



# Elecciones judiciales en Bolivia Una experiencia inédita

Luis Pásara

# Elecciones judiciales en Bolivia

## Una experiencia inédita

**Luis Pásara**

**DPLf** Fundación  
para el Debido  
Proceso

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

**Fundación  
Construir** 

Calle Lisímaco Gutiérrez N°379  
(entre Av. 20 de octubre y Av. 6 de Agosto)  
Sopocachi, La Paz, Bolivia  
T. F. (591-2) 2432732 - (591-2) 2004424  
[www.fundacionconstruir.org](http://www.fundacionconstruir.org)

©2014 Due Process of Law Foundation/Fundación Contruir  
Todos los derechos reservados

Publicado por la Fundación para el Debido Proceso (Due Process of Law Foundation)  
Washington D.C., 20036  
[www.dplf.org](http://www.dplf.org)

ISBN: 978-0-9912414-0-8

Diseño gráfico: ULTRAdesigns  
Impreso en Bolivia

# Contenido

---

<b>Presentación</b> .....	1
<b>Introducción: Insuficiencias institucionales y dependencia política</b> .....	3
Nombramientos, carrera y falta de independencia judicial .....	4
Endebles del sistema de justicia .....	6
La opción de elegir a las altas autoridades judiciales .....	7
El presente informe .....	9
<b>1. El diseño normativo</b> .....	11
1.1 De la Comisión Judicial al texto constitucional .....	11
1.2 Las normas sobre la preselección .....	15
1.3 Una opción polémica: prohibición de hacer campaña electoral .....	17
<b>2. El proceso electoral</b> .....	21
2.1 Las comisiones seleccionan .....	21
2.2 La Asamblea Legislativa Plurinacional vota .....	25
2.3 Falta de interés ciudadano y papel del gobierno .....	28
<b>3. Balance de las elecciones judiciales y sus resultados</b> .....	31
3.1 Los resultados; los elegidos .....	33
3.2 Enfrentadas valoraciones de la elección judicial .....	36
<b>4. El trabajo de los elegidos</b> .....	39
4.1 El desempeño del Consejo de la Magistratura .....	39
4.2 En torno a la independencia del Tribunal Constitucional .....	42
4.3 La independencia judicial y las voces del gobierno .....	46
<b>5. El desencanto y las alternativas</b> .....	49
5.1 Coincidencia en un juicio negativo sobre el proceso electoral judicial .....	50
5.2 De las críticas al pedido de revocación del mandato .....	54
5.3 ¿Qué hacer con la elección judicial? .....	60
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	63
Conclusiones .....	63
Recomendaciones .....	65
<b>Anexo A: Relación de entrevistados</b> .....	67
<b>Anexo B: Publicaciones y textos consultados</b> .....	69

# Presentación

---

El adecuado funcionamiento del sistema de justicia es un elemento esencial para la existencia de una democracia efectiva, en la cual exista una relación de pesos y contrapesos entre poderes y se respete el Estado de derecho<sup>1</sup>. Para que un sistema de justicia funcione de manera adecuada, la independencia de la judicatura es imprescindible. Por esta razón, varios tratados internacionales —como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos— establecen el derecho de toda persona a ser oída por un juez independiente cuando se le acuse de un delito o para determinar los alcances de sus derechos u obligaciones.

En ese cuadro, los procesos de selección y nombramiento de juezas y jueces son una pieza clave para lograr la independencia judicial: de su calidad depende que los designados reúnan las condiciones que les permitan resistir injerencias indebidas y fallar imparcialmente. Estos procesos cobran especial relevancia en el caso de las más altas autoridades judiciales, en razón de las importantes facultades jurisdiccionales y administrativas que tienen en el sistema de justicia<sup>2</sup>. Solamente con procesos transparentes y participativos, basados en la evaluación de méritos de las y los candidatos, y cuyos requisitos y contenidos estén claramente definidos<sup>3</sup>, se puede garantizar que las y los mejores profesionales sean seleccionados.

Diferentes instrumentos internacionales, como los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura*, abordan ese tema, para establecer que juezas y jueces deben ser ‘personas íntegras e idóneas’ y tener ‘la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas’, y que los procesos de selección deben estar orientados a la verificación de estas calidades<sup>4</sup>. Por su parte, el sistema interamericano de derechos humanos ha sostenido en su jurisprudencia, que los procesos de selección judicial deben reunir ‘ciertos parámetros básicos’ para garantizar que las personas escogidas sean las más idóneas. Los estándares interamericanos se pueden resumir en los siguientes criterios:

1. Garantizar la igualdad de condiciones y la no-discriminación en los procesos de selección.
2. Hacer la selección con sobre la base del mérito y las capacidades de las y los candidatos.
3. Brindar publicidad y transparencia a los procesos.
4. Otorgar una duración suficiente en el cargo para el que se produce el nombramiento.
5. Garantizar que la intervención de órganos políticos en los procesos no afecte la independencia judicial<sup>5</sup>.

En nuestro continente, existe una diversidad de sistemas de selección de autoridades judiciales. En algunos países, como Costa Rica y Uruguay, interviene sólo —o principalmente— el Legislativo. En

---

<sup>1</sup> Ver: Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*, Washington, D.C., 2013, disponible en: [http://dplf.org/sites/default/files/seleccion\\_de\\_integrante\\_de\\_altas\\_cortes.pdf](http://dplf.org/sites/default/files/seleccion_de_integrante_de_altas_cortes.pdf).

<sup>2</sup> Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Washington, D.C., 2013, párr. 56.

<sup>3</sup> Ver: DPLF, *Lineamientos*, op. cit.

<sup>4</sup> Principio 10 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>5</sup> Ver: CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, op. cit., párr. 56-108.

otros, como en Jamaica, Barbados, y Canadá, es principalmente el Ejecutivo. También se encuentran sistemas, en países como Estados Unidos, Nicaragua, y Argentina, donde participan tanto el Ejecutivo y el Legislativo. En otros modelos, el Legislativo actúa en conjunción con otros actores —la sociedad civil, como es el caso en Honduras, o la comunidad jurídica, en el caso de Guatemala—, y en otros, como Perú, Colombia, y República Dominicana, un consejo de la judicatura (o magistratura), con determinado nivel de autonomía, tiene el rol principal.

En Bolivia, la Constitución promulgada en febrero de 2009 estableció un sistema sin precedentes: la elección de las autoridades judiciales por voto popular. Aunque en países como Estados Unidos y Suiza existen experiencias de elección de jueces por voto popular, no se eligen a las autoridades judiciales mediante ese sistema, sino sólo a jueces de menor rango.

Precisamente por tratarse de un modelo único en el mundo y con el afán de contribuir al estudio de los procesos de selección judicial y de aportar sugerencias concretas para las autoridades bolivianas, DPLF y la Fundación Construir nos propusimos analizar la experiencia de elección de autoridades judiciales llevada a cabo en 2011 y sus impactos en el sistema de justicia. Si a esto le sumamos que en 2014, varias autoridades políticas bolivianas expresaron su insatisfacción con este nuevo de selección judicial y sus resultados, una investigación sería que documentara el único proceso electoral que se ha realizado en América Latina bajo ese sistema, así como el desempeño de las autoridades elegidas, parecía oportuna y relevante.

El informe que ahora presentamos sugiere, a partir de información documental y empírica que recoge la mirada de distintos actores, que a tres años del primer proceso eleccionario judicial popular la justicia no parece haber sido sustancialmente modificada; no obstante, la experiencia deja algunas lecciones aprendidas y diferentes opciones para el cambio.

Es oportuno destacar es que para DPLF y Fundación Construir, como para otras voces expertas, no existe un sistema ideal para designar a los jueces. Lo que resulta esencial es que se respeten ciertos parámetros en un proceso de selección, que tienen como base tanto el derecho internacional como la experiencia adquirida a lo largo de las últimas décadas, sea cual sea el modelo que cada país considera el más adecuado para su realidad. Tales parámetros corresponden esencialmente a la necesidad de designar jueces sobre la base de sus méritos, demostrados en un proceso de selección transparente.

Esperamos que esta investigación dé luces para diseñar los siguientes pasos en la revisión del proceso de selección de altas autoridades en Bolivia. De igual manera, esperamos que aliente el debate, en los sectores académicos y las organizaciones sociales bolivianas, acerca del mecanismo más adecuado para escoger y designar a las más altas autoridades judiciales, teniendo en mente el propósito de asegurar la independencia judicial.

DPLF y la Fundación Construir expresamos nuestro especial reconocimiento a Luis Pásara, experto en temas de justicia en América Latina y *senior fellow* de DPLF, quien tuvo a su cargo la investigación de campo y el laborioso trabajo de redacción. De igual manera, agradecemos a los funcionarios estatales entrevistados para este informe, listados en uno de los anexos de esta publicación, y a las y los colegas de organizaciones bolivianas por sus aportes imprescindibles. Finalmente, nuestro agradecimiento para la Fundación Tinker por hacer posible esta publicación con su apoyo financiero.

**Katya Salazar**  
Directora Ejecutiva  
Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

**Ramiro Orías**  
Director Ejecutivo  
Fundación Construir

## Introducción

# Insuficiencias institucionales y dependencia política

---

“La mayoría de los análisis realizados por expertos en la temática y por instituciones de derechos humanos en Bolivia, coinciden en señalar a la justicia como el área donde se evidencia una de las más profundas crisis heredadas del sistema republicano. (...)

La crisis del sistema judicial y su afectación directa sobre los derechos humanos se evidencia en una serie de datos y factores como la retardación de justicia, la falta de transparencia, la aparente permeabilidad a la influencia del poder político, la carencia de recursos, el excesivo e irracional formalismo de los procesos que afecta al debido proceso, entre otros”.

Defensoría del Pueblo, *XV Informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional*, La Paz, 2013, p. 75.

Como resultado de la visita que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo a Bolivia en 2007, produjo un informe en el que se registró que “de los 327 municipios de Bolivia tan sólo 180, es decir el 55%, cuenta con algún juez; tan sólo 76, es decir el 23%, cuenta con algún fiscal; y tan sólo 11, es decir el 3%, cuenta con algún defensor público”<sup>6</sup>. Dos años después, en el capítulo de su informe anual dedicado a seguimiento, la CIDH reiteró en torno al caso de Bolivia que “la falta de cobertura judicial perpetúa la exclusión de ciertos sectores de la sociedad” y “fomenta la impunidad de violaciones de derechos humanos y alienta su repetición”. En ese texto, la Comisión recordó

al Estado boliviano que de conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana, todas las personas bajo su jurisdicción deben tener la posibilidad de acudir a las instancias judiciales y obtener de ellas una respuesta a sus reclamos dentro de las garantías del debido proceso. El ejercicio de estos derechos supone la existencia de un sistema judicial que cubra todo el territorio del Estado<sup>7</sup>.

Aún en 2012, el panorama que recogió un informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos no resultó muy distinto del señalado por la CIDH cinco años antes: “de acuerdo a los datos del Consejo de la Judicatura existen 764 jueces y tribunales en todo el territorio nacional, de los cuales 341 el 44% se encuentran en provincias, y cubren sólo el 47,6% de los municipios de Bolivia”<sup>8</sup>.

Como señaló en 2013 el informe de la Defensoría del Pueblo citado en el epígrafe, diversas evidencias y múltiples factores han concurrido tanto a la endeblez del aparato institucional como a la insuficiencia de su producción. Entre ellos, el reporte de la CIDH destacó la “corrupción de los jueces”, a

<sup>6</sup> CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34. 28 de junio de 2007. Resumen ejecutivo, párr. 14.

<sup>7</sup> CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre de 2009, cap. 5, párr. 61.

<sup>8</sup> Consejo de Derechos Humanos, 19° periodo de sesiones, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, A/HRC/19/21/Add.2, 2 de febrero de 2012, párr. 52.

propósito de la cual señaló “la injerencia política y el tráfico de influencias como el único medio para obtener resultados” en el aparato de justicia<sup>9</sup>.

## Nombramientos, carrera y falta de independencia judicial

En Bolivia, como en casi todos los países latinoamericanos, el nombramiento de los jueces ha sido históricamente una atribución del poder político y en el ejercicio de esa facultad —constitucional y legalmente reconocida— se encuentra el eslabonamiento entre aquéllos que detentan el poder y quienes deben decidir sobre la libertad y el patrimonio de los ciudadanos. Según esa larga tradición, en el caso boliviano

hasta la reforma constitucional de 1994 los Ministros de la Corte Suprema de Justicia eran designados por la Cámara de Diputados de ternas propuestas por la Cámara de Senadores; los vocales de la Corte Superior de Justicia eran designados por la Cámara de Senadores de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia; y los jueces de instancia eran designados por la Corte Suprema de Justicia<sup>10</sup>.

La reforma constitucional de 1994 dispuso que los ministros de la Corte Suprema fueran designados por el Congreso mediante el voto de dos tercios del total de sus miembros; los vocales de corte superior debían ser designados por la sala plena de la Corte Suprema, y finalmente, los jueces serían designados por la sala plena de la respectiva corte superior; pero en los tres casos la designación debía hacerse a partir de nóminas formuladas por el Consejo de la Judicatura. Acerca de la selección y designación de los magistrados de las altas cortes bolivianas —Corte Suprema y Tribunal Constitucional— y del fiscal general, en 2007 el informe de la CIDH registró información según la cual “estas designaciones continúan realizándose mediante procedimientos sin garantías de transparencia, y la reforma constitucional de 1994 sobre los dos tercios de voto no ha contribuido a eliminar esta situación”. Al tiempo que la carrera judicial no se había implementado efectivamente, sus objetivos resultaban erosionados por “la permanencia de sistemas tradicionales de selección en los cuales primarían los intereses políticos”.

Según el informe, en la “selección de jueces tras el envío de las nóminas por parte del Consejo de la Judicatura a otros órganos encargados de la designación”, éstos utilizaban en la práctica criterios distintos, para dejar “de lado la mayoría de las veces la evaluación técnica inicialmente obtenida a partir de los concursos de oposición”; esto es, que “con independencia de los resultados obtenidos en las evaluaciones previas, los órganos designadores tienen libertad para seleccionar de la lista de nominados con sus propios parámetros”.

En el mismo sentido, en un balance sobre el tema se ha considerado que, pese a la modificación en el sistema de nombramientos y “salvando honradas excepciones, las designaciones no fueron realizadas sobre la base de la comprobación objetiva de la idoneidad y probidad profesional sino por favores políticos”<sup>11</sup>. En otras palabras, “los partidos políticos se repartieron los nombramientos de magistrados en el Parlamento” y, como resultado, “Seguramente hubo algunos meritorios, pero la gran mayoría estuvieron en el marco del tutelaje político para ejercer sus funciones”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 34. 28 de junio de 2007. Cap. II, párr. 57.

<sup>10</sup> Rivera S., J. A. (2011, diciembre). *La democratización del sistema judicial del Estado*. Documento de discusión. Cochabamba: Proyecto de Fortalecimiento Democrático.

<sup>11</sup> Rivera S., J. A. (2011, diciembre). *La democratización del sistema judicial del Estado*. Documento de discusión. Cochabamba: Proyecto de Fortalecimiento Democrático.

<sup>12</sup> Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 6.



El prolijo informe elaborado por la CIDH recogió diversos problemas existentes en la carrera de las instituciones del sistema de justicia. De un lado, “la persistencia de vacancias por largos periodos en las más altas autoridades judiciales, así como la amplia utilización de la situación de ‘interinato’ para suplir las deficiencias en los nombramientos de aquéllas según los procedimientos constitucionales”, y de otro, “irregularidades en el sistema de ingreso y ascenso de jueces y de falencias en la implementación de la carrera fiscal” que contaminaban también “la aplicación de los sistemas disciplinarios de jueces y fiscales”<sup>13</sup>. La información recabada por la CIDH en 2007 indicaba que “desde 1998 no se ha efectuado ninguna evaluación” y que los procedimientos de control disciplinario de jueces y fiscales estaban caracterizados por “la falta de efectividad”<sup>14</sup>. Específicamente, en relación con la independencia judicial, la Comisión dijo haber observado “diversos elementos que pueden cuestionar la independencia, imparcialidad e idoneidad de los jueces en Bolivia” y dio cuenta de la existencia de

una percepción muy fuerte de que los poderes Ejecutivo y Legislativo no respetan la independencia judicial. En tal sentido se recibieron denuncias sobre la continuidad de la injerencia desde las más altas autoridades del Estado mediante declaraciones públicas manifestando oposición directa a ciertas decisiones judiciales, o posicionándose sobre casos pendientes de decisión, particularmente los de mayor sensibilidad para la opinión pública<sup>15</sup>.

La justicia boliviana parece haber arrastrado históricamente una situación de la misma naturaleza: “La ineficiencia, la corrupción y la injerencia política han sido habituales a lo largo de nuestra historia republicana”<sup>16</sup>. En esa condición, el estado deficiente del sistema de administración de justicia aparece causalmente vinculado a su dependencia del poder: “Uno de nuestros grandes males institucionales ha sido y es aún la existencia de una justicia subordinada al poder político y económico que convirtió a todo un sistema de administración judicial en ineficiente, corrupto, discriminatorio, partidizado y prebendizado”<sup>17</sup>. Un juez entrevistado durante la preparación de este informe sintetizó el proceso seguido por el país en este aspecto:

En la justicia, en esencia no ha variado nada desde 1825. Se han intentado reformas pero no una profunda porque ningún gobierno ha formulado una política judicial. En todos los programas de gobierno la parte judicial es la más débil. Los políticos siempre tienen la tentación de ejercer influencia en el judicial, en democracia o en dictadura. En la Constitución se reconoce la independencia judicial, la autonomía presupuestaria y la carrera judicial. Nada se cumple<sup>18</sup>.

Varios de nuestros entrevistados pusieron énfasis en las severas limitaciones del sistema de nombramientos tradicional: “La elección por el congreso era prebendal, no avanzó en calidad ni en independencia. Se dio un paso cualitativo cuando se aprobó la regla de los dos tercios [en octubre de 1992] pero no

<sup>13</sup> CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 34. 28 de junio de 2007. Resumen ejecutivo, párr. 14 y 15.

<sup>14</sup> CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 34. 28 de junio de 2007. Cap. II, párr. 77, 81, 83, 85 y 101.

<sup>15</sup> CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 34. 28 de junio de 2007. Cap. II, párr. 70 y 71.

<sup>16</sup> Quiroga T., J. A. (2014, 16 de abril). El colapso del sistema judicial, síntoma de la crisis del Estado corporativo. *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, 142. <http://www.nuevacronica.com/politica/el-colapso-del-sistema-judicial-sintoma-de-la-crisis-del-estado-corporativo/>

<sup>17</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, p. 5.

<sup>18</sup> Sánchez Morales, R. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

se cambió el sistema; se mantuvo el cuoteo”<sup>19</sup>. Más aún, “los operadores políticos partidarios utilizaban el cuoteo no sólo para el partido sino en provecho propio desde los años cincuenta”<sup>20</sup>.

Quienes han abordado el tema insisten en señalar el núcleo del problema: “la designación de las principales autoridades del Órgano Judicial, siempre fue política y estaba sujeta a las negociaciones, ‘cuoteo’ o repartija, entre las fuerzas políticas con mayoría parlamentaria”<sup>21</sup>. Desde ese punto de partida, la independencia judicial, más allá de lo que declarasen las normas legales, ha adoptado en el país un perfil severamente limitado: “En los hechos, el Órgano Judicial tiene la independencia que los políticos estén dispuestos a cederles o, lo que es lo mismo, siempre ha tenido una ‘independencia controlada’. (...) La independencia judicial ha estado, por tanto, condicionada políticamente, más que determinada por las reglas y estructuras formales”<sup>22</sup>.

## Endebles del sistema de justicia

Como resultante de la acción de los factores enunciados, el rendimiento institucional ha sido pobre. De esto último es evidencia la propuesta firmada por el presidente de la Corte Suprema, en octubre de 2006, con ocasión de los trabajos de la Asamblea Constituyente, instalada en Sucre dos meses antes. La propuesta declara “el propósito de adecuarse a los cambios que se avecinan para hacer más eficiente, oportuna y transparente la administración de justicia” y refleja las conclusiones del encuentro “El Poder Judicial en la Nueva Constitución”, en el que participaron —en julio del mismo año—, los ministros de la Corte Suprema, presidentes de las cortes de distrito, representantes de vocales y jueces, así como delegados de la Asociación de Magistrados de Bolivia. El texto refleja la incapacidad de la judicatura para pensar la institución y su tarea, más allá de los límites heredados.

Para los jueces bolivianos, cuya opinión expresa el texto, la independencia judicial es un asunto de raíz económica: “para llegar a una real independencia del Poder Judicial, se hace necesario que la nueva Constitución Política del Estado le otorgue plena autonomía económica al Poder Judicial”. La propuesta que se formula consiste en que: “Debe asignarse al Poder Judicial el monto del 5% del Presupuesto General de la República”. Además, el texto “considera necesario suprimir el Consejo de la Judicatura y en su reemplazo se propone la creación” de tres direcciones administrativas dentro de la Corte Suprema, cuyas funciones se propone ampliar para que abarque todo el manejo administrativo del Poder Judicial. Una de las direcciones propuestas —la Dirección de Recursos Humanos, Formación y Capacitación— debería encargarse “de efectuar el proceso de convocatoria, selección, clasificación y elaboración de nóminas de postulantes a Ministros de la Corte Suprema de Justicia; Magistrados del Tribunal Constitucional; Vocales de las Cortes Superiores de Justicia y Jueces”. Entregado así a la entonces Corte Suprema el manejo del aparato judicial, en el proyecto se plantea también ampliar de doce a dieciocho el número de integrantes de la Corte y mantener su designación por el Congreso, con dos tercios de votos, estableciéndose que la mitad de ellos provengan de la carrera judicial. El cordón umbilical de los nombramientos, que históricamente aseguró la relación entre el poder político y los jueces, permaneció inalterado en la propuesta.

<sup>19</sup> Valda Martínez, L. Entrevista, Sucre, 9.6.14.

<sup>20</sup> Borth, C. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>21</sup> Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, pp. 44-45.

<sup>22</sup> Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, pp. 44-45.

En el cuadro de debilidad del sistema de justicia que se ha trazado debe incorporarse un hecho significativo: Bolivia es uno de los países de América Latina que, después de Guatemala, exhibe el más alto número de linchamientos. El Defensor del Pueblo interpretó ese dato, en julio de 2013, como expresión de “un alto grado de insatisfacción con el acceso a la justicia; por eso el linchamiento es como el ‘trámite más rápido’”. Un analista ha observado que “La medición del Barómetro de las Américas indica que la aprobación de ‘hacer justicia por mano propia’, se ha incrementado notablemente desde el año 2010, alcanzando en 2012 el nivel más alto de aprobación registrada desde el 2004 y revirtiendo una tendencia de cuatro años de reducción en los niveles de aprobación de esta práctica”<sup>23</sup>.

En 2013, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó “su preocupación ante el elevado número de casos de linchamiento” y subrayó que “los informes recibidos (...) dan cuenta de los escasos procesos penales contra los posibles responsables”<sup>24</sup>. Oporto, el analista antes citado, coincide con el Defensor del Pueblo al concluir que el fenómeno es “una de las consecuencias de la debilidad institucional del sistema judicial más negativas para la sociedad boliviana”<sup>25</sup>. Resulta forzoso concordar en que, cualquiera sea la interpretación que se dé a este fenómeno, ni su gestación ni su falta de sanción pueden ser desvinculadas del funcionamiento del aparato de justicia.

En conjunto, se está ante el hecho de que en Bolivia “la administración de justicia se ve afectada por algunas prácticas vulneradoras de derechos que subsisten y desembocan muchas veces en impunidad”<sup>26</sup>. De ahí que un entrevistado sostuviera enfáticamente que “El Estado de derecho en Bolivia está en el papel”<sup>27</sup>.

En el centro de esa falencia aparece la justicia que se intentó reformar a partir de la Constitución de 2008. En este propósito se adjudicó un rol clave a la elección popular de los integrantes de las más altas instancias del sistema, en el entendido de que “la independencia e imparcialidad de las instituciones de justicia están relacionadas estrechamente con la selección democrática de sus titulares”<sup>28</sup>.

## La opción de elegir a las altas autoridades judiciales

Bolivia es el único país donde, a partir de 2011, se elige a los integrantes de los más altos tribunales de justicia y a los miembros de la entidad rectora que tiene a su cargo la carrera judicial. En varios otros países se elige a los jueces de paz o de nivel equivalente; es el caso de Perú, Colombia, Venezuela y de algunos municipios franceses. Y Japón “es el único país del mundo en el que el pueblo vota, ratificando o rechazando, las designaciones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y es esta Corte la que confecciona la nómina de los jueces a ser designados para los tribunales inferiores”<sup>29</sup>. En efecto, el artículo 79 de la Constitución japonesa dispone que los jueces de la Corte Suprema, “con excepción del Presidente, serán designados por el Gabinete”, pero somete tales nombramientos a una votación popular:

<sup>23</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, pp. 28-29.

<sup>24</sup> Comité de Derechos Humanos (2013, 14 de octubre-1 de noviembre, párr. 11). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia*.

<sup>25</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, pp. 28-29.

<sup>26</sup> XIV Informe de la Defensoría del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional (2012). La Paz.

<sup>27</sup> Yáñez, A. Entrevista, Sucre, 11.6.14, p. 20.

<sup>28</sup> Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, p. 14.

<sup>29</sup> Posse Molina, I. (2003). Elección de los jueces de la corte suprema por el voto directo del pueblo. La ley, tomo 2003-C, p. 1377.

La designación de los jueces de la Corte Suprema será sometida a la consideración de los electores en la primera elección general de miembros de la Cámara de Representantes que se realice después de sus nombramientos, y este procedimiento se repetirá nuevamente, una vez transcurridos diez (10) años, en la primera elección general de miembros de dicha Cámara, y así sucesivamente.

En Estados Unidos y en Suiza se elige a los jueces, pero no a las autoridades judiciales del nivel más encumbrado. En el caso estadounidense, ningún juez federal es elegido popularmente; tratándose del nivel estadual, “solo cinco de los 50 estados”, afirmó Champagne en 2009, “no prevén elecciones judiciales”<sup>30</sup>; en ese mismo año, otro autor calculó que “más del 80% de los jueces que integran los tribunales estatales y locales dependen de elecciones públicas. Los pormenores de estos procesos electorales, al igual que la duración de su mandato judicial, varían según el tribunal y el estado”<sup>31</sup>. Tratándose de la materia penal, en 39 estados los jueces de sentencia deben enfrentar procesos electorales para permanecer en el cargo<sup>32</sup>. Un informe referido sólo a la elección de cortes supremas estatales dio cuenta de que, sobre un total de 51 entidades federativas —50 estados más el distrito de Columbia—, en 22 estados existe, para este efecto, elección popular; en 13 de ellos se “eligen los jueces de su tribunal supremo a través de elecciones ‘apartidarias’ (es decir, sin que incida la afiliación a partidos políticos) y otros 9 estados celebran elecciones partidarias”<sup>33</sup>.

Se ha dado atención a las elecciones judiciales estadounidenses en numerosos y extensos análisis que han permitido, entre otros aspectos, concluir en que las diferencias entre jueces elegidos o designados por otra vía son mínimas<sup>34</sup> y destacar que el carácter formalmente “no partidario” de las elecciones judiciales, que se halla establecido normativamente en algunos estados, no impide que de hecho en las elecciones participen las agrupaciones políticas, aunque no aparezcan como tales<sup>35</sup>. Es de interés el punto de vista de Robert Alsdorf, quien se desempeñó como juez en el estado de Washington durante quince años, habiendo sido elegido en cuatro comicios, y apunta acerca de los cargos judiciales de carácter vitalicio: “Este tipo de seguridad permite que los jueces apliquen las leyes (...) sin la preocupación de que serán removidos de su cargo cuando sus decisiones irriten al poder de turno”<sup>36</sup> y, en relación con las elecciones judiciales añade:

Cuando los jueces dependen de elecciones, los votantes deben contar con suficiente información para poder realizar una elección inteligente entre los distintos candidatos. Esto suscita numerosos interrogantes. ¿Quién seleccionó o nominó a este candidato? ¿Quién apoya a este candidato? ¿Goza el candidato de prestigio profesional? ¿Tiene el candidato una postura intolerante o parcial? ¿A qué posturas se adhiere el candidato? ¿Existe un comité o grupo apartidario que pueda pronunciarse públicamente sobre el candidato y calificar su capacidad con claridad?<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Champagne, A. (2009, julio). La elección de jueces en los Estados Unidos. *Aportes*, 10, p. 12.

<sup>31</sup> Alsdorf, R. H. (2009, julio). Elecciones judiciales: una opinión personal. *Aportes*, 10, p. 15.

<sup>32</sup> Huber, G. A. & Gordon S. C. (2004, abril). Accountability and Coercion: Is Justice Blind when It Runs for Office? *American Journal of Political Science*, vol. 48, Issue 2, pp. 247-263.

<sup>33</sup> Kirkland & Ellis (s/f). *El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia*. Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation, p. 12.

<sup>34</sup> Sobre la base del extenso trabajo empírico disponible, sostiene enfáticamente esta tesis Webster, P. D. (1995-1996). Selection and Retention of Judges: Is there One “Best” Method? 23 Florida State University Law Review.

<sup>35</sup> Champagne, A. (2009, julio). La elección de jueces en los Estados Unidos. *Aportes*, 10, p. 12.

<sup>36</sup> Alsdorf, R. H. (2009, julio). Elecciones judiciales: una opinión personal. *Aportes*, 10, p. 16.

<sup>37</sup> Alsdorf, R. H. (2009, julio). “Elecciones judiciales: una opinión personal”. *Aportes*, 10, p. 17.

