



Veeduría ciudadana
PRESELECCIÓN DE JUECES

INFORME DE VEEDURÍA CIUDADANA AL PROCESO DE PRESELECCIÓN DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS JUDICIALES

2024

PRESENTADO POR:

OCD Bolivia
Fundación Jubileo
Red UNITAS
Ruta de la Democracia



VEEDURÍA CIUDADANA AL PROCESO DE PRESELECCIÓN DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS JUDICIALES - 2024

I. PRESENTACIÓN

La Constitución Política del Estado de Bolivia establece en sus art. 182 I, 188 I, 194 I y 198, que los magistrados y magistradas de las altas cortes judiciales del país (Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Agroambiental) y el órgano administrativo disciplinario del Órgano Judicial (Consejo de la Magistratura) serán elegidos mediante voto popular, previo un proceso de preselección de postulantes a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Este proceso se ha llevado a cabo en el país en dos ocasiones anteriores (2011 y 2017), durante las cuales se identificaron defectos que aún no han sido corregidos. A continuación, se detallan: i) la conjunción inevitable de criterios ideológicos partidarios y consignas políticas en el proceso de preselección, entendiéndose que la competencia constitucional para este cometido, le corresponde a la Asamblea Legislativa, órgano cuya naturaleza esencial es de representación político partidaria; ii) el relevante número de votos blancos, inválidos y nulos que alcanzaron más del 60% en ambas votaciones populares, que dan cuenta de un importante descontento ciudadano; y iii) como consecuencia de lo anterior, la escasa legitimidad de los magistrados y magistradas que finalmente asumieron los máximos cargos jurisdiccionales, teniendo votaciones que alcanzaron al 2% en algunos casos.

Es precisamente el factor señalado en el punto i) del párrafo anterior el que genera desconfianza ciudadana, poca certeza e inseguridad en el proceso que fue realizado en las Comisiones legislativas competentes en la preselección de postulantes. Como consecuencia, se observan, por un lado, una serie de acciones legales de carácter constitucional por parte de postulantes inhabilitados en el proceso de selección, quienes expresan su disconformidad con la decisión. Por otro lado, se identifican acciones de tipo constitucional por parte de autoridades judiciales que sugieren la presencia de intereses políticos.

Se advierten cuatro situaciones de riesgo que rodearon el proceso de preselección de este año:

1. La prórroga sin amparo constitucional de los magistrados y magistradas cuyos mandatos fenecieron el pasado 31 de diciembre de 2023.
2. La posibilidad latente de que los actos de los magistrados y magistradas prorrogados sean objeto de declaraciones judiciales de nulidad.
3. La paralización constante del proceso de preselección mediante acciones constitucionales interpuestas por postulantes no habilitados.
4. El no cumplimiento de los criterios de género y plurinacionalidad exigidos tanto por la CPE, como por la ley 1549 y la Sentencia Constitucional 0191/2024.

La veeduría ciudadana realizada por la Alianza Observación Ciudadana de la Democracia tuvo como objetivo contribuir a la transparencia y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Bajo la premisa de denunciar aspectos negativos y plantear propuestas de mejora, no solo se destacaron las falencias identificadas, siempre respaldadas por información y análisis sólidos, sino que también se visibilizaron los aspectos positivos.

El presente informe no avala los resultados del proceso ni emite juicios de valor, sino que basa sus criterios en aspectos técnicos recogidos mediante metodologías y procedimientos previamente establecidos.

Al emitir este informe, la veeduría ciudadana, que ha estado presente en el desarrollo de todo el proceso como un veedor acreditado, recuerda a la Asamblea Legislativa que la sociedad civil está otra vez presente para hacer control social de un proceso cuestionado y sin la capacidad de mejorar la grave crisis judicial. Sin embargo, pese al escaso interés de las instituciones de Estado de facilitar procesos que ayuden a mejorar la institucionalidad democrática en el país, queremos ratificar desde la sociedad civil que estará presente en todo este proceso con el único fin de fortalecer la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, respaldados por la Constitución Política del Estado.

II. DESCRIPCIÓN DE LA VEEDURÍA

La veeduría al proceso de preselección de magistrados y magistradas judiciales, desarrollada por la Alianza Observación Ciudadana de la Democracia, fue acreditada en fecha 23 de febrero de 2024 y siguió el desarrollo de todas sus etapas desde el 17 de febrero de 2023 hasta el 26 de julio de 2024.

a. ORGANIZACIONES

Las organizaciones de sociedad civil organizadas voluntariamente para hacer seguimiento exhaustivo al proceso son las siguientes:

- Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social - Red UNITAS
- Fundación Jubileo
- Alianza Observación Ciudadana de la Democracia - OCD Bolivia
- Ruta de la Democracia

b. OBJETIVO

Contribuir a la transparencia y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática a través de la participación ciudadana en el proceso de preselección y elección de magistradas y magistrados judiciales en Bolivia.

c. PRINCIPIOS

Transparencia y publicidad	Apego a la norma
Facilitar a la ciudadanía el acceso oportuno y completo a la información sobre todas las etapas del proceso.	Cada paso que se dé dentro del proceso debe estar enmarcado en la Constitución Política del Estado, los instrumentos de derechos humanos, la ley de convocatoria y el cronograma.
Equidad e igualdad	Garantía de idoneidad
Actuación imparcial sin ningún tipo de influencia en la valoración a los postulantes, garantizando un trato igualitario. Cada fase debe evaluarse bajo los mismos criterios, normativa y mecanismos. El mismo criterio debe aplicarse en relación con los veedores.	Debe realizarse una ponderación objetiva e integral al perfil profesional, trayectoria y capacidades de los postulantes, garantizando que se seleccionen los perfiles más aptos para integrar la lista final.

d. METODOLOGÍA

De acuerdo al plan de trabajo y metodología de la veeduría se hizo seguimiento a las etapas de forma presencial y virtual (mediante transmisiones en vivo en Facebook) bajo los criterios de transparencia y publicidad, equidad e igualdad, observancia a la norma y garantía de idoneidad, en concordancia con la Ley N°1549 y la convocatoria pública. La veeduría se desarrolló con el apoyo de veedores debidamente acreditados para cada Comisión, en todas las etapas señaladas en la Convocatoria, hasta su conclusión.

III. RESULTADOS DE LA VEEDURÍA EN LAS ETAPAS OBSERVADAS

a. PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA Y PRESENTACIÓN DE POSTULACIONES

Las veedurías fueron acreditadas por ambas comisiones una vez que concluyó la presentación y recepción de postulaciones, por lo que no se pudo hacer seguimiento a la apertura de libros y recepción de postulaciones.

Criterio: Transparencia y publicidad

A través de medios de prensa se informó que los libros fueron abiertos por Notario de Fe Pública. La recepción de las postulaciones fue publicada por ambas comisiones en las páginas oficiales de Facebook de ambas cámaras, mediante fotografías de los postulantes junto a sus nombres e instancias a las que postularon. La publicación de las listas de postulantes fue retrasada hasta el 12 de marzo, lo que incumplió los requerimientos de publicación establecidos en la convocatoria. Por otro lado, tampoco se cumplió con la publicación de las hojas de vida de los postulantes, que fueron compartidas al finalizar la etapa de verificación de requisitos, lo que impidió a la veeduría contar con esta crucial información desde el inicio del proceso.

Criterio: Equidad e igualdad

Exigir personería jurídica para acreditarse como veeduría puede limitar la participación ciudadana y restringir el ejercicio de derechos políticos. La comisión de Constitución fue accesible, solicitando solo una fotocopia de cédula de identidad para acreditarse, lo que facilitó el proceso. En cambio, la Comisión de Justicia Plural impuso requisitos excesivos (carta con la lista de nombres, fotocopias de CI y fotografías) y entregó las credenciales solo después de insistentes solicitudes y reclamos públicos.

En cuanto a la paridad de género, la situación es preocupante.

Solo el 26% de los postulantes son mujeres, situación que incumple con la Ley 1549 sobre equidad de género. Esto evidencia una necesidad urgente de que las Comisiones tomen medidas para asegurar una representación más equitativa y justa.

Criterio: Observancia a la norma y garantía de idoneidad

El respeto a los tiempos establecidos en la convocatoria de la preselección a magistradas y magistrados judiciales es crucial para asegurar la efectividad y legitimidad del proceso electoral. De acuerdo con la Ley N° 1549, que regula las elecciones judiciales en el país, se han definido plazos específicos para cada fase del proceso. El cumplimiento riguroso es esencial para garantizar la equidad y la transparencia del proceso electoral.

Además, la Ley N° 1549 promueve la transparencia al exigir la divulgación oportuna de la información relevante y el acceso público a los detalles del proceso de preselección de altos mandos judiciales. Este marco legal asegura que los ciudadanos puedan seguir de cerca cada etapa del proceso y verificar que se estén cumpliendo los requisitos.

b. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS HABILITANTES GENERALES Y ESPECÍFICOS

La verificación de requisitos comunes y específicos se realizó entre el 11 y 15 de marzo; la publicación de las nóminas de postulantes habilitados e inhabilitados se realizó el 16 de marzo.

Criterio: Transparencia y publicidad

Se debe resaltar que las sesiones de ambas comisiones fueron transmitidas por las páginas de Facebook de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, ello permitió el seguimiento de la población interesada; sin embargo, se identificaron fallas en el audio.

También se destacan los mecanismos de acceso a la información que habilitó la Comisión Mixta de Constitución, a través de un grupo de WhatsApp en el que fueron incluidos todos los veedores acreditados y se compartieron listas, horarios y datos relevantes.

La publicación de la lista de habilitados e inhabilitados se cumplió de acuerdo al cronograma. Sin embargo, la veeduría identificó errores en la publicación, evidenciando que postulantes que habían sido inhabilitados figuraban en la lista de habilitados y postulantes que estaban habilitados figuraban en la lista de inhabilitados. En un comunicado posterior, la Comisión de Constitución señaló que se trató de “errores involuntarios” y que se corregirían.

Criterio: Equidad e igualdad

En los primeros dos días de sesión de la Comisión de Constitución se discutió el bajo porcentaje de participación de mujeres en la convocatoria. Aunque se propuso ampliar la convocatoria para incrementar esta participación, la moción fue desestimada. Esto subraya la necesidad de implementar medidas concretas y efectivas que promuevan la participación equitativa de las mujeres en estos procesos, sin comprometer el proceso de elecciones judiciales.

Criterio: Observancia a la norma y garantía de idoneidad

Desde el inicio de la etapa, en la que ya se pudo participar de manera presencial como veeduría, se observó falta de organización del trabajo en las dos Comisiones, ya que se utilizó tiempo de la primera jornada para debatir y tomar decisiones sobre la metodología para la verificación de requisitos. También hizo falta mayor orden y criterios de clasificación claros para la documentación, pues en un inicio, los debates sobre la consideración de ciertos requisitos y la validez de documentos de respaldo abarcan bastante tiempo, lo que puso en riesgo la rigurosidad para cumplir con el cronograma previsto.

