y oposición. De algún modo, el curso que tomó este asunto prefiguraba lo que habría de ocurrir con todo el proceso electoral de 2017.

En lo inmediato, la desembocadura del accidentado intento de incorporar a la universidad en la fase de preselección de candidatos llevó a reforzar el control político sobre ella. La senadora Adriana Salvatierra, del partido de gobierno, el Movimiento Al Socialismo (MAS), anunció que las preguntas para los postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Supremo de Justicia, en el examen escrito previsto para el mes de agosto, serían revisadas por la Comisión Mixta de Constitución de la Asamblea Legislativa, antes de ser aplicadas (*Página Siete*, 2017, 24 de julio). Dos días antes de la aplicación de esa segunda prueba escrita, un boletín oficial difundió que la propia senadora Salvatierra había precisado que, una vez recibidas las preguntas preparadas por el sistema universitario, serían sometidas por la Comisión Mixta de Constitución “a control académico, para que se garantice que sean preguntas a la altura de lo que demanda el proceso” (*La Razón*, 2017, 16 de agosto). El diputado de oposición Wilson Santamaría fue más explícito:

La Comisión está elaborando una batería de preguntas de repuesto, de tal forma que cuando el sistema universitario presente las preguntas, el viernes a las cinco de la mañana, exista un control de calidad y las preguntas que se consideren impertinentes, inmediatamente serán sustituidas por la batería de preguntas que la comisión elaborará. (*El País*, 2017, 16 de agosto)

Finalmente, se informó que la propia Comisión de Constitución se hacía cargo de calificar las respuestas de esta prueba (*El Deber*, 2017, 21 de agosto; *Opinión*, 2017, 21 de agosto). Con lo cual, el desplazamiento de la presencia universitaria llegó a completarse. El intento de cambio y mejora había fracasado.

## 5. Selección de candidatos

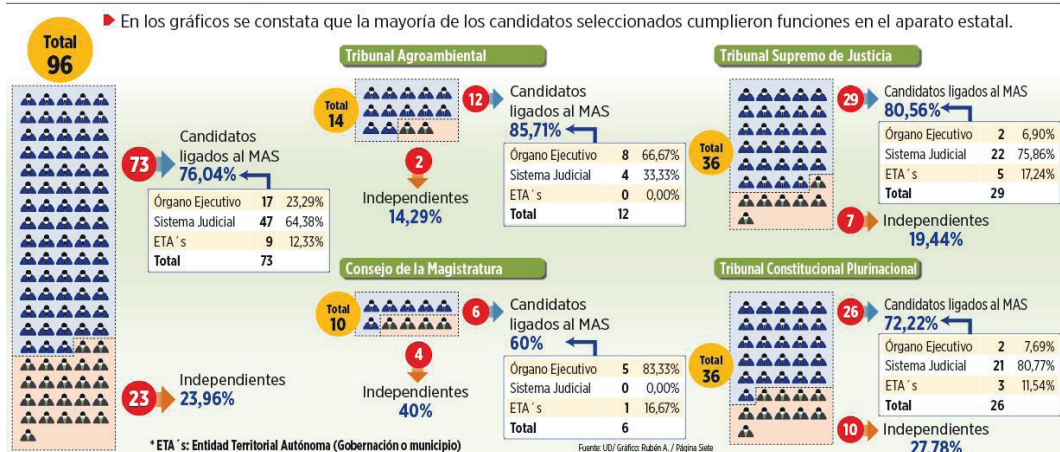
El 30 de agosto, una prolongada sesión de la Asamblea Legislativa condujo a la aprobación de la lista de los candidatos seleccionados. A lo largo del debate, gobierno y oposición se enfrascaron nuevamente en ataques y acusaciones con ocasión de la selección de quienes habrían de aparecer en la papeleta de votación.

**Se hizo público que los representantes del MAS, el partido de gobierno, votaron en bloque por los candidatos que en definitiva fueron seleccionados.**

Finalmente, fueron aprobados 36 candidatos para magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional; 14 para el Tribunal Agroambiental; diez para el Consejo de la Magistratura y 36 para el Tribunal Supremo de Justicia, a razón de 4 candidatos por departamento. Se hizo público que los representantes del MAS votaron en bloque por los candidatos que en definitiva fueron seleccionados; la presidenta de la Cámara de Diputados, Gabriela Montaña, denominó “decisión orgánica” al voto de los asambleístas del partido de gobierno por los candidatos que los dirigentes del partido señalaron (*Página Siete*, 2917, 31 de agosto).

El diario *Página Siete* publicó una infografía en la que presentó datos suministrados por la Unidad Demócrata en torno a los antecedentes de trabajo en el aparato estatal que tenía la mayoría de los candidatos seleccionados por la Asamblea Legislativa. Como puede notarse en la infografía, en la presentación de la información se hizo una equivalencia entre haber trabajado en el Estado y tener una relación con el MAS, partido de gobierno.

### La mayoría trabajó en el Estado



Fuente: *Página Siete*, 2017, 8 de septiembre

Anunciados los resultados por la Asamblea, un grupo de conocidos líderes políticos –entre los cuales estaban los ex presidentes Carlos Diego Mesa Gisbert, Jorge Quiroga Ramírez y el vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas– dieron a conocer una Declaración Conjunta Sobre la Preselección de Candidatos del Órgano Judicial en la que afirmaron:

Termina así la primera fase de un camino con un resultado predeterminado: la instalación, por segunda vez, de una mayoría de ciudadanos afines o militantes del Movimiento al Socialismo en la cúpula de nuestro sistema judicial. (...) el gobierno ha preferido imponer sus reglas y mantener la justicia de Bolivia en el peor momento de su historia, atravesada por la falta de idoneidad, la dependencia partidaria, la instrumentalización del sistema judicial como mecanismo de persecución basado en la corrupción. La actual preselección estuvo viciada desde su inicio. (...) un proceso mal conducido, con exámenes y entrevistas cuyo nivel académico fue lamentable. (...) el gobierno tomó la decisión política de buscar los mismos resultados que en las elecciones judiciales de 2011. Tanto esta preselección como las próximas elecciones judiciales del 3 de diciembre no ofrecen posibilidad de corregir la desastrosa realidad de nuestra justicia, que es su dependencia del poder político, ineficiencia y falta de transparencia.