En términos más generales, se ha sostenido que “la persistencia de las elecciones judiciales en los EE.UU. se debe más a la inercia y a los intereses creados que a sus impactos positivos. En la mayoría de casos se considera negativa esta forma de selección judicial por su tendencia a repolitizar la justicia”<sup>38</sup>.

En Suiza, los cantones tienen autonomía para establecer, en sus propias constituciones y leyes de organización judicial, la forma de designar a los jueces. Los artículos 122 y 123 de la Constitución “atribuyen explícitamente a los veintiséis cantones suizos la competencia en materia de ‘organización judicial’”; el artículo 191b precisa que los cantones “deberán crear autoridades judiciales”. “Se diseña así un variopinto organigrama judicial, que presenta diferencias significativas entre los distintos cantones”. Como resultado, “el régimen de elección de los jueces varía sustancialmente de un cantón suizo a otro”<sup>39</sup>.

Según Idón Chivi, alto funcionario del gobierno boliviano, en el Ministerio de Justicia se elaboró en 2006 el proyecto que el Poder Ejecutivo hizo llegar a la Asamblea Constituyente con la propuesta de que se eligiera a los jueces. El proyecto consideraba dos variantes; la primera era la que en definitiva fue adoptada, de elegir a los integrantes de las cúpulas de las instituciones del sistema; la segunda incluía también la elección de los vocales de cortes departamentales. Se optó por la primera porque, si bien “se trató de romper el cuoteo partidario, que controlaban genealogías judiciales y logias masónicas”, hubo de reconocerse que “elegir a todos los jueces era muy complicado”. El entrevistado reveló que “la idea surgió en Evo [Morales] durante un viaje a Suiza, donde supo que elegían a los jueces”<sup>40</sup>. La forma normativa que el planteamiento adoptó en el caso boliviano será materia de examen en la primera sección de este informe.

## El presente informe

Dado el carácter único de la elección popular de altas autoridades judiciales en Bolivia, el interés del tema y el propósito de examinar sus resultados resultan evidentes. Sobre la base de un trabajo de campo efectuado en junio de 2014, el presente informe está centrado en esa elección, que tuvo lugar en octubre de 2011, según lo establecido en la Constitución de 2008. En lo que se refiere al seguimiento de los hechos, el informe concluyó el recojo de información el 31 de julio de 2014.

La preparación de este informe no hubiera sido posible sin el apoyo constante de la Fundación Construir y, en particular, de su director, Ramiro Orías. Debe destacarse la apertura y generosidad de los entrevistados, cuya relación aparece en el anexo A<sup>41</sup>. Varios de ellos, además de responder las cuestiones que les fueron planteadas, colaboraron con el estudio mediante la entrega de antecedentes y documentos de importancia. Lamentablemente, cuatro personalidades no respondieron positivamente la solicitud de entrevista que les fuera formulada: Jorge von Borries, presidente del Tribunal Supremo; Héctor Arce, procurador general del Estado; Ramiro Guerrero, fiscal general, y Sandra Gutiérrez, ministra de Justicia. Ruddy Flores, magistrado del Tribunal Constitucional, aceptó la entrevista y luego se excusó. En el análisis de casos, Juan Pappier aportó una colaboración significativa. Diana Cornejo se hizo cargo de la edición del texto.

<sup>38</sup> Hammergren, L. (2009, julio). “Selección de jueces por voto popular en América Latina: ¿Servirá el ejemplo de las elecciones estadounidenses?”. *Aportes*, 10, p. 19.

<sup>39</sup> Plá, A. (2013). “El federalismo judicial en Suiza”. En Gerpe Landina M. y Cabellos Espiérrez, M. A. (Coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, pp. 79, 81 a 83.

<sup>40</sup> Entrevista, La Paz, 6 de junio de 2014.

<sup>41</sup> Alguno de los entrevistados solicitó que sus declaraciones no le fueran atribuidas textualmente y esa condición ha sido respetada al redactar este informe.

El presente informe se halla organizado en cinco secciones, precedidas de esta introducción y seguidas de unas breves conclusiones y recomendaciones<sup>42</sup>. En la primera sección se examina el conjunto de normas, desde las constitucionales hasta las reglamentarias, que enmarcaron la elección de autoridades judiciales. La segunda pasa revista al proceso electoral, con especial énfasis en la fase de preselección de los candidatos, que estuvo a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En la tercera sección se da cuenta de las elecciones realizadas el 16 de octubre de 2011, sus resultados y las valoraciones efectuadas en torno a los comicios por diversos actores. La cuarta sección explora el trabajo realizado por las autoridades elegidas, utilizando algunos elementos de juicio disponibles acerca del desempeño del Consejo de la Magistratura y del Tribunal Constitucional Plurinacional. La última sección comprueba el desaliento que desde diferentes posiciones se compartía en 2014 con respecto a los frutos de la elección judicial y se examina las proposiciones públicamente formuladas para reformar o sustituir el mecanismo de elección de autoridades judiciales, prestándose particular atención a las propuestas gubernamentales. Finalmente, se extrae algunas conclusiones y se formula unas breves recomendaciones.

---

<sup>42</sup> Las citas de textos publicados que se incluyen en el presente informe reproducen estrictamente el original; esto es, no se ha editado ni modificado la versión publicada. La relación de textos consultados aparece en el anexo B.

# 1. El diseño normativo

---

“Finalmente, será la sociedad civil la que elija a los y las magistrados”.

“Glosario de la nueva Constitución Política del Estado”.

En Idón Moisés Chivi Vargas (Coord.) (2010).

*Bolivia. Nueva Constitución política del Estado.*

*Conceptos elementales para su desarrollo normativo,*

La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, p. 210.

“son personas que no cargan el peso de elección

producida en sede legislativa y ejecutiva

(...) Sienten, por lo tanto, que no tienen deuda alguna con

las sedes legislativa y ejecutiva,

ni deben favores a las organizaciones políticas”.

Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial,*

La Paz: Tribunal Supremo Electoral, p. 303.

## 1.1 De la Comisión Judicial al texto constitucional

El examen del Informe por unanimidad, consenso o en disenso de la Comisión Judicial de la Asamblea Constituyente<sup>43</sup> indica que el 12 de julio de 2007 se sometió a votación, artículo por artículo, la propuesta que el Movimiento al Socialismo (MAS) formuló en la subcomisión de Justicia Ordinaria. El artículo 6 de este proyecto decía al inicio: “SELECCIÓN, ELECCIÓN DE MAGISTRADOS.- Los Magistrados serán elegidos mediante voto popular sobre la base de la participación ciudadana, que garantice la legalidad, legitimidad e idoneidad en el desempeño de sus delicadas funciones”. En la Comisión fue aprobado por siete votos a favor —seis de ellos pertenecientes al MAS—; los tres votos en contra pertenecieron a la oposición. La propuesta alternativa fue la de Podemos-MNR y en su artículo 3 establecía que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia serían “elegidos y designados por el Consejo Nacional de la Magistratura”. Desde luego, la votación de este otro proyecto dio como resultado el contrario al obtenido por la propuesta del MAS.

En lo referido al Consejo Nacional de la Magistratura, el proyecto del MAS adoptó una elaboración más restringida: “Bajo el principio de control de la justicia; debe depender de la voluntad y decisión del pueblo boliviano; conformado por 5 personas, designadas de forma corporativa regulada por ley expresa”. Obtuvo cinco votos, frente a tres en contra y una abstención. La fórmula de la minoría, de Podemos - MNR, propuso integrar el Consejo con nueve miembros, en representación de diversas instituciones (dos por la Asociación de Magistrados y Jueces de Bolivia, dos por el Colegio Nacional de Abogados, uno por las universidades públicas, uno por las universidades privadas acreditadas, uno por la Confede-

<sup>43</sup> *Enciclopedia histórica documental del proceso constituyente boliviano (s/f)*. Informes de comisiones, tomo III, vol. 1, La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, pp. 727 y ss.



ración de Profesionales de Bolivia, uno por la Federación de Empresarios Privados de Bolivia y uno por la Central Obrera Boliviana). Obtuvo tres votos a favor y seis en contra.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad la composición del Tribunal Constitucional, “integrado por nueve magistrados y nueve suplentes, designados por cada departamento, oriundos del lugar”. Pero cuando se abordó la forma de designación, los miembros de la Comisión se dividieron de la forma usual. La proposición del MAS, aprobada con el respaldo de siete votos, incluyó la misma fórmula propuesta para el Tribunal Supremo: “Los Magistrados serán elegidos por voto popular, sobre la base de la participación ciudadana que garantice la legalidad, legitimidad e idoneidad en el desempeño de sus delicadas funciones”. En cambio, la propuesta minoritaria planteó: “Los magistrados del Tribunal constitucional serán nombrados por el Congreso Nacional, por 2/3 de votos del total de sus miembros, respetando la prelación de las ternas numeradas propuestas del Consejo de la Magistratura, dichas ternas serán el resultado de calificación curricular y convocatoria a exámenes de competencias públicos”. Respecto de la designación de los miembros del Tribunal Agrario y Agroambiental, el MAS aprobó con siete votos los mismos términos que para las otras dos instancias.

Según uno de nuestros entrevistados —un experimentado ex parlamentario que siguió el proceso—, en la gestación constitucional “no se discutió en serio; en general, el texto de la nueva Constitución no se discutió mucho. En la Asamblea Constituyente no hubo ni una sola sesión plenaria y de la Comisión de Constitución tampoco salió el texto finalmente aprobado. Había un equipo del gobierno con dos asesores españoles. Los textos llegaban prefabricados y se aprobaban”<sup>44</sup>. El trabajo de la Comisión Judicial ha merecido un juicio bastante severo de parte de quien historió el desenvolvimiento de la Asamblea Constituyente: “el caos también destacó en esta comisión que finalmente jamás aclaró sus nuevas perspectivas sobre la administración de justicia por que repitió lo ya conocido en la Constitución de 2004”<sup>45</sup>.

Tal opinión aparece algo extrema, aunque debe reconocerse que la revisión de las actas de la Comisión no proyecta mucha luz sobre las discusiones en torno al asunto de la designación de los integrantes de las cúpulas institucionales del sistema de justicia. Algunos aspectos del tema aparecen en las actas de modo eventual, sin que la discusión llegue a ser exhaustiva. Así, en los registros se encuentra un diálogo algo enconado en el que se oponen, de un lado, la propuesta de hacer lugar a indígenas en las cúpulas judiciales y, de otro, la insistencia en que se reconozca los méritos de quienes postulen a ocupar los cargos<sup>46</sup>. Desde esta última posición, el constituyente Freddy Ibáñez (MNR) puso énfasis en que

se tiene que escoger a los mejores, y que se de un examen de competencia publicó (...). Me parece absurdo que en pleno siglo XXI no se reconozcan, los títulos, el conocimiento, el estudio, la preparación, la ciencia, la tecnología, esto es una atrocidad. (...) no podemos pisotear a aquellas personas que sean empresarios, académicos, estudiantes, intelectuales, por el solo hecho de haberse preparado y estudiado y vamos a privilegiar a los indígenas por el solo de ser indígenas se les da un sinfín de privilegios.

<sup>44</sup> De la Parra, A. Entrevista, La Paz, 5.6.14. El papel desempeñado por los asesores españoles, encabezados por Roberto Viciano Pastor, ha sido abordado por diversas publicaciones periodísticas; véase: <http://lapatriaenlinea.com/index.php?t=espanol-que-asesoro-en-constituyente-defiende-control-politico-de-constitucion&nota=75600>; <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2014/06/19/fundacion-valenciana-nutre-ideas-gobiernos/1127279.html>.

<sup>45</sup> Gamboa Rocabado, F. (2009). *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, p. 199.

<sup>46</sup> *Enciclopedia histórica documental del proceso constituyente boliviano (s/f)*. Informes de comisiones, tomo III, vol. 1. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 770-772.



Como respuesta, el constituyente Víctor Borda expuso, entre otros argumentos, que:

Me parece que el proyecto que ha propuesto PODEMOS y el MNR es excluyente, porque ustedes saben que el hecho de que el Congreso siga siendo el que elija a las altas autoridades del poder judicial es una barbaridad, porque saben que jamás van a votar por un indígena (...) ustedes proponen que siga así, la justicia en Bolivia primero ha sido de los empresarios privados, y después los políticos. (...)

Respecto a los miembros de Consejo de la Judicatura ya, (...) que este la gente profesional, hagamos una ley de la meritocracia, que el que sabe entre en las instituciones, si un originario le gana en mérito a este señor blanco, mestizo que entre.

La réplica de Ibáñez revela que el enfrentamiento de posiciones giraba en torno a si dar o no un espacio propio a los candidatos de origen indígena: “No se puede premiar la incultura ni y una raza, sino la idoneidad (...) no se puede hacer que los indígenas campesinos sean ciudadanos de primera y que los que no somos indígenas seamos ciudadanos de segunda (...) sin privilegios solo por ser una raza”.

El peso a ser asignado en la designación a ser indígena y el reconocido a los méritos del candidato concentró la atención de los constituyentes. No consta que se discutiera si debía exigirse la condición de abogado que, en definitiva, fue requerida por el texto constitucional para integrar los tres tribunales sometidos a la competencia electoral (Tribunal Supremo, art. 182, VI; Tribunal Agroambiental, art. 187; Tribunal Constitucional Plurinacional, art. 199, I), pero no en el caso del Consejo de la Magistratura (art. 194, II).

La discusión de la Comisión se hace más precisa cuando se debate acerca de la instancia que debería nombrar a los magistrados. El constituyente Osvaldo Ulloa (Podemos) plantea “que la designación sea realizada previa examen y lleve a la terna del congreso nacional y elija”. La constituyente Rebeca Delgado (MAS) defiende “la independencia del poder judicial y que no tengan relación política del congreso”. El constituyente Óscar Urquiza (Podemos) intenta aclarar: “lo que planteamos en un consejo de preselección”<sup>47</sup>. El sector mayoritario de la Comisión abunda en razones para sostener su posición. El constituyente Gildardo Flores (MBL) es enfático: “tiene que ser mediante voto popular, pero, no tienen que tener partido y tiene que ser legalmente la selección”. Lo apoya su colega Víctor Borda: “estamos acogiendo inclusive de los propios autoridades de justicia que es que no quieren depender ni de legislativo ni del ejecutivo, el pueblo es el que de manera directa debe elegir”; este mismo constituyente adelantó entonces la fórmula que habría de ser aplicada posteriormente, en el trámite a cargo de la Asamblea Legislativa: “todos los que cumplan los requisitos mínimos están habilitados, la comisión va hacer una preselección”. El reclamo de una consideración de los candidatos según sus méritos quedó, pues, postergado desde el debate en la Asamblea Constituyente aunque el texto constitucional vino a decir algo distinto.

En verdad, el texto de la Constitución de 2008 pasó por varios filtros y negociaciones antes de arribar a una versión final. “La Asamblea Constituyente aprobó en diciembre de 2007, en la ciudad de Oruro, el proyecto de Constitución” en el que se adjudicó a la entidad denominada Control Administrativo Disciplinario de Justicia —que debía sustituir al Consejo de la Judicatura y que en el texto definitivo vino a ser el Consejo de la Magistratura— la tarea de preseleccionar a los postulantes; “esto fue modificado por los acuerdos MAS - PODEMOS de manera que se delegó a la Asamblea Legislativa Plurinacional la preselección” de candidatos<sup>48</sup>, incluidos los correspondientes al nuevo Consejo de la Magistratura, instancia

<sup>47</sup> *Enciclopedia histórica documental del proceso constituyente boliviano (s/f)*. Informes de comisiones, tomo III, vol. 1, La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, pp. 793-794.

<sup>48</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*, La Paz: Muela del Diablo Editores, pp. 10-13.

en cuya redefinición resultó competente para todo lo relativo a la carrera judicial, pero no se le adjudicó la administración del Órgano Judicial, que volvió al Tribunal Supremo.

En consecuencia, lo referido a la designación de los magistrados de las altas cortes y a los integrantes del Consejo quedó bajo una fórmula común: la de elección popular<sup>49</sup>. Acerca de esta opción, un magistrado entrevistado observó: “Se llama al pueblo a elegir sin considerar que la mayoría no tiene conocimiento o experiencia para medir la calidad de magistrados que necesita”<sup>50</sup>. Un alto funcionario entrevistado admitió: “Se idealizó el mandato popular”<sup>51</sup>.

Quienes fueran elegidos como magistrados recibirían un mandato de seis años de duración, con prohibición de reelección, según dispuso el artículo 183.I de la Constitución. En concordancia con el criterio adoptado en diversas disposiciones del texto constitucional, en las listas de candidatos de las que la ciudadanía escogería a las autoridades judiciales, se incluyó igual número de hombres y mujeres.

En todo caso, tal como había anticipado la posición mayoritaria en el debate desarrollado en la Comisión Judicial, la preselección de quiénes irían a la elección como candidatos fue reservada a la Asamblea Legislativa:

Artículo 182. I. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal.

II. La Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de las postulantes y los postulantes por cada departamento y remitirá al órgano electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral. (...)

IV. Las magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas.

V. Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos. La Presidenta o el Presidente del Estado ministrará posesión en sus cargos. (...)

A una primera mirada, la opción adoptada podría haber sido considerada como una vía para despolitizar o “despartidizar”, cuando menos, la designación de los magistrados de altas cortes, bajo el criterio de que “a menor participación o ausencia de las organizaciones políticas en la constitución de las autoridades judiciales, mayores probabilidades de una justicia independiente e imparcial”<sup>52</sup>. No obstante,

<sup>49</sup> Aunque dentro de los límites del presente informe no ha sido posible reconstruir el debate sobre la elección popular de magistrados que tuvo lugar fuera de la Asamblea Constituyente, es necesario puntualizar que hubo diversas voces en desacuerdo. Así, por ejemplo, se observó que: “Si convertimos al juez en político o al político en juez [mediante la propuesta elección popular y la posibilidad de revocatoria], estaremos introduciendo un elemento de desorden en la sociedad que debilitará el sistema democrático. Las situaciones de conflicto de intereses en las que se encontrará un juez-político serán numerosas y recurrentes. Los intereses del electorado que lo eligió pueden resultar contrarios a la verdad y consecuencias de los hechos ocurridos. Si el juez, dejando de lado la verdad y la justicia, opta por su electorado (...), deja de ser juez en esencia y actúa como político; a la inversa, si interviene como verdadero juez de acuerdo con la ley y su conciencia, en contra de su electorado, se expone a una revocatoria de mandato y a otro tipo de presiones y coacciones de las organizaciones que conforman el denominado control social. Por estas razones, no es conveniente el sistema de elección de los jueces, ni el de revocatoria de su mandato, ni el de la injerencia del control social en el ejercicio de sus funciones judiciales. Todos estos elementos, aisladamente considerados, representan cada uno de ellos un riesgo para la independencia judicial” (Alarcón Mondonio, C. (2008). *Democracia y estado de derecho en el proyecto de nueva Constitución*. En Bórrh C. et al., *Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, p. 181).

<sup>50</sup> Sánchez Morales, R. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>51</sup> Pinto, J. C. Entrevista, La Paz, 7.6.14.

<sup>52</sup> Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, p. 298.

la intervención de la Asamblea Legislativa —una instancia inherentemente política y partidaria— en la fase de preselección sugería una contradicción entre los principios declarados y el mecanismo adoptado:

la modalidad adoptada por el Constituyente no reconoce plenamente a los ciudadanos y ciudadanas el derecho de definir qué profesionales asumirán las funciones de magistrados de los altos Tribunales de Justicia, sino que los relega a la función de meros votantes; toda vez que concurren a las urnas a votar por candidatos que son seleccionados por una instancia política como es la Asamblea Legislativa Plurinacional<sup>53</sup>.

Puede entenderse que, al optar por que fuera la Asamblea Legislativa la instancia donde se debía efectuar la preselección definitiva de los candidatos, se abrió paso a que en los hechos se produjera una vuelta atrás: “La intervención de la Asamblea Legislativa supone un nuevo manoseo político”<sup>54</sup>. En palabras de quien fuera titular de la Defensoría del Pueblo y actualmente es rector de la Universidad Mayor de San Andrés, de este modo, “implícitamente se está retornando al anterior sistema para que sean los políticos afines al gobierno los que finalmente definan quienes llegarán a ocupar estos cargos”<sup>55</sup>. Uno de nuestros entrevistados interpretó: “La Constitución tenía que ser atractiva pero, conscientes de que tienen apoyo, se trataba de controlarlo todo”<sup>56</sup>.

## 1.2 Las normas sobre la preselección

El texto constitucional ubicó, entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa establecidas en el artículo 158, la de “Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura. (...)”. El artículo 182 detalló los requisitos para optar a la magistratura en las altas cortes e introdujo en su inciso VI “la calificación de méritos”, dando así nivel constitucional a la obligación de que los méritos de los postulantes fueran calificados en la preselección de candidatos.

El Reglamento interno de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (en adelante, el Reglamento interno) fue aprobado el 6 de mayo de 2011 por la Asamblea Legislativa. En el texto se dispuso que la Comisión Mixta de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral fuera la “encargada de la habilitación y evaluación de las postulaciones al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Agroambiental”, al tiempo que la Comisión Mixta de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa Legal del Estado debía hacer lo propio respecto de “la habilitación y evaluación de las postulaciones al Tribunal Supremo de Justicia y al Consejo de la Magistratura” (artículo 2. II). En la presidencia de la Asamblea recayó la responsabilidad de emitir la convocatoria a las postulaciones (artículo 3).

En relación con los requisitos comunes a la postulación a las cuatro entidades, el Reglamento interno delimitó temporalmente el mandato del artículo 182.IV de la Constitución (“Las magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas”) al establecer, en su artículo 5, como condición de los postulantes, “No tener militancia en alguna organización política, hasta un año antes al

<sup>53</sup> Rivera S., J. A. (2011, diciembre). La democratización del sistema judicial del Estado, Documento de discusión. Cochabamba: Proyecto de Fortalecimiento Democrático.

<sup>54</sup> Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*, Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, p. 45.

<sup>55</sup> Albarracín Sánchez, W. La crisis en el Órgano Judicial. *La Razón. Tiempo político*, 2 de marzo de 2014, p. E 12.

<sup>56</sup> Yáñez, A. Entrevista, Sucre, 11.6.14.

momento de su postulación” y “No haber sido dirigente o candidato de alguna organización política en los cinco años anteriores a la fecha de elección”. Además, incluyó entre los requisitos “No haber ocupado cargos directivos en empresas extranjeras transnacionales que tengan contratos o convenios con el Estado o haber renunciado al menos cinco años antes al día de la elección”, restricción esta que reproduce un párrafo de la disposición constitucional que establece diversas prohibiciones para acceder a cargos electivos (artículo 238).

En cuanto a los requisitos específicos, tratándose del Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Agroambiental, el Reglamento interno introdujo varias prohibiciones adicionales; entre ellas, dos que han sido cuestionadas por comprometer el derecho a la defensa: no haber patrocinado a personas que “resultaren culpables de la comisión de delitos contra la unidad del Estado” o “que hayan sido condenadas con sentencia ejecutoriada por delitos de narcotráfico, con excepción de los defensores de oficio y defensores públicos” (artículo 6). En referencia a la primera prohibición, que tiene base en el artículo 19 de la Ley 025, Ley del Órgano Judicial, de junio de 2010, Amnistía Internacional observó: “Esta disposición no sólo afecta a los abogados individuales que deseen postularse, sino que, al disuadir en la práctica a los abogados de defender a personas acusadas de esos delitos, perjudica el derecho de esas personas a ser defendidas por un abogado de su elección, y destaca así la necesidad de una reforma de la legislación”<sup>57</sup>.

El Reglamento interno dispuso que la calidad de “indígena originario campesino” se acreditaría por cada postulante con la “auto-identificación personal o pertenencia a una nación o pueblo indígena originario campesino sin necesidad de otro requisito probatorio” (artículo 7, III). Asimismo, se abrió la posibilidad de que las candidaturas al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Consejo de la Magistratura pudieran ser propuestas “a través de Organizaciones de la sociedad civil o de naciones o pueblos indígena originario campesinos”. En el caso del Consejo de la Magistratura, esa facultad de proponer candidaturas comprendió a “universidades públicas o privadas, asociaciones profesionales e instituciones civiles debidamente reconocidas” (artículo 8).

La “evaluación de méritos y entrevista” a cargo de las comisiones de la Asamblea, según definió el Reglamento interno, “se llevarán adelante en sesiones de carácter público, ampliamente difundidas y con registro videográfico” y las entrevistas debían ser “insertadas inextenso en la página Oficial de Internet de la Asamblea Legislativa Plurinacional” (artículo 15). El artículo 16 del Reglamento interno estableció que “La evaluación de méritos comprende tres (3) categorías: Formación Académica, Producción Intelectual y Experiencia”, cuyos criterios de comprobación fueron asimismo definidos (artículo 16). “Concluida la evaluación —ordenó el artículo 18 del Reglamento interno—, la Comisión Mixta correspondiente elaborará un informe de la evaluación de méritos y la entrevista que deberá incluir los antecedentes generales del proceso, el listado en orden alfabético y por departamento, cuando corresponda, por cada cargo convocado de las y los postulantes”.

El Reglamento interno optó entonces por disponer que la Comisión preparara “un informe de la evaluación de méritos” —para que el pleno de la Asamblea Legislativa elija, con una mayoría de dos tercios, a quienes sean los candidatos en la elección popular—, sin mantener la “calificación de méritos” dispuesta por el artículo 182 de la Constitución. Los efectos prácticos de esta diferencia en el lenguaje normativo habrían de ser percibidos en el proceso mismo de la preselección, conforme se verá en la segunda sección de este informe.

<sup>57</sup> Amnistía Internacional (2013, 14 de octubre-1 de noviembre). *Bolivia. Información para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 109 periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos*. Madrid, p. 26.

### 1.3 Una opción polémica: prohibición de hacer campaña electoral

El texto constitucional dispuso la prohibición de llevar a cabo campañas electorales: “Art. 182. (...) III. Las y los postulantes o persona alguna, no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos. (...)”. Esta disposición constituyó la base para la definición normativa de un marco electoral que, como ha destacado un vocal del Tribunal Supremo Electoral, está “caracterizado por la ausencia de la participación de las organizaciones políticas, la promoción de candidatos independientes y postulados por la sociedad civil, y la interdicción de propaganda electoral”<sup>58</sup>.

Las peculiaridades del proceso electoral judicial se ampliaron en la medida en que el marco legal, que desarrolló la norma constitucional citada, fue definiéndose. La ley 026, de Régimen Electoral, dispuso en su artículo 82 una serie de prohibiciones que ampliaron sustancialmente las restricciones a los postulantes:

- a) Efectuar directa o indirectamente cualquier forma de campaña o propaganda relativa a su postulación, en medios de comunicación radiales, televisivos, escritos o espacios públicos;
- b) Manifestar opinión ni tratar temas vinculados directa o indirectamente a su postulación en foros públicos, encuentros u otros de similar índole;
- c) Emitir opinión a su favor, o a favor o en contra de otros postulantes, en medios de comunicación radiales, televisivos, escritos o espacios públicos;
- d) Dirigir, conducir o participar en programas radiales o televisivos, o mantener espacios informativos o de opinión en medios escritos; o
- e) Acceder a entrevistas, por cualquier medio de comunicación, relacionadas con el cargo al que postula.

El Reglamento del régimen especial de propaganda para el proceso de elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional (en adelante, el Reglamento del régimen especial), aprobado por el Tribunal Supremo Electoral el 30 de junio de 2011, señaló como objetivo el de “garantizar” una “elección sin campaña o propaganda electoral”, en la cual “la difusión de los datos personales y méritos” de los candidatos estuviese exclusivamente a cargo del Tribunal Supremo Electoral” (artículo 2), con el propósito de elegir “autoridades independientes e imparciales, sin injerencia política partidaria, económica o de otra índole” (artículo 3). Definió como “Campaña o propaganda: Todo mensaje difundido (...) con el propósito de promover candidaturas, y/o solicitar el voto. (...)” (artículo 5). Dispuso que: “Los medios de comunicación, deben observar y cumplir los preceptos de igualdad de oportunidades, imparcialidad, objetividad y veracidad, en las entrevistas a las y los candidatos y en la información periodística” (artículo 4) y conceptualizó como “igualdad de oportunidad” la participación de los candidatos en entrevistas “en forma equitativa en cuanto a condiciones técnicas, trato, oportunidad, tiempo y espacios concedidos” (artículo 5). Finalmente, reservó al Tribunal Supremo Electoral la calidad de ser “la única instancia autorizada para suscribir contratos con los medios de comunicación, para la difusión de datos personales y méritos de las y los candidatos” (artículo 9), dentro de los 45 días previos a la votación (artículo 10).

<sup>58</sup> Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*, La Paz: Tribunal Supremo Electoral, p. 17.

El Reglamento del régimen especial prohibió a los candidatos (artículo 16), “a través de cualquier medio de comunicación masivo, alternativo o espacios públicos”:

- a) Realizar toda forma de campaña o propaganda electoral, (...)
- b) Solicitar el voto, directamente, (...)
- c) Elogiar o resaltar cualidades sobre sí mismo o de otro postulante, (...)
- d) Desmerecer o denostar a otra candidata o candidato (...)
- e) Dirigir o conducir programas radiales o televisivos, mientras sea candidata o candidato.
- f) Tener sus propios espacios informativos o de opinión en medios escritos.
- g) Contratar directamente o por medio de terceros, espacios para campaña o propaganda electoral o para generar información sobre su persona.

En el caso de los medios de comunicación, la Ley 026, de Régimen Electoral, prohibió (artículo 82) “bajo sanción y sin perjuicio de su responsabilidad penal”:

- a) Difundir documentos distintos a los producidos por el Órgano Electoral.
- b) Referirse específicamente a una o un postulante, en forma positiva o negativa.
- c) Generar espacios de opinión de ninguna índole sobre los postulantes.
- d) Dar espacios de opinión, conducción o participación en programas a cualquier postulante.