Se debe mencionar que en la Comisión Mixta de Constitución se clasificaron los sobres por departamento y se enumeraron por fecha y hora de presentación, esto facilitó el seguimiento de la veeduría. Por otro lado, en la Comisión Mixta de Justicia Plural, no se pudo identificar la clasificación utilizada para la revisión de documentación, lo que dificultó el seguimiento cuando sólo se mencionó el número de la postulación sin el nombre del postulante. En muchos casos, en esta Comisión, al existir dudas sobre la validez o vigencia de algún documento, se dejó pendiente la habilitación o inhabilitación hasta la verificación de la documentación; sin embargo, no se tuvo conocimiento de que las instituciones consultadas para el efecto hubieran respondido de forma positiva para confirmar o no la habilitación.

c. PRESENTACIÓN Y RESOLUCIÓN DE IMPUGNACIONES Y RECURSOS DE REVISIÓN

Criterio: Transparencia y publicidad

Un aspecto positivo de la Comisión de Justicia Plural fue que organizó una reunión informativa con veedurías para fomentar la transparencia, pero la ausencia de varios assembleístas impidió tratar temas centrales. Las sesiones se transmitieron por Facebook, aunque no en su totalidad. La Comisión Mixta de Constitución proporcionó las listas y la mayoría de las impugnaciones escaneadas mediante una carpeta en Google Drive, mientras que la Comisión Mixta de Justicia Plural sólo proporcionó las listas.

Las Comisiones no entregaron copias de los recursos de revisión, dificultando el seguimiento a la veeduría.

Criterios: Equidad e igualdad

Se observó que en ambas comisiones la revisión de la documentación presentada por los postulantes fue más minuciosa en algunos casos, así como la lectura y análisis de las impugnaciones y los recursos de revisión, lo que denotó disparidad en el tratamiento de cada carpeta, hecho que repercute en la legitimidad del proceso.

Con relación a la equidad de género, las mujeres representaron el 28% de postulantes habilitados a la fase de revisión de méritos, manteniéndose la tendencia baja de participación sobre la cual se alertó desde el inicio del proceso.

Criterios: Observancia a la norma y garantía de idoneidad

Hubo un intercambio de postulaciones entre ambas comisiones para la revisión de recursos de revisión, dando señales de imparcialidad. Como veeduría se ha observado el incumplimiento de los horarios establecidos por las dos comisiones para reanudar las sesiones, también se ha evidenciado que no todos los miembros de las comisiones revisaron todas las impugnaciones o recursos de revisión, ni la documentación de los postulantes, tampoco la lectura de las impugnaciones fue uniforme. En varias oportunidades se vio falta de atención de los asambleístas durante las sesiones.

En el trabajo de ambas comisiones se evidenció falta de organización y ausencia de una metodología previamente definida para llevar a cabo la revisión de impugnaciones, recursos de revisión y el análisis de la documentación presentada por las y los postulantes, haciendo difícil el seguimiento.

d. EVALUACIÓN DE MÉRITOS: EVALUACIÓN CURRICULAR, ACADÉMICA Y PROFESIONAL

PRIMERA FASE:	EXPERIENCIA
PROFESIONAL,	FORMACIÓN
ACADÉMICA	Y
INTELECTUAL	PRODUCCIÓN

Criterios - Transparencia y publicidad

Las sesiones de las Comisiones contaron con la presencia de veedores nacionales e internacionales y si bien fueron transmitidas por Facebook en las páginas de la Cámara de Diputados y de Senadores, en algunas sesiones los micrófonos se quedaron sin energía y hubo cortes repentinos en el audio, lo que provocó pérdida de datos.

También el orden de revisión de postulantes fue inconsistente, por lo que causó confusión en el proceso de evaluación. Tampoco se tuvo acceso directo a los documentos de la evaluación de méritos, ya sea de forma escaneada o digital; si bien en la Comisión Mixta de Constitución se exhibieron las certificaciones de las y los candidatos y se proyectaron las planillas de puntuación, por los cortes de la transmisión no se pudo registrar las puntuaciones. Al concluir esta primera fase, no se publicaron las listas oficiales de calificación, aunque algunos legisladores solicitaron acceder a ellas. Los reportes de los veedores demuestran que la Comisión de Constitución actuó de manera más ordenada y transparente que la de Justicia Plural en esta etapa.

Criterios: Equidad e Igualdad

Se observó cierta discrecionalidad en la cuantificación del tiempo de experiencia profesional, que establece un puntaje por la cantidad de años, así como en el cálculo del tiempo del ejercicio profesional en la función judicial y/o Ministerio Público. En algunos casos, los asambleístas se tomaron el trabajo de contar los meses de cada certificado de trabajo y de revisar cuidadosamente qué experiencia podía trasladarse a la función judicial.

En cuanto a la evaluación de la formación académica, algunos asambleístas mencionaron el área en el que se obtuvo cada título de postgrado para poner a consideración si correspondía o no ser tomado en cuenta por su especificidad al cargo que se postula. En otros casos no se dio esta información y sólo se mencionó el nivel de postgrado y el puntaje.

Criterio: Apego a la norma

La comisión encargada de evaluar a los postulantes al Tribunal Constitucional y al Tribunal Supremo de Justicia actuó conforme a la Ley 1549 y a la CPE, aunque los criterios de puntuación no estaban completamente claros en la norma. La revisión se realizó de manera cuidadosa y diferenciada para cada tribunal, buscando ser objetivos y equitativos.

En la Comisión de Constitución, se evitó el sesgo partidario y se utilizó una evaluación transparente de méritos en lugar de la fórmula de 2/3 de la población.

A pesar del esfuerzo por ser imparciales surgieron problemas con la calificación debido a la falta de criterios definidos para evaluar la experiencia laboral y la validez de ciertos certificados y diplomas.

Criterio: Garantía de idoneidad

Las Comisiones realizaron la evaluación de méritos tratando de apegarse a la Ley, pues se realizó un conteo minucioso del tiempo de experiencia de los postulantes. No tomaron en cuenta aquellos postulantes que presentaron fotocopias simples de certificados o artículos científicos, tampoco a aquellos postulantes que no concluyeron la formación o que solo son egresados.

SEGUNDA FASE: EXAMEN DE PREGUNTAS ESCRITAS Y RESPUESTAS ORALES

Las universidades y colegios de profesionales entregaron las preguntas el 16 de abril a ambas comisiones mixtas, en presencia de notarias de fe pública. Se determinó que la transmisión por facebook sea continua y sin cortes para dar transparencia a la recepción de las preguntas. Todos los sobres recibidos fueron depositados en cajas que fueron precintadas y selladas con hojas firmadas por los assembleístas de cada comisión. Las cajas fueron guardadas en oficinas cuyas puertas también fueron precintadas y reabiertas el viernes 19 de julio para el inicio de la evaluación oral, en presencia de las notarias de fe pública.

La comisión de Justicia Plural decidió mantener la evaluación en un solo grupo, pese a haber publicado un cronograma y horarios con dos grupos. En cuanto a la Comisión de Constitución, se dividieron en dos sub comisiones que sesionaron en espacios distintos.

En ambas comisiones se discutió la metodología y se hicieron simulacros para

verificar el procedimiento a seguir en los exámenes orales. En la Comisión de Justicia Plural las preguntas se cortaron y se enrollaron en "bolillos", en la Comisión de Constitución se cortaron las preguntas con las respuestas y cada una se guardó en un sobre blanco. En ambos casos se usaron ánforas para depositar las preguntas.

Por lo tanto, no existió uniformidad para desarrollar su trabajo y la metodología seleccionada -contar las hojas en las que las universidades y colegios de profesionales enviaron las preguntas y convertirlas en bolillos o en tiras de papel para que los postulantes o miembros de la Comisión las lean, dificultó la comprensión de las preguntas por la mala lectura y causó problemas en la interpretación por un mal corte o por la mala impresión. Esta metodología también causó cansancio y a momentos mala actitud de los miembros de las comisiones ante la solicitud de aclaración o repetición de los postulantes.

Se pudo evidenciar la ausencia de una comisión de asesores expertos para apoyar a los postulantes y a los miembros de las Comisiones.

Criterio: Transparencia y publicidad

Si bien las universidades y colegios de profesionales entregaron las preguntas el 16 de abril a ambas comisiones mixtas, no se tuvo información suficiente ni seguridad sobre el cumplimiento de la cadena de custodia de los sobres entregados por las universidades.

Las transmisiones por Facebook tuvieron cortes, saltos e interferencias. En la Comisión de Justicia Plural se proyectó el formulario con los datos de los postulantes, los códigos de las preguntas, las respuestas y su calificación, lo cual colaboró con el seguimiento de las veedurías.

Criterio: Equidad e Igualdad

En la Comisión de Justicia Plural, las preguntas observadas por los postulantes fueron leídas en voz alta y revisadas por algunos miembros de la Comisión, quienes

decidían a discreción si correspondía o no anularla. En esta misma Comisión se pidió a los postulantes que informen si tenían alguna observación a la pregunta antes de dar su respuesta y no después de que se haya calificado. A pesar de esto, a algunos postulantes se les permitió cambiar de pregunta después de ser calificada. De la misma forma, algunos postulantes tuvieron la oportunidad de sacar un nuevo sobre o bolillo y otros no.

Criterio: Observancia a la norma

Los miembros de la Comisión de Constitución hicieron alusión a la Ley 1549 para deslindarse de los errores en las preguntas formuladas por las universidades, no obstante, la observancia de la norma plantea el cumplimiento efectivo de éstas y no sólo su enunciación nominal.

Criterio: Garantía de idoneidad

Por la forma en que estaban redactadas, en muchos casos de forma ambigua o con la posibilidad de respuestas diversas, las preguntas elaboradas por las universidades no permitieron evaluar la capacidad de los postulantes (idoneidad y probidad) para ocupar los altos cargos de la justicia y, en muchos casos, sólo ayudaron a confirmar conocimientos teóricos. El que la fundamentación oral de la respuesta no fuera un requisito obligatorio disminuyó la posibilidad de evaluar a profundidad el conocimiento y capacidad de las y los postulantes.

PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES Y COLEGIOS DE PROFESIONALES

Si bien la Ley 1549 prevé el acompañamiento de universidades y colegios de profesionales para la elaboración de preguntas en la fase final, se evidenció que los sobres enviados por estas instituciones contenían preguntas mal formuladas, incompletas, sin relación con los cargos en cuestión, repetidas con códigos diferentes, de difícil interpretación e incluso confusas que inducen a cometer errores.