Como conclusión, los dirigentes políticos de oposición llamaron “a rechazar este nuevo atropello a la institucionalidad democrática del país, que pretende viabilizar el intento inconstitucional de una nueva reelección de los actuales mandatarios y que busca desconocer los resultados del referéndum del 21 de febrero de 2016”. La campaña del voto nulo o en blanco comenzaba así, el mismo día de la selección de los candidatos por la Asamblea, poniendo en conexión esta decisión con la voluntad de reelección del presidente Evo Morales.

El oficialismo salió al frente mediante declaraciones de la presidenta de la Cámara de Diputados, Gabriela Montaña, quien señaló que la oposición quería frenar el voto del pueblo a partir del boicot del proceso de preselección de postulantes a altos cargos del sistema de justicia. “Hay una voluntad de la oposición de boicot”, afirmó, “al propio proceso electoral, al voto del pueblo, queriéndole hacer creer que su voto no va contar”. Denunció que la oposición política y algunos medios de comunicación mentían respecto al proceso de preselección de candidatos a cargo de la Asamblea Legislativa. “En el pasado, en los gobiernos y el Congreso no había ningún examen, ni ninguna meritocracia, ni participaba el sistema universitario para elegir a las autoridades judiciales, era un cuoteo político donde se repartían esos cargos”, subrayó (ABI, 2017, 13 de julio).

**Al comparar el orden de mérito de los postulantes con el listado de candidatos que el pleno de la Asamblea escogió resalta cierto número de candidatos bien colocados según el puntaje obtenido, que no fueron escogidos en la votación de la Asamblea.**

El trabajo realizado por Soraya Santiago Salame<sup>8</sup> incluyó un examen de las calificaciones recibidas por los candidatos escogidos por la Asamblea Legislativa, en el que constató:

- En la fase de evaluación de méritos, altas puntuaciones en la calificación de postulantes que no acreditaron una elevada formación académica ni experiencia profesional específica.

<sup>8</sup> Santiago Salame, S. (2017, agosto). *Consultoría para investigación sobre independencia judicial. Estado del arte y desafíos para la elección judicial en Bolivia: perfil de las y los magistrados, desafío para la meritocracia en el marco de la agenda post-Cumbre*. Fundación Construir, ms., pp. 163-164.

- En las otras dos fases, cierto nivel de correspondencia entre las calificaciones más bajas en las evaluaciones escritas y las más altas en las entrevistas, de modo que las segundas compensaran a las primeras.

Al comparar el orden de mérito de los postulantes, tal como fue enviado a la Asamblea Legislativa, con el listado de candidatos que el pleno escogió resalta cierto número de candidatos bien colocados según el puntaje obtenido, que no fueron escogidos en la votación de la Asamblea. Tratándose del Tribunal Supremo de Justicia, fue el caso de Jorge Monasterio Franco, en Beni, que ocupaba el tercer lugar en puntaje y no fue escogido por la Asamblea; en Chuquisaca, Milton Iván Montellano Roldán ocupó el segundo lugar y sin embargo no fue escogido; los dos siguientes en puntaje fueron elegidos pero los cinco siguientes no, para hacer lugar a Lourdes Yolanda Barragán Carreaga, que ocupaba el décimo lugar en puntaje; en Oruro, quienes ocupaban el segundo, el tercer y el cuarto lugar en puntaje fueron puestos de lado, así como quienes habían llegado al séptimo y octavo lugar; las candidaturas fueron otorgadas a postulantes mujeres que ocupaban el quinto, el sexto y el noveno lugar. Sin embargo, la cuota asignada a las mujeres no explicó por qué en Pando fue dejado de lado Lucas René Zambrana Espinoza, que ocupaba el tercer lugar. En Potosí ocurrió lo mismo con Efraín Erick Olañeta Burgoa. Los ejemplos bastan para mostrar que, en diversos casos, en el momento de designar candidatos se produjeron “saltos” en el orden del puntaje alcanzado por los postulantes; algunos de ellos parecen corresponder al criterio de incrementar la participación de la mujer en las candidaturas; otros no tienen explicación.



## 6. Difusión sin campañas

---

Según el mandato del artículo 182.III de la Constitución, nadie puede realizar campaña a favor de candidatura alguna en las elecciones de autoridades judiciales, bajo sanción de inhabilitación, dejándose al Órgano Electoral como único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos<sup>9</sup>. En concordancia, la ley 026, de Régimen Electoral, incluyó entre las prohibiciones una serie de actividades a favor o en contra de las candidaturas (art. 82).

Reconocida como problema la escasa difusión de los antecedentes y méritos de los candidatos y las candidatas en las elecciones de 2011, la ley 929 modificó las reglas sobre difusión para la elección de 2017. Según el vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral, José Luis Exeni, en este proceso electoral se pretendía “dar plena libertad a los medios de comunicación” para que informen sobre los candidatos y sus méritos, realicen entrevistas y generen espacios de opinión y debate, bajo el principio de igualdad de condiciones dadas a los aspirantes. Exeni puntualizó que en relación con las redes sociales no se dictarían normas por tratarse de “espacios públicos” (*La Razón*, 2017, 3 de julio).

### Los espacios de presentación y discusión de los candidatos diferenciaron la elección de autoridades judiciales de 2017 de la precedente.

El Tribunal Supremo Electoral anunció a fines de agosto un plan en tres etapas para difundir entre la ciudadanía lo relativo al proceso de elección de autoridades judiciales. En la primera se difundiría información sobre la elección y se explicarían los roles de las cuatro instituciones cuyos magistrados serían elegidos. En la segunda, se difundiría información de méritos de los 96 postulantes, generándose para ello “espacios de diálogo entre los postulantes y la ciudadanía”, incluidos dos conversatorios en cada departamento y otros de nivel nacional. La tercera etapa se dedicaría a la difusión de información acerca de cómo votar el día de la elección. La presidenta del Tribunal recordó la prohibición de pedir el voto y de pronunciarse negativamente sobre otros candidatos; subrayó que quienes transgredieran estas reglas podrían ser inhabilitados (*El Diario*, 2017, 25 de agosto).