El Reglamento del régimen especial detalló (artículo 24) las prohibiciones a los medios: “Generar espacios (...) sobre las y los candidatos, destinados a calificar o descalificar a las y los candidatos” y “dar espacios de dirección o conducción directa a uno o más candidatos (...)” o “mantener espacios a cargo de ellos”. Asimismo, prohibió “difundir resultados de encuestas o sondeos preelectorales referidos a la intención de voto sobre las y los candidatos”. La sanción prevista consiste en “la inhabilitación para emitir campaña o propaganda electoral en los siguientes dos procesos electorales, referendos o revocatorias de mandato, de carácter nacional” (artículo 25).

En cuanto a las entrevistas, el Reglamento del régimen especial dispuso que los medios “deben invitar de manera pública, a través de su medio de comunicación, a todas y todos los candidatos de una o más franjas de postulación a la que desee entrevistar con indicación del día y hora” (artículo 19) (subrayado añadido). De esta forma, quedó excluida la posibilidad de que los medios escogiesen a qué candidatos invitar y a qué otros, no.

Complementariamente, y en elaboración del mandato constitucional del artículo 182. III, la Ley 026 estableció (artículo 82) que “ninguna persona particular, individual o colectiva, organización social, colegiada o política, podrá realizar campaña o propaganda a favor o en contra de alguna o algún postulante, por ningún medio de comunicación, incluyendo internet y mensajes masivos de texto por telefonía celular, constituyendo falta electoral sin perjuicio de su calificación penal”. Paralelamente, la misma norma dispuso que “A partir de la convocatoria, ninguna autoridad o institución pública podrá emitir opiniones o realizar acciones que favorezcan o perjudiquen a alguna de las postulaciones, constituyendo falta electoral sin perjuicio de su calificación penal”. En igual sentido, el Reglamento especial dispuso, en su artículo 13, referido a las prohibiciones a personas individuales y colectivas: “Ninguna persona individual o colectiva, organización social, colegiada o política, podrá realizar campaña o propaganda electoral a favor o en contra de uno o varias candidatas o candidatos. (...)”.

La Ley de Régimen Electoral prohibió asimismo (artículo 135) “la difusión de estudios de opinión cuando:

- a) Sean anónimos.
- b) No se identifique claramente a las personas, naturales o jurídicas, que los hayan encargado, financiado, realizado, solicitado o dispuesto su difusión.

- c) Hayan sido encargados, financiados o realizados por organizaciones políticas, candidaturas, misiones nacionales o internacionales de acompañamiento electoral y organismos internacionales.
- d) Hayan sido encargados o realizados por entidades estatales de cualquier nivel o financiadas con fondos públicos, salvo las realizadas por el Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).
- e) Hayan sido elaboradas por empresas especializadas de opinión pública, medios de comunicación, instituciones académicas o cualquier otra entidad no registrada y habilitada por el Órgano Electoral Plurinacional.
- f) Hayan sido elaboradas sin cumplir los criterios técnicos y metodológicos establecidos en Reglamento por el Tribunal Supremo Electoral.

La misma ley prohibió “la difusión de datos de encuestas preelectorales o de cualquier estudio de opinión en materia electoral, en los mensajes de propaganda electoral”. Entre las sanciones se estipuló (artículo 136): “Las misiones nacionales e internacionales de acompañamiento electoral que difundan resultados de estudios de opinión en materia electoral, por cualquier medio, serán sancionadas con la inmediata cancelación de su acreditación”.

Según la consideración de quienes estiman que este marco normativo corresponde al propósito de que se elija libremente a los integrantes de las cúpulas institucionales del sistema de justicia,

En el caso de las elecciones judiciales (...) la competitividad, la oportunidad de elegir entre diferentes opciones y la libertad de elección adquieren modalidades diferentes a las que se observan en los otros procesos electorales. (...) la competitividad se da bajo la forma de concurso y evaluación de méritos personales (...) la oportunidad de elegir (...) se abre materialmente con la difusión de los méritos de cada uno de los candidatos y la papeleta electoral<sup>59</sup>.

La Relatora especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no fue de la misma opinión. En su informe anual correspondiente a 2010, la Relatora se refirió a la prohibición a los candidatos de realizar campaña electoral y la reserva de la difusión de méritos de los candidatos a favor del órgano electoral, respecto de las cuales manifestó “preocupación”:

si bien es cierto que el Estado tiene buenas razones para intentar establecer reglas que aseguren la equidad electoral, también lo es que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión cumple un rol fundamental en los procesos electorarios, ya que a través de su ejercicio los ciudadanos pueden acceder a información vital para conocer las distintas propuestas de los candidatos y candidatas a acceder a cargos públicos. Según lo ha explicado la Corte Interamericana: el derecho a la libertad de expresión tiene una función especial en dichos contextos (i) al ser herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio.

(...) en los contextos electorales, la libertad de expresión se liga directamente a los derechos políticos y a su ejercicio, y ambos tipos de derechos se fortalecen recíprocamente. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus aptitudes y capacidades, durante el periodo que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación. Es necesario que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio para votar<sup>60</sup> (subrayado añadido).

<sup>59</sup> Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, p. 288.

<sup>60</sup> CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011. Informe de la Relatoría Especial*



La Ley 0125, de 27 de mayo de 2011, modificó la ley del Régimen Electoral en el sentido de derogar “las prohibiciones a los postulantes de acceder a entrevistas de los medios de comunicación y manifestar opinión en foros públicos”, así como las prohibiciones a los medios de “difundir documentos distintos a los producidos por el Órgano Electoral” y “referirse específicamente a una o un postulante, en forma positiva o negativa”. Al mismo tiempo, se derogó otra prohibición previamente existente: “ninguna autoridad o institución pública podrá emitir opiniones o realizar acciones que favorezcan o perjudiquen a alguna de las postulaciones”. La consecuencia del levantamiento de esta última prohibición consistió en que “un conjunto de autoridades nacionales y municipales ingresaron al campo electoral y realizaron campañas a favor o en contra de los candidatos”<sup>61</sup>.

En su informe anual correspondiente a 2011, la Relatoría especial para la Libertad de Expresión, de la CIDH, tomó nota de las modificaciones legales introducidas “que responden a la necesidad de que los y las candidatos puedan ser escuchados antes de la correspondiente elección”. Sin embargo, observó: “No obstante, persisten prohibiciones ambiguas como aquellas que impiden que los medios puedan ‘generar espacios de opinión de ninguna índole sobre los postulantes’”<sup>62</sup>.

Dos meses antes del acto electoral, un pronunciamiento público del Colegio Nacional de Abogados de Bolivia advirtió:

las elecciones judiciales del 16 de octubre se realizarán sin una adecuada difusión de la información sobre las capacidades, habilidades, destrezas y el pensamiento jurídico de los candidatos; ello porque en franca violación del derecho a la libertad de información y la libertad de expresión y opinión, se está restringiendo la difusión de información; de manera que el proceso electoral del 16 de octubre solo servirá para convalidar una decisión política que fue adoptada en la Asamblea Legislativa Plurinacional<sup>63</sup>.

En concordancia con estos señalamientos, un diputado de oposición sostuvo, luego de realizado el proceso electoral, que, como resultado del marco normativo examinado, “lo que tuvimos fue un proceso electoral con POSTULANTES MUDOS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN SILENCIADOS Y CIUDADANÍA DESINFORMADA” (mayúsculas en el original)<sup>64</sup>.

---

*para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser. L/V/II., Doc. 5, 7 de marzo de 2011, cap. II, párr. 55 y 56.

<sup>61</sup> Observatorio Ciudadano de Medios (s/f). *Elección de autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional. Memoria final*, Bolivia Transparente, pp. 11-12, 24.

<sup>62</sup> CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 69, 30 de diciembre de 2011, cap. II, párr. 48.

<sup>63</sup> Colegio Nacional de Abogados de Bolivia (2011, agosto). *Al Pueblo boliviano*. La Paz.

<sup>64</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, p. 25.



## 2. El proceso electoral

---

“Un proceso electoral inédito y complejo para la población, se volvió confuso y difuso”

OEA, Misión de Observación Electoral en Bolivia,  
Informe verbal del jefe de Misión presidente Martín Torrijos,  
Washington D.C., 10 de noviembre de 2011, p. 4.

El 13 de mayo de 2011, la sala plena del Tribunal Supremo Electoral, mediante la resolución n° 079-11, convocó “al proceso electoral de elección de Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Magistradas y Magistrados del Tribunal Agroambiental, Consejeras y Consejeros del Consejo de la Magistratura y Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional”, fijó “para el día domingo 16 de octubre de 2011 la realización del acto de votación” y declaró “abierta la jurisdicción y competencia del Órgano Electoral Plurinacional para la organización y administración del proceso electoral”. El 15 de mayo de 2011, la Asamblea Legislativa convocó públicamente a los postulantes a los cargos que debían ser elegidos en las cuatro entidades.

Los cargos a elegir eran 56. Se contó con 581 aspirantes inscritos (393 varones y 188 mujeres): 78 eran postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional, 82 al Tribunal Agroambiental, 222 al Tribunal Supremo de Justicia y 199 al Consejo de la Magistratura<sup>65</sup>. Producidas las postulaciones, se constató que un sector profesional había decidido no postular a los cargos debido a que impugnaban el proceso electoral de las autoridades judiciales: “Sí hubo gente calificada que se negó a legitimar un procedimiento político”<sup>66</sup>. La segunda constatación, señalada genéricamente por varios entrevistados, se refirió a la calidad de los aspirantes: “No postuló gente con formación, con una carrera”<sup>67</sup>.

### 2.1 Las comisiones seleccionan

Como se ha visto en la sección anterior del presente informe, el texto final de la Constitución confió a la Asamblea Legislativa Plurinacional la tarea de preseleccionar a quienes debían comparecer ante el electorado como candidatos en las elecciones judiciales. Tal encargo hubo de cumplirse en dos etapas. La primera de ellas fue encomendada, por el Reglamento interno, a dos comisiones de la Asamblea —la Comisión Mixta de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral y la Comisión Mixta de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa Legal del Estado— y consistió en: (i) verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos a los candidatos, (ii) efectuar “la calificación de méritos” según el mandato constitucional, para lo cual los postulantes deberían ser entrevistados, y (iii) alcanzar al pleno de la Asamblea un informe “de la evaluación de méritos y la entrevista que deberá incluir los antecedentes generales del proceso, el listado en orden alfabético y por departamento, cuando corresponda, por cada cargo convocado de las y los postulantes”, según dispuso el Reglamento interno, como ya se indicado. En

<sup>65</sup> *Cambio y La Razón* (2011, 14 de junio).

<sup>66</sup> Entrevista, La Paz, 3 .6.14.

<sup>67</sup> Zolá, W. Entrevista, Sucre, 12.6.14.

la segunda etapa, el pleno de la Asamblea procedería a elegir, de la lista enviada por las comisiones, a los candidatos cuyas postulaciones se someterían a votación popular el 11 de octubre de 2011.

En la tarea de verificación del cumplimiento de requisitos surgieron las primeras dificultades. “La no definición precisa en el Reglamento de cómo debían ser valorados el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos comunes como específicos establecidos, para cada uno de los cargos, generó complicaciones al proceso”<sup>68</sup> y dio lugar a que en diferentes subcomisiones, u ocasiones, se aplicara distintos criterios. Específicamente, “no hubo criterio uniforme respecto al cómputo de los años de experiencia”<sup>69</sup>; “el requisito “referido a la experiencia de 8 años (...) ha sido aplicado con dificultades y contradicciones entre los diferentes grupos de trabajo”<sup>70</sup>. El informe del jefe de la Misión de observación electoral de la OEA registró tanto este problema como sus efectos: “cada Comisión asumió una metodología de trabajo propia lo que produjo errores en la verificación de requisitos. Estos errores tuvieron como consecuencia que tomando en consideración las mismas fuentes de verificación para el cumplimiento de requisitos, algunos postulantes fuesen habilitados y otros inhabilitados”<sup>71</sup>.

Algo similar ocurrió en la tramitación de las impugnaciones: “No se observó que haya habido coordinación entre las comisiones para uniformar criterios para la resolución de impugnaciones, principalmente las relacionadas al cumplimiento de los requisitos generales y específicos y cuál sería o debería ser el procedimiento para efectuar los análisis y evaluaciones de las distintas impugnaciones”. Como consecuencia, “las impugnaciones, no tuvieron un trato uniforme en las distintas subcomisiones” y, desde luego, también en este caso, los afectados fueron los postulantes: “La no existencia de una uniformidad de los criterios para valorar las distintas impugnaciones, ocasionó que el tratamiento a los postulantes no tenga un trato igualitario, en especial en la Comisión Mixta de Constitución”<sup>72</sup>.

En la evaluación de méritos debía considerarse el perfil y la experiencia profesional: “el proceso de preselección flexibilizó tanto este requerimiento que en muchos casos se verificaba sólo si el postulante cuenta con título de abogado u otra profesión (en el caso del Consejo de la Magistratura) [y] que tenga al menos una antigüedad de ocho años, sin importar en muchos casos si ésta persona no haya ni siquiera ejercido su profesión”<sup>73</sup>. Más allá de la experiencia profesional, las comisiones se encontraron con que apenas “un 10% de postulantes” tenían producción intelectual, esto es, libros u otras publicaciones; en cuanto al carácter “indígena originario campesino” bastó la propia identificación, conforme se había establecido normativamente; por último, “las Sub comisiones no le dieron mucha importancia a los títulos adicionales, como maestrías, doctorados, y otros” —según apreció un juez que postuló en el concurso público—<sup>74</sup>, hasta el punto de que este aspecto no apareció en el informe que fue entregado a los asambleístas para que en el pleno se escogiera a los candidatos<sup>75</sup>.

<sup>68</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, p. 63.

<sup>69</sup> *Observación ciudadana de las elecciones judiciales 2011. Memoria final* (s/f). Bolivia Transparente, p. 19.

<sup>70</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, p. 21.

<sup>71</sup> OEA, Misión de Observación Electoral en Bolivia (2011, 10 de noviembre). Informe verbal del jefe de Misión presidente Martín Torrijos, Washington D.C., p. 2.

<sup>72</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, p. 94.

<sup>73</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, p. 136.

<sup>74</sup> Iván Campero, uno de los jueces entrevistados para este informe, testimonió que, cuando él manifestó que tenía un doctorado, un miembro del panel le replicó: “Aquí no queremos sabios” (entrevista, La Paz, 4 de junio de 2014).

<sup>75</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, pp. 100, 103.

Para la fase de las entrevistas se preparó un conjunto de 117 preguntas; cada postulante debía elegir dos bolos y responder a las dos preguntas referidas en ellos; los miembros de la comisión que se hallasen presentes escuchaban las respuestas y le preguntaban al postulante por las lenguas que hablara. Según un ex parlamentario que siguió de cerca el proceso, “la entrevista fue muy manipulada”<sup>76</sup>. Otro observador de los trámites que se siguieron observó que “en las entrevistas públicas, en determinado momento algunos candidatos pasaban a hablar en un idioma originario, con lo que los demás no podían seguir la entrevista”<sup>77</sup>.

Otros entrevistados se refirieron a la calidad de las respuestas con expresiones como “Las entrevistas daban ganas de llorar”<sup>78</sup> o “Las entrevistas eran una lágrima”<sup>79</sup>. La lectura de los registros de las entrevistas<sup>80</sup> sugiere que, en verdad, el nivel jurídico promedio de los postulantes era pobre. El jefe de la Misión de observación electoral de la OEA puso énfasis, más bien, en la desigualdad entre los candidatos:

Algunas/os sobresalían tanto en los méritos como en las respuestas dadas en la entrevista, demostrando conocimiento técnico-jurídico, un entendimiento de la justicia comunitaria indígena campesina y de la aplicación del pluralismo jurídico establecido por la Constitución Política del Estado. Por otro lado, se presentaron postulantes que poseían bases jurídicas limitadas y tuvieron dificultad contestando las preguntas<sup>81</sup>.

Según un alto funcionario gubernamental, “en un contexto de democracia comunitaria, la [pres]elección se basó no en cualidades académicas sino en que se haya vivido experiencias. (...) esto llevó a (...) que en el Congreso se comprobara el compromiso”<sup>82</sup>. Pero, en definitiva, “tanto en la evaluación como en la entrevista, no se efectuaron por parte de los miembros de las comisiones, valoraciones y análisis que ayude a calificar o evaluar efectivamente a los postulantes”<sup>83</sup>. Esta falta de ponderación tuvo origen en que: “En esta primera preselección no existió una escala de calificación para las credenciales de los/las postulantes y para las respuestas dadas en las entrevistas”<sup>84</sup>. Como observó José Antonio Rivera, “la comprobación de la formación profesional y la experiencia, realizada mediante el concurso de méritos, no fue con la asignación de puntajes, solamente se redujo a la comprobación de sí cumplen o no con los requisitos, lo que en el fondo no constituye un concurso de méritos”<sup>85</sup>. Al renunciar de este modo a la evaluación precisa de los méritos de cada candidato, las comisiones de la Asamblea Legislativa dejaron de cumplir el mandato constitucional del artículo 182. VI que dispuso una “calificación de méritos” en esta etapa previa a la escogencia de candidatos por el pleno.

<sup>76</sup> Cardozo Saravia, A. Entrevista, Sucre, 9.6.14.

<sup>77</sup> Ardaya, S. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>78</sup> De la Parra, A. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>79</sup> Pando, A. Entrevista, 5.6.14.

<sup>80</sup> La transcripción de un importante número de entrevistas se encuentra en: *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, pp. 117 a 174.

<sup>81</sup> OEA, Misión de Observación Electoral en Bolivia (2011, 10 de noviembre). Informe verbal del jefe de Misión presidente Martín Torrijos, Washington D.C., p. 3.

<sup>82</sup> Pinto, J. C. Entrevista, La Paz, 7.6.14.

<sup>83</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, pp. 115, 174.

<sup>84</sup> OEA, Misión de Observación Electoral en Bolivia (2011, 10 de noviembre). Informe verbal del jefe de Misión presidente Martín Torrijos, Washington D.C., p. 5.

<sup>85</sup> Rivera S., J. A. (2011, diciembre). La democratización del sistema judicial del Estado, Documento de discusión, Proyecto de Fortalecimiento Democrático, Cochabamba.

La mayor parte de los balances disponibles en torno a la fase de preselección no son positivos. El que efectuó Bolivia Transparente, inmediatamente después de producida la elección, apuntó a las debilidades de esta etapa a cargo de las comisiones de la Asamblea:

Las Comisiones Mixtas de Constitución y de Justicia Plural no han establecido criterios comunes de interpretación y aplicación de las normas, afectado a la igualdad de oportunidades en la consideración y tratamiento de las postulaciones.

La falta de control de calidad y rigor en el manejo de la documentación ha dado lugar a que se eludan varios filtros establecidos en el Reglamento.

La flexibilización de los criterios de interpretación de los requisitos comunes y específicos y la inexistencia de criterios de ponderación en la evaluación de méritos y entrevistas, han afectado a postulantes meritorios<sup>86</sup>.

Por su parte, la *Observación ciudadana de las elecciones judiciales* formuló el siguiente recuento:

Las Subcomisiones han flexibilizado los criterios de interpretación de los requisitos comunes y específicos para la habilitación de postulantes. Este hecho ha generado varias consecuencias: (i) no se han filtrado debidamente las postulaciones de perfil muy bajo; (ii) se ha dificultado la evaluación de méritos; (iii) se ha sobrecargado el trabajo de las Comisiones al incrementar el número de postulantes convocados a entrevistas; (iv) se ha dificultado la preselección meritocrática de candidatos en el seno de la Asamblea Legislativa.

La inexistencia de criterios de ponderación en la evaluación de méritos y en las entrevistas han afectado a los postulantes más meritorios y han favorecido a los demás postulantes. Al poner en condiciones de igualdad al conjunto de los postulantes, la preselección de los candidatos por los asambleístas no ha considerado como central el elemento meritocrático, conforme mandato constitucional. (...) los informes de las Comisiones Mixtas (...) contienen sólo una relación de lo actuado y concluyen con la presentación de las nóminas de postulantes<sup>87</sup>.

Luego de la enumeración transcrita, el informe subraya que así “se explica que en la nómina de candidatos varios de los postulantes de alto perfil no hayan resultado seleccionados”<sup>88</sup>. Para un ex Defensor del Pueblo, este desenlace corresponde a que “no se hizo el mínimo esfuerzo para cualificar el perfil de los profesionales que ejercerán este cargo” y, a cambio, “los postulantes para las cuatro instituciones fueron depurados exclusivamente en base a la instrucción política emanada del Gobierno”<sup>89</sup>.

El único informe algo discordante, que no tuviera como origen una fuente gubernamental, fue el presentado por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos, en febrero de 2012. El texto sostuvo que “El procedimiento de evaluación de méritos de los postulantes se desarrolló de manera transparente”, si bien reconoció que “podrían haberse incluido criterios meritocráticos con ponderaciones para un procedimiento de evaluación más completo”, lo que llevó a sugerir simplemente que el proceso se revisara<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Bolivia Transparente (2011, octubre). *Elección judicial 2011: Construimos institucionalidad*. La Paz, p. 2.

<sup>87</sup> Bolivia Transparente (s/f). *Observación ciudadana de las elecciones judiciales 2011. Memoria final*, p. 20.

<sup>88</sup> Bolivia Transparente (s/f). *Observación ciudadana de las elecciones judiciales 2011. Memoria final*, p. 20, p. 21.

<sup>89</sup> Albarracín Sánchez, W. (2014, 2 de marzo). “La crisis en el Órgano Judicial”. *La Razón. Tiempo político*, p. E 12.

<sup>90</sup> Consejo de Derechos Humanos (2012, 2 de febrero). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, A/HRC/19/21/Add.2, párr. 49. 19º periodo de sesiones.

Concluido su trabajo, de los 581 postulantes iniciales, “Las comisiones de la Asamblea declararon habilitados a 348 (234 hombres y 114 mujeres), cuyo listado fue remitido al pleno”<sup>91</sup>.

## 2.2 La Asamblea Legislativa Plurinacional vota

Los miembros de la Asamblea recibieron el 11 de julio las listas de habilitados<sup>92</sup>, de las cuales al día siguiente debían escoger a quienes serían los candidatos en la elección judicial de octubre.

El 12 de julio se produjo en la Asamblea un debate previo a la votación. En el curso de la discusión<sup>93</sup>, la diputada Elizabeth Reyes se refirió a la fase de preselección y dijo haber sentido “vergüenza de sentarse a ver una entrevista (...) Esta va ser una historia donde el que se aplazó puede ser magistrado. Se ha fijado en el país que vale la mediocridad no la capacidad” y atribuyó el tener “candidatos mediocres” a que “La gente capaz no se presentó para ser manipulado políticamente”. La diputada Marcela Revollo fue algo más allá al señalar: “El Proceso tiene grave irregularidades, es que los que estaban inhabilitados aparecieron habilitados, algunos técnicos se dedicaron a cambiar de fotocopias simples a originales (...) se han habilitado de manera irregular a personas que no cumplen los 8 años de experiencia”.

Desde el sector mayoritario en la Asamblea, la respuesta —que puso de lado las observaciones formuladas al proceso— vino primero del senador Adolfo Mendoza: “Este es un proceso político en el que se define la ampliación de la democracia, no debemos preocuparnos solo por los procedimientos como un conjunto de actividades que llevan a un resultado, la democracia es algo más que eso, no debemos quedarnos en la lectura procedimental debemos ser amplios”. Finalmente, el presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Álvaro García Linera intervino para restar importancia a “deficiencias” y “errores”, de cara a la trascendencia del cambio a producirse en el país mediante la elección de las cúpulas judiciales, e invalidar el reclamo de una justicia independiente:

hace 5, 10, 15 años el parlamento elegía a los miembros del Órgano Judicial, ahora será el pueblo, en el mundo nadie puede venir a dar lecciones a los bolivianos, una experiencia es la de la Comuna de Paris, cuando los jueces fueron elegidos en Asamblea fue la democracia más radical y a eso se llamo comunismo, desde esa vez nunca el mundo entregó a la votación del ciudadano la elección de jueces, autoridades máximas, nosotros damos lecciones al mundo, democracia no solo es distribución de la riqueza sino que las autoridades elijan a magistrados del órgano judicial esto se irá corrigiendo en el camino las deficiencias errores se mejoraran. No hay elección judicial del mundo que no sea política, en otros países el Presidente de país elige al Presidente de la Magistratura, el pueblo dirá si o no, desde octubre no habrá un juez que diga yo le debo un favor a Héctor Arce o al Vicepresidente, un Juez no deberá hacer inflexión ante una autoridad política. Es falso que la justicia sea independiente, la justicia está subordinada a la riqueza y a la propiedad, ojala logremos que la justicia sea independiente del dinero, de la riqueza de la corrupción, ojala sea subordinada al pueblo, al bien común a la transparencia.

Producida la votación, fueron designadas como candidatas 118 personas, esto es, aproximadamente el doble de las plazas a ser ocupadas en las cúpulas de las instituciones judiciales. Los escogidos se hallaban divididos por mitades entre hombres y mujeres, y, tanto entre ellos como entre ellas, 22 se habían

<sup>91</sup> Tribunal Supremo Electoral (s/f). *El ejercicio fundacional de la democracia intercultural. Informe de rendición de cuentas de la Gestión 2011 y Plan de Trabajo para la Gestión 2012*. La Paz, p. 18.

<sup>92</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, p. 180.

<sup>93</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, p. 182, 183.

identificado como “indígena originario campesino”<sup>94</sup>. Una candidata elegida para postular al Consejo de la Magistratura, que era madre de la jefa de gabinete del presidente Morales, renunció a la candidatura unos días después de la votación.

Con respecto al proceso de selección de candidatas, concluido en la Asamblea Legislativa, se ha formulado dos líneas de observación críticas. De un lado, se ha notado que, dado que “no existieron parámetros de elección”, la Asamblea careció de criterios para elegir a los candidatos según “sus logros y méritos”<sup>95</sup>. Más todavía, se ha sostenido que, como “no existió un adecuado proceso de evaluación por parte de los asambleístas para proceder a la preselección de los postulantes (...), los asambleístas votaron sin conocer ni estar debidamente informados de quien era cada postulante”. Según esta apreciación, el problema de raíz estuvo en la “etapa de preselección de los postulantes”, que “no fue realizada de forma responsable”, de modo se permitiera luego a cada asambleísta “formarse un criterio sobre quienes considera cada uno es o son los mejores para ocupar los altos cargos del sistema de justicia en el país”. En suma, problemas y errores “deslegitiman el proceso y le quitan credibilidad”<sup>96</sup>.

De otro lado, se ha puesto en relieve el carácter político del proceso, en el que se ha señalado “ingerencia política”: “ese proceso tuvo su base en la afinidad política y la imposición de la mayoría que ostenta el movimiento político en función de gobierno, no en la comprobación pública y objetiva de la idoneidad y probidad de los postulantes”<sup>97</sup>. El informe del jefe de la misión de la OEA registró: “El Movimiento al Socialismo (MAS) contando con dos tercios de votos en la plenaria aprobó las listas de 118 preseleccionados en bloque”<sup>98</sup>. Es de interés notar que, en el caso de la votación para designar los candidatos a una de las altas cortes, “La oposición anticipó el voto de los asambleístas del Movimiento Al Socialismo (MAS) antes de iniciarse la votación, ya que repartió a los periodistas una lista de los y las postulantes que serían seleccionados por el partido de Gobierno”. Al terminar la votación se pudo verificar que, en efecto, “los nombres que brindó la oposición coincidían con los seleccionados. El jefe de bancada de [la opositora] Convergencia Nacional en la Cámara de Senadores, Bernard Gutiérrez repudió el voto ‘consigna’ que ejercen los asambleístas del MAS en la sesión de selección de candidatos”. Posteriormente, “el presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, Lucio Marca (MAS), (...) admitió que el partido de Gobierno definió quiénes serán los postulantes que serán elegidos como candidatos para las elecciones de octubre”<sup>99</sup>.

Luego de la decisión adoptada por la Asamblea Legislativa, el Colegio Nacional de Abogados de Bolivia formuló un pronunciamiento público en el que

como institución que aglutina a todos los abogados del país, cumple su deber de prevenir a la ciudadanía sobre la irregularidad de este proceso electoral que lo hará nulo de hecho y de derecho (...).

<sup>94</sup> Tribunal Supremo Electoral (s/f). *El ejercicio fundacional de la democracia intercultural. Informe de rendición de cuentas de la Gestión 2011 y Plan de Trabajo para la Gestión 2012*. La Paz, p. 18.

<sup>95</sup> Soláñeles Ortiz Bedregal (2013). Una elección inédita, con un resultado inédito. *Las causas del voto nulo, dentro de elecciones judiciales el 16 de octubre del 2011 en Bolivia*. Tesis de grado. La Paz: Universidad Católica Boliviana San Pablo, carrera de Ciencias Políticas, p. 112.

<sup>96</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, p. 195.

<sup>97</sup> Rivera S., J. A. (2011, diciembre). *La democratización del sistema judicial del Estado*. Documento de discusión, Proyecto de Fortalecimiento Democrático, Cochabamba.

<sup>98</sup> OEA (2011, 10 de noviembre). Misión de Observación Electoral en Bolivia, Informe verbal del jefe de Misión presidente Martín Torrijos, Washington D.C., p. 3.

<sup>99</sup> *La Razón* (2011, 14 de julio), cit. por: *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, p. 194.

El proceso de preselección de postulantes y selección de candidatos a magistrados realizado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, se ha desarrollado con graves vicios de inconstitucionalidad, con absoluta falta de transparencia, y no ha tenido su base en la comprobación pública de las capacidades, habilidades, destrezas y pensamiento jurídico de los postulantes; al contrario solamente ha respondido a consignas político-partidistas impartidas desde el Gobierno<sup>100</sup>.