También se pudo ver que la redacción de las preguntas era demasiado larga y con errores de sintaxis para ser parte de una metodología de opción múltiple, a todas luces insuficiente y no adecuada para la preselección de altos cargos de la justicia. Al menos 20 postulantes de la Comisión de Justicia Plural y 37 de la Comisión de Constitución criticaron el papel de las universidades en la elaboración de preguntas.

IV. CONCLUSIONES

- Sobre la transparencia y publicidad, la veeduría establece que este criterio no se ha considerado como fundamental, ya que no ha existido la posibilidad de acceder a la información completa del proceso.
- Sobre la equidad e igualdad, la veeduría establece que se ha evidenciado un tratamiento dispar a la consideración de las postulaciones.
- Sobre el apego a la norma, se observa que la Ley 1549 está incompleta y que se debe trabajar en señalar aspectos que hacen a las recomendaciones y estándares internacionales que se aplican a estos procesos.
- De la misma forma, la garantía de idoneidad y probidad no es un aspecto que ha sido tratado con el cuidado necesario en la Convocatoria a este proceso, ya que no señala aspectos que logren estas cualidades en los postulantes a altos cargos.
- Vacíos en la normativa y los procedimientos incrementaron la discrecionalidad con la que se tomaron decisiones sobre la habilitación y calificación de los postulantes que restaron confianza en el proceso.
- La Ley 1549 no prevé la definición de aspectos metodológicos con anterioridad ni el acuerdo en éstos de parte de las Comisiones, lo cual genera improvisación, desorganización, confusión y evidente discrecionalidad en el accionar de cada una, comprometiendo la calidad del proceso.
- El trabajo de las Comisiones no fue necesariamente equitativo en las diferentes fases del proceso, ya que se advirtió un tratamiento dispar en la consideración de las postulaciones: mayor tiempo a algunos candidatos, aceptación de documentos y certificados en algunos casos y en otros no, posibilidad de elegir un nuevo sobre o bolillo en la fase de preguntas.
- La Ley 1549 no prevé el acompañamiento de un equipo asesor experto, lo que evidencia las pocas posibilidades de los miembros de las Comisiones de atender las solicitudes de aclaración o interpretación de las preguntas de las universidades o colegios de profesionales.
- La Ley 1549 no especifica el tipo de apoyo que las universidades o colegios de profesionales deben hacer al proceso ni señala que éste debería dirigirse a confirmar la idoneidad y probidad de los postulantes, y no solo a confirmar conocimientos teóricos que, además, se supone que los poseen al revisar los documentos de formación y experiencia.
- La Ley 1549 no prevé el uso de la tecnología para hacer más ágil y confiable el proceso. Se podría tomar experiencias de otros países para mejorar el desempeño de las Comisiones.
- Las universidades y colegios de profesionales no han demostrado tener el suficiente compromiso para ser parte de un proceso como este, ya que su participación en la elaboración de preguntas mostró, en muchos casos, falta de prolijidad, exigencia, seriedad y nivel académico.
- El examen de preguntas escritas y respuestas orales no fue un parámetro eficiente para evaluar la capacidad de los postulantes (idoneidad y probidad), independientemente de si las notas obtenidas fueron altas o bajas.
- La credibilidad de la preselección de candidatos se ha visto comprometida constantemente tanto por los vacíos normativos y la debilidad institucional que han permitido suspensiones del proceso, los cuestionamientos a la imparcialidad de los miembros de las comisiones legislativas a cargo, así como las acusaciones de beneficiar a algunos postulantes en las diferentes etapas.

V. RECOMENDACIONES

Mejora de la Transparencia y Publicidad:

- Implementar un sistema para que las veedurías tengan acceso a la documentación completa desde el inicio del proceso, asegurando que puedan hacer un seguimiento efectivo y en tiempo real.
- La transparencia integral de un proceso de esta naturaleza, debe estar amparado en la solidez de su diseño normativo y procedimental, que resguarde la previsibilidad en todas las etapas, de manera tal, que los postulantes y la ciudadanía tenga certeza sobre las decisiones de las comisiones legislativas, evitando la discrecionalidad.

Optimización de los Criterios de Acreditación de Veedurías:

- Revisar y simplificar los requisitos para la acreditación de veedurías, eliminando barreras innecesarias para permitir una mayor participación ciudadana. Considerar adoptar un proceso estandarizado que facilite la inclusión de diversas organizaciones y grupos ciudadanos.

Fomento de la Equidad de Género:

- Desarrollar e implementar políticas para garantizar una mayor participación de mujeres en las postulaciones. Esto podría incluir incentivos para candidaturas femeninas y campañas de sensibilización para aumentar la participación de mujeres en el proceso.

Cumplimiento Rigurosos de los Plazos Legales:

- Establecer un cronograma detallado que cumpla estrictamente con los plazos establecidos por la ley. Asegurarse de que todas las fases del proceso se ajusten a estos plazos para evitar retrasos y asegurar la eficacia del proceso electoral.

Trabajo de las Comisiones:

- Uniformar el desarrollo del trabajo y metodología de ambas comisiones evaluadoras.
- Implementar una comisión de asesores expertos para apoyar a los postulantes y a los miembros de las comisiones evaluadoras.

Garantía de Acceso Público a la Información:

- Implementar un mecanismo transparente para la divulgación de información relevante sobre el proceso de preselección. Esto debe incluir la publicación regular y accesible de documentos y actualizaciones en los canales oficiales, asegurando que el proceso sea plenamente accesible y verificable por parte del público.

Normativa para los procesos de preselección:

- La normativa de los procesos de preselección debe responder a las necesidades de transparencia, independencia, legalidad, equidad e igualdad que se requiere en un contexto de débil institucionalidad como el boliviano, considerando además los estándares internacionales y recomendaciones de expertos emitidos al final de los procesos de 2011 y 2017.



ANEXOS

ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Los organismos internacionales de derechos humanos han expresado preocupación sobre los riesgos de politización en los sistemas de selección y nombramiento de jueces y fiscales generales por parte de poderes políticos. La intervención del poder legislativo o ejecutivo en estos procesos puede comprometer la independencia de los operadores de justicia, en ese sentido, recomiendan que los procesos de selección sean transparentes, basados en el mérito y la competencia profesional, y que incluyan la participación de la sociedad civil. La falta de criterios objetivos y procedimientos abiertos aumenta el riesgo de decisiones basadas en intereses políticos en lugar de la idoneidad de los postulantes.

El objetivo de todo proceso de selección y nombramiento de operadores de justicia debe ser seleccionar a los candidatos y candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional, así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha considerado en cuanto al mérito personal, que se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas¹ y que, en cuanto a la capacidad profesional, cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos²

Por otro lado, además de la publicidad de los requisitos y procedimientos, como un elemento de la transparencia a observarse en los procesos de selección, se considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatas. La CIDH considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo³

Desde esta perspectiva, el proceso de elecciones judiciales, por las anomalías identificadas, pone en riesgo el **derecho al acceso a la justicia**, establecido en artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, reconoce este derecho en su artículo 14, considerado como absoluto por el sistema universal⁵, contiene los principios esenciales para el ejercicio de autoridades judiciales:

Independencia: se centra en el procedimiento y las cualificaciones requeridas para la elección o designación de jueces y las garantías para la seguridad de su cargo. De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, se debe proteger la función de los jueces hasta la expiración de su mandato, y

¹ Principio 10 de los Principios Básicos 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 del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/judicatura.htm>

² Artículo 9 del Estatuto Universal del Juez aprobado por unanimidad en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados de Taipei (Taiwan) el 17 de noviembre de 1999.

³ 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, 2013, pág. 80

⁴ 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

⁵ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007.

evitar toda influencia política en la adopción de decisiones. Asimismo, la independencia se cumple cuando se previenen tanto los conflictos de intereses como la intimidación⁶.

Conforme a la jurisprudencia interamericana, vinculante para el Estado boliviano, la independencia de cualquier juez, en especial la de un juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento, supone que cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas⁷[5]. Por su vínculo estrecho con la vigencia efectiva del estado de derecho y la democracia representativa, los magistrados constitucionales deben gozar de garantías especialmente reforzadas para que cumplan con sus funciones relevantes para la tutela de derechos y para garantizar el principio de supremacía constitucional.

Al afectarse de manera arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo se está vulnerando el derecho a la independencia judicial establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, relativo a las garantías judiciales, así como el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en el cargo público, reconocido en el artículo 23.1.c de la misma Convención.

Competencia: desde dos perspectivas: la jurídica, que conlleva la atribución de conocer y resolver una reclamación o disputa conforme a la autoridad emanada por ley; y la competencia profesional, referida a la capacidad, probidad e idoneidad del juez para ejercer como tal⁸. Con relación a esta segunda, en lo que respecta al proceso de elección de autoridades, es necesario que los elegidos para optar por los cargos de autoridades judiciales hayan cumplido con requerimientos sobre su capacidad profesional para ejercer dichos cargos.

Al respecto, los informes preliminares de la veeduría ciudadana Alianza Observación Ciudadana de la Democracia⁹ subrayan la necesidad de establecer criterios claros y uniformes para promover la coherencia y eficacia en la aplicación de las normas, hacen notar que es crucial realizar una evaluación objetiva e integral del perfil profesional, trayectoria y capacidades de los postulantes para asegurar la selección de los más aptos. También es esencial mejorar la organización, el manejo de documentos y la claridad en los criterios de evaluación para fortalecer la integridad del proceso, también se observa la necesidad de criterios de valoración comunes en ambas comisiones, particularmente en cuanto a la experiencia profesional específica. La falta de estos parámetros mínimos deja un amplio margen de discrecionalidad en la determinación del tiempo de experiencia profesional.

Imparcialidad: como elemento subsecuente de la independencia de los jueces, se enfoca en el ejercicio del cargo de los jueces ya electos. Conforme a la Observación General 32 del Comité de Derechos Humanos, el principio de imparcialidad contempla dos atributos. Por un lado, los jueces no deben permitir que su fallo esté influenciado por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas sobre el asunto de controversia judicial. Este primer aspecto está determinado por la capacidad y decisión del juez¹⁰. Por otro lado, la imparcialidad depende del sistema judicial, reglamentos y códigos de conducta establecidos, es imperante un sistema de regulación que impida

⁶ *Ibíd.*

⁷ Corte Interamericana, caso Tribunal Constitucional vs. Perú, párr. 75

⁸ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos "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", OEA/Ser.L/V/II, 5 de diciembre 2013.

⁹ <https://redunitas.org/download/informe-preliminar-de-veeduria/>,

<https://redunitas.org/download/segundo-informe-preliminar-de-veeduria/>

¹⁰ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007.

que el juez pueda actuar de manera discrecional, haciendo uso de medidas como la recusación, por ejemplo¹¹.