Los espacios de presentación y discusión de los candidatos diferenciaron la elección de autoridades judiciales de 2017 de la precedente. En Santa Cruz, los cuatro candidatos al Tribunal Supremo formularon sus críticas y propuestas en el Paraninfo Universitario (*El Deber*, 2017, 3 de noviembre). En Sucre, la candidata Lilian Paredes se reunió con los periodistas para presentar sus ideas sobre el sistema de justicia en Chuquisaca (*Correo del Sur*, 2017, 3 de noviembre). En la segunda quincena de noviembre, *Página Siete* (2017, 21 de noviembre) describía la actividad de los candidatos como una similar a la de cualquier campaña electoral. La oferta de nuevas oficinas de atención y servicio móvil de juzgados para lugares distantes, expedientes digitales,

---

<sup>9</sup> Un alegato acerca de la violación de derechos humanos en la que incurre esta disposición constitucional se encuentra en Jorge Lazarte Rojas, *La caja de Pandora de la justicia: el “experimento” del voto universal para elegir magistrados*, Santa Cruz: Observatorio Boliviano de Derechos Humanos, Fundación Nueva Democracia, 2017, pp. 52-62.

agilidad en los procesos y sistemas de control con castigos más severos a la corrupción, era reforzada por “volantes y calendarios que reparten en las calles”.

*El Diario* informó (2017, 14 de noviembre) que varios candidatos hacían campaña abierta a través de las redes sociales. A mediados de noviembre nueve tribunales electorales departamentales habían recibido 33 denuncias contra candidatos para las elecciones judiciales, por hacer campaña y pedir el voto. En Beni se determinó la inhabilitación de un postulante (*La Razón*, 2017, 14 de noviembre). Una semana antes del acto electoral se informó que once de las denuncias presentadas habían sido desestimadas (*ATB*, 2017, 26 de noviembre).

**El rumbo de la elección se empezó a determinar a comienzos de septiembre, al abrirse la campaña por el voto nulo o en blanco que, en definitiva, marcaría los resultados.**

Pero el rumbo de la elección se empezó a determinar a comienzos de septiembre, al abrirse el frente anunciado por la declaración de los líderes políticos a fines de agosto, ante la proclamación de los candidatos. Era la campaña por el voto nulo o en blanco que, en definitiva, marcaría la elección. “¡Yo votaré nulo el 3D! ¿Y vos?”, fue la frase con la que, según los diarios, empezó la campaña en las redes sociales con el respaldo abierto de la oposición política, en particular de la Unidad Demócrata. El senador Yerko Núñez sostuvo que el rechazo a los candidatos ratificaría el 3 de diciembre el repudio a la reelección de Evo Morales, demostrado en el referéndum del 21 de febrero. En respuesta, el presidente del Senado hizo un llamado a no confundir al electorado, dado que esta vez se trataba de elegir autoridades judiciales (*Página Siete*, 2017, 4 de septiembre).

El jefe de bancada de Unidad Demócrata, senador Edwin Rodríguez, presentó nuevamente un proyecto –rechazado ya en abril por la mayoría– para modificar la Ley de Régimen Electoral, disponiéndose que:

Los resultados de la elección de autoridades judiciales serán válidos si vota por lo menos el 50 por ciento más uno de los ciudadanos inscritos en la respectiva circunscripción electoral y/o cuando la suma de los votos blancos y nulos no supere la cantidad de los votos válidos emitidos. En estos casos deberá convocarse a un nuevo proceso de preselección y elección dentro de un plazo no mayor a 180 días.

Al dar a conocer el proyecto, el senador Rodríguez sostuvo:

No puede ser que primero los legisladores del oficialismo seleccionen a los candidatos y luego unos cuantos militantes del partido gobernante lo validen, eso no es lo correcto. Para que los magistrados tengan legalidad deben tener amplio apoyo de votos.

El presidente de la Cámara de Senadores, José Alberto Gonzales, informó que la propuesta de la oposición, ya discutida y descartada, no tomaba en cuenta que el 50% más uno se exige solo en referendos (*Página Siete*, 2017, 13 de septiembre).

Una variante en la discusión fue introducida por quienes se presentaron como integrantes de la agrupación Generación 21 y reclamaron al Tribunal Supremo Electoral la inclusión en la papeleta de una casilla correspondiente a “Ninguno”, esto es, el rechazo explícito del elector a todos los ciudadanos. “Si el TSE pone en la papeleta la casilla de ‘Ninguno’ va a haber una legitimidad en esta elección”, argumentó la coordinadora del colectivo, Xiomara Klisnky. El vicepresidente

del Tribunal, José Luis Exeni, respondió que esa medida requeriría una modificación legal y el presidente del Senado, José Alberto Gonzales, rechazó inmediatamente la idea (*Página Siete*, 2017, 5 de septiembre).

En octubre, el Movimiento Demócrata Social anunció su incorporación a la campaña para pedir el voto blanco o nulo en las elecciones de autoridades judiciales. Su vicepresidente, Ernesto Suárez, anunció la conformación de una plataforma ciudadana articulada con “personas comprometidas por la democracia y una justicia independiente” para ejecutar la campaña. Al mismo tiempo, el Movimiento reafirmó su rechazo a la reelección del presidente Morales (*Los Tiempos*, 2017, 28 de octubre). Tres días después, el senador de la oposición Óscar Ortiz anunció:

Hemos decidido impulsar y apoyar todas las movilizaciones ciudadanas orientadas al ‘voto rechazo’, ya sea blanco o nulo en las próximas elecciones judiciales. Así expresaremos la protesta por la manipulación de este proceso que no nos va a garantizar una justicia independiente.

El dirigente político sostuvo la legalidad de la postura adoptada como derecho de los ciudadanos: “Es una forma legítima y legal de protesta cuando uno quiere expresar su inconformidad de una elección”. Desde el partido de gobierno se consideró que el apoyo al voto nulo y blanco de la oposición como “una medida totalmente antidemocrática”, según argumentó el jefe de bancada del MAS, David Ramos. Con él coincidieron varios miembros de su bancada. El diputado Javier Zavaleta sostuvo que “el voto nulo es una afrenta a la democracia boliviana. En cualquier elección se considera que vota nulo alguien que no sabe votar o que reniega del proceso democrático” y el diputado Édgar Montaña calificó la convocatoria como “golpe a la democracia”. “Es un golpe de Estado disimulado porque el voto nulo no existe como alternativa en ninguna elección del mundo”, agregó (*Página Siete*, 2017, 31 de octubre).

Tomadas esas posiciones, las elecciones judiciales habían adquirido por entero un carácter político:

los opositores creen que, si lo que promueven alcanza altos porcentajes, se podrá mostrar, no solo al país, sino al mundo entero, que los ganadores de los comicios judiciales no gozan de la legitimidad de la mayoría población boliviana votante. (*Opinión*, 2017, 3 de noviembre)

El vicepresidente Álvaro García Linera, intervino en el debate para decir que si la gente estaba contenta con la actual administración de la justicia en Bolivia debía votar nulo o blanco en las elecciones judiciales pero que si estaba “harta” del sistema judicial, debía optar por elegir a nuevas autoridades (*Los Tiempos*, 2017, 7 de noviembre).