Un diputado de oposición, al efectuar su recuento del proceso, ha sostenido que en la Constitución vigente “Los actores políticos (...) sellaron un acuerdo (...) que incorporó (...) la modalidad previa de preselección por 2/3 en la Asamblea Legislativa Plurinacional. (...) Nadie habría previsto entonces que los 2/3 los tendría solo el MAS, que ahora los utilizó para imponer al país su lista de preseleccionados”, con lo que “la decisión de a quienes preseleccionar recayó exclusivamente en este partido político”. Según este actor, “la lista de preseleccionados definida fue resultado de ‘negociaciones’ internas entre las bancadas departamentales del MAS siguiendo otro tipo de criterios más políticos, de afinidad, de amistad”. Como testigo de lo ocurrido en la Asamblea, Yaksic asegura que “al momento de la votación en el pleno (...) a los diputados y senadores del MAS, para asegurar disciplinadamente los 2/3 se les pasaba una lista previa preseleccionada que debieron copiar en las papeletas de votación”<sup>101</sup>. En coincidencia, otro analista ha sostenido que

la pre-selección de candidatos en la Asamblea Legislativa fue en gran medida una farsa, un simulacro de evaluación y calificación de méritos, para justificar una lista políticamente cocinada con militantes y allegados del partido de gobierno, los más de ellos carentes de méritos académicos o profesionales, sin experiencia en juzgados y tribunales y, consiguientemente, sin preparación para conducir la ansiada reforma judicial y asegurar una buena administración de la justicia<sup>102</sup>.

Uno de nuestros entrevistados introdujo una adición: “Con la ley que impuso los dos tercios para nombrar y el triunfo del MAS con los dos tercios, la disputa por los cargos se hizo interna”<sup>103</sup>. Pero entre los entrevistados predominó la opinión de que “el MAS hizo lo que todos los partidos: seleccionó a los más afines”<sup>104</sup>, esto es, que “la selección de candidatos fue política y de compadrazgo”<sup>105</sup>. Un magistrado del Tribunal Supremo, elegido con el voto popular, discrepó radicalmente de estas apreciaciones al ser entrevistado, pero al preguntársele: “¿La preselección no se parece al cuoteo?”, respondió: “Se parece bastante. Pero tiene base en que el sistema está en la Constitución que fue aprobada por el 64%. Ésa es nuestra legitimidad”<sup>106</sup>.

<sup>100</sup> Colegio Nacional de Abogados de Bolivia (2011, agosto). *Al pueblo boliviano*. La Paz.

<sup>101</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, pp. 6, 16 y 7. La actual presidenta del Consejo de la Magistratura, Cristina Mamani —quien obtuvo la más alta votación individual en las elecciones de autoridades judiciales—, ha negado rotundamente que su elección tuviera un carácter político: “Yo no soy del MAS, no fui candidata del MAS. Teníamos que cumplir los requisitos y acreditar que no somos de ningún partido político, que lo hemos acreditado, por lo menos yo he acreditado que nunca he trabajado con ningún partido político. (...) Creo que fue un pretexto de la oposición decir que teníamos que ser gente allegada al MAS. La convocatoria ha sido amplia y abierta a sola condición de que uno se postule y cumpla todo los requisitos. Yo me presenté sola, no me presente con el apoyo de las organizaciones sociales, como hicieron algunos candidatos” (“¿Por qué no cambió la justicia? Porque sólo se cambió las cabezas”. *Página Siete*, 2014, 20 de julio). <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/7/20/por-cambio-justicia-porque-solo-cambio-cabezas-27227.html>).

<sup>102</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, p. 16.

<sup>103</sup> Borth, C. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>104</sup> Pando, A. Entrevista, 5.6.14.

<sup>105</sup> Sánchez Morales, R. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>106</sup> Hurtado, G. Entrevista, Sucre, 10.6.14.



Dos magistrados elegidos, que estuvieron entre los más votados en los comicios judiciales, accedieron a responder a los cuestionamientos planteados respecto de la preselección. “En la pre selección no hubo error”, sostuvo la presidenta del Consejo de la Magistratura, Cristina Huamani, quien explicó cómo llegó al cargo:

Fui oficial de diligencias durante cinco años. Había convocatorias para ascensos y me presenté pero nunca me dieron la oportunidad. Ya no creía en los concursos; pensaba: “Van a entrar los del MAS y la convocatoria es una formalidad”. Me llamó la ex directora del CDIMA [Centro de Desarrollo Integral de la Mujer Aymara], donde trabajé entre 2000 y 2009, y me dijo: “tú tienes el perfil, preséntate”, y me presenté sola, sin apoyo de organizaciones como otros tuvieron. No tuve plata para hacer campaña. En la Asamblea había dos egresadas del CDIMA pero yo no conocía a ningún asambleísta<sup>107</sup>.

El magistrado Bernardo Huarachi, quien fue elegido como integrante del Tribunal Agroambiental, declaró: “No tenía relación con el MAS. En la preselección impresionó el poncho y la vara de autoridad. Cuando me vieron, el diputado que presidía mandó transmitir la entrevista en vivo por televisión. Lo que dije, lo dije en español pero lo repetí en quechua, aymara y puquina. (...) No tenía cola de paja”. El magistrado se levantó, tomó su poncho y añadió: “Con esto es lo que he ganado... A un principio nos idolatrabán”<sup>108</sup>.

### 2.3 Falta de interés ciudadano y papel del gobierno

La elección no suscitó un gran entusiasmo entre el electorado. En particular, “las nóminas [preparadas por la Asamblea] no generaron confianza en importantes sectores de clase media”<sup>109</sup>. Los veedores ciudadanos apostados en ocho regiones del país reportaron: “En general hay falta de interés en la ciudadanía, no muestra interés en cuando será la elección, a quien tendrán que elegir, no comprenden el proceso de preselección de postulantes. (...) En las regiones no causa interés el proceso de elección de magistrados, sus agendas locales son más importantes”<sup>110</sup>.

No obstante, como se ha indicado, destacadas figuras políticas de gobierno y oposición tomaron parte activa en la campaña; los primeros, para alentar el voto por los candidatos elegidos por la Asamblea Legislativa, y los segundos, para propiciar el voto en blanco o el voto nulo. En esta dirección, grupos de oposición incluso hicieron circular folletos en los que se inducía a la anulación del voto, en vez de dejarlo en blanco, como precaución ante un posible fraude gubernamental<sup>111</sup>. Como resultado, “El proceso electoral se desarrolló en un ambiente de extrema polarización política entre el partido de gobierno y los sectores de oposición (...) la oposición política promovió el voto nulo”<sup>112</sup>. El principal efecto de esta polarización probablemente consistió en la concentración de “la atención de los ciudadanos a esa polémica y la campaña desatada en torno a ello”<sup>113</sup>.

El presidente Evo Morales fue uno de los principales protagonistas del proceso. Al llamar a votar y hacerlo a favor de los candidatos propuestos por la Asamblea, hizo suyas explícitamente las candidatu-

<sup>107</sup> Mamani, C. Entrevista, Sucre, 9.6.14.

<sup>108</sup> Huarachi, B. Entrevista, Sucre, 10.6.14.

<sup>109</sup> Entrevista, La Paz, 3.6.14.

<sup>110</sup> *Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011* (2011). Red Paz y Justicia, p. 32.

<sup>111</sup> Driscoll, A. & Nelson, M. J. (2012). The 2011 judicial elections in Bolivia. *Electoral Studies*, vol. 31, p. 630.

<sup>112</sup> *Observación ciudadana de las elecciones judiciales 2011. Memoria final (s/f)*. Bolivia Transparente, p. 9.

<sup>113</sup> Rivera S., J. A. (2011, diciembre). *La democratización del sistema judicial del Estado*. Documento de discusión, Proyecto de Fortalecimiento Democrático, Cochabamba.



ras; en agosto de 2011, aseguró: “vamos a ganar con el 60%, 70% en las áreas rurales, con el 90% en las comunidades campesinas”<sup>114</sup>. Al mes siguiente insistió, asemejando la elección a un acto plebiscitario: “Ahora tenemos que llegar al 70 por ciento con el Sí... De manera que de frente hago campaña, voy hacer campaña no sólo por una persona, pero por el voto Sí, el pueblo boliviano el 16 de octubre demostrará y otra vez ganaremos ampliamente como hicimos en seis elecciones”<sup>115</sup>.

Dado que la votación no consistiría precisamente en optar por un sí o por un no, la adopción de ese discurso revela que el presidente, al tiempo que intentaba combatir con sus intervenciones el voto blanco o nulo —por el que hacía campaña la oposición, en rechazo del proceso electoral judicial—, buscaba en los comicios una suerte de afirmación y respaldo a su gobierno. De esta manera, aquello “que pretendía ser una elección circunscrita a los predios judiciales [...] devino por la fuerza de los hechos políticos y sociales en un plebiscito; una contienda abierta aceptada por todos los actores como tal”<sup>116</sup>. Abonó el carácter contencioso del proceso la represión con la que el gobierno respondió a una marcha masiva, en defensa del derecho a la consulta y de los territorios indígenas del TIPNIS, un área territorial bajo un régimen especial. Este hecho controvertido “causó una fractura en el Pacto de Unidad, principal aliado del partido de gobierno” pero, más importante que eso, “El debate político en torno a este conflicto, cambió el foco de atención pública y preocupación ciudadana, en desmedro de la calidad del debate sobre el perfil meritos y propuestas de los candidatos a los puestos judiciales”<sup>117</sup>.

De acuerdo con el mandato constitucional, desarrollado en leyes y reglamentos que han sido examinados en la primera sección de este informe, la difusión de los méritos de los candidatos escogidos por la Asamblea debía estar a cargo del Órgano Electoral. La información producida por esta instancia fue distribuida a través de los medios de comunicación y, según datos oficiales,

cada candidata/o apareció en las pantallas de TV de todos los canales en un promedio de 90 veces durante un mes y medio, y habló cerca a 200 veces en las 300 radios que fueron parte del circuito contratado. Se contrataron alrededor de 200 vallas publicitarias y se publicaron más de 3 millones de cartillas informativas (...) aproximadamente 2 millones y medios de cartillas (...) contenían los méritos de cada candidata/o<sup>118</sup>.

Juan Carlos Pinto, responsable de ese trabajo de difusión, en el balance publicado se pregunta “por la calidad de la información en un proceso electoral tan distinto”<sup>119</sup>. Cuando menos en parte, la interrogante puede ser respondida con la información del trabajo realizado por el Observatorio Ciudadano de Medios. El reporte<sup>120</sup> asegura que en la prensa escrita se produjo, en cinco medios monitoreados por el Observatorio, un total de 813 notas o informaciones referidas al proceso electoral judicial. De ese conjunto, a la experiencia profesional de los candidatos se refirieron 4 informaciones; a su formación acadé-

<sup>114</sup> “Evo Morales: ‘Ganaremos las elecciones judiciales con el 70%’”, eju, 23/08/2011-21:43. <http://eju.tv/2011/08/evo-morales-ganaremos-las-elecciones-judiciales-con-el-70/>

<sup>115</sup> “Evo: De frente voy hacer campaña por el Si para ganar con 70% las elecciones”, *Los Tiempos*, 15/09/2011. Recuperado de [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/politica/20110915/evo-de-frente-voy-hacer-campana-por-el-si-para-ganar-con-70-las\\_141887\\_291793.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/politica/20110915/evo-de-frente-voy-hacer-campana-por-el-si-para-ganar-con-70-las_141887_291793.html)

<sup>116</sup> Ortiz Bedregal, S. (2013). *Una elección inédita, con un resultado inédito. Las causas del voto nulo, dentro de elecciones judiciales el 16 de octubre del 2011 en Bolivia*. Tesis de grado, Universidad Católica Boliviana San Pablo, carrera de Ciencias Políticas. La Paz, p. 114.

<sup>117</sup> *Observación ciudadana de las elecciones judiciales 2011. Memoria final* (s/f). Bolivia Transparente, p. 10.

<sup>118</sup> Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 13.

<sup>119</sup> Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 13.

<sup>120</sup> Observatorio Ciudadano de Medios (s/f). *Elección de autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional*. Bolivia Transparente.

mica, 38; a su producción intelectual, 5, y a su experiencia en el cargo de autoridad indígena originaria, 1. En radio, en las tres emisoras que fueron objeto de seguimiento por el Observatorio, se produjo un total de 1121 notas. De ellas, una se refirió a formación académica de candidatos, una a su producción intelectual y otra a su experiencia profesional. En televisión, cuatro emisoras fueron monitoreadas por el Observatorio y produjeron un total de 2264 informaciones relativas al proceso. La formación académica de los candidatos fue materia de 156 notas; la experiencia profesional, de 140; la producción intelectual, de 67, y la experiencia en el cargo de autoridad indígena originaria, de 36.

Como muestran tales datos, pese al esfuerzo oficial, acerca de los candidatos, “no ha existido la suficiente difusión de información de sus perfiles o trayectoria”, dado que “El número de veces en la que los ciudadanos pueden escuchar información de cada uno de los candidatos tanto a través de información oficial como escrita llega a ser reducida”<sup>121</sup>.

Juan Carlos Pinto traza el cuadro ante el que se vio la ciudadanía con ocasión de las elecciones judiciales, a las que concurrían candidatos que

eran ampliamente desconocidos para la población por cuanto no habían tenido carrera ni recorrido político. Había mucha similitud en relación al perfil y exposición de méritos. (...) para la mayoría era difícil decidir sobre los mejores representantes para el Órgano Judicial. (...) los y las votantes se encontraban ante cerca de 70 candidatos/as, cuyos méritos no les decían mucho o bien le generaban interrogantes y en algunos casos desconcierto<sup>122</sup>.

De allí que el indulgente informe sobre las elecciones judiciales bolivianas rendido por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, antes citado, incluyera “el proceso de información al público sobre las candidaturas” como uno de los dos aspectos que sugirió “ser revisados en el futuro”<sup>123</sup>.

Pero, ciertamente, la dificultad ciudadana no guardaba relación sólo con su desconocimiento de los candidatos y, en particular, de sus méritos para ser elegidos. Más allá de esos problemas estaba el hecho de que “el tema de la justicia y su funcionamiento fue ajeno a la vida de la mayoría de la ciudadanía (...). La explicación realizada, por su complejidad, sólo contribuía a exaltar la ajenidad de los que serían elegidos en relación a la vida cotidiana de las personas”<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> Observatorio Ciudadano de Medios (s/f). *Elección de autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional*, Bolivia Transparente, pp. 61, 88.

<sup>122</sup> Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 14-15.

<sup>123</sup> Consejo de Derechos Humanos (2012, 2 de febrero). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, A/HRC/19/21/Add.2, párr. 49. 19º periodo de sesiones,

<sup>124</sup> Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 14.

### 3. Balance de las elecciones judiciales y sus resultados

---

“el 16 de octubre de 2011 la ciudadanía votó mayoritariamente expresando su disconformidad con la lista masista”  
 Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*, La Paz: Muela del Diablo Editores, p. 8.

“las nuevas autoridades judiciales tienen toda la legalidad de su victoria electoral, y nadie puede poner en juicio la legitimidad de un proceso en el que el 80% de los bolivianos y bolivianas aceptamos participar”.  
 Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*, La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 16.

Diversos aspectos de la elección de autoridades judiciales han estado sujetos a debate desde el 16 de octubre de 2011. Acaso el primero de ellos sea la ausencia en los comicios de personas de quienes se conociese una posición discrepante con “el cambio”, esto es, el proceso político planteado por el Movimiento al Socialismo, en el gobierno desde enero de 2006. A partir del examen de las apreciaciones críticas acerca del proceso de preselección que ejecutó la Asamblea Legislativa, tal ausencia podría ser interpretada como resultado de esa fase, en la que habrían primado criterios políticos. La presidenta del Consejo de la Magistratura ha negado tajantemente esa interpretación: “La oposición no ha estado de acuerdo, no es que no ha tenido oportunidad, no le ha dado la gana de presentar candidatos. Ellos tuvieron la misma oportunidad porque la convocatoria fue pública y podían haber presentado”<sup>125</sup>.

Acerca de la falta de información del electorado se ha producido algún nivel de debate, si bien parece haber coincidencia en torno a esa insuficiencia, que un alto funcionario explicó a partir de que “el desafío fue cómo construir equidad en los medios”<sup>126</sup>. Las discrepancias aparecen, más bien, cuando se busca la raíz de la escasez de información. Para Bolivia Transparente, “el voto informado” encontró dificultades en “las restricciones normativas sobre información de los candidatos y la centralización de la información por el Órgano Electoral”<sup>127</sup>. Un entrevistado que tomó parte en la observación del proceso testimonió: “Se quiso publicar las hojas de vida de los candidatos pero la Asamblea no las entregó”<sup>128</sup>.

En un sentido similar, la Asociación Nacional de la Prensa formuló un largo reproche al gobierno, precisamente en torno a las dificultades de información sobre las elecciones judiciales, que redundaron en “el desconcierto ciudadano” producido en ellas:

El derecho al acceso a la información y la libertad de expresión han quedado seriamente lesionados tras la primera experiencia de las elecciones judiciales en Bolivia, según opiniones coincidentes de

<sup>125</sup> *Página Siete* (2014, 20 de julio). “¿Por qué no cambió la justicia? Porque sólo se cambió las cabezas”. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/7/20/por-cambio-justicia-porque-solo-cambio-cabezas-27227.html>

<sup>126</sup> Pinto, J. C. Entrevista, La Paz, 7.6.14.

<sup>127</sup> Bolivia Transparente (2011, octubre). *Elección judicial 2011: Construyamos institucionalidad*. La Paz, p. 2.

<sup>128</sup> Ardaya, S. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

periodistas entrevistados por la Unidad de Monitoreo y Vigilancia de la Libertad de Prensa de la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), en las ciudades de La Paz y Santa Cruz de la Sierra.

Las restricciones impuestas a través de un reglamento de propaganda, por el ente rector de la consulta popular, impidieron a los periodistas entrevistar con libertad a los 118 candidatos y ello motivó reclamos de organizaciones periodísticas que alertaron sobre la vulneración de elementales derechos constitucionales. (...) “Los medios actuaron tímidamente por temor a infringir la ley, mermó el entusiasmo y por lo tanto la Libertad de Expresión se debilitó”, afirmó la comunicadora Jenny Osinaga, de la red local de televisión PAT. (...)

El secretario ejecutivo de la Federación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Santa Cruz, Roberto Carlos Hurtado, afirmó que “las restricciones en el acceso a la información repercutió en la ciudadanía que no supo cómo votar por desconocer a la mayoría de los aspirantes al Poder Judicial”. (...) La jefa de noticias de la Red PAT, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Mónica Salvatierra, afirmó que “al final todas las restricciones han perjudicado a la democracia. Las restricciones han impedido que la ciudadanía pueda conocer a los candidatos. Se ha puesto obstáculo a los medios para entrevistar libremente y el TSE ha perjudicado a la democracia”.

La ANP, en alianza con otras organizaciones periodísticas, rechazó en reiteradas oportunidades la aplicación de normas restrictivas al trabajo de los medios de comunicación y advirtió que la vulneración de derechos de acceso a la información tendrían como consecuencia el desconcierto ciudadano observado en la jornada electoral<sup>129</sup>.

En cambio, quienes están situados en posiciones gubernamentales han hecho notar, acerca del problema de información del elector, los obstáculos propios de una elección de esta naturaleza:

la dificultad de explicar a la ciudadanía (...) las responsabilidades de las autoridades a ser elegidas (...); la dificultad real (...) de entusiasmar a la población para participar, con candidatos/as desconocidos, con perfiles académicos que no decían mucho y con los que la ciudadanía no podía interactuar (...), por las reglas establecidas en este proceso electoral. (...) la complejidad de elegir y entender lo que se elegía (...); la ausencia de debate (...) reducía el interés<sup>130</sup>.

En términos más abarcadores, se ha aducido que las elecciones judiciales enfrentaron un obstáculo en la formación misma del pueblo boliviano: “se dieron en un contexto cultural (...) bajo la fuerte creencia de que la misma no debe ser objeto de elección popular y la ausencia de una cultura electoral judicial entre las ciudadanas y los ciudadanos”; esto es, la admisión, desde el lado oficial, de que las elecciones judiciales se produjeron en circunstancias en las que “la cultura que no hemos desarrollado, menos aun consolidado, es la cultura electoral de elección judicial”<sup>131</sup>.

Dos observaciones concretas más, en torno a las elecciones, se refirieron al “grado de confusión” creado por el alto número de candidatos que postulaban a cuatro instituciones diferentes<sup>132</sup> —en una de las cuales, el Tribunal Supremo, se votaba separadamente por los candidatos de cada sexo— y al hecho de que “a pesar de las prohibiciones normativas, candidatas y candidatos realizaron campaña electoral de

<sup>129</sup> Asociación Nacional de la Prensa (2014, 17 de octubre). “Organizaciones periodísticas lamentan restricciones, falta de información en elecciones judiciales”. Recuperado de [http://www.ifex.org/bolivia/2011/10/17/elecciones\\_judiciales/es/](http://www.ifex.org/bolivia/2011/10/17/elecciones_judiciales/es/)

<sup>130</sup> Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 19-20.

<sup>131</sup> Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, pp. 234, 348.

<sup>132</sup> Ortiz Bedregal, S. (2013). *Una elección inédita, con un resultado inédito. Las causas del voto nulo, dentro de elecciones judiciales el 16 de octubre del 2011 en Bolivia*. Tesis de grado, Universidad Católica Boliviana San Pablo, carrera de Ciencias Políticas. La Paz, p. 113.

manera directa o a través de terceros, antes y durante la propia jornada electoral”<sup>133</sup>. Apenas producida la elección judicial, una ONG internacional formuló un balance que, además de observar que “el Órgano Electoral no fue muy cuidadoso en mantener la suficiente distancia respecto del Ejecutivo en la fase preelectoral y electoral”, advirtió:

En el curso del evento electoral se han puesto de manifiesto una serie de falencias (...): Insuficiente información sobre los candidatos y la modalidad de voto. Insuficiente preparación de los jurados electorales y aún de los delegados de los Tribunales Electorales Departamentales.

Improvisación en los aspectos operativos en los recintos electorales.

Propaganda en cercanía de los recintos electorales y diversas formas de inducción al voto.

Cómputo a puertas cerradas.

Incompatibilidad entre el diseño de la hoja electrónica para el cómputo de votos y el acta de escrutinio de los mismos<sup>134</sup>.

En torno a la inducción del voto, varios entrevistados coincidieron en señalamientos de cierta gravedad. “Hubo voto por números, un voto ciego”, dijo un observador del proceso<sup>135</sup>. “En el altiplano había consigna”, atestiguó un juez que fue aspirante en la preselección<sup>136</sup>. Un ex parlamentario ratificó: “El voto fue con consigna y se marcó a gente que no se conocía”<sup>137</sup>, y un abogado detalló en Sucre: “a través de las organizaciones sociales instruyeron. Se repartieron, por ejemplo, calendarios con el número”<sup>138</sup>. Interrogado sobre este punto, un alto funcionario gubernamental admitió de algún modo la veracidad de los señalamientos: “Sí hubo campaña por el voto por la identidad indígena”<sup>139</sup>.

### 3.1 Los resultados; los elegidos

Como se indicó antes en este informe, **inicialmente se presentaron 581 personas en calidad de postulantes en el proceso de las elecciones judiciales**: 78 aspiraban a ocupar un cargo en el Tribunal Constitucional Plurinacional, 82 en el Tribunal Agroambiental, 222 en el Tribunal Supremo de Justicia y 199 en el Consejo de la Magistratura. Concluida la etapa de preselección, la Asamblea Legislativa Plurinacional designó a 118 candidatos: 28 para el Tribunal Constitucional, otros 28 para el Tribunal Agroambiental, 14 para el Consejo de la Magistratura y 48 para el Tribunal Supremo de Justicia. Cada grupo de candidatos estaba dividido por mitades entre mujeres y varones. Antes de la elección, dos de los candidatos presentaron su renuncia, de modo que en la papeleta electoral fueron incluidos 116 candidatos para los 56 cargos a ser provistos.

En las elecciones judiciales del 16 de octubre de 2011 se hallaban legalmente en condiciones de votar algo más de cinco millones de bolivianos: “El Padrón Electoral para este proceso electoral, tuvo un total de 5.243.375 personas habilitadas para ejercer su derecho al voto”<sup>140</sup>. No obstante, aproximadamente uno

<sup>133</sup> Bolivia Transparente (2011, octubre). *Elección judicial 2011: Construyamos institucionalidad*. La Paz, p. 2.

<sup>134</sup> IDEA (2011, 17 de octubre). Elección de autoridades judiciales en Bolivia, ms.

<sup>135</sup> Entrevista, La Paz, 3.6.14.

<sup>136</sup> Campero, I. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

<sup>137</sup> De la Parra, A. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>138</sup> Cardozo Saravia, A. Entrevista, Sucre, 9.6.14.

<sup>139</sup> Chivi, I. Entrevista, 6.6.14.

<sup>140</sup> Tribunal Supremo Electoral (s/f). *El ejercicio fundacional de la democracia intercultural. Informe de rendición de cuentas de la Gestión 2011 y Plan de Trabajo para la Gestión 2012*. La Paz, p. 16.

de cada cinco votantes potenciales no lo hizo; más precisamente, hubo una abstención de 20.94%, que es similar al promedio de abstención en las cinco últimas elecciones generales: 21. 12%<sup>141</sup>.

Según dispuso el artículo 161 de la Ley 026 del Régimen Electoral, como “voto válido” debía considerarse “aquel que se realiza por una candidatura, para cada nivel de representación o gobierno, o una postulación en procesos electorales, o por una opción en referendos o revocatorias de mandato”. En otras palabras, los votos emitidos en blanco o los que debía considerarse nulos, de acuerdo a la ley, habrían de estimarse como “no válidos”. El resultado más llamativo de la elección de autoridades judiciales realizada en 2011 fue que, de cada cinco votos emitidos, tres fueron blancos o nulos —esto es, “no válidos”—, y sólo dos de los cinco respaldaron alguna candidatura. El porcentaje de votos válidos fue algo menor en el caso de las votaciones por los miembros del TSJ —pese a que las candidaturas para esta instancia estaban planteadas por departamento— y, como resultado, creció en ese caso el voto blanco.

Los votos nulos, en promedio entre las cinco entidades que se elegía, alcanzaron 40,78% de los votos emitidos, algo más que los votos válidos (40,72%). Al sumarse votos blancos y nulos, el promedio para las cinco entidades llegó a 59,27%.

Tratándose de votos blancos y nulos, la comparación con las cinco últimas elecciones generales ofreció un marcado contraste, según se constata en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Votos válidos, nulos y blancos en las últimas cinco elecciones generales en Bolivia**  
**y en las elecciones judiciales (%)**

Votos	1993	1997	2002	2005	2009	2011				
						C de la M	TAM	TCP	TSJ hombres	TSJ mujeres
Válidos	95,18	93,80	85,44	92,63	94,30	41,99	42,34	42,10	38,86	38,32
Nulos	2,68	2,90	2,46	3,37	2,48	42,20	42,60	44,03	37,77	37,32
Blancos	2,14	3,30	12,10	4,00	3,22	15,81	15,06	13,87	23,37	24,36
Nulos + Blancos	4,82	6,20	14,56	7,37	5,70	58,01	57,66	57,90	61,14	61,68

Fuente: Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, pp. 51, 53.

Elaboración propia.

En el análisis comparativo se nota que, en las últimas cinco elecciones generales, los votos nulos no alcanzaron el nivel de 4%; los votos blancos no superaron el nivel de 4% en cuatro de las cinco ocasiones, aunque en una sumaron 12,1%. Esto hizo posible que “El promedio de votos válidos, en las cinco últimas elecciones generales, llegaron a más del 92%”<sup>142</sup>, en contraste con el 40,72% que correspondió a las elecciones judiciales de 2011.

Como resultado, ningún candidato obtuvo una votación mayor a diez por ciento de los electores y la mayoría de quienes fueron elegidos como autoridades judiciales alcanzaron alrededor de seis por

<sup>141</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, pp. 51, 53.

<sup>142</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, pp. 51, 53.

ciento de los votos<sup>143</sup>. En lo que se refiere a los candidatos que fueron elegidos, la mayoría (35 de los 56) provinieron del “altiplano andino” y la mitad del total se había identificado en el proceso de selección “como indígena originario campesino”. Además, debe notarse que “los cuatro postulantes más votados” fueron “personas que simbólicamente, por la vestimenta utilizada, y su origen” habían optado por esa identificación: Cristina Mamani Aguilar, Bernardo Huarachi Tola, Gualberto Cusi Mamani y Efrén Choque Capuma. En cuanto a trayectoria laboral, 21 de los 56 elegidos habían acreditado experiencia en el Órgano Judicial o el Tribunal Constitucional; 13 tenían su mayor experiencia laboral como asesores de organizaciones sociales o sindicales; 11 habían ejercido profesionalmente en “entidades del Órgano Ejecutivo”, y 8 “en Entidades Territoriales Autónomas”<sup>144</sup>.

Varios de los entrevistados para preparar este informe se refirieron a la calidad profesional de los elegidos. “Ningún candidato era una personalidad reconocida en lo judicial y, como resultado, en el Tribunal Constitucional no hay constitucionalistas”, observó un ex parlamentario<sup>145</sup>. Una periodista radial agregó: “Ha llegado al Tribunal Supremo gente sin experiencia”<sup>146</sup>; un abogado ratificó ese criterio en Sucre: “La gente que ha salido elegida no tiene la formación y sí muchas debilidades. Los letrados hacen los fallos”<sup>147</sup>. Con él concordó un magistrado en La Paz: “Los fallos no son malos porque los hacen los letrados. Pero no hay avances ni desarrollos nuevos” en el terreno jurisprudencial; en relación con los integrantes del Consejo de la Magistratura, el entrevistado añadió: “la formación de los cinco es pobrísima” y, refiriéndose a quienes participaron en la preselección de quienes en definitiva fueron elegidos, sostuvo: “No les interesa la calidad de la gente que entra a la justicia”<sup>148</sup>.