Los fallos controversiales del TCP y el uso discrecional de las acciones constitucionales, que por su naturaleza deberían tutelar derechos y no facilitar escenarios de inseguridad jurídica, plantean serias dudas respecto a la imparcialidad del ente encargado de garantizar la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales, sin la garantía de un árbitro que dote de objetividad a un proceso fundamental para la restitución de una justicia idónea en Bolivia, todos los principios sobre los cuales se erige el acceso a la justicia se desvanecen.

En cuanto a los procesos de selección y nombramiento, la CIDH ha destacado la relación entre la independencia e imparcialidad judicial y la creación de mecanismos transparentes para la selección y ascenso de jueces, basados en calificaciones jurídicas. Esto requiere procedimientos abiertos al escrutinio social para reducir la discrecionalidad y la injerencia externa. Además, es necesario asegurar un proceso de elección y nombramiento transparente y adecuado, permitiendo a los jueces ejercer sus funciones de manera independiente e imparcial, y estableciendo procesos disciplinarios con garantías adecuadas.

De la misma manera, el proceso de preselección y su excesiva dilación están afectando a los **derechos a votar y participar en asuntos públicos**, como reconoce el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

Conforme a la interpretación de la Corte IDH, la inclusión del término “oportunidades” en el artículo 23 obliga a los Estados a “garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”¹². Incluso en escenarios en los que la ciudadanía no tenga participación directa a través del sufragio, debe ser parte activa en la dirección de los asuntos públicos, como la elección de autoridades judiciales.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145.

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCESO

PROCESO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS A MAGISTRADOS JUDICIALES. ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL

I. INTRODUCCIÓN

1. Contextualización del proceso de preselección de magistrados/as en Bolivia. -

A pesar de las reformas constitucionales del año 1994 en la que se incorporaron nuevos órganos como el Tribunal Constitucional, encargado del control constitucional; el Consejo de la Judicatura con competencias administrativas y disciplinarias del Órgano Judicial; los problemas de la administración de justicia no cesaron y la situación del estado de indefensión del ciudadano litigante parecía no acabar. Recordemos que el Tribunal Constitucional inauguró un nuevo sistema de control constitucional y tutela de derechos humanos en Bolivia y el Consejo de la Judicatura quitó de manos de la Corte Suprema de Justicia la administración de los recursos financieros del Órgano Judicial con el objetivo que el máximo tribunal ordinario de justicia del país se dedique exclusivamente a administrar justicia.

Coincidiendo con la necesidad histórica del momento, el Congreso Nacional, de forma unánime, realizó designaciones aplaudidas por la ciudadanía, tales como el primer Tribunal Constitucional, la Defensora del Pueblo y la Corte Nacional Electoral.[1]

Poco más de 10 años después, La Asamblea Constituyente del año 2006 fue el escenario en el que se abordó una de las mayores preocupaciones de la población boliviana, como era la crisis del sistema judicial. Uno de los temas abordados en la constituyente citada fue precisamente la urgente necesidad de realizar reformas estructurales al sistema de justicia del país, en el que los problemas –recurrentes en ese momento y persistentes hoy- eran la corrupción enraizada, la retardación de justicia, los reos sin condena, la pesadez del sistema indolente de las partes involucradas en el proceso, el escaso presupuesto judicial y las condiciones materiales en que se administraba justicia, siempre escasas.

Las actas constituyentes de la Comisión del Órgano Judicial, dan cuenta de dos escenarios en relación a la decisión de incorporar en el texto constitucional la votación popular como medio para elegir magistrados de las altas cortes judiciales del país. En un primer escenario, tenemos la publicación de la Red de Participación y Justicia[2], que establece que el 15% de los asistentes a los foros realizados (500 de 15.000 personas), buscaban una justicia participativa y democrática, no existe evidencia que este 15% de participantes en dichos foros hubiera señalado expresamente que se inclinaba por jueces máximos elegidos por votación popular, no habiéndose indagado el significado concreto de “justicia participativa y democrática”. En consecuencia, no se puede afirmar que existió un pedido mayoritario y expreso de la sociedad civil sobre la incorporación de la votación popular en estos casos en la CPE.

El segundo escenario se refiere a la propuesta política sobre la elección popular y la posición de los partidos políticos que tuvieron representación en la Asamblea Constituyente. Así, en la propuesta de Constitución presentada por el MAS (Movimiento al Socialismo)[3], se señalaba lo siguiente: “Los jueces y magistrados, en todos sus niveles y jurisdicciones, serán elegidos por voto universal y directo, en elecciones populares y democráticas, a partir de candidaturas ciudadanas o de la comunidad, sin patrocinio ni injerencias partidarias. Como en todos los casos de elección popular, el mandato judicial es revocable, en las condiciones que señala la ley”, misma que fuera enviada a la Asamblea Constituyente[4].

Si desglosamos el contenido de la propuesta del MAS, se pretendía que la elección popular sustituya a la carrera judicial inclusive, debido a que en el sistema de elección popular no solo ingresaban las altas cortes judiciales sino también los jueces de instancia y de materia. Desechaba las postulaciones partidarias y sujetaba el ejercicio jurisdiccional a la

posibilidad de aplicación de revocatoria de mandato como cualquier otro mandato estatal producto de un sistema elegible.

Por otra parte, en las Actas de la Asamblea Constituyente, no se ha encontrado evidencia respecto a la discusión temática sobre la elección popular al interior de este órgano.

En cuanto a la preselección de postulantes –previo al proceso de elección popular-, volvamos a remitirnos a las actas del proceso constituyente, donde pareciera ser que no fue una propuesta del MAS, sino que más bien fue una proposición de los grupos opositores en la Asamblea Constituyente, aunque está claro que la preselección, diseñada como se encuentra en el texto constitucional fue finalmente aprobada e incorporada en la CPE.

2. Análisis de las observaciones y críticas previas al proceso (proceso de 2011 y 2017)

Las **primeras elecciones judiciales en Bolivia se realizaron el 16. octubre.2011**, constituyéndose en la primera e inédita experiencia en un país de América Latina en que sus máximas autoridades judiciales se eligen mediante voto popular. La misma estaba inicialmente prevista para llevarse a cabo el 5. diciembre.2010, pero en un acuerdo entre el Tribunal Supremo Electoral y la mayoría legislativa del MAS, se decidió posponer para el 2011.

Las normas reglamentarias emitidas para la realización de las elecciones judiciales prohibía la realización de campañas o propaganda electoral a favor de cualquiera de los candidatos preseleccionados, debiendo solamente destacar los méritos profesionales y la experiencia de los mismos. Sin embargo, se dio un proceso de campañas encubiertas, en especial a favor de los candidatos que se decían eran simpatizantes del partido de gobierno.

Los votos blancos, inválidos y nulos alcanzaron el 60,4%, lo que generó una ola de crítica ciudadana y sensaciones de falta de legitimidad de los magistrados y magistradas electas, que en algunos casos llegaron a las magistraturas judiciales con apenas 2%, 5% y porcentajes menores al 10%. La ciudadanía no conocía a los

candidatos/as, desconocía su trayectoria y méritos, no recibió información oportuna sobre ellos.

En consecuencia, los principales problemas que enfrentó la elección judicial 2011 fueron la falta de meritocracia de las autoridades electas y la politización del proceso eleccionario, que fueron reconocidos por el Gobierno, que convocó a una Cumbre Judicial que se realizó el año 2016, cuyas conclusiones fueron que el mayor problema que enfrentaba el sistema diseñado de elección popular era la competencia monopólica de preselección de la Asamblea legislativa Plurinacional y que para las elecciones judiciales 2017, se contaría en el proceso de preselección, con la participación de sectores de la sociedad civil organizada, universidades del sistema, representación indígena originaria campesino, con el objetivo de lograr mayor transparencia e idoneidad[5].

Las **segundas elecciones judiciales en Bolivia se realizaron el 3. diciembre.2017**, los votos nulos, inválidos y blancos alcanzaron el 68% y existió un 29% de ausentismo. Fue un claro mensaje de descontento ciudadano frente a la campaña política de los candidatos y aquellos que representaban los intereses del partido de gobierno, además de las consignas por qué candidato/a se debía votar, en especial en comunidades rurales del país.

El acuerdo alcanzado en la Cumbre Judicial de 2016 respecto a que en el proceso de preselección debían participar sectores de la sociedad civil, las universidades y representaciones de las naciones indígenas originarias campesinas, no fue cumplido en su totalidad, ya que el único sector que participó fue el sistema universitario boliviano, aunque con muchas limitaciones.

La Asamblea Legislativa emitió el Reglamento de preselección de candidatas y candidatos que reemplazó al que rigió la elección de 2011, que estableció tres fases para la evaluación de preselección: evaluación curricular, evaluación escrita, y entrevista, incluyendo en las dos primeras fases de la evaluación la participación de representantes del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), el CEUB participó

en dichas fases, sin embargo, la Universidad Mayor de San Andrés se retiró del proceso de preselección antes de su culminación.

Las nuevas reglas vigentes permitieron a las y los candidatos difundir sus méritos a través del Órgano Electoral Plurinacional, aunque muchos de los candidatos expresaron que la cobertura y recursos fueron insuficientes para garantizar el voto informado de la ciudadanía. Al respecto, el Informe de la OEA establecía que "... Con el espíritu de garantizar la equidad en la contienda y reducir la desinformación y/o desinterés ciudadano, la Misión recomienda reforzar el presupuesto destinado a los programas y estrategias para dar a conocer las candidaturas y los cargos a elegir." [6]

Respecto a la equidad de género, la Ley 960 como consecuencia de la declaración desierta de la Convocatoria para el TCP y TSJ, se eliminaron las 2 listas previstas en la Ley 026 (una para mujeres y otra para hombres), lo que en la práctica, significó que la ciudadanía únicamente podía realizar 1 marca para el TSJ, situación que según el Informe de la OEA "... tuvo un impacto directo en la composición final del Tribunal Supremo de Justicia, dado que no se garantiza que el resultado final sea paritario. Reflejo de esto es que únicamente una mujer fue electa como Magistrada Titular del TSJ para el período 2018-2024".

En ambos procesos los resultados apabullantes de votos blancos, inválidos y nulos (más del 60%) no han tenido ninguna respuesta del Estado, dejando tal situación como una expresión de descontento ciudadano, sin que tenga ningún efecto legal alguno respecto del proceso mismo y en relación a la legitimidad de los candidatos electos.

3. La importancia de garantizar un sistema transparente y basado en méritos y probidades.

Un sistema de preselección de jueces, cualquiera que este sea, debe cumplir 2 características esencial: ser transparente y estar basado en méritos y probidades. Pero, ¿cuál es la necesidad que sea de esta forma y no de otra?, o, ¿para qué hacer el esfuerzo de lograr un

sistema judicial con estas características? Precisamente, para garantizar la independencia judicial.

Exploremos a continuación cuales son estos elementos que esencialmente, integran la denominada independencia judicial y para ello recurrimos a los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura [7]. Así, el principio No. 2 establece que "Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo".