### **La batalla política tenía una faceta legal: si la convocatoria opositora a votar en blanco o nulo caía dentro de la prohibición legal de llamar a votar a favor de un candidato o en contra de uno o más candidatos.**

Al tiempo que ciertas organizaciones sociales llamaban a ejercer el derecho a votar haciendo caso omiso de la oposición (*Noticias FM Bolivia*, 2017, 14 de noviembre), la batalla política tenía una faceta legal: dilucidar si la convocatoria opositora a votar en blanco o nulo caía dentro de la prohibición legal de llamar a votar a favor de un candidato o en contra de uno o más candidatos. El dirigente del MAS, Jorge Silva, reclamó al Tribunal Supremo Electoral: “conocer cuáles van a

ser las acciones que va a realizar a fin de hacer respetar la Ley 026, que establece taxativamente que está prohibido realizar propaganda, campaña o acciones que puedan favorecer o desfavorecer a los postulantes”, porque, agregó, “si se va a permitir realizar propaganda o campaña por el voto nulo, también debería estar permitido realizar campaña por el voto válido de cualquiera de los postulantes” (*Radio FM Bolivia televisión*, 2017, 14 de noviembre). Por su parte, el ministro de Justicia, Héctor Arce, reveló la posición del gobierno, en el sentido de que la convocatoria al voto nulo es un daño “a la democracia, a la justicia y al interés y necesidad que tiene el pueblo boliviano de buscar transformaciones en la administración de justicia” (*Página Siete*, 2017, 14 de noviembre).

Mientras activistas como Guillermo Mariaca del grupo Una Nueva Oportunidad e Ilya Fortún de Fuerza Ciudadana anunciaban actividades de calle y en las redes sociales para promover el voto nulo, el jefe de bancada del MAS, diputado David Ramos, afirmaba que la oposición incumple la Ley de Régimen Electoral, que en su artículo 82 establece que nadie puede hacer campaña en favor o en contra de los candidatos en las elecciones judiciales. “Lo que hace la oposición es hacer campaña en contra de los postulantes. Eso para nosotros amerita una sanción”, afirmó Ramos (*Página Siete*, 2017, 14 de noviembre). El mismo día, la presidenta del Tribunal Supremo Electoral, Katia Uriona, informó a los medios que la sala plena de ese órgano analizaría la campaña opositora que impulsaba el voto nulo (*Correo del Sur*, 2017, 14 de noviembre). No obstante, también ese día el presidente del Tribunal Electoral Departamental de La Paz, Antonio Condori, afirmó: “Cuando se hace campaña por el voto nulo, se está buscando perjudicar a los candidatos”. Por esta razón, Condori explicó que la evaluación permitirá considerar “si corresponde a una falta electoral, a que derive a una sanción, o tipificación de la conducta al Código Penal” (*Página Siete*, 2017, 14 de noviembre).

El articulista Álvaro Puente impugnó la actitud manifestada por voceros del partido de gobierno en una nota que irónicamente tituló “Prohibido votar nulo”:

¿No tenemos derecho a disentir? ¿No tenemos derecho a compartir con todo el mundo la rebeldía? El partido gobernante ha seleccionado ya a sus empleados y amigos para sentarlos en los sillones de los jueces supremos y nos exige que aceptemos su engaño sin protestar. Nos llevan amarrados a las urnas para que nosotros carguemos con la culpa de su elección y presionan al Órgano Electoral para que prohíba que nos resistamos, para que prohíba que le contemos al país lo que pretenden (...) Tenemos derecho a votar nulo y tenemos derecho sagrado a contarle al mundo por qué. (...) Ya lo hicieron [en 2011]. Impusieron el poder judicial más mediocre de nuestra historia y el más sucio. En aquellas elecciones dijimos que no. Los votos nulos y blancos fueron la inmensa mayoría. Ahora no quieren que vuelva a quedar constancia del rechazo. (...) ¿No dicen que no harán caso de los votos nulos y blancos? Entonces déjennos el derecho a dejar constancia matemática de cuántos estamos en desacuerdo con el burdo teatro armado para gobernar con tribunales sumisos. (...) Tienen pánico de que quede demostrado otra vez que la población no acepta la arbitrariedad, el absurdo, el abuso. No pueden permitir que queden números de lo que de verdad decide el país. (*El Deber*, 2017, 16 de noviembre)

En el diario *Página Siete* se formuló (2017, 12 de noviembre) un balance de lo que, hasta ese momento, había sido el periodo preelectoral. “Las elecciones judiciales se han convertido en una arena política”, adelantaba la primera frase del texto, que ponía atención en los principales actores de la controversia. De un lado, los grupos y las organizaciones que, insatisfechos con el proceso de preselección de candidatos llevado a cabo por la Asamblea Legislativa, habían

decidido impulsar el voto nulo o en blanco. En coincidencia con ellos, se situaban los partidos políticos de oposición, que veían en las elecciones judiciales la ocasión de rechazar la posible reelección presidencial de Evo Morales y habían asignado al voto nulo la capacidad expresiva del repudio. Del otro lado, el partido de gobierno y las organizaciones sociales afines a él que cifraban expectativas en el voto válido, pero tenían interés en rebajar el peso relativo del voto en blanco y el voto nulo, conscientes del problema de legitimidad que ya había aparecido en las elecciones de 2011. Finalmente, el balance resaltaba un elemento inquietante: las declaraciones del presidente Morales en Potosí en las que hizo pública su preferencia por una “democracia comunitaria”, como las del ayllu y el movimiento indígena originario, en la que no existen mayorías y minorías porque no hay votaciones, según explicó.

