

Autoridades de la Universidad

Dr. Fernando Fragueiro
Rector

Dr. Ricardo Crespo
Director de Investigación

Dr. Víctor Herrero
Vicerrector de Asuntos Académicos

Abog. Juan Pablo Magdaleno
Secretario General

Mag. Ivana Lobo
Mag. Julián Rodríguez
Consejeros

Autoridades de la Facultad de Derecho

Mag. Manuel García-Mansilla
Decano

Dr. Sebastián Balbín
Vicedecano

Dr. Andrés Sánchez Herrero
Secretario Académico

Abog. María de la Paz Miatello
Directora de Estudios

Dr. Leonardo Ambesi
Mag. Celina Cantú
Consejeros

Autoridades del Departamento de Derecho Judicial

Dr. Rodolfo Vigo
Director del Departamento de Derecho Judicial

Mag. María Gattinoni de Mujía
Directora Ejecutiva del Departamento de Derecho Judicial

Mag. María Rosa Dabadie
Coordinadora del Departamento de Derecho Judicial

**Miembros del Consejo Académico y Consejo Editorial
de la Colección Cuadernos de Derecho Judicial**

Rodolfo Vigo

María Gattinoni

Néstor Sagüés

Domingo Sesín

Jorge Jiménez Martín

Carlos Alberto Andreucci

María Lilia Díaz Cordero

LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS EN BOLIVIA
MEDIANTE SUFRAGIO UNIVERSAL

Iván Lima Magne

Lima, Iván
Cuadernos de Derecho Judicial : la elección de Magistrados en Bolivia mediante Sufragio Universal / Iván Lima. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2019.
112 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-03-3837-6

1. Jueces. 2. Sufragio. I. Título.
CDD 347.014

© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2019
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso por escrito del editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher and the author.

Tirada: 200 ejemplares

ISBN 978-987-03-3837-6

ARGENTINA

BIOGRAFÍA PROFESIONAL Y ACADÉMICA

Iván Lima Magne, nacido en La Paz, el 21 de marzo de 1974. Graduado con honores en la carrera de Derecho de la Universidad Católica Boliviana en 1997, y obtención de la máxima calificación en el Instituto de la Judicatura de Bolivia. Realizó cursos de posgrado en Litigación en el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, Chile); en Arbitraje en la Universidad de San Pablo (Madrid), y Derecho y Magistratura Judicial en la Universidad Austral (Buenos Aires). Es subteniente (h) y condecorado como Caballero en la Orden Eduardo Abaroa por las Fuerzas Armadas. Profesor universitario de Derecho Penal y Derecho Constitucional en la Universidad Nuestra Señora de La Paz y en la Universidad Católica Boliviana. Miembro de la Comisión de Reformas Penales el año 1997 y asesor legal en la mayor parte de los procesos de reforma judicial emprendidos en Bolivia. Director de la Unidad de Política Criminal del Ministerio de Justicia 2003. Director a.i. de la Defensa Pública y exmagistrado del Tribunal Supremo de Justicia. Actualmente es director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia y Participación (CEJIP-INECIP). Es reconocido como un destacado abogado litigante en Bolivia por Chamber & Partners y la mayor parte de las Guías de Abogados, es socio fundador de Lima Asociados SC estudio de abogados con oficinas en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Sucre.

PRÓLOGO

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento por haberme invitado a formar parte del tribunal de esta tesis junto a otros colegas, así como por la posibilidad de escribir este prólogo para la publicación de la presente obra.

En esta oportunidad, tengo el honor de presentarles el trabajo desarrollado por Iván Lima Magne para culminar sus estudios de la Maestría de Derecho y Magistratura Judicial de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al conocer a Iván, logré percibir en él un genuino interés por el Poder Judicial, su funcionamiento, la composición, su necesidad de modernización y accesibilidad. Dicha inquietud se ve plasmada en esta interesante labor: aquí nos ilustra, entre otras cosas, en lo referente a la modalidad de elección judicial popular en el derecho comparado, para luego explayarse sobre el sistema en Bolivia y su evolución a través de los años.

Particularmente, se enfoca en describir y explicar el proceso de selección de jueces establecido mediante la reforma legislativa del año 2009, y que fuera puesta en práctica en las elecciones de magistrados de los años 2011 y 2017.

Detalla el ponente que la solución ideada por el constituyente en la reforma se presentó como una alternativa innovadora, puesto que a diferencia del modelo anterior, la selección de los candidatos se encuentra inicialmente a cargo de una Asamblea Legislativa, que efectúa un proceso de preselección de candidatos, la cual es sometida luego, a la instancia del sufragio universal por parte de todo el padrón electoral.