Igualmente, el principio no. 10 nos brinda con precisión los elementos de idoneidad y probidad con que deberán contar las personas que ejerzan la judicatura, de esta forma: "Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio".

De lo anterior se tiene que los elementos identificados por Naciones Unidas para asegurar la independencia de la judicatura son, a saber: i) Imparcialidad; ii) Prohibición de fallar en base a influencias, presiones o intromisiones indebidas; iii) Ajustarse a la ley y al derecho; iv) Integridad; v) Formación y calificaciones jurídicas apropiadas; y vi) No sea nombrado por motivos indebidos.

Al respecto del punto vi) sobre la prohibición del nombramiento por motivos indebidos, la CIDH [8] ha resaltado que: "... un proceso adecuado de nombramiento y selección constituye un presupuesto esencial para

garantizar la independencia de las y los operadores de justicia. El derecho internacional ha establecido algunos criterios mínimos para que en los procedimientos para que en el nombramiento de las y los operadores de justicia seleccionados se verifique que reúnan condiciones que se traduzcan en un verdadero régimen independiente que permita el acceso a la justicia. La Comisión consideran que si no se respetan ciertos parámetros básicos, el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas... ”.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO

1. Disposiciones constitucionales y legales que regulan la preselección de magistrados

La **Constitución Política del Estado**, en sus artículos 182 I y II[9], 187, 188[10], 194 I[11] y 198[12], dispone que los magistrados y magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y los consejeros del Consejo de la Magistratura, sean elegidos por votación popular, otorgándole la competencia de preselección de postulantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en su art. 158.5[13] constitucional.

La norma constitucional al establecer la votación popular como forma de elección de las altas magistraturas judiciales del país, establece diferencias con las candidaturas políticas. Así en los artículos 182 III, IV establece, a saber que: i) Las y los postulantes o persona alguna, no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación; ii) El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos; y iii) Las magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas.

Hemos indicado líneas arriba que uno de los grandes problemas que han enfrentado las pasadas elecciones judiciales de 2011 y 2017 fue el mayoritario porcentaje de votación inválida, blanca y nula (más del 60%) y la ausencia de un

filtro o mecanismo que le otorgue efectos legales vinculantes a esta clara y contundente muestra de descontento ciudadano. Lamentablemente, es la propia norma constitucional la que exime del elemento de legitimidad a los magistrados y magistradas. Así en sus artículos 182, es la norma constitucional la que establece que “... 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.”

Por su parte, **la Ley 026** del Régimen Electoral, en sus artículos 75 a 84 regula la elección de las altas cortes judiciales incluyendo el Consejo de la Magistratura, desde la convocatoria hasta la elección y sus resultados. Se establece una duración de 150 días para todo el proceso, que consta de 2 etapas, a saber: a) La postulación y preselección de postulantes, con una duración de sesenta (60) días, y b) La organización y realización de la votación, con una duración de noventa (90) días.

En la Ley 026 (arts. 81 a 85) se destacan las previsiones normativas desarrolladas para evitar que la elección popular de las máximas autoridades judiciales del país se contaminen con acciones políticas, tales como: i) difusión de los datos personales y principales méritos de los postulantes por medios audiovisuales de comunicación del Estado, a cargo del Tribunal Supremo Electoral mediante presupuesto propio; ii) prohibiciones para 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; iii) prohibiciones para los medios de comunicación, a partir de la

convocatoria: 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.

Asimismo, la Ley del Régimen Electoral (026) incluye prohibiciones para cualquier tipo de persona, las siguientes: 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. También se incluyen prohibiciones para las autoridades e instituciones públicas, como el emitir opiniones o realizar acciones que favorezcan o perjudiquen a alguna de las postulaciones, constituyendo falta electoral sin perjuicio de su calificación penal.

A raíz de la previsión constitucional relativa a que los magistrados y magistradas son elegidos por mayoría simple de votos, la Ley 026 no contiene ninguna normativa que establezca algún grado de legitimidad en el porcentaje de votación obtenida por cada postulante para acceder a la magistratura a la que postula.

2. Ley 1549 y su contenido

Consulta de Constitucionalidad del Proyecto de Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales y otros Vicios de Inconstitucionalidad[14].- EL Tribunal Supremo de Justicia presentó ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, consulta de constitucionalidad del proyecto de ley citado, que fuera aprobada en grande por la Cámara de Senadores, quedando de este modo paralizado su tratamiento. Los temas sometidos a control previo de constitucionalidad fueron: i) el **Artículo 2 (Finalidad):** Garantizar el desarrollo de las elecciones judiciales 2023-2024, dentro de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0060/2023, del 31 de julio de 2023, y ii) la **Disposición adicional sexta:** I. Desde el 2 de enero de 2024 hasta el día de

posesión de las Magistradas y Magistrados, Consejeras y Consejeros electos por el voto popular, el personal subalterno de estas instituciones, en las diferentes áreas de trabajo, implementarán una transición eficiente y ordenada para que las nuevas autoridades elegidas asuman sus despachos en condiciones adecuadas. II. Las autoridades judiciales electas salientes, están obligadas a emitir el informe final correspondiente. III. De manera excepcional, a partir del 2 de enero de 2024, quedan suspendidos todos los plazos procesales para todas las causas que se encuentren en trámite, en los despachos de las Magistradas y Magistrados salientes del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y despacho de Consejeras y Consejeros del Consejo de la Magistratura, hasta la posesión de las nuevas autoridades, por ser esta una Ley transitoria y excepcional.

Sin embargo, de los posibles vicios de inconstitucionalidad que el Proyecto, efectivamente, parecía tener, el uso de esta vía, ha sido una forma para evitar la realización de las elecciones judiciales o demorar una vez más.

Adicionalmente, en el Proyecto de Ley, existían vulneraciones a la exigencia constitucional de idoneidad para las máximas magistraturas judiciales del país; las más importantes a continuación: i) la ausencia de examen y entrevista de postulantes, dejando de lado una de las formas más relevantes para la independencia judicial, relativa a la comprobación que no predominen en el o la postulante, criterios ideológicos partidarios, que limiten su objetividad a la hora de emitir un fallo; ii) preselección por plancha, estableciéndose un proceso previo de negociación pactada donde prima usualmente el cuoteo partidario; iii) puntaje final de aprobación de 65 puntos, pobre e insuficiente para una máxima magistratura judicial, que no garantiza la idoneidad requerida.

La Declaración Constitucional no sólo declaró inconstitucionales varios articulados del Proyecto de ley sometido a control previo (Parágrafos I y III de la Disposición Adicional Sexta; y por conexitud los arts. 14, 29.II, 30.I, y la

Disposición Adicional Séptima en su segundo párrafo, inc. a), en relación a los plazos previstos en tales preceptos), sino que –ante la solicitud de ampliación de la consulta- autorizó la prórroga del mandato de los magistrados y magistradas de los máximos tribunales de justicia del país[15] (incluyendo el Consejo de la Magistratura), para no producir “vacío judicial” en las altas cortes, a partir del 2.enero.2024.

Ley 1549 Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024: La Ley 1549 es producto de la declaración de inconstitucionalidad explicada en los párrafos precedentes. Veamos a continuación los problemas que aún presenta la norma:

- a) Si bien la Ley 1549 incluye la publicidad y la transparencia entre sus principios, estableciendo que los actos y decisiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional y sus Comisiones Mixtas, durante el desarrollo del proceso de preselección, serán publicados de manera oportuna y serán de acceso a medios de comunicación, los interesados y el público en general, en las formas previstas en la norma legal y la presente Ley; se debe anotar que tal publicidad y transparencia se refiere a los actos y decisiones, y no así por ejemplo a la documentación de las postulaciones, que se considera información pública por la misma naturaleza del proceso.
- b) La diferencia anotada en el caso de la veeduría nacional y la internacional parece establecer un sistema arbitrario con reglas diferentes en uno y otro caso, a pesar que el objetivo es el mismo e intervienen ambas en el mismo proceso. En este contexto los informes de la veeduría nacional sólo se leerán en las comisiones antes de la votación; en cambio, las recomendaciones de los informes de la veeduría internacional, podrán ser consideradas por el Estado

Boliviano. Es decir, aunque él “podrá” es un término potestativo, es claro que se han establecido reglas diferentes, dependiendo de qué tipo de veeduría se trate (arts. 7 y 8).

- c) El régimen legal para las elecciones judiciales dispone una fase de examen escrito y oral en base a áreas temáticas de especialidad, según la postulación de que se trate. Sin embargo, es de suponer que los postulantes a las más altas magistraturas del país, que acreditan procesos de formación especializada, conocen las temáticas del área a la que se han presentado, es decir un examen implica tan solo confirmar lo que los títulos y documentos ya acrediten. Lo realmente relevante en esta fase del proceso sería indagar sobre las personalidades de los postulante, a saber: los rasgos de objetividad en la apreciación de temas controversiales que puedan ser judicializados; la capacidad para despojarse de sus creencias a momento de emitir un fallo y actuar en justicia; la real situación de no militancia política; su decisión de mantener independencia frente a los poderes político o económico; propuestas para encarar la gestión de su despacho judicial; propuestas sobre políticas estructurales de mejora del Órgano Judicial, su presupuesto y las condiciones en que se desempeñan tales funciones, etc. En consecuencia, la fase de entrevistas se ha reducido a una confirmación de la formación especializada acreditada en diplomas y certificados.
- d) En cuanto al número máximo de postulantes preseleccionados (Informe Final para la votación para la preselección, art. 41), se establece un máximo de 72 postulantes para el Tribunal Supremo de Justicia y

para el Tribunal Constitucional Plurinacional; 28 para el Tribunal Agroambiental y 20 para el Consejo de la Magistratura. Parecen restrictivas estas limitaciones, considerando que la norma constitucional no dispone de las mismas, siendo que el o la postulante que consiga el puntaje necesario para ser preseleccionado, deberá ser sujeto de tal status, dejando a una posibilidad discrecional y arbitraria –y por tanto inconstitucional- a aquellos postulantes que habiendo conseguido el puntaje necesario, pero que se encuentren por debajo de la franja de los números máximos de postulantes, previstos en la ley, de ser eliminados de la lista de preseleccionados.

Paridad de género y representación indígena originaria campesina.- La ley 1549 establece entre sus principios, es decir, aquellos que regirán el proceso de preselección de postulantes para las elecciones judiciales, los de Igualdad y Plurinacionalidad. El principio de igualdad, definido como la presentación de las postulaciones, sin ninguna forma de discriminación, gozando de las mismas oportunidades y los mismos derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y las Leyes. Asimismo, el principio de Plurinacionalidad, entendido como el acceso y participación de ciudadanos de naciones y pueblos indígena originario campesinos, de las comunidades interculturales y afrobolivianas, en igualdad de condiciones y oportunidades.

En ese sentido, la Ley 1549 establece un puntaje de 130 puntos (mínimo), para pasar a la etapa de preselección (art. 37 I) a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional (votación).