Mientras se multiplicaban las movilizaciones a favor del voto nulo o en blanco en el país (*El Deber*, 2017, 28 de noviembre), la posición del Tribunal Supremo Electoral pareció vacilante o, cuando menos, imprecisa. La presidenta Katia Uriona había declarado que no se preveía sanciones para quienes promuevan el voto blanco o nulo, siempre y cuando no infrinjan las prohibiciones establecidas en la Ley del Régimen Electoral. “No se ha restringido en ningún momento el expresar el derecho ciudadano respecto a sus posiciones sobre el proceso electoral”, señaló, aunque reiteró que el tema sería analizado en sala plena. El vocal del Tribunal Antonio Costas, dijo: “no veo una campaña por los candidatos, lo que hay es una opinión para que la ciudadanía pueda votar nulo”. Sin embargo, reiteró que, si se incumpliera la normativa, habría sanciones (*La Prensa Digital*, 2017, 14 de noviembre). Una semana después, el vocal Costas formuló declaraciones que en el mismo día tuvo que aclarar o precisar. Primero, afirmó que existía una decisión de sancionar las campañas del voto nulo si se refieren a los postulantes. “Toda vez que se incurre en las previsiones de la ley que era no hacer campaña, sí existirán las sanciones”, dijo Costas, pero luego aclaró que la Ley garantiza los tres tipos de votos y que pueden ser ejercidos por cualquier ciudadano, es decir, el válido, el blanco y el nulo. Finalmente, en una ampliación, Costas dijo que habrá sanción siempre y cuando estas campañas se refieran a los postulantes, de manera específica o general (*Correo del Sur*, 2017, 21 de noviembre). En definitiva, el Tribunal no procedió contra las movilizaciones que pedían el voto en blanco o nulo, como habían solicitado algunos voceros del partido de gobierno.

## 7. El papel de la sociedad civil

---

Como se ha indicado antes en este informe, uno de los factores distintivos del proceso de 2017 fue la activa participación de organizaciones de la sociedad civil. A fines de marzo, tuvo lugar en La Paz una reunión de diversos grupos interesados en participar en el proceso que vino a iniciarse un mes después. En esta reunión se adoptaron acuerdos específicos sobre los asuntos que deberían ser objeto de atención, seguimiento y formulación de propuestas.

Emprendido el trabajo consiguiente, en abril, cuando la Asamblea Legislativa encaró la reforma del reglamento para la preselección de candidatos, 37 organizaciones de la sociedad civil dieron a conocer el texto “Siete puntos mínimos que el Reglamento de Preselección debe contener para garantizar la elección de magistrados independientes”, como un aporte a la preparación de la normativa. Entre esos puntos destacan el contar con “un perfil que describa las cualidades y aptitudes que se espera de los/as futuros/as magistrados/as e integrantes de las altas cortes”; la necesidad de incluir una “instancia técnica de calificación de méritos [que] debe ser autónoma, distinta de las entidades políticas encargadas de la pre-selección” y el reclamo de que, en definitiva, “la composición de los tribunales de las ‘altas cortes’ refleje la diversidad de la sociedad, tanto en lo referido a género como a interculturalidad”.

Cuando en junio se constató que en los concursos para el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Constitucional Plurinacional no había postulantes suficientes para alcanzar la paridad de género y la representación indígena, 20 organizaciones exigieron a la Asamblea Legislativa respetar la normatividad existente para el proceso en lo referido a “la participación de miembros de pueblos indígenas y mujeres”.

Constituida como Iniciativa Ciudadana de Monitoreo a la Justicia –“una articulación de redes y plataformas de la sociedad civil organizada, comprometidas con la promoción de los Derechos Humanos [y] el Acceso a la Justicia que (...) han comprometido esfuerzos, conocimientos y acciones para monitorear el proceso de elección judicial”–, la congregación de organizaciones emitió el 6 de julio su primer pronunciamiento. En el texto, “con el ánimo de contribuir a fortalecer el proceso de preselección de postulantes al Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional” se expusieron cuatro “observaciones y sugerencias”. En la primera se reconocía el valor de atender en el proceso al criterio de los méritos de los postulantes, pero se apuntaba la preocupación de “que los mecanismos de evaluación y calificación no permitan su verificación de forma amplia, impidiendo garantizar la idoneidad y excelencia de las y los postulantes a tan importantes cargos”. En seguida se listaban las deficiencias existentes: en materia de derechos humanos, en el corto plazo para presentar impugnaciones, en que la calificación obtenida en la evaluación curricular no fuera (in)habilitante para pasar al examen escrito, en la insuficiencia del nivel de puntaje exigido para pasar a la entrevista y en el tiempo escaso reservado para esta. La segunda observación contenía una serie de puntos del proceso desarrollado que no habían sido accesibles públicamente, lo que llevaba a sugerir que se mejorara la transparencia y publicidad de los siguientes pasos. La tercera observación reclamaba un mayor acceso a las organizaciones de la sociedad civil para vigilar el proceso. La cuarta exigía que la paridad de sexos se mantuviera entre los candidatos.

Al día siguiente, 7 de julio, la Iniciativa Ciudadana dio a conocer el primer informe de seguimiento del proceso de elección de autoridades judiciales, que presentaba los datos específicos sobre los cuales se basaba el Pronunciamiento antes referido. En conclusión, el informe solicitó a la Asamblea Legislativa

atender las recomendaciones planteadas y al mismo tiempo instamos a continuar ampliando los espacios de participación y apertura al escrutinio público como condición necesaria para fortalecer la credibilidad en el proceso y las condiciones de transparencia, acceso a la información pública, equidad, ecuanimidad, participación ciudadana, perspectiva de género y plurinacionalidad.

El proceso iniciado por la Asamblea Legislativa Plurinacional está a tiempo de velar porque la selección de las candidatas y los candidatos a tan importantes funciones jurisdiccionales, sean las y los mejores perfiles, en conocimiento técnico jurídico pero principalmente con visión de derechos humanos, para que sean ellas y ellos el pilar de una verdadera transformación de la justicia que tanto anhelamos las bolivianas y bolivianos. En ese sentido, las fuerzas políticas deben abandonar sus nocivas posiciones e intereses partidarios y preocuparse por otorgarnos las mujeres y hombres que tendrán en sus manos la vida, patrimonio y destino de todas y todos.

La *Agencia de Noticias Fides* se hizo eco (2017, 1 de agosto) de los planteamientos de la Iniciativa Ciudadana, poniendo especial énfasis en la necesidad de elevar la calificación de los postulantes que se considerarían habilitados para ser designados como candidatos. Asimismo, el diario *Página Siete* recogió (2017, 1 de agosto) las críticas y recomendaciones de la Iniciativa Ciudadana, presentando en una infografía los elementos del perfil exigible a las nuevas autoridades judiciales a ser elegidas.