El presidente del Colegio de Abogados de La Paz formuló una comparación con la situación tradicional: “En la práctica, la Corte estaba integrada por los representantes de los partidos; pero la ventaja era que escogían a sus mejores hombres. Eran gente capaz pero subordinada a los partidos. El MAS impuso a su gente pero incorporó a quienes no son los más adecuados. (...) de sus afiliados han escogido a los peores. Les cayó muy grande el cargo”<sup>149</sup>. De manera equivalente, en Sucre, un periodista especializado en temas de justicia argumentó: “La independencia siempre ha sido cuestionada. Es ahora mucho más evidente; la diferencia es que ahora no saben sustentar sus fallos”<sup>150</sup>. Finalmente, un abogado con experiencia en el sistema de justicia sostuvo que los elegidos “no han demostrado idoneidad profesional” y agregó una explicación: “Es verdad que gente capaz no participó. Pero es que pertenecer al poder judicial es un desprestigio; la gente menos idónea es la que tiende a ocupar estos cargos”<sup>151</sup>.

Sólo la senadora Soriano, actora principal en el proceso de preselección, negó terminantemente: “No hay baja calidad profesional en los elegidos”, pero añadió: “La formación académica es acorde con las reformas que hemos emprendido”<sup>152</sup>. Interrogado sobre este mismo punto, un magistrado del Tribunal Supremo respondió defensivamente: “Tampoco la Corte anterior eran unas lumbreras. Esto se ha manejado por logias”<sup>153</sup>.

<sup>143</sup> Driscoll, A. & Nelson, M. J. (2012). The 2011 judicial elections in Bolivia. *Electoral Studies*, vol. 31, p. 631.

<sup>144</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, pp. 51, 53.

<sup>145</sup> De la Parra, A. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>146</sup> Pando, A. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>147</sup> Yáñez, A. Entrevista, Sucre, 11.6.14.

<sup>148</sup> Sánchez Morales, R. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>149</sup> Jiménez Sanjinés, R. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>150</sup> Zolá, W. Entrevista, Sucre, 12.6.14.

<sup>151</sup> Imaña, R. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

<sup>152</sup> Soriano, S. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>153</sup> Hurtado, G. Entrevista, Sucre, 10.6.14.

## 3.2 Enfrentadas valoraciones de la elección judicial

Conforme sugieren los textos reunidos en el epígrafe de esta sección del informe, los frutos de la elección fueron objeto de valoraciones muy distintas, de algún modo incorporadas en un informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas: “El resultado de este novedoso proceso electoral proyecta una composición intercultural con equidad de género en los altos tribunales de justicia. Sin embargo, se registró un notable porcentaje de votos nulos y blancos, así como críticas por parte de la oposición del proceso en su conjunto”<sup>154</sup>.

Se ha insistido poco en la posible relación entre la ya señalada falta de información del elector y el alto porcentaje de votos nulos, que acaso pudieran ser explicados por errores cometidos por el votante. La senadora Soriano, al ser entrevistada, adujo: “La boleta fue muy compleja”<sup>155</sup>. Pero, en general, las interpretaciones provenientes de la orilla gubernamental han echado mano a los mencionados obstáculos culturales y han responsabilizado a la campaña negativa hecha por la oposición. En cambio, las interpretaciones de carácter opositor han reiterado que votos nulos y blancos expresan el rechazo popular al proceso electoral judicial.

Desde el lado gubernamental se resaltó “la legitimidad de la participación de cerca del 80 por ciento del electorado, que dio lugar a la legalidad de que los elegidos lo sean, según la norma lo establece, por simple mayoría”<sup>156</sup>. La Defensoría del Pueblo, complementariamente, buscó apoyo en la observación internacional pese a que, cuando menos en el caso del jefe de Misión de la OEA, se expresaron reservas sobre el proceso; para la Defensoría, la elección fue un “inédito proceso a escala nacional y mundial, que a pesar de la campaña por el ‘voto nulo’, las críticas y cuestionamientos por su implementación, legitimidad y legalidad e incluso por la preselección de candidatos, contó con el aval de observadores internacionales que destacaron la transparencia del proceso”<sup>157</sup>.

El tema de la legitimidad de los elegidos adquirió centralidad en la discusión. Los actores oficiales tuvieron que hacerse cargo del asunto: “Muchos actores políticos e incluso analistas cuestionaron la elección de las máximas autoridades judiciales, señalando que las y los electos carecían de legitimidad, (...) tomando como referencia la cantidad de votos nulos y blancos”, pero la respuesta a los cuestionamientos se amparó en la simple legalidad de la elección: “Es que estos tipos de voto carecen de validez o efecto jurídico en el régimen constitucional y electoral boliviano”; es decir, en una perspectiva marcadamente tradicional, se pretendió equivalencia entre legalidad y legitimidad: “La legitimidad de las y los electos está relacionada con la legalidad”<sup>158</sup>.

En el lado oficial, se puso en relieve que la elección concretó el tránsito “del viejo sistema de selección elitista de las autoridades judiciales, vigente desde el siglo XIX, en Bolivia, a una modalidad de constitución democrática de las autoridades que ejercerán las funciones de justicia ordinaria, justicia constitucional y el gobierno judicial. Este es un hecho de dimensiones históricas no solo para Bolivia, sino también, para el mundo democrático”. Tal interpretación culminó en considerar a la elección judi-

<sup>154</sup> Consejo de Derechos Humanos (2012, 2 de febrero). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, A/HRC/19/21/Add.2, párr. 48. 19º periodo de sesiones.

<sup>155</sup> Soriano, S. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>156</sup> Ramírez Santiesteban, H. Presentación. En Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, p. 4.

<sup>157</sup> XIV Informe de la Defensoría del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional (2012). La Paz, p. 19.

<sup>158</sup> Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, p. 233, 349.



cial como “el punto de partido de la historia de la democracia intercultural, es por eso que ha marcado el ejercicio fundacional del nuevo modelo democrático vigente en Bolivia”<sup>159</sup>. No obstante, hubo también un reconocimiento de “ausencias y debilidades”:

- a) La ausencia de costumbre de participar en un proceso electoral donde no participan líderes carismáticos de organizaciones políticas. En este proceso, al electorado seguramente le ha costado seguir el proceso sin tener en la televisión, en las radios y otros medios a estos líderes, y solo ver los méritos de los más de cien candidatos. La ciudadanía no tiene la costumbre de votar en estas condiciones, es decir, no tiene una cultura electoral de elección de las máximas autoridades judiciales.
- b) La falta de hábito para elegir de entre muchos candidatos y en una papeleta de tamaño extraordinario. (...) Nunca el electorado tuvo que votar en una papeleta con más de 100 candidatos.
- c) La ausencia de costumbre de elegir sobre la base de la difusión de méritos. El electorado está acostumbrado a elegir en el marco de la difusión de programas y proyectos, mensajes y discursos políticos, y la lucha entre los candidatos. El electorado no ha desarrollado la cultura del análisis de los méritos y decidir sobre la base de la trayectoria profesional de las personas<sup>160</sup>.

Desde el lado contrario, un entrevistado sostuvo: “Con los resultados de la elección, la legitimidad es nula”<sup>161</sup>. Un diputado de oposición encontró en la realización de los comicios la oportunidad de impugnar el conjunto del proceso electoral judicial y subrayar que, si bien “Idoneidad, transparencia e independencia, debieron haber sido los objetivos a conseguir del proceso de preselección y elección de las máximas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional”, “nada de esto se logró por la manera como el MAS ha definido las reglas del juego y la imposición de las listas preseleccionadas de postulantes a magistrados...”<sup>162</sup>.

Otra voz crítica de las elecciones judiciales resaltó que en esta primera elección “no sólo fueron elegidos los candidatos del partido gobernante, sino que el proceso electoral está bajo sospecha y terminaron como máximas autoridades judiciales personas afines al partido gobernante”. Este autor puntualizó que, de esta manera, “no sólo que no se garantiza la independencia judicial ni serán elegidos los mejores profesionales (porque los buenos profesionales no se someterán, mientras no haya reglas claras y transparentes), sino que así el remedio parece peor que la enfermedad”<sup>163</sup>. De la misma opinión ha sido un trabajo reciente: “la evidencia es abrumadora en cuanto a que todo el proceso de selección de candidatos así como el verificativo del acto electoral y la validación de sus resultados, fueron diseñados” para controlar políticamente los altos cargos judiciales. Según esta interpretación, la raíz del asunto reside en que

el MAS ha optado por un privilegiar el compromiso con su proyecto partidario, la lealtad y sumisión a los dictados del poder político, sin importar si las personas escogidas reúnen o no las condiciones de idoneidad, conocimientos, experiencia y honestidad, para ejercer dignamente sus cargos. El resultado de esta aventura es un sistema judicial marcado por la mediocridad, una mayor corrupción e incapaz de asegurar el cumplimiento de la ley y de proveer justicia a los bolivianos<sup>164</sup>.

<sup>159</sup> Ovando Rojas, W. Presentación. En Tribunal Supremo Electoral (s/f). *El ejercicio fundacional de la democracia intercultural. Informe de rendición de cuentas de la Gestión 2011 y Plan de Trabajo para la Gestión 2012*. La Paz, pp. 2-3.

<sup>160</sup> Ovando Rojas, W. Presentación. En Tribunal Supremo Electoral (s/f). *El ejercicio fundacional de la democracia intercultural. Informe de rendición de cuentas de la Gestión 2011 y Plan de Trabajo para la Gestión 2012*. La Paz, pp. 4-5.

<sup>161</sup> Dérpic, C. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>162</sup> Yaksic, F. II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo Editores, p. 5.

<sup>163</sup> Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*, Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, p. 47.

<sup>164</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, p. 16.

En opinión de un ex parlamentario, en el gobierno “se hizo un cálculo: ¿cómo podemos legitimar un poder judicial controlado?”<sup>165</sup>. Como resultado del proceso, “se ha legalizado al poder judicial del gobierno”, sostuvo un magistrado<sup>166</sup>. La misma idea fue expresada por el presidente del Colegio de Abogados de La Paz: “El Ejecutivo hizo su Judicial”<sup>167</sup>. Un entrevistado se preguntó, acerca del proceso de elecciones judiciales: “¿fue un cambio estructural o una estrategia de copiamiento?” y respondió: “Fueron ambas cosas: el MAS podía ganar legitimidad mediante la elección y poner gente de su confianza. El gobierno tenía un grado de legitimidad que no necesitaba manejar el órgano judicial. Pero predominó la lógica del poder. El proceso nació de una lógica esencialmente política que se llevó a través de procesos no transparentes”<sup>168</sup>. Curiosamente, un alto funcionario gubernamental en el sistema de justicia coincidió:

el voto popular exige: un alto grado de objetividad en el proceso para preseleccionar, y un alto grado de legitimidad en el proceso electivo. La deficiencia mayor en la elección ha sido que no hubo el primer requisito y, debido a las regulaciones electorales, no se ha sabido nada acerca de los méritos del candidato. El voto blanco/nulo fue consigna política para rechazar la forma de selección que ha sido más de lo mismo: prebendal.

¿Ha operado en Bolivia una nueva forma de elegir jueces? En realidad, no. El mecanismo se ha pervertido antes de nacer. Ha sido un experimento fallido. La tentación de los políticos ha sido como las anteriores<sup>169</sup>.

Desde este tipo de mirada, se ha pretendido anticipar qué consecuencias tendría la elección producida sobre la independencia judicial de los magistrados:

es previsible que el Órgano Judicial, en general, y los magistrados y jueces, en particular, no mantendrán independencia con relación al Órgano Ejecutivo y al Órgano Judicial, toda vez que, de un lado, en el proceso de selección de los candidatos hubo una fuerte injerencia política del partido en función de gobierno, al grado que (...) la selección tuvo su base en la afinidad política e ideológica de los postulantes; y, de otro, en el proceso de las elecciones hubo una fuerte influencia política del gobierno, con un Presidente del Estado haciendo campaña por el voto válido y los movimientos sociales afines al gobierno imponiendo el voto consigna<sup>170</sup>.

---

<sup>165</sup> De la Parra, A. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>166</sup> Sánchez Morales, R. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>167</sup> Jiménez Sanjinés, R. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>168</sup> Entrevista, La Paz, 3.6.14.

<sup>169</sup> Valda Martínez, L. Entrevista, Sucre, 9.6.14.

<sup>170</sup> Rivera S., J. A. (2011, diciembre). *La democratización del sistema judicial del Estado*. Documento de discusión, Proyecto de Fortalecimiento Democrático, Cochabamba.

## 4. El trabajo de los elegidos

---

“en todo proceso de inclusión social es fundamental la plena independencia de los poderes públicos y, particularmente, la garantía de imparcialidad del poder judicial”.  
 CIDH. Comunicado de prensa 46/06. cit. por CIDH (2007, 28 de junio). *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 34. Cap. II, párr. 46.

“No creo en la independencia de poderes u órganos, que es la teoría liberal que viene en la Constitución. Vengo de una cultura donde las funciones se concentran”.  
 Cusi, G. Entrevista, Sucre, 11.6.14.

**E**n el momento de preparar el presente informe —a casi tres años de la elección popular de autoridades judiciales—, no se cuenta con análisis de base empírica que hayan abordado el rendimiento de los elegidos. Pese a la importancia crucial de la cuestión, en el trabajo de campo sólo se pudo explorarla en entrevistas y en algunos textos. Con tales limitaciones, los resultados de la indagación se presentan en esta sección, referida primero al caso del Consejo de la Magistratura y luego al Tribunal Constitucional Plurinacional, respecto del cual se centrará la atención en el aspecto de su independencia.

### 4.1 El desempeño del Consejo de la Magistratura

La información disponible sobre el trabajo del Consejo de la Magistratura durante los dos años posteriores a la elección de los nuevos consejeros —esto es, 2012 y 2013— indica que en el periodo se “incrementó en un 5% el número de jueces, con relación a 2011”. En 2013, “el presupuesto aprobado para las instituciones judiciales se incrementó en un 13% con relación a 2012”, pese a lo cual “el presupuesto global de la justicia alcanza sólo un 0,53% del Presupuesto General del Estado”<sup>171</sup>.

Según el propio Consejo, en el periodo que cubre los años 2012 y 2013 “ha creado un total de 98 juzgados entre ordinarios y agroambientales”, pero con 330 548 causas a su cargo en septiembre de 2013, se reconoció que “la capacidad de resolución rápida y efectiva de causas ha llegado a su límite en el sistema judicial, que no es capaz de recibir más procesos y resolverlos con mayor celeridad”. En medio de esa situación crítica, el Consejo puso énfasis en el planeamiento de un sistema de ingreso a la carrera judicial cuya tercera fase sería un curso de inducción de dos meses de duración y en su aporte a “la construcción

---

<sup>171</sup> Consejo de Derechos Humanos (2014, 3 de marzo). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, A/HRC/25/19/Add.2, párr. 52, 53. 25° periodo de sesiones.

del Reglamento de Carrera Judicial, que fue elaborado por una consultora independiente contratada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas<sup>172</sup>.

En su *Memoria de gestión institucional*, el Consejo también dio cuenta de su rol disciplinario, con 1988 denuncias recibidas en 2013, 446 “procesos resueltos” entre 2012 y 2013, que habían logrado sanciones efectivamente ejecutadas en 175 casos, las que incluyeron la destitución de tres jueces y un vocal. Se señalaba, sin ofrecer pormenores, que 220 procesos penales contra autoridades jurisdiccionales se hallaban en curso a fines de 2013.

Se ha sostenido que, en el Consejo de la Magistratura, al tiempo que existen “procedimientos burocráticos que impiden llenar los cargos acéfalos de forma rápida”, se da un “manejo político en la designación de jueces, fiscales y personal administrativo”<sup>173</sup>. De irregularidades en los nombramientos se han hecho eco incluso autoridades gubernamentales. Sin embargo, no se ha documentado tales cargos.

En la entrevista realizada para este informe, la presidenta del Consejo, Cristina Mamani, explicó que, dado que legalmente no es posible todavía organizar concursos, para realizar designaciones de jueces se ha adoptado la práctica de que un consejero proponga un candidato y el pleno del Consejo designe. Informó que, desde que los miembros elegidos se hicieron cargo a comienzos de 2012, se habían producido catorce destituciones, pero que de ellas, sólo seis se hallaban ejecutoriadas. Añadió que cuando no se puede probar el cargo formulado contra un juez se recurre a la rotación, es decir, se le destina a un lugar distinto. En el diálogo, compartió dificultades internas: “En el Consejo, los miembros hoy dicen y mañana se desdicen (...). Hay una pugna por ser presidente. Todos querían ser presidente por un año. Por eso es que no apoyan la gestión de la presidenta, porque esperan sustituirla. Entonces, hay presiones desde adentro que se unen a las de afuera”. Como logros del Consejo bajo su gestión, señaló:

1) cubrimos las acefalías [plazas sin proveer]; 2) creación de 98 plazas: 88 en el fuero ordinario y 10 en el agrario-medio ambiental; 3) desconcentramos juzgados, especialmente en Santa Cruz; 4) el registro público de propiedad; y 5) establecimos juzgados disciplinarios (21 en las nueve provincias) en casos de faltas gravísimas, para que el Consejo no sea única instancia en procesos disciplinarios. El juzgado es integrado por un juez y dos ciudadanos, que se sortean del padrón electoral<sup>174</sup>.

Al ser entrevistado para este informe, otro integrante del Consejo, Wilber Choque, puso énfasis en que: “El político ya no puede llamar para que se designe a alguien como juez”<sup>175</sup>.

Para alcanzar una mayor profundidad en el examen del trabajo del Consejo, es de mucho valor un informe de consultoría preparado por Soraya Santiago Salame al que se tuvo acceso durante el trabajo de campo efectuado en Bolivia y que consiste en “un análisis de los procedimientos aplicados por el Consejo de la Magistratura para la designación de las autoridades jurisdiccionales denominadas provisionales desde la gestión 2012 hasta junio de 2013, en el marco de lo previsto en la Ley N° 212”.

Entre los hallazgos más relevantes de ese estudio, debe destacarse que, tratándose del primer proceso de nombramientos analizado, no fueron “claros los parámetros mediante los cuales se realizaron las designaciones”, si bien pudo establecerse que “no respetan los criterios de género y plurinacionalidad transversales en nuestro texto constitucional y tampoco responden al orden de prelación de la lista de

<sup>172</sup> Consejo de la Magistratura. *Memoria de gestión institucional 2013*. Recuperado de <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2014-02-06-14-45-43/2014-02-07-13-03-51/publicaciones/finish/6-publicaciones/53-memoria-de-la-gestion-institucional-2-2013>, pp. 6, 7, 9, 21, 52.

<sup>173</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, p. 15.

<sup>174</sup> Mamani, C. Entrevista, Sucre, 9.6.14.

<sup>175</sup> Choque Cruz, W. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

postulantes” (p. 27). En el segundo proceso de nombramientos resalta la baja exigencia de nivel profesional consagrada en “el Reglamento Transitorio de Preselección de Jueces Ordinarios y Agroambientales del Órgano Judicial, aprobado por el Consejo de la Magistratura el 22 de noviembre de 2013”, cuando “señala: ‘tendrán derecho a conformar la nómina, los postulantes que hayan obtenido en el examen de conocimiento un puntaje mínimo de 36 sobre 70 puntos’” (pp. 28-29).

Adicionalmente, el trabajo nota que “no se pueden establecer parámetros claros de cómo se evaluará la experiencia laboral de los postulantes, lo cual nuevamente comporta un criterio discrecional a la hora de puntuar este aspecto” (p. 48), al tiempo que resalta que “entre los parámetros de evaluación de los méritos de los postulantes no se encuentren fijados el conocimiento de idiomas de manera general y de idiomas reconocidos por nuestra Constitución como oficiales dentro de nuestro territorio” (p. 49). Como resultado de que “para la designación de los jueces no es necesario seguir el orden de prelación de acuerdo al puntaje obtenido de la sumatoria de la calificación de méritos y del examen de competencia” (p. 58), en el estudio se subraya que, de hecho, “en muchos casos el Consejo de la Magistratura ha designado como jueces a postulantes que no tenían las calificaciones más altas del banco de datos” (p. 60).

De las conclusiones del trabajo debe ponerse especial atención a las siguientes:

resulta preocupante que el sistema de concurso establecido, de un lado, no busque que sea designado para el cargo de juez quien demuestre objetivamente las mejores aptitudes y, de otro, haya dejado a la ciudadanía un estrechísimo espacio para expresar opinión acerca de la trayectoria y la idoneidad de los candidatos (p. 91).

[Destaca] la omisión por parte del Consejo de la Magistratura de formular una propuesta de profesional del derecho que deba asumir la magistratura en tanto componente esencial y actor principal del proceso de reforma del sistema de justicia. (...) [En] ningún artículo del Reglamento Transitorio de Preselección y Designación de Jueces Ordinarios y Agroambientales del Órgano Judicial se encuentra una sola alusión conceptual a la reforma o al cambio del sistema de administración de justicia, por lo que no se evidencia una voluntad de cambio de ese sistema (p. 91).

Los conocimientos no jurídicos no se mencionan ni siquiera en el Reglamento Transitorio de Preselección y Designación de Jueces Ordinarios y Agroambientales del Órgano Judicial; de igual forma las responsabilidades de la función jurisdiccional, la comprensión de la realidad social y el conocimiento de los derechos humanos son temas ausentes de los criterios de evaluación explícitos en el citado Reglamento. Estas omisiones significan que el mecanismo de selección puesto en funcionamiento es incapaz de diferenciar a aquellos postulantes que sean portadores de concepciones renovadoras y conocimientos distintos a los tradicionales (p. 92).

De particular gravedad resulta el hecho de que el trabajo del Consejo, encabezado desde 2012 por autoridades popularmente elegidas, no realice en los procesos de nombramiento de jueces un trabajo diferente, ni mejor, al antiguo Consejo de la Judicatura, cuya designación no tenía base en la votación ciudadana:

El Consejo de la Magistratura boliviano en las designaciones de jueces mediante la Ley N° 212 no está efectuando una selección distinta a la que se venía efectuando antes de su implementación, es más se ha podido establecer que el antes Consejo de la Judicatura tenía mecanismos más transparentes en la designación de jueces, que los que actualmente desarrolla el Consejo de la Magistratura (p. 90).

## 4.2 En torno a la independencia del Tribunal Constitucional Plurinacional

Como se ha referido al terminar la tercera sección de este informe, los críticos del proceso político que encabeza el presidente Morales afirman enfáticamente que, dado el carácter político de los comicios judiciales, los magistrados que fueron elegidos en octubre de 2011 carecen de independencia. “No parece que se haya elegido gente independiente; la mayoría responden al partido gobernante y no han demostrado independencia”, subrayó un entrevistado<sup>176</sup>. Por esta vía, un autor como Herrera Añez señala que

Aunque la Constitución en vigor (art. 12), prevé un cierto equilibrio formal puesto que “el Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral” y esta “organización está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”, en la realidad concreta el Presidente Evo Morales (como la mayoría de los Jefes de Estado), controla a la Asamblea Legislativa, y a los órganos Judicial y Electoral<sup>177</sup>.

El razonamiento se completa con la suposición de que los elegidos tendrán que someterse, en el ejercicio de la función, a la voluntad gubernamental: “Si los magistrados debían su elección al padrino político, en adelante el ejercicio de sus funciones e incluso su sostenimiento en el cargo, dependería de que pudieran conservar la confianza del gobierno”. Específicamente, tratándose del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), la tesis se ha desarrollado en esa dirección:

Maniatado políticamente, el Tribunal Constitucional ha sido anulado para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, decretos y otras normas administrativas, con sujeción a los principios de independencia, imparcialidad, probidad y equidad, que señala la CPE [Constitución Política del Estado], precautelando el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

Neutralizada su independencia, y despojado de su condición de guardián de la Constitución, el Tribunal Constitucional se ha reducido a un órgano funcional a las necesidades del poder político, validando con sus fallos actos notoriamente inconstitucionales, tal como ha sucedido con la habilitación de Evo Morales y Alvaro García Linera para buscar la re-reelección<sup>178</sup>.

El investigador que quiera profundizar en el asunto de la independencia de los magistrados constitucionales, en su calidad de máximos vigilantes del respeto a la principal norma del orden jurídico, encuentra que no se dispone de un análisis sistemático de las decisiones adoptadas en el TCP. Con posterioridad al trabajo de campo hecho en Bolivia para este informe, se pudo solicitar a una magistrada del Tribunal que indicara algunas de aquellas decisiones en las que esta instancia hubiese contribuido, según su criterio, a renovar la jurisprudencia constitucional. La magistrada Neldy Virginia Andrade Martínez remitió en julio de 2014 una respuesta en la que se refirió a varias resoluciones adoptadas por el TCP<sup>179</sup>, algunas de las cuales muestran con claridad el ejercicio de independencia judicial en ese órgano.

Tal es el caso de la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 1250/2012 que en septiembre de 2012 declaró inconstitucional el tipo penal de desacato. Entre las consideraciones en las que se basó el Tribunal, destacan: que el estándar para evaluar si una restricción a la libertad de expresión es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos es el de “necesidad social imperiosa”, según ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos; que en el caso del delito de desacato tal

<sup>176</sup> Imaña, R. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

<sup>177</sup> Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, p. 17.

<sup>178</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, pp. 17-18.

<sup>179</sup> El texto de las sentencias citadas en este texto puede ser consultado en el portal del TCP: <http://www.tcpbolivia.bo/tcp/index.php>, valiéndose al efecto de los buscadores disponibles en él.

necesidad no es evidente puesto que existen otros tipos delictivos —calumnia e injuria— que restringen los abusos de la libertad de expresión, y que el tipo penal de desacato limita la posibilidad de denunciar hechos de corrupción, lo cual debe ser “prácticamente irrestricto”. Cabe notar que esta decisión fue adoptada cuando el tipo penal de desacato había sido utilizado en casos que sectores adversos al gobierno han calificado como persecución política de opositores mediante el sistema judicial; de hecho, Roger Pintos, Rubén Costa y la senadora Carmen Eva González habían sido procesados penalmente con este tipo penal<sup>180</sup>. Paralelamente, algunas autoridades habían defendido la figura del desacato, meses antes de dictarse la sentencia<sup>181</sup>.

Ese mismo mes, la SCP 1512/2012 confirmó la resolución que amparó a quienes recurrieron a la justicia en un caso de manifiesto abuso policial —allanamiento de domicilio sin orden judicial, detención ilegal y lesiones— y tomó la precaución de disponer “la remisión de una copia de la presente Sentencia al Ministerio Público para que investigue los hechos denunciados”, importante mandato que no es una práctica generalizada cuando estos casos son conocidos en tribunales latinoamericanos. Asimismo, la resolución estableció que en acciones de libertad procede la inversión de la carga de la prueba, que corresponde entonces a la parte demandada, que debe desmentir o al menos negar los hechos en razón de encontrarse en poder de la información o prueba.

En noviembre del mismo año, la SCP 2299/2012 concedió “la tutela solicitada, por persecución indebida” en un caso notorio de exceso policial en el uso de las armas. La decisión, que abordó los elementos de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, la interdicción de impunidad y control jurisdiccional de las actuaciones policiales en uso de la fuerza pública, incluyó la previsión de que su contenido fuera comunicado:

- a) A la Policía Boliviana, para que considere lo desarrollado a momento de emprender sus operativos;
- b) A la Academia Nacional de Policías, para que la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, ingrese dentro de la instrucción policial;
- c) A las Fuerzas Armadas del Estado; para que consideren los alcances argumentativos a momento de hacer uso de la fuerza; y,
- d) A Los jueces cautelares de todo el país; para que al momento de hacer el control de legalidad realicen el correspondiente test sobre uso de las armas

También en noviembre de 2012, la SCP 2468/2012 otorgó la tutela a un procesado por “terrorismo”, poniendo énfasis en que las solicitudes que se realicen a una autoridad judicial o administrativa, que tengan como finalidad la protección del derecho a la vida, deben ser resueltas por éstas sobre la base de un análisis exhaustivo que considere, sobre cualquier otro aspecto, la protección de la vida del ser humano. La decisión ordenó que, en el caso,

se efectúe una nueva y exhaustiva compulsa de los elementos existentes y/o en su caso, se pidan nuevos estudios médicos que acrediten y permitan considerar el estado actual de salud del accionante cons-

<sup>180</sup> Véase al respecto: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Vicepresidencia-se-querella-contra>; Fundación Nueva Democracia, “Reporte cronológico a las violaciones a los derechos humanos sucedidas en Bolivia: septiembre 2011-agosto 2012”, p. 33, y “Ejecutan orden de aprehensión contra senadora opositora Carmen González”: *La Razón*, 26.1.2012: [http://www.la-razon.com/nacional/Ejecutan-aprehencion-opositora-Carmen-Gonzales\\_0\\_1548445222.html](http://www.la-razon.com/nacional/Ejecutan-aprehencion-opositora-Carmen-Gonzales_0_1548445222.html)

<sup>181</sup> Cecilia Ayllón, entonces ministra de Justicia, y la presidenta de la Cámara de Diputados, Rebeca Delgado, defendieron en febrero de 2012 la figura legal a propósito de la crítica contenida en un comunicado de la Oficina local del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Gobierno defiende figura de desacato en legislación del país”. *El País Plus*, 25.2.13. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/campeon/item/24706-gobierno-defiende-figura-de-desacato-en-legislacion-del-pais>



tatable, en una resolución debidamente fundamentada, no pudiendo en ese ínterin desarrollarse actos procesales (...) que pongan en riesgo el derecho a la salud y vida del ahora representado y que respalde la posición de garante de las autoridades demandadas respecto al derecho a la vida del mismo.