En caso y en forma excepcional, si en este listado de postulantes con nota de evaluación igual o mayor a 130 puntos, no hubiera postulantes indígenas originarios campesinos, o no se llegase a la equidad de género, la misma Ley prevé que

deberá habilitarse a la o el postulante que tenga la siguiente mejor calificación que sea indígena originario campesino o mujer (art. 37 II), es decir que tenga una nota final de evaluación menor a los 130 puntos.

En caso que aun realizando lo señalado por el art. 37 II, los postulantes para cada alta corte y Consejo de la Magistratura, sean aún insuficientes en materia de plurinacionalidad y género, la ley prevé que se declarará desierta la convocatoria, misma que se dará únicamente para cada tribunal donde se presente la problemática, y el nuevo proceso de preselección se realizará para cada órgano (art. 38).

Si bien la norma contenida en el art. 37 II de la Ley 1549 podría reflejar una situación de ventaja para las mujeres y postulantes indígenas originarios campesinos, a la luz de la equidad es un acto de incorporación de estos grupos sociales que históricamente han sido ignorados o implícitamente considerados como subordinados, teniendo como objetivo conseguir la igualdad real (sostenida en la declaración constitucional de igualdad formal), entre hombres y mujeres, entre personas oriundas de las ciudades y de aquellas que provienen de territorios indígenas campesinos. Es decir, la igualdad real se refiere al acceso de mujeres e indígenas originarios campesinos al ejercicio de la función pública y al poder público.

Para lograr la equidad se suelen adoptar medidas diseñadas para compensar las desventajas en que históricamente se han encontrado las mujeres y las personas indígenas originarias campesinas, buscando brindarles las mismas oportunidades que el resto de las personas que por sus condiciones económicas, sociales o de cualquier otra naturaleza, han tenido mejores oportunidades de desarrollo y acceso.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA TRANSPARENCIA.

El Relator de NNUU sobre Independencia Judicial ha dejado claro que una condición importante para garantizar la independencia

judicial es la adopción de un adecuado sistema de selección y designación de los jueces y magistrados, evitando por una parte la injerencia política, y por otra que garantice la prestación de un servicio judicial con transparencia, idoneidad y probidad.

En el contexto de la realidad boliviana, la Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos[16], frente a la falta de independencia judicial y la injerencia política, recomendaba “desarrollar una progresiva reforma estructural al sistema de justicia, en particular para asegurar su independencia y el respeto al debido proceso”, reforma que debería incluir un diagnóstico profundo del sistema de justicia, revisar el proceso de selección de jueces y fiscales, adoptar una ley sobre la carrera judicial, mejorar los mecanismos para evaluar el desempeño de jueces y fiscales, así como el régimen disciplinario.

Asimismo, Amnistía Internacional[17] concluyó que “en un ambiente de creciente polarización e intolerancia y de falta de confianza en las autoridades bolivianas para impartir justicia independiente, Bolivia requiere de un mecanismo independiente para desentrañar la verdad y brindar justicia y reparaciones a las víctimas y sus familiares”. También Human Rights Watch[18] afirmó que “... Bolivia debe implementar cambios profundos en su sistema de justicia, dando prioridad a las reformas que permitan que jueces y fiscales obren de manera independiente y sin temor a represalias”.

Coincidente y de manera categórica el Grupo Internacional de Expertos Independientes de la CIDH (GIEI Bolivia) advirtió que “persiste una falta de independencia en la administración de justicia como problema estructural en Bolivia y en particular llama la atención sobre la falta de independencia de las instituciones encargadas de los nombramientos de los funcionarios judiciales...”, recomendando que “... el Estado requiere implementar reformas profundas en su sistema de justicia, a fin de garantizar que la judicatura no sea utilizada para fines políticos por el gobierno de turno, reformas que deberán estar destinadas a adecuar las instituciones a su rol democrático, de acuerdo con el marco del Estado de Derecho.”

1. Garantías del Proceso para la independencia de los futuros magistrados

Desde la **perspectiva formal normativa**, algunas previsiones constituyen garantías para que el proceso de preselección y de votación popular contribuya a la independencia de los futuros magistrados y magistradas electas y posesionadas. Nos referimos concretamente a las prohibiciones relativas a que las y los postulantes o persona alguna, no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación y la competencia exclusiva de difundir los méritos de las candidatas y candidatos entregada al Órgano Electoral (Véase art. 182 III y IV constitucionales).

Sin embargo, las prohibiciones contenidas en la Ley 026 vinculadas a la emisión de opiniones positivas o negativas y de publicar información sobre los candidatos o candidatas, constituye una limitación a la libre expresión y sobre todo al acceso a la información de la ciudadanía. Hubiera sido importante no restringir estos derechos de forma inconstitucional, sino establecer condiciones igualitarias para que los candidatos o candidatas accedan a medios de comunicación y la ciudadanía pueda escucharlos.

Sobre el tema, cabe preguntarse, ¿qué sucedería si se descubre que un candidato o candidata durante los días previos al verificativo de la elección popular, tiene directa y activa vinculación a un partido político? ¿Significa que los medios de comunicación social no podrían emitir esa información de manera pública porque estarían sujetos a sanciones? Estas normas parecieran haber sido diseñadas para proteger a los candidatos/as y no para garantizar la independencia judicial o en definitiva los derechos de la ciudadanía a acceder a la información que le permita elegir magistrados/as probos e idóneos.

Veamos a continuación los **criterios de selección contenidos en la Ley 1549:**

Criterios de selección basados en méritos profesionales, experiencia y formación académica:

En el caso de los postulantes al **Tribunal Supremo de Justicia** se establecen como requisitos específicos los establecidos en la CPE (art. 182 VI), a saber, haber cumplido treinta años de edad, poseer título de abogado, haber desempeñado, con honestidad y ética, funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años y no contar con sanción de destitución del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, se incluye en la ley 1549 un requisito que no se encuentra en la previsión constitucional, y es el relativo a "... tener formación y conocimientos especializados en distintas áreas del Derecho" (art. 24.2). Aunque estamos plenamente de acuerdo en la necesidad de incluir este requisito de idoneidad relativo a la formación académica del postulante, es claro que es una exigencia que no se encuentra contemplada en la CPE.

Es necesario mencionar que el requisito constitucional relativo a haber desempeñado funciones judiciales, la profesión de abogado o la cátedra universitaria por 8 años, va acompañada de otra exigencia relacionada con la probidad, misma que claramente reza: con honestidad y ética. Si revisamos los documentos de respaldo para acreditar este requisito veremos que se refieren a Hoja de vida con documentación respaldatoria en original o fotocopia legalizada. Resulta por demás claro que, en este caso en concreto, existe una deficiencia notable en cuanto a la comprobación y acreditación del ejercicio profesional, la función judicial o la docencia universitaria, con honestidad y ética.

Similar comentario y observación, realizamos respecto a los requisitos previstos sobre el **Tribunal Agroambiental**. Para ser elegida Magistrada o Magistrado (art. 187 constitucional), serán necesarios los mismos requisitos que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, además de contar con especialidad en estas materias y haber ejercido con idoneidad, ética y honestidad la judicatura agraria, la profesión libre o la cátedra universitaria en el área, durante ocho años. La temática de la ética y honestidad no se encuentra suficientemente respaldada en los respaldos exigidos por la Ley 1549.

De acuerdo al art. 194 II constitucional, los **miembros del Consejo de la Magistratura** requerirán, además de las condiciones generales de acceso al servicio público, haber cumplido treinta años de edad, poseer conocimientos en el área de sus atribuciones y haber desempeñado sus funciones con ética y honestidad. Situación idéntica se da en este caso, en la comprobación de la ética y honestidad en el desempeño de funciones, en el art. 24.4 de la Ley 15.49.

Por ello, afirmamos que este proceso de preselección está direccionado a la comprobación de la idoneidad, dejando a la probidad como un elemento circunstancial.

Al tenor del art. 199 constitucional, para optar a la **magistratura del Tribunal Constitucional Plurinacional** se requerirá, además de los requisitos generales para el acceso al servicio público, haber cumplido treinta y cinco años y tener especialización o experiencia acreditada de por lo menos ocho años en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo o Derechos Humanos, además para la calificación de méritos se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia. Si observamos detenidamente la redacción del articulado constitucional, veremos que el requisito relativo a la especialización es optativo a la experiencia de 8 años en materia constitucional, administrativa o en Derechos Humanos, es decir o la una o la otra, no se exige que sean ambas.

Sin embargo, en la Ley 1549 (art. 24.1), la exigencia es para ambos casos, es decir, la especialización y la experiencia en tales materias, no como exige la CPE, la especialización o la experiencia.

Criterios de evaluación de méritos de los aspirantes (experiencia, formación, producción intelectual)

La evaluación de méritos contenida en la Ley 1549 tiene básicamente 2 fases: la una relativa a la evaluación de experiencia, formación y producción intelectual y la otra el examen de preguntas escritas y respuestas orales. Respecto a la primera fase, si bien los contenidos parecen

acertados, no se incluye verificaciones respecto a la probidad, que como hemos advertido en el punto anterior, es un requisito señalado por la Constitución Política del Estado y que vemos ausente en el proceso de preselección de postulantes.

Respecto a la batería de preguntas que integran el examen, parece insuficiente toda vez que si los postulantes acreditan procesos de formación o especialización en materias relacionadas a las magistraturas a las que postulan, es claro que dominarán los temas. Es decir, es de suponer que los postulantes a las más altas magistraturas del país, que acreditan procesos de formación especializada, conocen las temáticas del área a la que se han presentado, es decir un examen implica tan solo confirmar lo que los títulos y documentos ya acrediten. Lo realmente relevante en esta fase del proceso sería indagar sobre las personalidades de los postulante, a saber: los rasgos de objetividad en la apreciación de temas controversiales que puedan ser judicializados; la capacidad para despojarse de sus creencias a momento de emitir un fallo y actuar en justicia; la real situación de no militancia política; su decisión de mantener independencia frente a los poderes político o económico; propuestas para encarar la gestión de su despacho judicial; propuestas sobre políticas estructurales de mejora del Órgano Judicial, su presupuesto y las condiciones en que se desempeñan tales funciones, etc. Más que un examen, dada la condición de las magistraturas, se debería indagar sobre temas de contenido jurídico que generan debates y que además se encuentran presentes en el escenario jurídico.

En consecuencia, la fase de entrevistas se ha reducido a una confirmación de la formación especializada acreditada en diplomas y certificados.

Si lo que se pretendía era que los postulantes rindan un examen técnico, el escenario no debía ser la Asamblea Legislativa sino la Escuela de Jueces que, en sus procesos regulares de capacitación continua y especializada, forman jueces y juezas, preparándolos para un desempeño solvente e idóneo en las diversas materias del Derecho.