A fines de agosto, la Iniciativa Ciudadana obtuvo el respaldo de 40 organizaciones de la sociedad civil para exigir que la calificación mínima para que un postulante fuera considerado habilitado para ser candidato fuera de 70 puntos y no de 56 sobre 100. El texto, dado a conocer el 29 de ese mes, demandaba “elegir a las y los postulantes que hayan obtenido las mejores calificaciones dentro del proceso de preselección” para corresponder a “la expectativa de la población de contar con autoridades probas, con un perfil académico y profesional que acredite un conjunto de cualidades como una alta calidad moral, demostrar independencia e imparcialidad y un compromiso inexcusable con los Derechos Humanos”. Basándose en que el proceso de preselección “debe cumplir tanto con condiciones que hacen a la legalidad como aquellas que generen legitimidad ciudadana”, se proponía “ir más allá de los criterios mínimos de cumplimiento establecidos por la norma” para “seleccionar a postulantes cuyas notas finales hayan superado los 70 puntos, puesto que consideramos que el mínimo de 56 puntos no refleja la calidad profesional de un/a magistrado/a o consejero/a de alta corte”.

**Al constatar que 59% de los candidatos escogidos por la Asamblea no habían alcanzado 70 puntos sobre 100, la Iniciativa Ciudadana concluyó: “la mayoría no obtuvo una calificación de excelencia”.**

El 11 de septiembre la Iniciativa Ciudadana presentó un segundo informe, correspondiente a los tres meses transcurridos entre junio y agosto. El texto reconoció los cambios introducidos en el Reglamento, tanto en lo referido a los criterios predeterminados para valorar antecedentes como lo concerniente a la participación del sistema universitario. En lo tocante a la selección

## Propuesta de perfil para altas autoridades judiciales

► Iniciativa Ciudadana de Monitoreo a la Justicia plantea que las nuevas autoridades judiciales cumplan un perfil para cambiar las condiciones del sistema judicial



Fuente: *Página Siete*, 2017, 1 de agosto

de candidatos por la Asamblea, la Iniciativa recordó su pedido de que fueran escogidos quienes hubiesen obtenido calificaciones de 70 o más puntos y puntualizó que, producida la designación por la Asamblea,

el 40% de candidatas/as seleccionados/as se encuentran en ese ranking, los que casi en su totalidad fueron seleccionados. El 56% de las y los preseleccionados tienen calificaciones entre 60 y 70 puntos y el 3% se habilitó con notas entre 56 y 60 puntos.

Con esta información, el informe concluye en que “la mayoría no obtuvo una calificación de excelencia”. En relación con la transparencia y la participación ciudadana, el informe reconoce mejoras sustanciales, pero considera que el mecanismo de impugnaciones fue insuficiente. Nota, asimismo, que no se alcanzó la paridad de género y que la participación de representantes de pueblos y naciones indígenas, originario, campesinos y afrodescendientes alcanzó un 25% de los candidatos. En concordancia con estos señalamientos, el texto concluye formulando algunas recomendaciones para mejorar los futuros procesos de elección de autoridades judiciales. La presentación del informe tuvo amplia repercusión en los medios de comunicación (*Agencia de Noticias FIDES*, 2017, 11 de septiembre; *El País*, *El Diario*, *Página Siete*, *NoS24.com*, 2017, 12 de septiembre).

En suma, puede decirse que las organizaciones de la sociedad civil reunidas en la Iniciativa Ciudadana de Monitoreo a la Justicia tuvieron una participación activa en el proceso de elección de autoridades judiciales en 2017, que alcanzó un nivel de vigilancia social que no tiene antece-



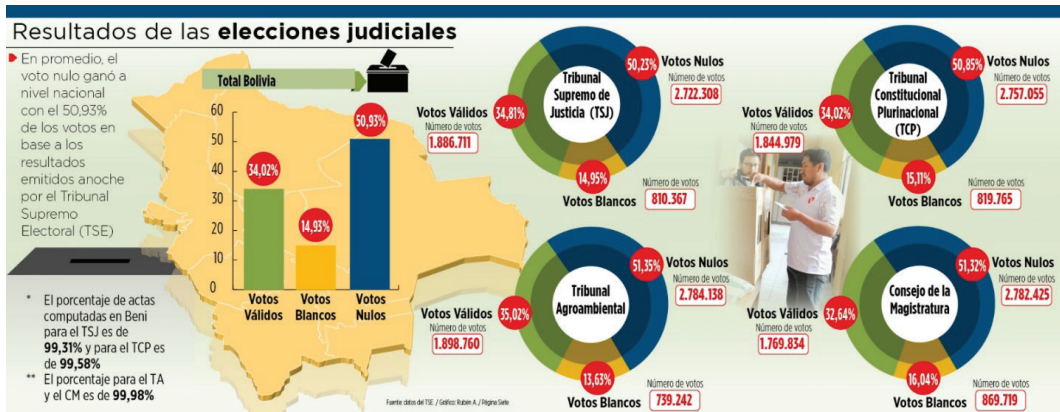
dentes en el país. El seguimiento, la producción de informes y la formulación de observaciones y recomendaciones acompañaron todo el proceso. Algunas de esas propuestas fueron acogidas por las autoridades responsables del proceso; la mayoría no encontró receptividad en las esferas gubernamentales; quedando pendiente diversos elementos por mejorar.

## Resultados de la elección

El presupuesto asignado por el Tribunal Supremo Electoral al proceso de elección de autoridades judiciales fue de 125 millones de bolivianos (*Página Siete*, 2017, 14 de septiembre), suma equivalente a 18 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente. El 3 de diciembre se llegó al acto electoral, que se realizó sin contratiempos ni mayores incidentes y con una alta participación: 84,2% del padrón electoral.

**En cuanto a legitimidad, el resultado fue peor que el de seis años atrás: la suma de votos en blanco (14,93%) y nulos (50,9%) rozó los dos tercios de los votos emitidos, algo más que en 2011.**

Desde el punto de vista de la legitimidad de los elegidos, el resultado fue peor que el de seis años atrás: la suma de votos en blanco (14,93%) y nulos (50,9%) rozó los dos tercios de los votos emitidos, algo más que en 2011, cuando totalizaron 59,27%. Los votos emitidos por uno o más candidatos descendieron de 40,72% a 34,12%.



Fuente: *Página Siete*, 2017, 7 de diciembre

Una variación reglamentaria tuvo el efecto de reducir el número de mujeres elegidas a altos cargos del sistema de justicia. En 2011 casi la mitad de los elegidos fueron mujeres (43%), en aplicación de la exigencia normativa de paridad. En 2017, diez de las 26 candidaturas elegidas correspondieron a mujeres. Quince de los 26 elegidos para cargos en el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental, desempeñaron “cargos de confianza” durante el gobierno de Evo Morales, dos de ellos como viceministros (*Página Siete*, 2017, 15 de diciembre).