Además de los casos propuestos por la magistrada Andrade Martínez, otras decisiones examinadas manifiestan igualmente independencia en la actuación del TCP. Así, en agosto de 2012, la sentencia 0770/2012 recortó la aplicación retroactiva en materia penal, que la Ley 004 había introducido en marzo de 2010, al disponer algunas modificaciones al Código Penal, referidas a figuras delictivas de corrupción; la Disposición final primera de la ley dispuso su aplicación retroactiva, remitiéndose al artículo 123 de la Constitución, que autoriza la aplicación retroactiva de la ley “en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado”. Al promulgar la ley, el presidente Evo Morales sostuvo que “la única forma de recuperar bienes estatales robados por funcionarios públicos es con una ley retroactiva”<sup>182</sup> y, de hecho, la norma fue empleada para procesar a un ex presidente del Banco Central<sup>183</sup>.

Planteada la inconstitucionalidad de la disposición legal por cuatro ciudadanos procesados en aplicación de la misma, el TCP consideró que: “Una interpretación sistemática, teleológica y literal de la norma contenida en el art. 123 CPE no debe ser entendida en el sentido que sea posible sancionar retroactivamente conductas que no estuviera previamente establecidas en una ley” y que la expresión “Estado de derecho” contenida en el artículo 1 de la Constitución incluye la irretroactividad de la ley penal más gravosa como parte del principio de legalidad, en concordancia con el artículo 116.II, que prevé que “Cualquier sanción debe fundarse en una ley anterior al hecho punible”. La decisión —apoyada en instrumentos internacionales de derechos humanos, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la Convención Interamericana contra la Corrupción— declaró la constitucionalidad de la Disposición final primera, “siempre y cuando se interprete conforme a los criterios expuestos” por el Tribunal en su sentencia.

Otros dos casos conocidos por el TCP se refirieron a la suspensión temporal en el cargo de aquéllos que fueron sometidos a un proceso. En un caso (SCP 2055/2012, 16.10.12) se comprendió a autoridades elegidas y en el otro (SCP 0137/2013, 5.2.13), a los jueces que hubiesen sido imputados. El artículo 127 de la ley Marco de Autonomías se refirió a “la máxima autoridad ejecutiva” que podría ser suspendida “si se hubiera dictado Acusación Formal en su contra que disponga su procesamiento penal, o resolución por la que se le atribuya responsabilidad administrativa o civil”; el artículo 144 abarcó en la figura de la suspensión temporal a “Gobernadoras, Gobernadores, Alcaldesas y Alcaldes, Máxima Autoridad Ejecutiva Regional, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejales y Concejales de las entidades territoriales autónomas”. En el caso de los jueces, la suspensión temporal fue introducida, como atribución del Consejo de la Magistratura, en el artículo 183.I.4 de la Ley del Órgano Judicial y en el artículo 392 del Código de Procedimiento Penal.

En el primer caso, la SCP 2055/2012 recordó en octubre de 2012 la propia jurisprudencia del TCP en el sentido de que la presunción de inocencia es aplicable a todo proceso, sea judicial o administrativo; se apoyó en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto “la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable”, y distinguió entre “medidas preventivas” y “sanciones”

<sup>182</sup> *El Diario Exterior* (2010, 31 de marzo). Morales promulga la nueva ley contra la corrupción en Bolivia que pretende recuperar 10.000 millones de dólares. Recuperado de [http://www.eldiarioexterior.com/boliviamorales-promulga-la-nueva-ley-22298\\_noticia.htm](http://www.eldiarioexterior.com/boliviamorales-promulga-la-nueva-ley-22298_noticia.htm)

<sup>183</sup> Fundación Nueva Democracia. Reporte cronológico a las violaciones a los derechos humanos sucedidas en Bolivia: septiembre 2011-agosto 2012, p. 19.



puntualizando que las primeras tienen como “fin mantener una situación inalterable en tanto se tramita un proceso”, pero que dejan de ser medidas preventivas y se convierten en sanción “cuando se trata, por ejemplo, de una suspensión de haberes”. La decisión consideró como “restricción irrazonable” la suspensión sin plazo “con pérdida del periodo en el cual el servidor público fue elegido para consumir su mandato” y, en consecuencia, sostuvo que los artículos impugnados violaban la “presunción de inocencia, estableciendo una imposición sin previo proceso, con graves consecuencias en el ejercicio de los derechos políticos”, por lo que declaró su inconstitucionalidad.

Los artículos declarados inconstitucionales habían sido utilizados en algunos procesos judiciales en tablados contra opositores políticos; entre ellos, el ex gobernador Ernesto Suárez Satorri, los concejales Leonardo Roca, Manuel Saavedra, Cibeles Ortiz, Yanine Parada, Enrique Landivar, Óscar Vargas, y Arminda Vázquez (concejales de Santa Cruz), y los alcaldes Jorge Morales y Erwin Méndez<sup>184</sup>. La decisión del TCP fue criticada por algunas personalidades gubernamentales. El segundo secretario de la Cámara de Diputados, Galo Bonifaz, señaló que la decisión “está desprotegiendo al Estado, está desprotegiendo a la sociedad boliviana”<sup>185</sup> y el vicepresidente García Linera anticipó que la aplicación retroactiva de la decisión podría generar “un terrible desorden institucional”<sup>186</sup>.

En el segundo caso, la SCP 0137/2013 resolvió acerca de la constitucionalidad de la suspensión temporal de los jueces por el Consejo de la Magistratura, en razón de una imputación formal en un proceso penal, impugnada como violatoria de la presunción de inocencia. La decisión del TCP razonó que la independencia es una garantía constitucional de las autoridades jurisdiccionales que limita la potestad administrativa sancionatoria del Estado y, como en el caso recién examinado, se apoyó en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su señalamiento de que “el principio de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable”. Concluyó, por lo tanto, en que las normas en cuestión eran inconstitucionales, “ya que se estaría anticipando una sanción sin que exista una decisión con calidad de cosa juzgada emergente de un proceso penal previo”.

No obstante la evidencia que estos casos ofrecen acerca del uso efectivo de la independencia judicial en casos en los que interviene el interés o la actuación gubernamental, los críticos aducen que “el Tribunal Constitucional ha hecho jugadas inteligentes en las que contradice al gobierno en temas que no interesan al gobierno”<sup>187</sup> e insisten en referirse especialmente al caso de la decisión del órgano acerca de la reelección presidencial. En efecto, el 25 de abril de 2013 el TCP adoptó la Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2012, en la consulta sobre la constitucionalidad del proyecto “Ley de aplicación normativa”, sometida por Álvaro García Linera, vicepresidente del Poder Ejecutivo y presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional. El artículo 4 del proyecto determinaba:

I. De conformidad a lo establecido en el Artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y el Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua.

<sup>184</sup> Fundación Nueva Democracia. Reporte cronológico a las violaciones a los derechos humanos sucedidas en Bolivia: septiembre 2011- agosto 2012, pp. 52, 82; Reporte cronológico a las violaciones a los derechos humanos sucedidas en Bolivia: septiembre-diciembre 2012, p. 51; Fundación Nueva Democracia. *Reporte cronológico a las violaciones a los derechos humanos sucedidas en Bolivia: enero- abril 2013*, p. 78.

<sup>185</sup> El Diario (2013, 8 de febrero). MAS elaborará otra norma contra suspensiones. Recuperado de [http://www.eldiario.net/noticias/2013/2013\\_02/nt130208/politica.php?n=100&mas-elaborara-otranorma-para-suspensiones](http://www.eldiario.net/noticias/2013/2013_02/nt130208/politica.php?n=100&mas-elaborara-otranorma-para-suspensiones)

<sup>186</sup> *Los Tiempos* (2013, 13 de diciembre). Gobierno dice que fallo del TCP no es retroactivo y no se debe restituir a autoridades suspendidas. Recuperado de [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130213/gobierno-dice-que-fallo-del-tcp-no-es-retroactivo-y-no-se-debe-restituir-a\\_202051\\_431614.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130213/gobierno-dice-que-fallo-del-tcp-no-es-retroactivo-y-no-se-debe-restituir-a_202051_431614.html)

<sup>187</sup> Caijas, G. Entrevista, La Paz, 3.6.14.

II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, párrafo II de la Constitución Política del Estado es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento.

El artículo 168 del texto constitucional dispone: “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”. La disposición transitoria citada por el proyecto establece en el párrafo II: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”, originados en las elecciones del 6 de diciembre de 2009. El proyecto de ley consultado al TCP proponía, pues, una interpretación de ambas disposiciones constitucionales, con el fin de dar un marco legal a la reelección de Evo Morales, quien ya había ganado los comicios presidenciales de 2005 y de 2009, y que, para postular como candidato en 2014 requería de un ejercicio interpretativo de este tipo.

El TCP declaró la constitucionalidad del proyecto. El razonamiento se fundó principalmente en considerar como inexistente, para los efectos de la disposición constitucional aplicable, el periodo de ejercicio de los cargos de presidente y vicepresidente previo a la Constitución de 2009, sobre la base del siguiente razonamiento:

la Asamblea Constituyente en Bolivia, cuyo proceso fue iniciado el 2006, concluyendo el 2009, tuvo inequívocamente un carácter originario, con origen en la voluntad democrática popular, característica a partir de la cual, se entiende su autonomía en mérito de la cual, el nuevo orden es diferente al pre-existente, el nuevo orden implica una nueva era jurídico-política basada en la refundación del Estado, por ello se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el cómputo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creó un nuevo orden jurídico-político.

Para completar la argumentación, en el texto adoptado por el TCP se agregó que: “la función pública ejercida por servidores públicos, que después del 22 de enero de 2010, hubieren continuado en el ejercicio de sus cargos sin nueva elección, designación o nombramiento, asegura la continuidad y consiguiente eficacia de la gestión pública destinada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado”. El Tribunal deja de explicar por qué la existencia de un “nuevo orden” hace que sea razonable que el inicio de los plazos deba recomenzar, y no elabora el fundamento por el que la reelección de las más altas autoridades es el camino apropiado para la “continuidad y consiguiente eficacia de la gestión pública”.

La Declaración no fue firmada por el magistrado Cusi, quien tampoco había intervenido en el acuerdo de la Comisión de Admisión de la consulta, debido a “encontrarse con baja médica”, según recogió el texto respectivo.

### 4.3 La independencia judicial y las voces del gobierno

En el informe producido por la CIDH en 2007, luego de su visita a Bolivia, se resaltó la importancia de la independencia judicial, tal como se ha referido en el epígrafe de esta sección. La independencia de los jueces, como recordó entonces la CIDH, es la imprescindible garantía de su imparcialidad al decidir conflictos entre particulares y al ejercer el control de constitucionalidad y legalidad de los actos de gobierno.

En términos conceptuales, desde el lado gubernamental o progubernamental, las posiciones en torno a la independencia judicial son diversas. De un lado, se ha sostenido que la elección de jueces hace posible no sólo la independencia judicial sino el juego democrático de pesos y contrapesos, puesto que

“las instituciones estatales, al tener una misma fuente de legitimidad, pueden relacionarse en condiciones de igualdad”, esto es, que “la fuente de legitimidad del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional es la misma que la de los Órganos Ejecutivo y Legislativo”<sup>188</sup>.

De otro lado, ha habido algunas afirmaciones de descreimiento acerca de la posibilidad —o la conveniencia— de que exista independencia judicial. Además de la afirmación del magistrado Gualberto Cusi al ser entrevistado, que se recoge en el epígrafe de esta sección del informe, el vicepresidente Álvaro García Linera ha elaborado una posición acerca de la independencia de los jueces, que considera una “ilusión y creencia”, propia de lo que denomina un “Estado sólido”, construida para ocultar el predominio de determinados intereses:

Los críticos se rasgan las vestiduras reclamando “independencia de poderes”. Nos preguntamos: ¿independencia respecto a quién?, ¿respecto al pueblo boliviano?, ¿respecto al dinero, a la gran propiedad? El sistema judicial en cualquier parte del mundo siempre tendrá una vinculación directa a una determinación social ineludible. Por eso no es una institución celestial sino es parte del Estado. (...) La llamada “independencia de los poderes”, en este caso del Poder Judicial, es una ilusión liberal creada para encubrir la dependencia real de la justicia hacia el poder económico moderno<sup>189</sup>.

Este razonamiento conlleva un colofón inquietante: el Estado surgido del “Proceso de Cambio” debe triunfar siempre en los litigios judiciales; esto es, “si bien falta muchísimo para construir un nuevo sistema judicial transparente y al servicio de la sociedad, en esta etapa de transición lo que predomina es la lógica de que el pueblo trabajador, el Estado, como síntesis del interés común, no puede ni debe perder ante nadie”<sup>190</sup>.

En el terreno de los hechos y las prácticas, precisamente el magistrado Cusi ha sostenido, públicamente y en varias oportunidades, que sobre el TCP se ejerce presión “cuando son decisiones que pueden afectar actos del Gobierno”, mediante la intervención de la ministra de Justicia y de quien era presidente del órgano, el magistrado Ruddy Flores, a quien atribuyó “la coordinación directa” con las autoridades del Poder Ejecutivo<sup>191</sup>. Un observador de la escena judicial explicó el contexto interno de estos señalamientos: “En el Tribunal Constitucional hay grupos que responden a ciertos intereses. Con ocasión de la reelección presidencial, la decisión la ha manejado Ruddy Flores pero los [magistrados] indígenas (...) no estaban de acuerdo. Ellos son más radicales y ahora están marginados del MAS. Eso se ve en los fallos. Por eso denuncian”<sup>192</sup>.

En el trabajo de campo fue posible interrogar a un alto funcionario entrevistado, acerca de las presiones atribuidas a la actuación de la ministra de Justicia, Idón Chivi respondió: “Ocurre”<sup>193</sup>. Por su lado, la presidenta del Consejo de la Magistratura negó, en declaraciones periodísticas, que se ejerciera presión

<sup>188</sup> Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, pp. 72 y 248.

<sup>189</sup> García Linera, Á. (¿2011?). *El “oenegismo”, enfermedad infantil del derechismo. (O cómo la “reconducción” del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*, La Paz: Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, pp. 117-118.

<sup>190</sup> García Linera, Á. (¿2011?). *El “oenegismo”, enfermedad infantil del derechismo. (O cómo la “reconducción” del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*. La Paz: Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, p. 117.

<sup>191</sup> *Página 7* (2014, 17 de febrero). Cusi denuncia presión política en el TCP y pide investigar a Flores. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/2/17/cusi-denuncia-presion-politica-pide-investigar-flores-14156.html>. Como se ha indicado en la introducción de este informe, el magistrado Flores aceptó ser entrevistado y, en el día concordado al efecto, se excusó.

<sup>192</sup> Zolá, W. Entrevista, Sucre, 12.6.14.

<sup>193</sup> Chivi, I. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

sobre los jueces desde esa instancia: “injerencia, decir: quiero que haga esto mañana o quiero que destituya a este juez pasado, no tenemos absolutamente. Nosotros tenemos independencia. Nosotros no damos línea. Nunca le hemos pedido a un juez, a un vocal, por alguien o por alguna organización o por algún detenido. (...) No podemos torcer la ley”<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> *Página 7* (2014, 20 de julio). ¿Por qué no cambió la justicia? Porque sólo se cambió las cabezas. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/7/20/por-cambio-justicia-porque-solo-cambio-cabezas-27227.html>

## 5. El desencanto y las alternativas

---

“Cuando algún jurista me dice:  
‘Evo te estás equivocando jurídicamente, eso que estás haciendo es ilegal’,  
bueno, yo le meto, por más que sea ilegal; después les digo a los abogados:  
‘Si es ilegal, legalicen ustedes, para qué han estudiado’... y tienen que legalizar”.

Evo Morales, 30 de julio de 2008.

Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=iQgppmweyOg](http://www.youtube.com/watch?v=iQgppmweyOg)

“[Para la justicia] Yo quiero un modelo Evo”.  
Senadora Sandra Soriano. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

Si se atiende a las cifras, las referidas a las “causas pendientes” pueden proveer una entrada objetiva para evaluar la situación de la justicia boliviana. “Al inicio de la gestión 2013, las causas pendientes representaban el 62%”. La tendencia de los últimos años es la de un aumento creciente de causas pendientes y se ha acentuado desde que se conformaron “los altos tribunales de justicia mediante elección popular, junto con la profusa generación de leyes cada vez más duras y la ampliación de plazos para resolver casos”<sup>195</sup>. En efecto,

Según reporta el Anuario Estadístico Judicial, elaborado en el Consejo de la Judicatura, las Causas Pendientes más las Causas Ingresadas anualmente, han crecido entre el 2006 y 2012 a una tasa media anual de 18,27%, prácticamente el doble de la tasa media anual de 9,77% en el avance de las Causas Resueltas, con lo cual se ha ido abriendo una brecha creciente entre la cantidad cada vez mayor de causas que deben ser atendidas y la escasa resolución de causas. (...) [E]l crecimiento de expedientes en situación de Causas Pendientes, (...) de 168,977 en 2006 subió a 322,545 en 2012, poco menos que el doble en tan solo siete años<sup>196</sup>.

Al mismo tiempo, como se ha visto con los datos del propio Consejo de la Magistratura, el número de juzgados y tribunales creció apenas, lo que ha redundado en una creciente sobrecarga judicial: “para el año 2012, un juzgado debe resolver un 63% más de causas que en 2007” y, tratándose de las instrucciones en materia penal, “el promedio nacional en materia de Instrucción Cautelar Penal, es de 2.470 casos por juez”<sup>197</sup>.

A partir de datos de ese tipo, la tesis de que las elecciones judiciales realizadas en octubre de 2011 en Bolivia no han producido un cambio sustancial en la justicia boliviana ha sido reconocida por muy diversos actores a lo largo de 2013 y, sobre todo, en 2014. A partir de la unanimidad resultante, la discusión pública se ha encaminado, de una parte, hacia los términos que deben sustituir al mecanismo actual y, de otra, al destino que debe darse a los magistrados que fueron elegidos hace casi tres años y que desempeñan actualmente los cargos de las más altas instituciones del sistema de justicia.

<sup>195</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, pp. 2, 3.

<sup>196</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, p. 4.

<sup>197</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, pp. 8 y 7.

## 5.1 Coincidencia en un juicio negativo sobre el proceso electoral judicial

Entre quienes habían mostrado reservas o críticas abiertas frente al proceso electoral judicial, luego de que los magistrados así elegidos cumplieran su primer año en los cargos, Herrera Añez formuló un balance: “la primera elección popular de estas autoridades (realizada el domingo 16 de octubre de 2011), no ha resuelto aún la independencia judicial, ni ha erradicado la intromisión política, ni la retardación, ni la corrupción, etc. [...] se tiene un Órgano Judicial, subordinado, erosionado por la corrupción, colapsado”; en definitiva, “el Órgano Judicial padece de una enfermedad terminal (crisis profunda)”<sup>198</sup>. Este autor no dudó en responsabilizar de la situación, y de la carencia de independencia judicial, al gobierno del presidente Morales:

En los hechos, el ‘proceso de cambio’ que enarbola el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, no ha cambiado nada la centenaria organización ‘colonial’, ‘centralista’ y ‘presidencialista’ del Órgano Ejecutivo, donde su figura encarna el poder total. (...) Mientras no se erradique este viejo sistema político (presidencialista, concentrado y autoritario) y su pesada carga ideológica y cultural, será muy difícil resolver el principal problema —la falta de independencia— del Órgano Judicial<sup>199</sup>.

En mayo de 2013, según da cuenta la *Memoria institucional 2013* del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, se reunieron en las instalaciones del Colegio de Abogados de la Paz “430 representantes de más de 100 instituciones y organizaciones sociales con la finalidad de deliberar sobre el estado de situación de la justicia en el Departamento”. Entre los asistentes se encontraban “el Presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) Ruddy Flores, la magistrada electa por el Departamento de La Paz, Maritza Suntura y la Presidenta del Consejo de la Magistratura, Cristina Mamani”. En los acuerdos adoptados en esta reunión en torno al Eje temático N° 2: Independencia judicial, se puntualizó que: “No obstante haberse cambiado al personal jurisdiccional, de apoyo jurisdiccional y administrativo en un 85 a 90% a nivel nacional, no se advierten mejoras o cambio sustancial”. Asimismo, en los acuerdos se reclamó:

Se debe respetar la carrera judicial conforme establece la CPE (Arts. 178-179) y la Ley de Órgano Judicial (Art. 215), debiendo tomarse en cuenta (...) la trayectoria profesional (méritos). (...)

La inamovilidad en los cargos es esencial para que el Juez pueda decidir sin temor a ser removido. (...) La amenaza de destitución por cualquier medio directo o indirecto, frente a sentencias que no conforman a un determinado grupo, constituyen una afectación de esa garantía y una seria lesión a la independencia judicial (...) <sup>200</sup>.

A fines de octubre de 2013, dos años después de la elección popular de magistrados, una información publicada en *Los Tiempos* bajo el título “Voto directo no resuelve males del Órgano Judicial” recabó diversas opiniones acerca de la situación de la justicia que se mostraron coincidentes:

no se advierten los resultados esperados de esa modalidad de elección. La estructura judicial del país no cambió sustancialmente. La gestión es calificada como negativa y profundizó la crisis, según juris-

<sup>198</sup> Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, pp. 44, 304.

<sup>199</sup> Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, pp. 297, 299. En esta misma dirección, otro autor ha anotado: “La injerencia política en la justicia es similar al poder discrecional que ejerce el MAS sobre todos los órganos del Estado. Un ‘gabinete jurídico’, cuya existencia es reconocida por el propio gobierno, se encarga de la gestión no sólo de los casos relacionados con la seguridad del Estado sino de una infinidad de juicios contra dirigentes opositores” (Quiroga T., J. A. (2014). El colapso del sistema judicial, síntoma de la crisis del Estado corporativo. *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, 142, 16 de abril de 2014. Recuperado de <http://www.nuevacronica.com/politica/el-colapso-del-sistema-judicial-sintoma-de-la-cri-sis-del-estado-corporativo/>).

<sup>200</sup> Órgano Judicial de Bolivia, Tribunal Departamental de Justicia de La Paz. *Memoria institucional 2013*, pp. 36-37.

tas y los propios magistrados. (...) especialistas del campo judicial califican de “fracaso” la iniciativa del actual Gobierno nacional, pues consideran que durante todo este tiempo “nada ha cambiado y la crisis se ha agudizado”, como señaló el abogado constitucionalista y expresidente del Tribunal Constitucional, Antonio Rivera.

Para el magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Gualberto Cusi (MAS), si bien se ganó en el campo de la legitimidad de los jueces y magistrados, los problemas persisten pues en estos dos años no se lograron cumplir las expectativas de la población. (...) “Son dos años sin cambios y la dependencia de los jueces magistrados hacia el poder constituido se ha profundizado”, señaló por su parte el presidente del Colegio de abogados de Cochabamba, Jorge Pinto. (...) La idea de la reforma era sustituir la injerencia política, que se manifestaba a través del “cuoteo político”, por la legitimación democrática directa, algo que no está sucediendo en la práctica. Pinto afirmó que optar por el sistema de sufragio popular fue un “error” pues “siempre” se debe tratar de que “esos cargos sean ocupados mediante concurso de méritos, (por lo que) el voto no es la manera más idónea”.

Tanto para Rivera como para Pinto, la elección de jueces y magistrados profundizó la relación de injerencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial y, por consiguiente, también profundizó la dependencia del órgano judicial en relación al Ejecutivo. Ambos especialistas coincidieron también en que existe una marcada relación partidaria entre algunos magistrados elegidos y el gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS), lo que deriva en la politización de la justicia. (...) Para Cusi, (...) “Hay una clara tendencia, el Órgano Ejecutivo pretende controlar al Órgano Judicial, no podemos hablar de independencia cuando tenemos jueces amenazados, eso deberá cambiar”, dijo<sup>201</sup>.

De este modo, la calificación de las elecciones judiciales como un “error” y sus resultados en el sistema de justicia como “fracaso” entró en circulación. Como actor internacional, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se hizo eco de ese balance a fines de 2013: “El Comité reitera sus anteriores observaciones finales (CCPR/C/79/Add.74, párr.19) y observa con preocupación que persisten los informes según los cuales las injerencias políticas y la corrupción en el sistema judicial son generalizadas”<sup>202</sup>.

Desde el gobierno abrió los fuegos el vicepresidente Álvaro García Linera, también en las últimas semanas de 2013, cuando calificó: “de ‘muy pobres’ los resultados de la gestión de los magistrados del órgano judicial plurinacional, que fueron elegidos en octubre de 2011. El mandatario dijo que la administración de justicia no ha cambiado en los últimos 20 años. ‘Es una barbaridad’, dijo”. El vicepresidente indicó que, “si bien existe un sistema judicial renovado, las prácticas heredadas del Poder Judicial anterior siguen vigentes y que hasta el momento no se notan cambios”. “Eso está en manos de jueces y fiscales, de voluntad judicial, de amor por la justicia, están conminados”, agregó imperativamente. “Hoy hay un sistema judicial heredado de tiempos neoliberales corrupto en su mayor parte con algunas pequeñas excepciones y no se ha dado y paso para superar eso”, sostuvo y, finalmente propuso un balance: “Modificado con las personas que hacen justicia se ha democratizado la condición social de los jueces y fiscales, excelente, pero el resultado práctico frente al litigante sigue igual que antes, es decir sigue una pena y una lagrima, está muy mal la justicia, estuvo muy mal antes y hoy sigue igual”<sup>203</sup>. Unos días después García Linera insistió en el tema y sostuvo públicamente que “la justicia está en ‘estado de coma, en terapia intensiva’ y es urgente dar ‘un golpe de timón’”; al referirse al retardo judicial “propuso encarcelar a todos los jueces y fiscales que demoran en un

<sup>201</sup> *Los Tiempos* (2013, 28 de octubre). Voto directo no resuelve los males del Órgano Judicial. Recuperado de [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20131028/voto-directo-no-resuelve-males-del-organo-judicial\\_233233\\_505319.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20131028/voto-directo-no-resuelve-males-del-organo-judicial_233233_505319.html)

<sup>202</sup> Comité de Derechos Humanos (2013, 14 de octubre -1 de noviembre). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia*, párr. 22. 109º periodo de sesiones.

<sup>203</sup> Álvaro García y Claudia Fernández [blogspot.com](http://alvarogarciayclaudiafernandez.blogspot.com) (2012, 18 de diciembre). El Vicepresidente dice que la justicia boliviana es una “lágrima, una pena”. Recuperado de <http://alvarogarciayclaudiafernandez.blogspot.com.es/2013/12/el-vicepresidente-dice-que-la-justicia.html>



proceso más de seis meses<sup>204</sup>. En lo que puede considerarse el lanzamiento de una campaña gubernamental, el vicepresidente amplió su visión del tema en una entrevista:

admitimos un error nuestro. No nos dimos cuenta de la profundidad de la crisis. El paso de elegir jueces mediante el voto fue un buen paso, audaz, porque democratizó la condición social de las autoridades. (...) Sin embargo los hechos nos han enseñado que el democratizar no fue suficiente; si bien ahora hay una benigna y plural identidad cultural de los jueces supremos, la calidad de la justicia sigue siendo la misma<sup>205</sup>.

En los mismos días, con el informe anual de la Defensoría del Pueblo llegó, algo más formalmente, un reconocimiento similar:

La elección por voto directo de magistrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Agroambiental, Tribunal Supremo de Justicia y Tribunales Departamentales de Justicia significó un hecho sin precedentes no sólo en Bolivia sino a nivel mundial, buscando la independencia de las autoridades judiciales respecto al poder político; sin embargo resulta insuficiente para generar un cambio profundo en el sistema donde además de evidencian permanentes vulneraciones a los derechos humanos<sup>206</sup>.

En enero de 2014, desde el más alto nivel del Ministerio de Justicia se sumaron críticas. Primero fue la ministra saliente, Cecilia Ayllón, quien se refirió a las elecciones judiciales: “no ha sido una de las mejores decisiones el hecho de haber llevado adelante este proceso”, y señaló especialmente al Consejo de la Magistratura: “es quien tiene la mayor responsabilidad de hacer una redistribución de la carga procesal, de controlar los plazos procesales de jueces y de vocales y sobre todo de dotar a los jueces las condiciones mínimas necesarias para el trabajo y eso no lo ha hecho<sup>207</sup>”. Quien la reemplazó en el cargo hizo suya la apreciación: “Pudimos ver que no está funcionando, creo que se debería elegir a los miembros del Consejo de la Magistratura del Tribunal bajo méritos. Fue un desacierto”, declaró la ministra Elizabeth Gutiérrez, quien también se refirió específicamente al Consejo de la Magistratura: “somos autocríticos, para ser miembro del Consejo de la Magistratura se tiene que tener un amplio conocimiento de la normativa y al parecer ellos desconocen mucho este tipo de situaciones<sup>208</sup>”. Luego de tales pronunciamientos oficiales, una voz del periodismo crítico se extendió sobre el tema:

El pasado 16 de octubre de 2011, al igual que 10 millones de bolivianos, fue engañado con la llamada ‘revolución judicial’. La Asamblea Legislativa nos hizo creer que había seleccionado a excelentes personas y profesionales como candidatos a magistrados. Dos años después, queda demostrado que fuimos engañados. (...) nos mintieron, no son las mejores personas ni los excelentes profesionales que esperábamos y nos robaron el sueño de tener una mejor justicia para vivir bien<sup>209</sup>.