Asimismo, no es ocioso destacar que el punto de vista del autor de esta obra cobra especial relevancia, pues él mismo ha participado como candidato para el Tribunal Supremo de Justicia por el departamento de La Paz en octubre de 2011. Y, en marzo de 2014, fue posesionado como magistrado suplente del Tribunal Supremo de Justicia, ejerciendo el cargo durante casi dos años.

De esta manera, entiendo que el análisis llevado a cabo no resulta meramente una ponencia desarrollada desde el punto de vista teórico, sino que se trata de una labor enriquecida con la concreta experiencia de quien ha transitado el proceso de selección de magistrados dotado de la participación directa de los ciudadanos a través del voto popular.

Tanto es así, que durante la lectura de la obra, y particularmente en las conclusiones vertidas, resulta ineludible continuar reflexionando sobre la

imperiosa necesidad de que el órgano judicial sea independiente e imparcial, cualquiera que sea, en definitiva, la modalidad de selección de magistrados.

Por otra parte, este trabajo resulta sumamente valioso por cuanto invita a repensar el proceso de selección de magistrados que se encuentra vigente en otros países, sus fortalezas, sus debilidades y, sobre todo, sus implicancias prácticas.

Finalmente, me resta agradecer nuevamente la convocatoria para expresar estas palabras y destacar una vez más el preciado aporte realizado por Iván, puesto que ha logrado compartir con nosotros su saber y experiencia, al tiempo que nos ha aportado una visión novedosa sobre un sistema de selección de magistrados diferente al que existe en nuestro país.

Dr. Santiago Otamendi
Secretario de Justicia
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
de la Nación Argentina

ÍNDICE GENERAL

Biografía profesional y académica	V
Prólogo	VII
A. Identificación del objeto de la investigación	3
B. Planteamiento del problema.....	4
C. Marco teórico - Límites del estudio.....	5

CAPÍTULO 1

MODELOS DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS POR VOTO POPULAR

1.1. Elección de magistrados	7
1.2. El modelo de designación por elección popular	9
1.2.1. El modelo suizo de elección de jueces	9
1.2.2. El modelo japonés de voto ratificatorio	10
1.2.3. El modelo norteamericano	11
1.3. La garantía de independencia judicial.....	13
1.4. La imparcialidad judicial y los Principios de Bangalore	14
1.5. La situación de la independencia judicial en la región y en Bolivia.....	16

CAPÍTULO 2

DISEÑO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO PARA LA SELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

2.1. El modelo constitucional	23
2.1.1. Constitución sancionada por la Asamblea General Constituyente de 1831	24
2.1.2. Constitución sancionada por el Congreso General Constituyente de 1839	25
2.1.3. Constitución sancionada por la Convención Nacional de 1843 ...	25
2.1.4. Constitución sancionada por la Convención Nacional reunida el año 1851	26
2.1.5. Constitución sancionada por la Convención Nacional reunida el año 1861	27

	Pág.
2.1.6. Constitución sancionada por la Convención Nacional reunida el año 1868.....	27
2.1.7. Constitución sancionada el 9 de octubre de 1871.....	27
2.1.8. Constitución promulgada el 15 de febrero de 1878.....	28
2.1.9. Constitución promulgada el 6 de octubre de 1880.....	28
2.1.10. Constitución Política de 1938	29
2.1.11. Constitución Política de 1945	30
2.1.12. Constitución Política de 1947	30
2.1.13. Constitución Política de 1967	30
2.2. Relación de implementación de los mandatos constitucionales	31
2.2.1. La organización de los tribunales de justicia y la Corte Suprema.	31
2.2.2. La Corte Suprema de Manuel Isidoro Belzu	32
2.2.3. La Corte Suprema de José María Linares	33
2.2.4. La Corte Suprema de José María Achá	34
2.2.5. La organización judicial de Mariano Melgarejo	34
2.2.6. La Corte Suprema de Narciso Campero.....	35
2.2.7. La Corte Suprema en los primeros años del siglo XX	36
2.2.8. La Corte Suprema post Guerra del Chaco y pre Revolución de 1952	38
2.2.9. La Corte Suprema del MNR de 1952 a 1964.....	40
2.2.10. La Corte Suprema de la Dictadura (1964 - 1982).....	41
2.2.11. La Corte Suprema de la recuperación de la democracia	43
2.2.12. La Corte Suprema neoliberal	45