En el momento de preparar el presente texto solo se contaba con el informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA, encabezada por quien fuera ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Rafael Correa, Guillaume Long. Luego de una amplia justificación del procedimiento electoral para designar magistrados de la cúspide del sistema judicial, el informe destacó la polarización política del mismo. En particular, subrayó el peso que pudo tener en esa polarización la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional, anunciada cuatro días antes del acto electoral<sup>10</sup>, que permitirá al presidente Morales volver a ser candidato presidencial, luego de doce años de gobierno. La misión elogió “los esfuerzos por dar mayor profesionalismo y rigor a la evaluación de méritos y la experiencia de las y los candidatos”, reconocimiento del trabajo hecho por la Asamblea Legislativa que, a la luz de los pormenores del proceso resulta, cuando menos, controvertible. El informe concluyó con la recomendación de que

para que la democratización sea sostenible en el tiempo, que sea valorada y no estigmatizada, es necesario que las acciones que busquen corregir históricas exclusiones sean acompañadas de rigurosos procesos de calidad y selección. En este sentido, la transición hacia la democratización de los órganos judiciales debe ser acompañada de iniciativas proactivas de búsqueda de talentos y de procesos formativos y educativos orientados a generar condiciones estructurales de igualdad de oportunidades.

### **A partir de los comicios realizados en 2011 y 2017, la cuestión que surge para Bolivia es si debe mantener o no el mecanismo de elección de sus autoridades judiciales.**

Sobre la base del masivo voto nulo y en blanco, diversos grupos y plataformas impugnaron la elección y reclamaron que los elegidos no asuman sus cargos (*Página Siete*, 2017, 5 de diciembre). Pese a que la legislación boliviana no exige un mínimo de votos válidos para que los resultados de las elecciones judiciales tengan eficacia, estos grupos ciudadanos, como los partidos de oposición, argumentaron que los elegidos, que lo fueron por la menor parte de los electores, carecen de legitimidad. Los voceros gubernamentales, por su parte, sostuvieron que la elección ha sido un ejercicio democrático. No obstante, en la ceremonia de juramentación de los nuevos magistrados, Esteban Miranda, quien habló en nombre de ellos, admitió el desafío de “revertir la poca legitimidad con la que hoy estamos asumiendo nuestras funciones” (*La Razón*, 2018, 3 de enero).

Con esta segunda elección de autoridades judiciales, poco ha cambiado, pues, en el panorama de la justicia boliviana y, probablemente, poco ha de cambiar en el futuro inmediato, pese a las promesas de campaña formuladas por algunos de los recién electos<sup>11</sup>. En cualquier caso, a partir de estos comicios realizados en el país, en 2011 y 2017, la cuestión que surge para Bolivia es si debe mantener o no el mecanismo de elección de sus autoridades judiciales.

<sup>10</sup> Para un examen crítico de la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional, véase el análisis de Lovatón, D. (2017, diciembre 14). *Reelección constante más allá de la Constitución*. En Blog de la Fundación para el Debido Proceso. Disponible en <https://dplfblog.com/2017/12/14/reeleccion-constante-mas-alla-de-la-constitucion/>

<sup>11</sup> El presidente del Consejo de la Magistratura saliente, Wilbert Choque, informó en la segunda quincena de diciembre de 2017 que el presupuesto del Órgano Judicial para 2018 no recibió incremento alguno respecto al año que terminaba (*Correo del Sur*, 2017, 18 de diciembre).

## 8. Una agenda urgente para la justicia

---

En la última década, la justicia boliviana ha visto algunos cambios y ha experimentado diversas continuidades. La administración de justicia fue colocada por muchos actores políticos en una prioridad alta y, no obstante, los recursos dados al sistema permanecieron en un nivel ínfimo. Cambió radicalmente el sistema de nombramientos y, sin embargo, estos siguieron teñidos políticamente. La ciudadanía se interesó por la marcha de la justicia y en dos ocasiones rechazó en las urnas la propuesta gubernamental para integrar las cúpulas del sistema judicial; mientras tanto, la insatisfacción social con el funcionamiento de cortes y tribunales se incrementó.

Una de las innovaciones de la constitución boliviana que rige desde 2009 fue la elección por voto popular, universal y directo de la totalidad de sus jueces de altas cortes, y de los miembros del Consejo de la Magistratura. Un mecanismo que no existe en ningún otro país y que, en algún momento, fue visto como un avance democrático, en relación con los utilizados al efecto en la región, y con cierta expectativa respecto de sus posibles resultados.

Luego de las experiencias electorales de 2011 y 2017, este mecanismo ha mostrado sus debilidades para asegurar la finalidad que pretendió en origen: frente a las viejas prácticas de cuoteo político de los nombramientos judiciales, asegurar en la composición de la judicatura la gestación de una justicia independiente.

En 2017, el reclamo de una instancia técnica de calificación de méritos, plural y autónoma, que fue insistentemente planteado antes del proceso, no fue cabalmente satisfecho. Las notas mínimas o puntajes exigidos eran tan bajos, que no se logró apartar del proceso a los menos aptos. Tanto en la calificación curricular como en la fase de entrevistas, en algunos casos se otorgaron puntajes con evidencia de un alto margen y ausencia de motivación de discrecionalidad. No existió una política ni escrutinio que permitiera identificar eventuales situaciones de conflicto de interés. La confección de preguntas para las pruebas mostró debilidades y produjo críticas públicas debido a su bajo nivel de exigencia. Finalmente, el pleno de la Asamblea recurrió a la discrecionalidad y a las preferencias del grupo político mayoritario para seleccionar a los candidatos, en algunos casos pasando por encima de las calificaciones que el propio proceso había dado a los postulantes.

Ambos procesos electorales, pese a las modificaciones introducidas en el segundo, no han atenuado la decisiva intervención del poder político en la selección. Intervención que, dada la composición de fuerzas existente, ha sido la vía por la que el partido gobernante ha decidido quiénes deberían ocupar los cargos en las cúpulas judiciales. El voto ciudadano fue ofrecido para decidir en cada plaza entre dos candidatos, escogidos ambos con criterios que no correspondían necesariamente y en todos los casos a la búsqueda de los mejores, sino a una decisión política previa de la mayoría oficialista.