Varios de los entrevistados para este informe se refirieron también a la ausencia de variaciones de significación en la justicia. “El resultado no exhibe ningún cambio cualitativo relevante. A todos los ma-

<sup>204</sup> Álvaro García y Claudia Fernández *blogspot.com* (2013, 22 de diciembre). García Linera: La justicia está en estado de coma. Recuperado de <http://alvarogarciayclaudiafernandez.blogspot.com.es/2013/12/garcia-linera-la-justicia-esta-en.html>

<sup>205</sup> *Cosas (s/f)*. Álvaro García Linera: “Necesitamos un Estado muy fuerte ideológica y económicamente”. Recuperado de [http://www.cosasbolivia.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=557:alvaro-garcia-linera-necesitamos-un-estado-muy-fuerte-ideologica-y-economicamente&catid=58&Itemid=8](http://www.cosasbolivia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=557:alvaro-garcia-linera-necesitamos-un-estado-muy-fuerte-ideologica-y-economicamente&catid=58&Itemid=8)

<sup>206</sup> Defensoría del Pueblo (2013). *XV Informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional*. La Paz, p. 75.

<sup>207</sup> *Opinión.com.bo* (2014, 21 de enero). Gobierno admite que elección de magistrados no fue una de las mejores decisiones. Recuperado de <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0121/noticias.php?id=117732>

<sup>208</sup> *Página Siete* (2014, 27 de enero). Ministra: fue un desacierto la elección de los magistrados. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/1/27/ministra-desacierto-eleccion-magistrados-12381.html>

<sup>209</sup> Gómez Vela, A. (2014, 24 de enero). ¿Tienen autoridad moral para seguir? *Erbol Digital*. Recuperado de [http://www.erbol.com.bo/opinion/tinku\\_verbal/tienen\\_autoridad\\_moral\\_para\\_seguir](http://www.erbol.com.bo/opinion/tinku_verbal/tienen_autoridad_moral_para_seguir)



les existentes en la justicia se agregó la inexperiencia de los elegidos”, señaló un observador<sup>210</sup>. Un miembro del Consejo de la Magistratura reconoció la situación, incorporando elementos explicativos: “La justicia no ha cambiado. El cambio en la justicia no puede ser de uno o dos años. Necesitamos mayores recursos económicos”<sup>211</sup>. Este alegato fue respaldado por otro entrevistado: “A los magistrados les piden resultados pero no les dan las condiciones”<sup>212</sup>. Un funcionario de ONG fue más explícito al referirse a la situación de los magistrados elegidos: “Han sido abandonados a su suerte por el gobierno”<sup>213</sup>.

Como colofón, otros entrevistados señalaron la gravedad de una situación que la elección de magistrados no ha aliviado: “Nunca antes la crisis judicial había llegado a tanto en 30 años de democracia, de los cuales casi diez son del MAS en el gobierno. De allí que haya una decepción general, incluido el partido de gobierno”, indicó un periodista<sup>214</sup>. Con él concordó un juez de larga trayectoria en el Órgano Judicial: “Nunca ha tenido tantos problemas la administración de justicia. Del periodo de la república, ésta es la peor época”<sup>215</sup>.

Al plantearse este cuadro a los magistrados elegidos, se recibió dos respuestas de diverso tipo. De un lado, un integrante del Tribunal Supremo, desplegó un conjunto de explicaciones destinadas a eximir de responsabilidad a los magistrados sobre el estado de la justicia:

(1) Hemos entrado con las mismas leyes de siempre. La reforma procesal penal ha sido desfigurada con reformas. (2) La ley 025 prohibió despedir gente. (3) Las políticas judiciales las hace el Ministerio de Justicia. (4) El Órgano Judicial recibe 0.15% del presupuesto nacional. (5) El Consejo de la Magistratura no ha establecido políticas internas, ni evaluaciones. Lo que hace es perseguir a jueces. Ellos [desde el Consejo] deben identificar debilidades y decir cuántos jueces necesita Bolivia y dónde.

Preguntado por el uso, por el Tribunal Supremo, de la iniciativa legislativa —a través de la cual podría promoverse cambios y reformas— el juez entrevistado señaló: “Hemos aprobado dos iniciativas legislativas” y explicó que la primera “busca desconcentrar las resoluciones del contencioso-administrativo, que actualmente corresponden al pleno” y la segunda “recoge el pedido del Tribunal Agroambiental de ampliar el plazo del periodo liquidador”. Advirtiendo probablemente la escasa entidad de ambos temas, añadió: “Pero no tenemos [en el TSJ] una unidad de formación normativa”<sup>216</sup>.

De otro lado, el magistrado Huarachi, del Tribunal Agroambiental, a quien también se le preguntó por la situación de conjunto, ofreció elementos de un balance más personal:

Estoy medio decepcionado. Sí valió la pena porque antes se tenía una élite que incluso dejaba los cargos en herencia a los parientes. Nos han visto como usurpadores; nos decían que éramos “azules”, afines al partido de gobierno. Pero han aflorado intereses personales y grupales. Hay una confrontación permanente [en el Tribunal Agroambiental]. (...) Me decepciona tanta corrupción. Me dieron golpe de estado cuatro miembros de la sala —que no sumaban dos tercios— con el respaldo del Ministerio de Justicia<sup>217</sup>.

No obstante, dos de los entrevistados consideraron que hacer un balance es prematuro. Así lo sostuvo un alto funcionario gubernamental: “El tiempo transcurrido es demasiado corto para evaluar

<sup>210</sup> Entrevista, La Paz, 3.6.14.

<sup>211</sup> Choque Cruz, W. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

<sup>212</sup> Zolá, W. Entrevista, Sucre, 12.6.14.

<sup>213</sup> Córdor, E. Entrevista, Sucre, 8.6.14.

<sup>214</sup> Gómez, A. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

<sup>215</sup> Campero, I. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

<sup>216</sup> Hurtado, G. Entrevista, Sucre, 10.6.14.

<sup>217</sup> Huarachi, B. Entrevista, Sucre, 10.6.14.

resultados”<sup>218</sup>. Con él concordó un consultor independiente: “Una experiencia de elección no es suficiente. Si cambian las condiciones políticas, luego de las elecciones de [octubre de] 2014, la elección popular de magistrados podría funcionar de otra manera”<sup>219</sup>.

## 5.2 De las críticas al pedido de revocación del mandato

Instalado el debate en 2014, a partir de las declaraciones de autoridades del gobierno, la presidenta del Consejo de la Magistratura pidió respeto en un boletín de prensa emitido días después de las declaraciones de la nueva ministra de Justicia: “nos merecemos respeto como autoridades judiciales electas por el pueblo boliviano, que ha confiado en un proceso de cambio”<sup>220</sup>. El magistrado del Tribunal Constitucional, Gualberto Cusi, comentó las críticas de la ministra de Justicia atribuyéndoles el propósito de ocultar los problemas “graves” de la justicia y añadió: “es como lavarse las manos, lo mismo podría decir que los bolivianos y bolivianas nos hemos equivocado al elegir de presidente a Evo Morales”<sup>221</sup>.

Poco después, el propio presidente Morales asumió, en febrero de 2014, las críticas adelantadas por el vicepresidente y las ministras, a partir de su propio diagnóstico del problema: “Traté de entender por qué tiene mala imagen la justicia boliviana y llegué a la siguiente conclusión: la retardación y la corrupción son el cáncer de la justicia boliviana”. Al abordar el tema de la elección judicial, el presidente alegó haber confiado en que la llegada de indígenas a las cúpulas de las instituciones judiciales conllevaría una transformación: “Creo que en vano incorporamos poncho, pollera y sombreros porque no cambia nada, esa es mi pequeña evaluación”. Por último, identificó el ámbito de la solución: “Siento que no depende de (la) infraestructura, depende de la mentalidad de los operadores de la justicia boliviana”<sup>222</sup>.

Al mes siguiente de que el presidente Morales se hubiera referido a la falta de cambios en la justicia y cuestionara la elección judicial, el informe periódico de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se refirió al asunto, anteponiendo una referencia imprecisa a los cambios adoptados por las autoridades elegidas:

si bien las autoridades judiciales elegidas en 2011 han adoptado numerosas e importantes medidas, estas aún no han podido revertir la profunda crisis en la administración de justicia, caracterizada por problemas estructurales tales como la corrupción, los retrasos, la insuficiente cobertura de servicios judiciales en el país y el acceso limitado a la justicia por parte de los sectores más vulnerables. Estos problemas, entre otros, generan un preocupante rezago judicial y, en última instancia, impunidad. (...) La insuficiente cobertura del sistema judicial penal es crítica. Únicamente el 23% de los municipios cuentan con un fiscal, sólo hay 69 defensores públicos en todo el país (...) <sup>223</sup>.

<sup>218</sup> Chivi, I. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>219</sup> Borth, C. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>220</sup> *La Razón* (2014, 28 de enero). Magistratura exige respeto de la nueva Ministra de Justicia. Recuperado de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/seguridad\\_nacional/Magistratura-exige-respeto-Ministra-Justicia\\_0\\_1988201196.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/seguridad_nacional/Magistratura-exige-respeto-Ministra-Justicia_0_1988201196.html)

<sup>221</sup> *Correo del Sur.com* (2014, 28 de enero). Judiciales piden respeto y coordinación a Ministra. Recuperado de <http://www.correodelsur.com/2014/01/28/9.php>

<sup>222</sup> *La Razón* (2014, 11 de febrero). Evo Morales: “En vano incorporamos poncho, pollera y sombreros (a la Justicia) porque no cambia nada”. Recuperado de [http://www.la-razon.com/nacional/Presidente-incorporamos-pollera-sobreros-Justicia\\_0\\_1996600397.html](http://www.la-razon.com/nacional/Presidente-incorporamos-pollera-sobreros-Justicia_0_1996600397.html)

<sup>223</sup> Consejo de Derechos Humanos (2014, 3 de marzo). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, A/HRC/25/19/Add.2, párr. 45, 47. 25° periodo de sesiones.

El 7 de marzo de 2014, el Colegio de Abogados de Chuquisaca dio a conocer un pronunciamiento en el que se admitió: “Es innegable que el sistema judicial se ha visto afectado por una diversidad de problemas que han incidido negativamente en su funcionamiento y su credibilidad frente a la sociedad”, al tiempo que se consideró “evidente que a partir de la elección de magistrados esta crisis ha llegado a niveles inaceptables, como nunca en la historia de nuestro país, denigrando al extremo la administración de justicia”. El planteamiento sostuvo:

Consideramos que en buena parte, el punto álgido de la crisis actual tiene su origen en el sistema de preselección, selección y elección de sus altas autoridades, el mismo que es inadecuado y ajeno a la naturaleza del Órgano Judicial, y que no obstante haberse presentado como una modalidad innovadora y prometedora —incluso para ser exportada fuera de nuestras fronteras—, culminó con un marcado rechazo del electorado en las urnas (abstención y votos blancos), hecho que ha deslegitimado el mandato de los actuales magistrados, y pese a que el Gobierno en principio se negó a admitir el fracaso de esta transición, los hechos que se han presentado recientemente han sido tan fehacientes y burdos que el propio presidente y autoridades del legislativo, se han sumado a la mayoría de sectores sociales inconformes. (...)

El influjo político que se permitió en la preselección de los postulantes a magistrados, por la Asamblea Legislativa Plurinacional, con criterios que no se ciñeron a los aspectos eminentemente meritocráticos, derivó en la preselección de profesionales que no cumplían mínimamente los requisitos para ocupar los más altos cargos del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional, ni el nivel de capacidad y alta preparación académica, y tampoco se tomó en cuenta la honestidad y formación en valores y principios que debe demostrar todo administrador de justicia.

Desde una postura progubernamental se admitió, a estas alturas del debate, la gravedad de la situación —“una crisis que evidencia ser de decadencia e incertidumbre colectiva”—, antes de abordar la pregunta política: “¿es la elección de autoridades judiciales mediante voto popular la causa objetiva de esta crisis de decadencia por la que atraviesa, de manera profunda y recurrente, nuestro Órgano Judicial?”. Así formulada la cuestión, la respuesta pudo absolver de responsabilidad a quienes incorporaron el mecanismo de elección y, en ese momento de la discusión, dejar fuera de cuestionamiento también a los magistrados elegidos:

La elección popular no es por sí misma una fórmula mágica que vaya a generar transformaciones inmediatamente. En todo caso, si alguien creyó que esta resolvería por sí misma la profunda crisis que arrastra el Órgano Judicial desde su nacimiento, simplemente, estaba equivocado. Suponer que el cambio en la “forma” de elegir a las máximas autoridades podría resolver los problemas de “fondo” en este importante órgano de administración de justicia es un error de cálculo político, más no constitucional. En ese sentido, no es correcto juzgar a los actuales magistrados como directos responsables de la actual crisis del Órgano Judicial (...)

Un proceso legítimamente establecido por la Constitución y denunciado, no por inconstitucional, sino por cuestionamientos en el proceso de preselección de candidaturas y en la supuesta falta de legitimidad obtenida de los resultados de la primera elección judicial en Bolivia, es una exageración llevada a la parodia. Esta crisis no es reciente y tampoco los argumentos. Pero sí los tiempos, los actores y el proceso de cambios y transformaciones que nos afectan a todos. Por tanto, es indispensable, casi vital, asumir el desafío de los nuevos tiempos y generar las condiciones para proyectar nuevas salidas, nuevas respuestas ante viejos problemas, ante recurrentes males<sup>224</sup>.

<sup>224</sup> Flores Mamani, A. N. La crisis institucional y la designación de magistrados. *La Razón. La Gaceta Jurídica* (2014, 25 de marzo). Recuperado de [http://www.la-razon.com/suplementos/la\\_gaceta\\_juridica/crisis-institucional-designacion-magistrados-gaceta\\_0\\_2021197963.html#UzRwmvedCVw.blogger](http://www.la-razon.com/suplementos/la_gaceta_juridica/crisis-institucional-designacion-magistrados-gaceta_0_2021197963.html#UzRwmvedCVw.blogger)

Pero, al parecer, el gobierno del presidente Morales tenía puesta la mira en otra dirección. El ministro de Gobierno, Carlos Romero, reiteró la gravedad de la situación en abril de 2014: “es el peor problema que arrastramos en toda la historia de este país, yo creo que es el peor momento del sistema judicial en Bolivia”<sup>225</sup>. Antes de que terminara ese mes, el presidente mismo insistió: “Creo y siento personalmente que el pueblo boliviano va cansándose de sus autoridades del Órgano Judicial (...) el pueblo está decepcionado”<sup>226</sup> y —no obstante que, hasta el 19 de febrero de 2014, en el Comité de Ministerio Público de la Cámara de Diputados, existían tres denuncias contra magistrados del TCP, tres contra magistrados del TSJ, seis contra magistrados del TA y tres contra miembros del Consejo de la Magistratura<sup>227</sup>— planteó una idea nueva en el debate, que tres meses después habría de tener aplicación práctica: “La Asamblea (Legislativa Plurinacional) profundamente debería evaluar a quienes han escogido para someter al voto del pueblo boliviano”<sup>228</sup>.

En junio, el presidente volvió a traer el tema a la atención pública al decir: “No sé si es el término exacto (pero) nos hemos estancado en la justicia” y en seguida adelantar otra propuesta: “quiero plantearles, hay que hacer una profunda revolución en la justicia boliviana (...) pero va a ser con el pueblo organizado sobre ciertas políticas y programas mediante referéndums. El pueblo decide con su voto para esta revolución en la justicia boliviana”. La propuesta fue inmediatamente secundada por Julio Salazar, jefe de bancada del Movimiento Al Socialismo (MAS) en la Cámara de Senadores, quien invocó el principio de la revocación de mandato establecido en el parágrafo I del artículo 25 de la Ley de Régimen Electoral como “el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano” y que permite que el electorado pueda “destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el periodo de su mandato”. No obstante, dado que el parágrafo II del mismo artículo dispone que el mecanismo revocatorio “No procede respecto de las autoridades del Órgano Judicial ni del Tribunal Constitucional Plurinacional”, varios entrevistados por los medios de comunicación admitieron que se requeriría un cambio legal<sup>229</sup>.

Entre las reacciones a las declaraciones presidenciales, la de la presidenta del Consejo de la Magistratura consistió en señalar que si “la justicia se ha estancado, es porque tampoco hubo acompañamiento del Ejecutivo ni del Legislativo en los esperados cambios”. Ese señalamiento concuerda con el de quien, luego de indicar que “en la gestión 2013, el presupuesto programado del Sector Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Justicia) (...) es apenas el 0.36% del Presupuesto General de la Nación” (pp. 13-14), ha sostenido que “La justicia no ha sido (y no es) una prioridad para el actual gobierno”<sup>230</sup>.

Por otra parte, Silvia Salame, ex presidenta del Tribunal Constitucional y presidenta del Colegio de Abogados de Chuquisaca, al reaccionar contra la propuesta presidencial del referéndum revocatorio,

<sup>225</sup> *Erbol digital* (2014, 15 de abril). Romero: Sistema judicial asalta a la gente en tribunales. Recuperado de [http://erbol.com.bo/noticia/seguridad/15042014/romero\\_sistema\\_judicial\\_asalta\\_la\\_gente\\_en\\_tribunales](http://erbol.com.bo/noticia/seguridad/15042014/romero_sistema_judicial_asalta_la_gente_en_tribunales)

<sup>226</sup> *Página 7* (2014, 29 de abril). Evo posesiona a Iván Lima como nuevo magistrado del TSJ. Recuperado de [www.paginasiete.bo/sociedad/2014/4/29/posesiona-ivan-lima-como-nuevo-magistrado-20172.html](http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/4/29/posesiona-ivan-lima-como-nuevo-magistrado-20172.html)

<sup>227</sup> Base de Datos del Comité de Ministerio Público de la Cámara de Diputados. Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, p. 14.

<sup>228</sup> *La Razón* (2014, 28 de abril). Evo posesiona a Iván Lima como magistrado suplente del TSJ y pide a Asamblea fiscalizar a autoridades judiciales elegidas en 2011. Recuperado de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad\\_nacional/Evo-Ivan-Lima-TSJ-Asamblea\\_0\\_2042195845.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/Evo-Ivan-Lima-TSJ-Asamblea_0_2042195845.html)

<sup>229</sup> Correo del Sur (2014, 29 de junio). Evo propone referéndum judicial. Recuperado de <http://www.correodelsur.com/2014/06/29/18.php>

<sup>230</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, pp. 13-14, 20.

acusó al Gobierno de pretender un golpe al Órgano Judicial y Constitucional contraviniendo a la Constitución Política del Estado que protege la inamovilidad de los jueces y establece cómo se puede quitar el mandato de una alta autoridad judicial y constitucional. “Como (Evo) consiguió que lo reelijan, ahora ya no les sirve, quiere otra gente servil y que no sea respondona”, señaló Salame<sup>231</sup>.

Cuando se preguntó a los entrevistados para este informe por el señalamiento del presidente Morales de las elecciones judiciales como un error, la senadora Soriano interpretó: “Ha sido un lapsus ante la decepción” y agregó: “Su idea era romper la dedocracia. ¡Cómo podemos arrepentirnos de un proceso de democratización inclusivo!”<sup>232</sup>. Dos magistrados elegidos explicaron la postura de Morales por el entorno presidencial. “Hay intelectuales alrededor del presidente que no le dan la visión sobre la justicia. El error está en cómo ven al Órgano Judicial”, replicó un integrante del Consejo de la Magistratura<sup>233</sup>. El magistrado del Tribunal Agroambiental que fue entrevistado formuló un comentario similar: “La información no llega a Evo. Yo no tengo acceso al presidente; me he parado en su puerta, le he escrito cartas y me manda a la ministra de Justicia”<sup>234</sup>. En cambio, un tercer magistrado, del Tribunal Constitucional, descalificó al presidente Morales: “Evo nunca entendió. Ha sido parte del sindicalismo, que es parte de la modernidad. Él nunca vivió lo originario”<sup>235</sup>.

En todo caso, desplazado el debate al referéndum de revocación planteado desde el gobierno, el procurador general del Estado, Héctor Arce —quien, según varios entrevistados para el presente informe, desde su función como parlamentario tuvo un papel central en el proceso de designación de candidatos para las elecciones judiciales<sup>236</sup>— de inmediato respaldó y amplió la propuesta presidencial: “Ante la tremenda crisis de la justicia vale la palabra, no sólo un referéndum revocatorio, sino un referéndum para ver qué se va a hacer con la justicia en Bolivia”<sup>237</sup>.

Mientras diversos participantes se sumaban a la discusión del tema<sup>238</sup>, algunos magistrados manifestaron aceptación de la propuesta. El presidente del Tribunal Agroambiental, Lucio Fuentes, afirmó: “Si el Legislativo aprueba o reforma, si saca una nueva ley, estamos para someternos, no hay ningún problema al respecto porque, al final, de lo que se trata es de mejorar el sistema judicial boliviano”. Asimismo, la magistrada del Tribunal Supremo de Justicia Maritza Suntura adelantó: “si el pueblo boliviano considera que los magistrados debemos irnos tendríamos que hacerlo, esto si es que se incorpora el referendo en la norma, yo no voy a decir no porque el pueblo es sabio”<sup>239</sup>. Algo similar, pero con un matiz propio, fue declarado por la presidenta del Consejo de la Magistratura, Cristina Mamani: “si el pueblo en algún momento te dice que tienes que irte (pues) que planteen una (consulta) revocatoria de acuerdo con un

<sup>231</sup> *Correo del Sur* (2014, 30 de junio). Propuesta de referendos judiciales genera debate. Recuperado de <http://www.correodelsur.com/2014/06/30/11.php>

<sup>232</sup> Soriano, S. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>233</sup> Choque Cruz, W. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

<sup>234</sup> Huarachi, B. Entrevista, Sucre, 10.6.14.

<sup>235</sup> Cusi, G. Entrevista, Sucre, 11.6.14.

<sup>236</sup> Según varios entrevistados, Héctor Arce conserva un rol decisivo en asuntos judiciales. Un entrevistado llevó este señalamiento hasta sostener que el bufete del Procurador general es hoy “el dueño del Órgano Judicial” (Borth, C. Entrevista, 6.6.14). Como se ha indicado en la Introducción de este informe, durante el trabajo de campo realizado en Bolivia Héctor Arce no aceptó ser entrevistado.

<sup>237</sup> *Los Tiempos* (2014, 4 de agosto). Apoyan revocatorio para autoridades judiciales. Recuperado de [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140701/apoyan-revocatorio-para-autoridades-judiciales-\\_264932\\_580254.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140701/apoyan-revocatorio-para-autoridades-judiciales-_264932_580254.html)

<sup>238</sup> Véase, por ejemplo, *La Razón* (2014, 7 de julio). Revocatoria. Recuperado de [http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/Revocatoria\\_0\\_2084191582.html](http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/Revocatoria_0_2084191582.html)

<sup>239</sup> *La Razón* (2014, 1 de julio). Magistrados electos se abren a un referendo revocatorio. Recuperado de [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Justicia-magistrados-electos-abren-referendo-revocatorio\\_0\\_2080591970.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Justicia-magistrados-electos-abren-referendo-revocatorio_0_2080591970.html)

procedimiento, yo no tengo ningún problema y mis colegas tampoco. Pero el pueblo no está pidiendo (en este momento) la renuncia de las autoridades y el día que lo hagan se hará el análisis”<sup>240</sup>.

Unos días después, la misma autoridad encaró el señalamiento acerca de la falta de cambios en la justicia: “Nos han dicho: ahí están las autoridades electas, están peor que antes. Creo que no” y, a continuación se planteó una pregunta central:

¿Por qué no cambió la justicia? Porque sólo se cambió a las cabezas del Órgano. Cuando dijeron, pollera y ponchos no sirven, no es que no sirvan, sino ¿cuántos que están ahí son indígenas? Los indígenas somos tres o cuatro. No somos muchos. Fue el Presidente quien dijo “en vano incorporamos poncho, pollera y sombrero, porque no cambia nada...”. Está bien, pero no es así; que no sirvan. (...) Es que no hay acompañamiento estructural, porque no hubo una revolución, como se dio en el Ecuador, por ejemplo. Con voluntad política en el Ecuador se cambió a un 50% del personal. (...) Estamos trabajando con los que tenemos. Si hubiera normas, habría cambios, cambiaríamos a todas las autoridades, quizá apostar por gente joven<sup>241</sup>.

Paralelamente, el presidente Morales incidió nuevamente en demandar una “revolución judicial”, pero especificó su crítica, haciendo mención de decisiones contrarias al gobierno. Con ocasión de una reunión internacional organizada por el Ministerio Público, el presidente impugnó algunas decisiones judiciales. En particular, cuestionó un fallo del Tribunal Constitucional “que declaró inconstitucional la medida de cierre de locales” que omiten emitir facturas: “Morales acusó a ‘algunos magistrados’ que hacen gran daño económico al Estado”<sup>242</sup>. A fines de julio, la ministra de Justicia, Sandra Gutiérrez, confirmó que en el gobierno se analizaba el asunto del referendo de revocación de mandato a las autoridades judiciales elegidas: “No será una situación unilateral, el Gobierno no actuará a dedazo, ni arbitrariamente, será el pueblo quien decida si estas autoridades judiciales se tienen que ir o se quedan”<sup>243</sup>.

Cuando se preguntó a los magistrados elegidos que fueron entrevistados cómo interpretaban los pasos que había dado el gobierno en este tema, tres de ellos dijeron creer que existía, de una parte, una explicación y, de otra, un plan en gestación<sup>244</sup>. “¿Por qué dicen que la justicia no cambia?”, se preguntó el magistrado Hurtado, del Tribunal Supremo, y respondió: “Es una prueba del efecto del voto: ahora [en el TSJ] no se le contesta al diputado o al senador que antes pedía una decisión favorable”. Más adelante, agregó: “Están buscando un chivo expiatorio. (...) Cuando uno no sirve a los intereses, le ven defectos”. El magistrado Cusi, en el Tribunal Constitucional, respondió: “Muchas de las autoridades no están claras en sus ideas. Como las cosas no van bien, quieren desprestigiarnos. Los críticos no le gustan al gobierno”. El magistrado Huarachi, en el Tribunal Agroambiental, anticipó el propósito gubernamental de volver al mecanismo de elección por el congreso: “Quieren volver a lo de antes porque se sienten dueños del poder. Después de [las elecciones de] octubre habrá cambios. Estoy informado de que se va a hacer una ley de acortamiento del mandato. No pasamos a 2015”. El magistrado Cusi anticipó: “No vería con sorpresa que nos intervengan” y el magistrado Hurtado imaginó formas concretas de intervención: “Pueden

<sup>240</sup> *La Razón* (2014, 2 de julio). MAS debate un referendo revocatorio para magistrados. Recuperado de [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/debate-referendo-revocatorio-magistrados\\_0\\_2081191896.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/debate-referendo-revocatorio-magistrados_0_2081191896.html)

<sup>241</sup> *Página Siete* (2014, 20 de julio). ¿Por qué no cambió la justicia? Porque sólo se cambió las cabezas. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/7/20/por-cambio-justicia-porque-solo-cambio-cabezas-27227.html>

<sup>242</sup> *Los Tiempos* (2014, 20 de julio). Evo pide “revolución judicial” y “antes que el pueblo reaccione”. Recuperado de [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140722/evo-pide-%E2%80%9Crevolucion-judicial%E2%80%9D-y-%E2%80%9Cantes-que-el-pueblo-reaccione-267459\\_586568.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140722/evo-pide-%E2%80%9Crevolucion-judicial%E2%80%9D-y-%E2%80%9Cantes-que-el-pueblo-reaccione-267459_586568.html)

<sup>243</sup> *El Deber.com.bo* (2014, 30 de julio). Crisis judicial aviva la polémica sobre la reelección de Evo Morales. Recuperado de <http://www.eldeber.com.bo/nota.php?id=140729235305>

<sup>244</sup> Hurtado, G. Entrevista, Sucre, 10.6.14; Huarachi, B. Entrevista, Sucre, 10.6.14; Gualberto Cusi, Entrevista, Sucre, 11.6.14.

acortarnos el mandato o traer diez mil personas a pedir la renuncia”. El proyecto de ir a la elección por el congreso fue adjudicado, por un alto funcionario gubernamental entrevistado en junio, a “un sector en el gobierno” que “cree que hay que volver al viejo sistema; no dar presupuesto al PJ es una manera de hacer caer el sistema de elección. Ellos quieren controlar”<sup>245</sup>.

El 28 de julio, la Asamblea Legislativa Plurinacional acordó —en concordancia con el pedido formulado en abril por el presidente Morales— abrir un juicio de responsabilidades a las magistradas del Tribunal Constitucional Soraide Cháñez y Ligia Velásquez, debido a la postura que ambas adoptaron en un caso resuelto por el Tribunal; como consecuencia, fueron suspendidas del ejercicio del cargo. El vicepresidente de la República, Álvaro García Linera, justificó la decisión de la Asamblea: “El Tribunal no ha emitido una sentencia sobre la ley [de Notariado], pero la paralizó y eso es una locura, eso es poner la legalidad de cabeza, por lo tanto a los responsables de esa ilegalidad que hace daño al Estado y a los ciudadanos, hay que enjuiciarlos porque eso manda la Constitución”. En cambio, una de las magistradas suspendidas, “[Soraide] Cháñez denunció que la suspensión de ella y de Velásquez es una estrategia del oficialismo para asumir el control del TCP [Tribunal Constitucional Plurinacional] a fin de impulsar cambios en la Constitución para revocar a las autoridades judiciales elegidas por el voto popular e impulsar la reelección indefinida del presidente Evo Morales”<sup>246</sup>. Por su parte, García Linera sostuvo que las magistradas procesadas “atentaron contra la población y el Estado, por lo que dijo que espera que el Senado, como tribunal de sentencia en este proceso, emita una condena ‘fuerte’”, calificó la actuación de ellas como “aberración” y “Demandó además al TCP enmendar la decisión de las magistradas procesadas”<sup>247</sup>.