Por otra parte, en cuanto al número máximo de postulantes preseleccionados (Informe Final para la votación para la preselección, art. 41), se establece un máximo de 72 postulantes para el Tribunal Supremo de Justicia y para el Tribunal Constitucional Plurinacional; 28 para el Tribunal Agroambiental y 20 para el Consejo de la Magistratura. Parecen restrictivas estas limitaciones, considerando que la norma constitucional no dispone de las mismas, siendo que el o la postulante que consiga el puntaje necesario para ser preseleccionado, deberá ser sujeto de tal status, dejando a una posibilidad discrecional y arbitraria –y por tanto inconstitucional- a aquellos postulantes que habiendo conseguido el puntaje necesario, pero que se encuentren por debajo de la franja de los números máximos de postulantes, previstos en la ley, de ser eliminados de la lista de preseleccionados.

2. Análisis de la influencia política o partidista en la selección

Se ha mencionado insistentemente que las acciones constitucionales presentadas en contra de los resultados del proceso de preselección (cerca de 30) han constituido una acción política para frenar las elecciones judiciales. Al respecto, empecemos por dejar expresamente establecido que las acciones tutelares son instrumentos que la norma constitucional y el diseño legal boliviano (e internacional) proveen al ciudadano/a para defenderse de eventuales menoscabos de derechos perpetrados esencialmente por autoridades públicas. En ese contexto, las medidas cautelares dictadas por los vocales constitucionales departamentales, son medidas temporales que buscan evitar que el supuesto hecho lesivo no provoque mayores daños a quien solicita la tutela constitucional, que se encuentran establecidas en la norma procesal constitucional.

Acción Popular, efectos y elecciones judiciales:

La acción popular interpuesta por una ciudadana en defensa de los derechos (difusos), supuestamente vulnerados, de las mujeres y personas indígenas originarias campesinas, tuvo como resultado la decisión del Tribunal Constitucional ejercido en el distrito judicial de Pando, en sentido de dejar sin efecto el proceso

de preselección para las elecciones judiciales, e inaplicar la Ley 1549 y sus reglamentos.

La acción popular es aquella de carácter tutelar que procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza (art. 135 constitucional).

La acción popular le permite al ciudadano intervenir en la justicia constitucional en defensa de un conglomerado de derechos que no solo le afectan a sí mismo, sino al grupo al que pertenece, activando el sistema con efectos para los miembros de esa comunidad y en resguardo de tales derechos. Aunque aún no se reconoce como un mecanismo de la democracia directa, sin duda que la acción popular representa en sí misma una democratización de la defensa de derechos y de acceso al sistema de justicia constitucional. Se encuentra íntimamente ligada a la noción de intereses colectivos, es decir, aquellos que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad, y cuya existencia se concreta con su ejercicio ante la jurisdicción.[19]

Si bien la Ley 1549 prevé recursos por vía administrativa para el caso de impugnaciones a las inhabilitaciones, es importante destacar que por efectos del art. 70 del Código Procesal Constitucional, la acción popular puede interponerse sin necesidad de agotar la vía judicial o administrativa habilitada para la defensa de derechos, durante el tiempo que subsista la vulneración o amenaza a los derechos e intereses colectivos protegidos, no aplicándose en este caso el principio de subsidiaridad, que rige en otros casos.

En relación a la decisión asumida por el tribunal de garantías de Pando, la misma presentó varios problemas, a continuación, los principales: i) Al amparo del art. 71 del Código Procesal Constitucional[20], efectivamente, el tribunal de garantías puede dejar sin efecto el supuesto acto vulneratorio de derechos. Pero lo que no puede hacer un tribunal de acción popular es inaplicar una norma, existiendo para este efecto la acción

de inconstitucionalidad (art. 73 Código Procesal Constitucional) y menos inaplicar una norma que ha sido producto de un proceso de consulta de constitucionalidad (control previo de constitucionalidad); ii) Estando la acción presentada circunscrita a la ausencia de postulantes habilitados mujeres y personas indígenas originarias campesinas, en Pando, resulta excesiva la decisión de dejar sin efecto todo el proceso, cuando la propia ley 1549 daba las soluciones a la problemática.

Finalmente, el Tribunal Constitucional Plurinacional revocó la decisión del Tribunal de Garantías de Pando, dando vía libre a la continuidad del proceso de preselección bajo la competencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, exhortando se respeten la equidad de género y la representación indígena originaria campesina, pero advirtiendo también que el objetivo fundamental de la preselección es finalmente contar con magistraturas máximas con idoneidad.

Ahora bien, en ese contexto, la acción popular presentada en contra de los resultados de la preselección (inicial), parecía presentar un tinte político y una finalidad de paralización de las elecciones judiciales. Sin embargo, no es menos cierto que la ambigüedad en la decisión de las autoridades competentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional provocó el pedido de tutela, tal como se presentó. Ante el insuficiente número de postulantes mujeres e indígenas originarios campesinos, la Asamblea Legislativa a través de sus Comisiones competentes debió aplicar los arts. 37 y 38 de la Ley 1549, esto es, bajar al puntaje menor de 130 e incorporar a los postulantes en la lista de habilitados a la siguiente fase, y si este ejercicio no fuera suficiente declarar desierta la convocatoria en el caso del órgano donde no alcance el número de postulantes habilitados.

Polarización política ALP vs TCP: Efectivamente, han existido denuncias de postulantes inhabilitados en sentido que las decisiones tomadas al interior de las comisiones legislativas encargadas de la preselección, tuvieron contenido político. Sin embargo, de ello, el proceso de preselección ha sido notoriamente perjudicado por la disputa –sin duda política-

entre el TCP y la propia ALP cuyo escenario está relacionado con la prórroga de mandato de los magistrados y magistradas.

Recordemos que la prórroga de mandato citado deviene de una decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional. La Asamblea Legislativa Plurinacional, en lugar de continuar con la preselección, una vez que se emite la resolución del TCP denegando la tutela solicitada en la acción popular, decide convocar a una sesión plenaria y emitir un proyecto de ley vinculado al desconocimiento de los mandatos prorrogados y la conclusión de los mismos. Acto seguido el TCP contraataca aceptando una acción de nulidad y dictando una medida cautelar de suspensión de la sesión plenaria citada.

Es decir, la disputa política entre las 2 facciones del MAS ha copado y superado el proceso de preselección de postulantes, trasladándose al ámbito judicial constitucional. De hecho, el 2.julio.2024 el proceso ha sido nuevamente paralizado por una decisión del tribunal de garantías del Beni (medida cautelar) ante la interposición de una acción de amparo constitucional por un postulante inhabilitado que aduce que en su caso se aplicaron criterios políticos partidarios.

IV. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACION CIUDADANA

1.¿El proceso es transparente y accesible para la ciudadanía?

Si bien la Ley 1549 incluye la publicidad y la transparencia entre sus principios, estableciendo que los actos y decisiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional y sus Comisiones Mixtas, durante el desarrollo del proceso de preselección, serán publicados de manera oportuna y serán de acceso a medios de comunicación, los interesados y el público en general, en las formas previstas en la norma legal y la presente Ley; se debe anotar que tal publicidad y transparencia se refiere a los actos y decisiones, y no así por ejemplo a la documentación de las postulaciones, que se considera información pública por la misma naturaleza del proceso.

3. Mecanismos de control ciudadano y rendición de cuentas de las autoridades encargadas

En el capítulo intitulado Garantías de Objetividad y Transparencia del Proceso (arts. 7 y 8), la Ley 1549 establece 2 tipos de veedurías, la nacional y la internacional.

Respecto a la Veeduría Nacional, está podrá ser ejercida por las Universidades Públicas y Privadas, los Colegios de Abogados y de Auditores o Contadores Públicos, las Asociaciones de Periodistas y Medios de Comunicación las Fundaciones y Asociaciones Civiles y/o Profesionales, las Organizaciones Sociales, Empresariales, Laborales, Indígenas, Gremiales o de cualquier otra naturaleza o finalidad, que podrán acreditar un representante por cada Comisión Mixta, dentro del plazo establecido. Se reconoce expresamente que podrán actuar como veedoras o fiscalizadoras en la fase de preselección o de cualquier naturaleza que cuenten con personalidad jurídica cuando corresponda. Asimismo, se establece que sobre la base de lo verificado podrán hacer conocer su informe de observaciones a la Presidencia de las Comisiones Mixtas para que sea puesto en conocimiento de los Asambleístas, el que será leído en la sesión de aprobación de los Informes Finales de las Comisiones Mixtas antes de la votación.

En cambio, sobre la Veeduría Internacional, se establece que se podrá ejercer por la Organización de las Naciones Unidas - ONU, Unión Europea - UE y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a invitación de la Asamblea Legislativa Plurinacional y podrán participar en todas las etapas del proceso de preselección. Asimismo, se establece otra categoría de efecto –distinto al previsto para las veedurías nacionales- en sentido que el Estado Plurinacional de Bolivia podrá considerar las recomendaciones que formulen estas misiones, para el mejor desarrollo de los próximos procesos de Elecciones de Máximas Autoridades Judiciales.

La diferencia anotada en el caso de la veeduría nacional y la internacional parece establecer un sistema arbitrario con reglas diferentes en uno y

otro caso, a pesar que el objetivo es el mismo e intervienen ambas en el mismo proceso. Como hemos visto en los párrafos precedentes, los informes de la veeduría nacional solo se leerán en las comisiones antes de la votación; en cambio, las recomendaciones de los informes de la veeduría internacional, podrán ser consideradas por el Estado Boliviano. Es decir, aunque el “podrá” es un término potestativo, es claro que se han establecido reglas diferentes, dependiendo de qué tipo de veeduría se trate.

En el art. 20 párrafos VIII y IX de la Ley 025 del Órgano Judicial, en referencia al proceso de postulación, preselección y selección de altas magistraturas, se dispone que participará activamente el control social de acuerdo a ley. Es en la Ley 341 de Control Social y Participación que claramente se establece que el mismo se podrá ejercer en todos los órganos del Estado, incluyendo el Órgano judicial, con la restricción contenida en el art. 11.4. relativa a no dilatar o entorpecer el curso normal de la tramitación y resolución de los procesos judiciales, que no es el caso del proceso de preselección.

En el art. 19 se clarifica cuáles son las acciones del Órgano Judicial sujetas a control social y rendición pública de cuentas, así, deberá permitir el acceso a la información, rendición pública de cuentas, la evaluación de gestión, el control disciplinario y los procesos de postulación, preselección y selección de las y los servidores judiciales. Igualmente, el art. 17 de la ley 341 prevé la obligación del Órgano Legislativo de garantizar el acceso a la información, la rendición pública de cuentas, la construcción colectiva de normas, la evaluación a su gestión y a la función de control y fiscalización, de acuerdo a su reglamentación.