La experiencia boliviana demuestra que, pese a que el discurso “democratizador” situaba el eje del nuevo mecanismo en el voto ciudadano, en los hechos la toma de decisiones estaba a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la etapa de preselección de candidatos. La percepción social del juego real explica que tanto en las elecciones de 2011 como en las de 2017 los

votos nulos y en blanco constituyeran mayoría, que en la votación del 3 de diciembre de 2017 correspondió a dos de cada tres votantes.

**El primer y más importante asunto que tiene la agenda boliviana de la justicia es encontrar un mecanismo de selección de los magistrados de altas cortes que permita contar, efectivamente, con los mejores.**

Si en 2011 pudo interpretarse que el sentido de la votación había sido producto del desconocimiento del nuevo mecanismo, en 2017 el esfuerzo informativo –realizado por el aparato estatal y diversos actores sociales– descarta esa explicación. Debe reconocerse entonces, en ese resultado, el rechazo al mecanismo de selección. Y debe admitirse con sinceridad que el balance electoral de 2017 apunta, como el de 2011, a la falta de legitimidad social de los magistrados así elegidos por una porción minoritaria del electorado. Esto último es un agravamiento de los males padecidos por la justicia.

El primer y más importante asunto que tiene la agenda boliviana de la justicia es encontrar un mecanismo de selección de los magistrados de altas cortes que permita contar, efectivamente, con los mejores. Que lo sean en calidad profesional, en trayectoria personal y en independencia respecto del poder político y económico.

Aunque no existen recetas válidas para prescribir qué mecanismo es el mejor para un país y momento dados, si se admite que la elección popular ha fracasado en Bolivia, puede recurrirse a la experiencia de otros países latinoamericanos que han intentado alcanzar, recurriendo a diversas formas de selección de jueces y de altas autoridades del sistema, los mismos objetivos que tiene el pueblo boliviano en relación con la justicia.

La búsqueda de un sistema mejor que el actual y mejor que el viejo sistema de reparto partidario no debe restringirse a los políticos o a los especialistas. En esa búsqueda debe participar un amplio abanico de actores: políticos y especialistas, por cierto, pero también profesores universitarios, dirigentes gremiales, líderes sociales y de opinión, periodistas, etc. El país debe contar con un debate enterado, entre interlocutores calificados, que conduzca a la opción por un nuevo sistema de selección de jueces y autoridades judiciales.

Aunque no es el único asunto a considerar en ese debate, desde la experiencia más reciente del país un punto crítico es establecer la diferenciación entre postulación y designación. Esto es que los aspirantes deban pasar por una fase técnica de evaluación y calificación de sus antecedentes y calidades, a cargo de una instancia autónoma y plural, conforme a criterios claramente preestablecidos; esa instancia debe postular razonadamente a los mejores para que otra instancia proceda a la selección propiamente dicha.

También a partir de la experiencia boliviana, debería reconsiderarse la fórmula actual de designación simultánea y renovación completa de las altas cortes. En varios países latinoamericanos se renuevan escalonadamente las cúpulas judiciales, de modo que, por ejemplo, el tribunal constitucional y la corte suprema tienen procesos de designación en tiempos diferentes. Asimismo, en algunos casos se ha optado por renovar parcialmente estas altas cortes, de modo de asegurar la continuidad institucional y evitar giros repentinos de trayectoria. Al evitar la simultaneidad e introducir la renovación parcial, se puede disponer de condiciones superiores para llevar a cabo procesos de postulación y designación más cuidados, que pueden ser mejor objeto de seguimiento por quienes presten atención a ellos.

## **En vigilancia social sobre el proceso de selección de jueces y autoridades judiciales, Bolivia ha producido un avance formidable entre 2011 y 2017.**

El otro asunto a considerar en una agenda urgente es el de la vigilancia social sobre el proceso de selección de jueces y autoridades judiciales, y sobre el funcionamiento del sistema de justicia. Bolivia ha producido un avance formidable entre 2011 y 2017: el número de personas e instituciones que se mostraron comprometidos con el proceso de 2017, que sintieron que su desarrollo les atañía y participaron activamente en su seguimiento, es un logro que debe capitalizarse. Aunque la elección de magistrados no haya producido resultados ejemplares, la incorporación de la sociedad civil en la vigilancia del proceso sí fue ejemplar, para Bolivia y para muchos países de la región.

Es necesario hacer un recuento pormenorizado de esa experiencia y sus frutos para capitalizarlos en términos de futuro. Se ha iniciado una experiencia participativa en torno a la administración de justicia que no debe detenerse con la finalización del proceso electoral de 2017 y que, además de extenderse a la discusión pública en torno a un nuevo modelo de selección judicial, debe cubrir el seguimiento crítico de otros aspectos del funcionamiento del aparato de justicia.

También las experiencias de otros países latinoamericanos pueden resultar aleccionadoras en este rubro. Pero es importante notar que se cuenta con un nuevo actor para el desafío de mejorar el sistema de justicia boliviano. Ese actor, que está constituido por grupos sociales organizados, debe robustecerse mediante la participación en nuevas experiencias de monitoreo, evaluación y propuestas de reformas en diversos aspectos de la justicia cuyas carencias y debilidades las requieren.

En el 2011, Bolivia ensayó una primera experiencia de elección de Magistrados de alta cortes por voto popular, que por sus resultados tuvo una evaluación muy crítica, incluso por el propio gobierno nacional. En diciembre de 2017, luego de algunas reformas en el procedimiento de preselección, vino un segundo intento en la elección por voto ciudadano de autoridades judiciales. El presente informe analiza si los cambios introducidos en este proceso electoral condujeron a resultados distintos de los alcanzados seis años antes y plantea la necesidad de una agenda urgente para enfrentar las debilidades y desafíos que aún persisten.

La Fundación para el Debido Proceso (DPLF por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho en América Latina. DPLF fue fundada por Thomas Buergenthal, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia (La Haya) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Costa Rica) y tiene como ejes de trabajo el fortalecimiento de la independencia judicial, la lucha contra la impunidad y el respeto de derechos fundamentales en el marco de la extracción de recursos naturales. DPLF realiza su trabajo a través de la investigación aplicada, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y las acciones de cabildeo e incidencia.



1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710  
Washington, D.C. 20036  
T: (202) 462 7701 | F: (202) 462 7703  
[www.dplf.org](http://www.dplf.org)