Al final de julio —término del periodo examinado en este informe—, Héctor Arce, procurador general del Estado, ahondó las críticas a la elección judicial: “cuando uno ve los resultados, cuando uno ve esas pugnas internas en la justicia, cuando uno ve que los nombramientos de jueces se filtran y aparecen negociándose los nombramientos, a veces uno se pregunta y dice: parece que esta situación no funciona”. Según la información publicada, el alto funcionario señaló a “autoridades judiciales que quieren evadir la justicia con problemas de salud, aludiendo al magistrado Gualberto Cusi quien permanece hospitalizado [debido a padecer tuberculosis]”, y siempre en mención tácita de este magistrado, añadió: “cuando uno ve a magistrados que dicen que van a leer la suerte y el destino de un fallo en la coca”, sólo queda decir que “ojalá el pueblo no se haya equivocado pero obviamente el indicativo no es para nada alentador”. Al referirse al caso de las magistradas procesadas y suspendidas, Arce consideró que el daño que han causado las magistradas suspendidas del Tribunal Constitucional es “irreversible”<sup>248</sup>.

De este modo, en algo más de medio año, el gobierno fue desarrollando su cuestionamiento a las autoridades judiciales elegidas en octubre de 2011. Diversas figuras participaron en ese proceso y aportaron en cada fase, desde la formulación del cargo por “la falta de cambios” y la admisión de un “error” al haberse recurrido a la elección popular, hasta el planteamiento de una “revolución” en la justicia que debería pasar por la revocación de los mandatos de aquéllos que fueron elegidos. Sin duda, en ese proceso, el presidente Evo Morales tuvo el papel de mayor protagonismo. Paradójicamente, las críticas que desde posiciones críticas u opositoras se habían formulado contra las elecciones judiciales y los magistrados

<sup>245</sup> Chivi, I. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>246</sup> *El Deber.com.bo* (2014, 30 de julio). Juezas creen que el proceso es político; el Gobierno lo niega. Recuperado de <http://www.eldeber.com.bo/Pais/juezas-creen-que-el-proceso-es-politicoel-gobierno-lo-niega-/140729234856>

<sup>247</sup> *La Razón* (2014, 30 de julio). García Linera espera “sentencia fuerte” contra magistradas suspendidas y pide al TCP enmendar su error. Recuperado de [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Vicepresidente-magistradas-suspendidas-TCP-resolucion\\_0\\_2097990253.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Vicepresidente-magistradas-suspendidas-TCP-resolucion_0_2097990253.html)

<sup>248</sup> *Los Tiempos* (2014, 1 de agosto). Procurador admite que elección de magistrados por voto no funciona. Recuperado de [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140801/procurador-admite-que-eleccion-de-magistrados-por-voto-no\\_268636\\_589276.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140801/procurador-admite-que-eleccion-de-magistrados-por-voto-no_268636_589276.html)



elegidos fueron aprovechadas para dar el giro en la postura gubernamental sobre el tema y, al ser asumido oficialmente su contenido, de algún modo quedaron absorbidas por los nuevos objetivos oficiales.

### 5.3 ¿Qué hacer con la elección judicial?

A lo largo de los tres últimos años, diversas propuestas han sido formuladas para encarar de otra manera el asunto de los más altos cargos en el sistema de justicia. Apenas producida la elección de octubre de 2011, el Observatorio Ciudadano que monitoreó ese proceso formuló algunas recomendaciones para mejorar el procedimiento, que no requerían modificaciones legales. Entre esas proposiciones se incluyó la de que el primer paso de la preselección de candidatos, la “revisión de los documentos presentados por los postulantes debiera realizarse en una instancia técnica”. El propio Observatorio planteó que

la difusión pública del informe de evaluación presentado por cada una de las dos comisiones (...) debería contener la información necesaria (formación académica, producción intelectual, docencia universitaria, experiencia, especificar si fue autoridad indígena originaria campesina y algunos criterios sobre la entrevista) a objeto de dar condiciones para el voto informado de los asambleístas.

Además, el Observatorio sugirió “desarrollar otras iniciativas o metodologías (ejemplo: debates, foros, etc.) que permitan a los ciudadanos conocer masivamente no sólo los datos que hacen a los candidatos sino sobre todo sus méritos, deméritos, publicaciones, trayectoria, criterios y pensamiento sobre distintas temáticas”<sup>249</sup>.

En marzo de 2014 —mientras el gobierno se hallaba desarrollando su propuesta que en julio habría de desembocar en la “revolución en la justicia” mediando un referéndum revocatorio de los actuales magistrados<sup>250</sup>— el Colegio de Abogados de Chuquisaca concluyó el “Pronunciamiento” antes citado con varias propuestas, unas “de aplicación inmediata” y otras “de aplicación a largo plazo”. Entre las primeras, planteó:

- Renuncia las autoridades judiciales electas; por lo acontecido y apelando a la dignidad personal y sentido de responsabilidad de las autoridades electas del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, les exhortamos a presentar renuncia a sus cargos.

- Renovación del Sistema Judicial; ante la acefalía, se procedería a la renovación inmediata, garantizando que la nueva preselección de magistrados se realice por una comisión de notables conformada por representantes de las Universidades Públicas, Academias de Derecho reconocidas y Colegios de Abogados.

Si bien no es una solución definitiva, constituye una medida preventiva para evitar la debacle inminente del sistema judicial, que de otro modo, ocasionaría una grave crisis de Estado, y también representa el primer paso para lograr el cambio que tanto anhela el pueblo boliviano.

Entre las “propuestas de aplicación a largo plazo”, el Colegio proyectó “Reformar la forma de elección de autoridades judiciales en la Constitución Política del Estado”.

<sup>249</sup> Observatorio Ciudadano de Medios, Elección de autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional (s/f). *Memoria final*. Bolivia Transparente, p. 60.

<sup>250</sup> Concluido el periodo de recojo de información para el presente informe, la ministra de Justicia, Sandra Gutiérrez, confirmó en agosto de 2014 que en el Poder Ejecutivo se trabajaba en “un plan que tenemos [y] ya una vez que tengamos completo y definido vamos a dar a conocer. Estamos viendo el revocatorio, una vez que tengamos el lineamiento jurídico vamos a dar a conocer” (*Erbol.com.bo* (2014, 12 de agosto). Gobierno prepara el revocatorio de los magistrados del Órgano Judicial. Recuperado de <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0812/noticias.php?id=135824>)



En fecha más reciente, un analista sumamente crítico de la actuación gubernamental en el ámbito del sistema de justicia ha incorporado el planteamiento de la revocación del mandato de las autoridades judiciales dentro de una propuesta mayor que, tácitamente, se apoya en el consenso político existente sobre el tema, pero deja de resolver el asunto constitucional:

Las máximas autoridades judiciales podrían facilitar la puesta en práctica del Plan de Regeneración e Institucionalización, presentando renuncia de sus cargos. Si no lo hacen, la Asamblea Legislativa debería determinar la revocatoria de mandato de los miembros del Órgano Judicial, del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura. Esto lo puede hacer, mediante una ley interpretativa del artículo 195 de la Constitución, que faculta al Consejo de la Magistratura, promover la revocatoria de mandato de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental por faltas gravísima en el ejercicio de sus funciones. La renuncia o revocatoria de las autoridades superiores de justicia, sería seguida de la recomposición de los órganos judiciales, a través de un acto de elección de la Asamblea Legislativa, sustentada en el voto consensuado de todas las fuerzas parlamentarias, y como parte del acuerdo político para encarar la crisis de la justicia<sup>251</sup>.

En cambio, varios de nuestros entrevistados sugirieron cambios que, sin modificar las disposiciones constitucionales sobre elección de autoridades judiciales, podrían mejorar la calidad del proceso. “Hay que ajustar el reglamento de pre-selección para darle carácter meritocrático”, apuntó un alto funcionario gubernamental<sup>252</sup>. Un ex parlamentario que siguió de cerca el proceso de 2011 sugirió: “El listado seleccionado por una comisión idónea sería aprobado por el parlamento, que lo sometería a consulta popular”<sup>253</sup>. El presidente del Colegio de Abogados de La Paz concordó: “La idea de elegir no era mala. La selección es el punto. La deben hacer las universidades y los colegios de abogados”<sup>254</sup>.

En declaraciones ofrecidas públicamente al terminar el periodo comprendido en este informe, el vicepresidente Álvaro García Linera adelantó que “en el debate de mejoras están ‘medidas de emergencia’ como ajustes en el procedimiento constitucional o correcciones en la forma de selecciones o preselección de candidatos”<sup>255</sup>.

Preguntado por los cambios en el proceso que consideraría deseables, el funcionario que estuvo a cargo de la organización de la elección judicial se planteó: “Habría que ver si se necesita sólo cambios operativos o también legales” y luego señaló dos cambios deseables: “Se debe buscar [en los candidatos] el equilibrio entre lo académico y lo representativo. El debate es necesario para saber qué se propone; que los candidatos puedan explicarse en público”, y se preguntó: “¿Podrían hacer campaña con determinadas adhesiones?”<sup>256</sup>.

Por último, otro entrevistado sostuvo: “El problema no está en elegir” y ofreció en seguida una alternativa distinta a la incorporada en la Constitución: “Se podría haber elegido a los jueces de primera instancia. Pensar en las cúpulas es pensar en términos monárquicos, en jueces superiores y jueces inferiores”<sup>257</sup>.

De estos y de otros comentarios y observaciones, puede esbozarse tres escenarios posibles, según el nivel normativo de los cambios a ser introducidos. El primero es el más sencillo y corresponde a modi-

<sup>251</sup> Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere* (documento borrador). Fundación Pazos Kanki, p. 32.

<sup>252</sup> Chivi, I. Entrevista, La Paz, 6.6.14.

<sup>253</sup> De la Parra, A. Entrevista, La Paz, 5.6.14.

<sup>254</sup> Jiménez Sanjinés, R. Entrevista, 6.6.14.

<sup>255</sup> *La Razón* (2014, 30 de julio). García Linera espera “sentencia fuerte” contra magistradas suspendidas y pide al TCP enmendar su error. Recuperado de [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Vicepresidente-magistradas-suspendidas-TCP-resolucion\\_0\\_2097990253.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Vicepresidente-magistradas-suspendidas-TCP-resolucion_0_2097990253.html)

<sup>256</sup> Pinto, J. C. Entrevista, La Paz, 7.6.14.

<sup>257</sup> Imaña, R. Entrevista, La Paz, 4.6.14.

ficaciones del procedimiento, en la dirección planteada por el Observatorio Ciudadano de Medios, que lo mejoren sin cambiar el marco normativo; probablemente, el debate ha sobrepasado el punto en el que este tipo de cambios hubiera parecido satisfactorio o suficiente. El segundo escenario supone un cambio legal en el procedimiento, a fin de introducir en la fase de preselección —que está a cargo de la Asamblea Legislativa— un filtro académico-técnico que criba a los aspirantes espontáneamente presentados y, sometiéndolos a pruebas y exámenes, los califique según sus méritos. Este cambio supone, cuando menos, la sustitución del actual Reglamento interno de preselección, aprobado por la Asamblea. El tercer escenario implicaría el cambio normativo de mayor calado: una modificación constitucional destinada a modificar o sustituir el actual mecanismo de elección popular. En el apartado de Conclusiones y recomendaciones estos tres escenarios son objeto de alguna elaboración.

# Conclusiones y recomendaciones

---

“[R]esulta imprescindible que las altas cortes  
estén integradas por los profesionales más capaces e idóneos.  
La vía para garantizarlo es un proceso de selección transparente  
y basado en los méritos de quienes postulan.  
Esto es, no en sus vínculos con el gobierno u otros sectores de poder”.  
DPLF, *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes  
de carácter transparente y basada en los méritos.*

El 16 de octubre de 2011 se eligió en Bolivia, por votación popular, a los integrantes de las cúpulas de cuatro instituciones judiciales: el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Medioambiental, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Consejo de la Magistratura. La experiencia, única en el mundo, se planteó como una forma distinta de resolver los viejos dilemas y las muchas tensiones correspondientes al nombramiento de los jueces de altas cortes.

A casi tres años de esa elección, el presente informe ha intentado examinar la experiencia para extraer de ella el aprendizaje que puede ser de utilidad no sólo en el país sino en América Latina. En las conclusiones que en seguida se proponen y en las subsiguientes recomendaciones se resume lo esencial del ejercicio realizado.

## Conclusiones

1. Como en la mayoría de los países latinoamericanos, la historia de la designación de las altas cortes en Bolivia, en manos del poder político, no exhibe resultados satisfactorios para el sistema de justicia. Esto, tanto en razón de la insuficiente calidad profesional de una porción de los escogidos como la demostrada deficiencia de las altas cortes en términos de independencia con respecto a determinadas fuentes de poder.

2. La designación de jueces mediante votación popular es un método utilizado en algunos países, pero en ningún otro caso se ha usado para escoger a magistrados de las más altas cortes. La elección de autoridades judiciales fue introducida en Bolivia por la Constitución de 2009.

3. Las principales objeciones formuladas en Bolivia al proceso de elección popular de magistrados de altas cortes han girado en torno a la previa selección de candidatos realizada por el cuerpo legislativo. Acerca de esa preselección, las impugnaciones más frecuentes han señalado la ausencia de una evaluación técnica de méritos y el carácter predominantemente político del proceso.

4. Asimismo, en relación con el proceso electoral judicial, resultó cuestionada la serie de disposiciones encaminadas a distanciar el estilo de esta elección del que es propio de una campaña de competencia partidaria y a procurar que los candidatos tuvieran igual acceso a la ciudadanía. El conjunto de limitaciones y prohibiciones terminó por limitar severamente el conocimiento ciudadano del proceso y, en particular, de los candidatos, según han venido a reconocer diversos actores bolivianos.

5. En la votación misma, el porcentaje de abstención fue el usual en las elecciones generales de época reciente pero el porcentaje resultante de sumar votos nulos y en blanco rozó el sesenta por ciento de los votos emitidos. Sean cuales fueren las razones explicativas de ese porcentaje y, sin perjuicio de la legalidad de la elección —desde que la ley boliviana no considera al voto en blanco y al voto nulo como “votos válidos”—, tal resultado planteó un problema de legitimidad de los elegidos, que ha sido discutido una y otra vez a lo largo del debate de los tres últimos años.

6. El trabajo de los elegidos, durante dos años y medio de desempeño, no pudo ser suficientemente evaluado para este informe, debido a la carencia de trabajos de base que lo hayan analizado. En el nivel del conocimiento público, resaltan diversos conflictos y enfrentamientos internos producidos en las cúpulas de las instituciones del sistema de justicia, especialmente en los casos del Consejo de la Magistratura, del Tribunal Agroambiental y del Tribunal Constitucional Plurinacional. Tratándose del Consejo de la Magistratura se debe tomar nota de diversos cuestionamientos existentes y de la escasez de resultados que se puede constatar al examinar la propia documentación oficial. En el caso del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) existen determinadas objeciones a su falta de independencia, que se ilustra principalmente con la decisión adoptada por este cuerpo en 2013 en torno a la reelección presidencial. Pese a ello, el examen de algunas otras decisiones del TCP revela una actividad jurisprudencial que ha puesto claros límites al accionar de los órganos del Poder Ejecutivo.

7. Acerca de la independencia judicial, altas personalidades gubernamentales se han expresado de una manera que, cuando menos, resulta equívoca. Si de tales conceptos se desprendiera una línea de acción gubernamental que intentase controlar o manipular a los tribunales —como denuncian algunos críticos—, se estaría ante un riesgo no sólo para la independencia de los jueces —y su consiguiente imparcialidad— sino para el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza al régimen democrático.

8. Sobre la base de argumentos muy distintos, y en grados asimismo diversos, los principales actores del arco político boliviano manifiestan su insatisfacción con la elección de autoridades judiciales producida en 2011 y coinciden en la necesidad de introducir cambios significativos en la forma de designar a las cúpulas de las instituciones del sistema de justicia. La expresión “error” para referirse a la elección judicial, y la de “fracaso” para sus resultados, tienden a generalizarse en el debate público. Al tiempo de que las organizaciones sociales han tenido un papel secundario en ese debate, los participantes más activos coinciden en señalar la ausencia de cambios en la justicia durante los últimos tres años; además, desde el gobierno se pone énfasis en ciertas decisiones cuestionables y, desde los críticos, en la falta de independencia judicial.

9. Desde algunas posiciones, entre las que sobresalen las manifestadas por personalidades de gobierno, se sostiene que las autoridades judiciales elegidas en 2011 deberían ser cesadas en un plazo más corto que aquél para el cual fueron designadas. Las razones de esa posible medida son diversas y, de similar manera, las vías propuestas para adoptarla son diferentes y, en ciertos casos, de una juridicidad discutible.

10. De cara al futuro, a mediados de 2014 aparecían tres escenarios posibles, correspondientes a diferentes niveles normativos de los cambios a ser introducidos. El primero era el más sencillo, por referirse a modificaciones del procedimiento que lo mejoren sin cambiar el marco normativo; probablemente, el debate del tema había sobrepasado el punto en el que este tipo de cambios hubiera parecido satisfactorio o suficiente. El segundo escenario suponía un cambio legal en el procedimiento, a fin de introducir en la fase de preselección, actualmente a cargo de la Asamblea Legislativa, un filtro académico-técnico que criba a los aspirantes sometiéndolos a pruebas y exámenes, a fin de calificarlos según sus méritos. El tercer escenario implicaba el cambio normativo de mayor calado: una modificación constitucional destinada a modificar o sustituir el mecanismo de elección popular.

## Recomendaciones

1. Siendo la independencia judicial un elemento esencial para el funcionamiento de un régimen en el que se respeta el Estado de derecho, sería oportuno que el gobierno de Bolivia pusiera fin a afirmaciones e interpretaciones oscuras, confusas o ambiguas, provenientes de algunos de sus principales voceros, acerca de este principio cuya vigencia hace posible contar con jueces imparciales en una sociedad democrática.

2. Pese al amplio debate existente desde hace mucho sobre el tema, muchos expertos han coincidido en que no existe un sistema ideal para designar a los jueces. No obstante, conviene tener presentes ciertos criterios que encuentran su base tanto en las normas del derecho internacional como en la experiencia adquirida a lo largo de las últimas décadas, a partir de los diversos intentos de reformar la justicia que se han desarrollado en la región. Entre esos criterios destaca la necesidad de designar jueces sobre la base de sus méritos, demostrados en un proceso de selección transparente.

3. Más allá de quién designe a los jueces de los más altos cargos, los méritos de los aspirantes deben ser calificados de manera independiente por una instancia integrada por personas muy competentes y que gocen de un reconocimiento amplio. Hasta donde resulta posible, estas personas no deben representar intereses o sectores políticos. A tal efecto, en varios países de la región se ha optado por constituir consejos o comisiones encargadas de la preselección de candidatos.

4. Esa instancia autónoma, responsable del proceso de preselección, debe legitimarse socialmente mediante una actuación caracterizada por la objetividad y transparencia de los procedimientos. A tal efecto, resulta de la mayor importancia que:

- El perfil de magistrado sea clara y previamente establecido.
- Las reglas del proceso de selección y evaluación se encuentren antelada e inequívocamente definidas.
- La instancia responsable abra mecanismos de recepción de observaciones sobre los postulantes, las que deben ser investigadas.
- Se realicen audiencias públicas con los postulantes en las que se pueda evaluar efectivamente sus capacidades.
- La preselección procure reflejar, en la composición de las instituciones del sistema de justicia, la diversidad social del país.
- La entidad a cargo de la preselección motive su decisión final.

5. En cuanto a la idoneidad de los integrantes de altas cortes, parece de especial importancia identificar en los aspirantes:

- Independencia e imparcialidad, como características de su trayectoria profesional.
- Honorabilidad y una historia personal de conducta intachable.
- Conocimiento jurídico de un nivel y suficiencia mayores al promedio profesional.
- Compromiso demostrado con la protección de los derechos humanos, los intereses colectivos, los valores democráticos y la transparencia.

6. Finalmente, cuando corresponda decidir acerca del futuro de los actuales integrantes de la más alta jerarquía en las instituciones del sistema de justicia, no puede perderse de vista que, al tiempo de que se está ante un asunto altamente politizado y polarizador en Bolivia, debe procurarse el mayor esfuerzo en beneficio de la institucionalidad y la institucionalización. Este objetivo implica, entre otras exigencias, el respeto a las reglas establecidas, aunque se considere que los resultados de su vigencia no hayan sido

los mejores o los más deseables. Los magistrados elegidos en octubre de 2011 recibieron un mandato cuya duración se halla establecida en las normas vigentes. Salvo que mediase una renuncia, interrumpir ese mandato —por buenas que sean las intenciones que se hallen detrás de la medida de interrupción— conlleva mantener la falta de respeto a las normas que, como fenómeno más general, es uno de los componentes del imperfecto estado de la justicia en nuestros países.

# Anexo A

---

## Relación de entrevistados

### Magistrados elegidos\*:

Gualberto Cusi, magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional.  
 Gonzalo Hurtado, magistrado del Tribunal Supremo.  
 Bernardo Huarachi, magistrado del Tribunal Agroambiental.  
 Iván Lima, magistrado del Tribunal Supremo.  
 Cristina Mamani, presidenta del Consejo de la Magistratura.  
 Wilber Choque Cruz, consejero del Consejo de la Magistratura.

### Vocales y jueces:

Iván Campero, vocal del Tribunal departamental de La Paz.  
 Elena Lowenthal, vocal del Tribunal departamental de Chuquisaca.  
 Ramiro Sánchez Morales, vocal del Tribunal departamental de La Paz.  
 Jimena Mendizábal, jueza cautelar, Sucre.

### Abogados:

Raúl Jiménez Sanjinés, presidente del Colegio de Abogados de La Paz.  
 Armando Cardozo Saravia.  
 Carlos Dérpic.  
 Reynaldo Imaña.  
 Álvaro Melgarejo.  
 Arturo Yáñez.

### Funcionarios de ONG:

Sergio Ardaya (Bolivia Transparente).  
 Eddie Córdor (Comisión Andina de Juristas, Construir).  
 Alfonso Ferrufino (IDEA).  
 Armando de la Parra (FUNDAPPAC).  
 Susana Saavedra (Construir).  
 Moira Vargas (Construir).

### Funcionarios internacionales y consultores:

Carlos Borth.  
 Jennifer Guachalla (OADCH).

### Periodistas:

Guadalupe Cajjas.  
 Andrés Gómez, director de Radio Erbol.  
 Amalia Pando.  
 William Zolá, El Correo del Sur.

### Políticos y altos funcionarios:

Idon Chivi, director general de Estudios y Proyectos, Ministerio de Comunicación.  
 Juan Carlos Pinto, director nacional del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).  
 Sandra Soriano, senadora.  
 Lucio Valda Martínez, director departamental de la Procuraduría General del Estado, Chuquisaca.

---

\* La magistrada Neldy Virginia Andrade Martínez, del Tribunal Constitucional Plurinacional, no pudo ser entrevistada en Sucre pero remitió gentilmente un memorándum como respuesta a una pregunta específica que le fue formulada.

## Anexo B

### Publicaciones y textos consultados

- Alarcón Mondonio, C. (2008). Democracia y estado de derecho en el proyecto de nueva Constitución. En Bórrh, C. et al. (Eds.), *Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas* (pp. 135-219). La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
- Albarracín Sánchez, W. (2014, 2 de marzo). La crisis en el Órgano Judicial. *La Razón. Tiempo político* (p. E 12).
- Alsdorf, R. H. (2009, julio). Elecciones judiciales: una opinión personal. *Aportes*, 10, 15-17.
- Amnistía Internacional (2013). *Bolivia. Información para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 109 periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos (14 de octubre-1 de noviembre de 2013)*. Madrid.
- Bolivia Transparente (2011, octubre). *Elección judicial 2011: Construimos institucionalidad*. La Paz.
- Bolivia Transparente (s/f). *Observación ciudadana de las elecciones judiciales 2011. Memoria final*.
- Champagne, A. (2009, julio). La elección de jueces en los Estados Unidos. *Aportes*, 10, 12-14.
- Chivi Vargas, I. M. (Coord.) (2010). *Bolivia. Nueva Constitución política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 34. 28 de junio de 2007.
- CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre de 2009.
- CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/SerL/V/II., Doc. 5, 7 de marzo de 2011.
- CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 de diciembre de 2011.
- Comité de Derechos Humanos (2013, 14 de octubre-1 de noviembre). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia*. 109º periodo de sesiones.
- Consejo de Derechos Humanos (2012, 2 de febrero). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, A/HRC/19/21/Add.2*. 19º periodo de sesiones.
- Consejo de Derechos Humanos (2014, 3 de marzo). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, A/HRC/25/19/Add.2*. 25º periodo de sesiones.
- Consejo de la Magistratura (2013). *Memoria de gestión institucional 2013*.
- Defensoría del Pueblo (2013). *XV Informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional*. La Paz.
- Driscoll, A. & Nelson, M. J. (2012). The 2011 judicial elections in Bolivia. *Electoral Studies*, vol. 31, pp. 628-632.
- DPLF. *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*. Recuperado de [http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion\\_de\\_integrante\\_de\\_altas\\_cortes.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_de_integrante_de_altas_cortes.pdf)
- Enciclopedia histórica documental del proceso constituyente boliviano* (s/f). *Informes de comisiones*, tomo III, vol. 1. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Fundación Nueva Democracia. Reportes cronológicos periódicos sobre violaciones de derechos humanos ocurridos en Bolivia entre 2011 y 2013.



- Gamboa Rocabado, F. (2009). *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- García Linera, Á. (¿2011?). *El "oenegismo", enfermedad infantil del derechismo. (O cómo la "reconducción" del proceso de cambio es la restauración neoliberal)*. La Paz: Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Hammergren, L. (2009, julio). Selección de jueces por voto popular en América Latina: ¿Servirá el ejemplo de las elecciones estadounidenses? *Aportes*, 10, 18-19.
- Herrera Añez, W. (2013). *El estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*. Cochabamba: Kipus.
- Huber, G. A. & Gordon S. C. (2004, abril). Accountability and Coercion: Is Justice Blind when It Runs for Office?. *American Journal of Political Science*, vol. 48, Issue 2, 247-263.
- Kirkland & Ellis (s/f). *El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia*. ¿Washington, D.C.?: Due Process of Law Foundation.
- Observatorio Ciudadano de Medios (s/f). *Elección de autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional. Memoria final*, Bolivia Transparente.
- OEA (2011, 10 de noviembre). Misión de Observación Electoral en Bolivia, Informe verbal del jefe de Misión presidente Martín Torrijos, Washington D.C.
- Oporto, H. (s/f). *La justicia se nos muere (documento borrador)*. Fundación Pazos Kanki.
- Órgano Judicial de Bolivia. *Memoria institucional 2013*. Tribunal Departamental de Justicia de La Paz.
- Paredes Zárate, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.
- Pinto Quintanilla, J. C. (2011). *Bolivia: lecciones de una elección inédita*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Plá, A. (2013). El federalismo judicial en Suiza. En Gerpe Landina, M. y Cabellos Espiérrez, M. A. (Coords.). *Poder judicial y modelo de Estado* (pp. 63-86). Barcelona: Atelier Libros Jurídicos.
- Posse Molina, I. (2003). Elección de los jueces de la corte suprema por el voto directo del pueblo. *La ley*, tomo C.
- Quiroga T., J. A. (2014, 16 de abril). El colapso del sistema judicial, síntoma de la crisis del Estado corporativo. *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, 142. Recuperado de <http://www.nuevacronica.com/politica/el-colapso-del-sistema-judicial-sintoma-de-la-cri-sis-del-estado-corporativo/>.
- Rivera S., J. A. (2011, diciembre). *La democratización del sistema judicial del Estado*. Documento de discusión, Proyecto de Fortalecimiento Democrático. Cochabamba.
- Tribunal Supremo Electoral (s/f). *El ejercicio fundacional de la democracia intercultural. Informe de rendición de cuentas de la Gestión 2011 y Plan de Trabajo para la Gestión 2012*. La Paz.
- Veeduría ciudadana de observación al proceso de postulación y preselección de candidatos y candidatas a magistrados. Bolivia 2011*. Red Participación y justicia, 2011.
- Webster, P. D. Selection and Retention of Judges: Is there One "Best" Method? *Florida State University Law Review* (1995-1996), 23, 1-45.
- XIV Informe de la Defensoría del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional*. La Paz, 2012.
- Yaksic, Fabián II (2012). *Interpelación silenciosa del voto blanco y nulo. Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales*. La Paz: Muela del Diablo.

El 16 de octubre de 2011 la ciudadanía boliviana fue a las urnas para elegir a los integrantes del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura. La Constitución de 2008 hizo de Bolivia el único país del mundo donde se ha elegido a las máximas autoridades judiciales por voto popular. Tres años después, diversos actores consideraban que la justicia no había sido sustancialmente modificada; las autoridades gubernamentales mismas sostenían que la elección judicial fue un “error” y su resultado “un fracaso”. ¿Qué puede aprenderse de esta experiencia singular? El informe *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita* examina el proceso de designación de los magistrados, registra opiniones del debate en torno a él y presenta el cuadro de opciones disponibles al país.

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, Holanda) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (San José, Costa Rica) y tiene como áreas 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.

El Programa de independencia judicial de DPLF promueve el fortalecimiento de los poderes judiciales mediante el monitoreo y análisis de la independencia y transparencia judiciales, los procesos de selección de autoridades judiciales, y el impacto de las presiones indebidas en el uso excesivo de la prisión preventiva. El presente informe se publica en el marco de las actividades de este programa.

La **Fundación Construir** es una organización civil boliviana sin fines de lucro que desarrolla labores de investigación, capacitación, comunicación, deliberación, monitoreo e incidencia social, con la finalidad de contribuir los procesos de participación ciudadana para fortalecer el acceso a la justicia transparente e independiente con equidad de género. Su misión institucional se centra en lograr cambios democráticos en la sociedad mediante la aplicación del derecho y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla su trabajo mediante tres programas: acceso a la justicia penal, promoción de los derechos Indígenas y defensa de los derechos humanos.