Por tanto, tanto el Órgano Legislativo cuanto el Órgano Judicial están obligados a permitir el acceso a la información y posteriormente, una vez concluido el proceso, el primero, deberá rendir cuentas sobre los resultados del proceso de preselección.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Hallazgos del análisis

Se han encontrado los siguientes:

1ª Las elecciones judiciales de 2011 y 2017 tuvieron porcentajes mayoritarios de votos nulos, blancos e inválidos, superando el 60%, sin que hasta el momento se haya realizado alguna reforma (parcial) de la CPE que permita que la expresión de descontento ciudadano tenga un efecto legal vinculante en el proceso.

2ª Otro grave defecto del sistema de elección popular, que se mantiene sin cambios, es la competencia exclusiva de la ALP en la preselección de postulantes a las altas magistraturas del Estado.

3ª Un proceso de preselección de magistrados y magistradas de altas cortes judiciales, sobre la base de la idoneidad, la probidad y la transparencia, es el presupuesto inexcusable para lograr la independencia judicial.

4ª El art. 182 constitucional al establecer que “... 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.”, es la que exige del elemento de legitimidad a los magistrados y magistradas electos.

5ª A pesar de las prohibiciones normativas contenidas en la CPE y en la Ley 026 sobre la realización de campañas políticas de los postulantes, en las elecciones judiciales de los años 2011 y 2017, se ha observado la influencia e injerencia de los partidos políticos en las candidaturas.

6ª El proceso de preselección fue inicialmente contaminado con la decisión del TCP de autorizar la prórroga de mandato de los magistrados y magistradas cuyo periodo legal de funciones concluyó el pasado 31. diciembre.2023, en el procedimiento de una consulta de constitucionalidad del proyecto de ley de transición para las elecciones judiciales aprobada por el Senado.

7ª Si bien las prohibiciones contenidas en la Ley 026 vinculadas a la emisión de opiniones positivas o negativas y de publicar información sobre los candidatos o candidatas, pueden

considerarse una forma de evitar la politización de las postulaciones, también es evidente que constituye una limitación a la libre expresión y sobre todo al acceso a la información de la ciudadanía. Hubiera sido importante no restringir estos derechos de forma inconstitucional, sino establecer condiciones igualitarias para que los candidatos o candidatas accedan a medios de comunicación y la ciudadanía pueda escucharlos.

8ª Los criterios de selección basados en méritos profesionales, experiencia y formación académica y en general el proceso de preselección, está direccionado a la comprobación de la idoneidad, dejando a la probidad como un elemento circunstancial, a pesar que la honestidad y la ética son elementos que figuran entre los requisitos constitucionales para acceder a las altas magistraturas.

9ª El examen (batería de preguntas) que integra los criterios de evaluación de méritos de los aspirantes (experiencia, formación, producción intelectual), no es suficiente para la comprobación de la probidad, siendo únicamente una confirmación de los procesos de formación y especialización que los títulos y documentos ya acreditan.

10ª El examen podía ser sustituido por una entrevista en la que se indague sobre las personalidades de los postulantes, su objetividad, su independencia del poder político, propuestas sobre políticas estructurales de mejora del Órgano Judicial y el acceso a la justicia, gestión de su despacho, entre otras muchas.

11ª La paridad de género y la representación indígena originaria campesina, han sido y serán un problema en la preselección debido a que es poco probable que se alcancen las cantidades requeridas en el proceso.

12ª La disputa política entre las facciones divididas del MAS y entre la Asamblea Legislativa Plurinacional y el Tribunal Constitucional Plurinacional, ha contaminado la preselección judicial y generado desconfianza y poca certeza en el proceso.

13ª La diferencia en el tratamiento de la veeduría nacional y la internacional en la Ley 1549, parece establecer un sistema arbitrario con reglas diferentes en uno y otro caso, a pesar que el objetivo es el mismo e intervienen ambas en el mismo proceso.

14ª La Asamblea Legislativa Plurinacional tendrá que someterse a una rendición pública de cuentas sobre el proceso de preselección, en mérito a las obligaciones establecidas en la Ley 341

15ª La competencia monopólica de preselección de postulantes para la elección judicial a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional (órgano con representación política partidaria) ha provocado que el proceso de preselección se impregne de las disputas y controversias de esta naturaleza, generando desconfianza ciudadana.

2. Recomendaciones para mejorar el proceso de preselección

Siguiendo el esquema de los hallazgos encontrados en el análisis, para mejorar el proceso de preselección, deberían realizarse las siguientes acciones, casi todas urgentes e inmediatas:

Inmediatas:

1ª Control estricto del Órgano Electoral en relación a la realización de campañas políticas de los postulantes, y aplicación de la inhabilitación en caso de ser probadas las mismas.

2ª En las respuestas orales (batería de preguntas de la evaluación), incluir 2 o 3 preguntas dirigidas a la comprobación de la probidad de los postulantes.

3ª En relación a la paridad de género y la representación indígena originaria campesina, en caso que los números de mujeres y representantes de naciones y pueblos indígenas sea insuficiente, aplicar los artículos 37 y 38 de la Ley 1549.

4ª Considerar los informes de la veeduría nacional en los mismos términos que la veeduría internacional.

5ª Una vez concluida la preselección, la ALP deberá realizar la rendición pública de cuentas del proceso de preselección judicial, de manera inexcusable.

Mediano Plazo:

1ª En un proceso de reforma parcial de la CPE, rediseñar la elección popular y establecer por un lado un porcentaje fijo de votación que debe obtener un candidato postulante para ser posesionado como magistrado/a electo/a.

2ª En un proceso de reforma parcial de la CPE incluir un porcentaje mínimo de votación válida para la elección popular, caso contrario el proceso sea anulado y el mismo se reinicie.

3ª En un proceso de reforma parcial de la CPE limitar la competencia de la Asamblea legislativa Plurinacional en materia de preselección judicial, incluyendo a organizaciones vinculadas a la temática en la misma (Universidades, Facultades de Derecho, Colegios de Abogados, Asociación de Magistrados, entre otras).

4ª Incluir elementos vinculados a la comprobación de la probidad en el proceso de preselección judicial.

5ª A pesar de las prohibiciones normativas contenidas en la CPE y en la Ley 026 sobre la realización de campañas políticas de los postulantes, en las elecciones judiciales de los años 2011 y 2017, se ha observado la influencia e injerencia de los partidos políticos en las candidaturas.

6ª Modificar la Ley 026, permitiendo que los postulantes sean entrevistados en medios de comunicación social, en condiciones igualitarias, y bajo parámetros predefinidos.

7ª En el próximo proceso, sustituir el examen por una entrevista en la que se indague sobre las personalidades de los postulantes, su objetividad, su independencia del poder político, propuestas sobre políticas estructurales de mejora del Órgano Judicial y el acceso a la justicia, gestión de su despacho, entre otras muchas.

3. Desafíos actuales en la preselección de magistrados y magistradas

En virtud al estado actual del proceso de preselección, nuevamente paralizado por una decisión (imposición de medida cautelar constitucional) de un tribunal de garantías, dentro de la sustanciación de una acción de amparo constitucional, el desafío principal para el órgano competente, esto es, la Asamblea Legislativa Plurinacional y sus comisiones, es avanzar lo más rápido que sea posible con la evaluación de méritos y el examen, sin perder tiempo en las disputas políticas.

El estado de situación, las constantes acciones de defensa interpuestas, y la disputa política alrededor de la preselección, da cuenta clara y de forma contundente, que la competencia no puede ni debe seguir a cargo de la ALP, sino que debe crearse un órgano constitucional autónomo que permita alejar el proceso de preselección de los menesteres y las luchas político partidarias.

REFERENCIAS

[1] Tribunal Constitucional: Pablo Dermizaky, José Antonio Rivera, Martha Rojas, Willman Duran, Silvia Salame, entre otros connotados juristas; Defensor del Pueblo: Ana María Romero de Campero; Corte Nacional Electoral: Huáscar Cajías.

[2] Consulta Ciudadana – Mesa Nacional de Diálogo “La justicia que queremos” hacia la Asamblea Constituyente.

[3] Propuesta para la Asamblea Constituyente del MAS-IPSP, mayo 2006, con apoyo de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y la Educación Ciudadana hacia la Asamblea Constituyente.

[4] Pasara Luis, Elecciones Judiciales en Bolivia. Una Experiencia Inédita, Fundación para el Debido Proceso Legal, Fundación Construir, Washington DC, 2014

- [5] Ministerio de Justicia, Memoria Institucional gestión 2016, La Paz, 2016.
- [6] OEA, Informe Final de Misión de Expertos Electorales para la Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, Estado Plurinacional de Bolivia, 3.diciembre.2017
- [7] Adoptados por el VII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milan, 26.agosto a 6.septiembre.1985, confirmados por la Asamblea General en su resolución No. 40/32.
- [8] CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia.
- [9] CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO. Art. 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.
- [10] CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO. Art. 187. ... En la preselección de las candidatas y los candidatos se garantizará la composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad. Artículo 188. I. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Agroambiental serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismos y formalidades para los miembros del Tribunal Supremo de Justicia.
- [11] CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO. Art. 194. I. Los miembros del Consejo de la Magistratura se elegirán mediante sufragio universal de entre las candidatas y los candidatos propuestos por la Asamblea Legislativa. La organización y ejecución del proceso electoral estará a cargo del Órgano Electoral Plurinacional.
- [12] Artículo 198. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se elegirán mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia.
- [13] CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO. Art. 158: I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley: 5. 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...
- [14] Proyecto de Ley C.S. No. 144/2022-2023 "Proyecto de Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2023-2024".
- [15] "... Se **dispone** la prórroga de mandato de las autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional en actual ejercicio, de manera excepcional y temporal, hasta que se elijan y posesionen a las nuevas autoridades, fruto de la preselección desarrollada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y del proceso electoral llevado a cabo por el Órgano Electoral Plurinacional; conforme al marco contenido en la Constitución Política del Estado y conforme a lo razonado en la presente Declaración Constitucional Plurinacional...": Declaración Constitucional Plurinacional No. 0049/2023 de 11.dic.2023
- [16] Alto Comisionado para los Derechos Humanos de NNUU; Informe sobre la situación de DDHH tras las elecciones del 20 de octubre de 2019 en Bolivia.
- [17] Amnistía Internacional, Informe sobre los hechos de octubre de 2019 en Bolivia.
- [18] Human Rights Watch, La Justicia como arma de Persecución Política en Bolivia.
- [19] Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999.
- [20] ARTÍCULO 71. (EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN). Si la Jueza, Juez o Tribunal concede la tutela, ordenará la anulación de todo acto o el cumplimiento del deber omitido, que viole o amenace violar derechos o intereses colectivos relacionados con el objeto de la acción, y podrá establecer la existencia de indicios de responsabilidad civil o penal del accionado, de conformidad al Artículo 39 del presente Código.