CAPÍTULO 3

REFORMA CONSTITUCIONAL Y DERECHO CONVENCIONAL

3.1. El proceso legal que llevó a la Asamblea Constituyente.....	50
3.1.1. Ley 2631 del 20 de febrero de 2004	50
3.1.2. Ley 2650 del 13 de abril de 2004.....	50
3.1.3. Ley 3091 del 6 de julio de 2005.....	50
3.1.4. Ley 3364 del 6 de marzo de 2006.....	50
3.2. La Comisión de Justicia de la Asamblea Constituyente. Trabajos y resultados.....	51
3.2.1. Documentos de trabajo de consensos del 3 de agosto de 2007	52
3.2.2. Constitución Política del Estado. Aprobada en grande el 24 de noviembre de 2007	52

	Pág.
3.2.3. Constitución Política del Estado. Aprobada en detalle en Oruro el 9 de diciembre de 2007	53
3.2.4. Constitución Política del Estado, versión oficial, aprobada en grande, en detalle y en revisión.....	53
3.2.5. Texto aprobado en plenaria del 8 y 9 de diciembre de 2007.....	53
3.2.6. Texto final compatibilizado en octubre de 2008 y sometido a referendo	54
3.3. El papel de las Comisiones en la redacción del texto constitucional	55
3.4. El Papel del Centro de Estudios Políticos y Sociales	56
3.5. El papel de los juristas del MAS (Movimiento al Socialismo).....	57
3.6. La decisión del presidente Evo Morales	58
3.7. El Bloque de Constitucionalidad y la Convención Interamericana de Derechos Humanos	59

CAPÍTULO 4

ELECCIÓN JUDICIAL EN BOLIVIA

4.1. Los antecedentes previos de la elección judicial	61
4.2. El primer proceso electoral.....	62
4.2.1. El Reglamento de Preselección de candidatas y candidatos.....	62
4.2.2. La resolución 079/2011 de 13 de mayo de 2011	63
4.2.3. Convocatoria pública de la Asamblea Legislativa de 15 de mayo de 2011	63
4.2.4. La ley 125 del 27 de mayo de 2011	63
4.2.5. Veeduría ciudadana al proceso.....	64
4.2.6. Sesión de elección de la Asamblea	65
4.2.7. El Reglamento del Régimen Especial de Propaganda	66
4.2.8. Procesos de impugnación de candidatos	66
4.2.9. El rol del SIFDE en el proceso de difusión de méritos	67
4.2.10. La visión ideológica de los candidatos.....	68
4.2.11. Campaña por el voto nulo vs. voto consigna	68
4.2.12. La marcha del TIPNIS y la posibilidad de suspensión de las elecciones	69
4.3. El segundo proceso electoral.....	69
4.3.1. La reforma legal.....	70
4.3.2. Los ajustes al Reglamento de Elecciones del OEP	70
4.3.3. La decisión política de los <i>dos tercios</i> del MAS como factor que impide la evaluación del sistema.....	71

	Pág.
4.3.4. La Sentencia Constitucional 84/2017 del Tribunal Constitucional Plurinacional	71
4.4. Análisis de los resultados electorales	72
4.3.1. Papeleta única y cantidad de votos emitidos.....	73
4.3.2. Mayor cantidad de votantes que los habilitados en las mesas.....	73
4.3.3. Mesas no habilitadas	74
4.3.4. Acta nacional y cómputo de votos del candidato Ángel Aruquipa Chui.....	74
4.4. El apoyo a los candidatos en las elecciones judiciales	74
CONCLUSIONES	
.....	77
A. BIBLIOGRAFÍA	
.....	81
B. PUBLICACIONES OFICIALES. CORRESPONDENCIA Y DOCUMENTOS DE PRENSA	
.....	82
ANEXO 1	
.....	85

**LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS EN BOLIVIA
MEDIANTE SUFRAGIO UNIVERSAL**

Por Iván Lima Magne

A. IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La decisión judicial en materia constitucional es cuestionada por la carencia de legitimidad democrática de los jueces. Esta objeción no existe en Bolivia porque la elección se realiza por voto popular. Los magistrados bolivianos superan la selección de la Asamblea Legislativa, instancia que los selecciona como candidatos por dos tercios de votos de los asambleístas presentes y, pese a que en el resto de la región ese requisito es el único necesario para asumir el cargo, en Bolivia los candidatos pasan luego de su preselección por un proceso electoral de sufragio universal para asumir el cargo.

Esta forma de elección fue establecida por la Asamblea Constituyente del año 2009. El primer proceso electoral se realizó en el mes de octubre de 2011 y la segunda elección en el mes de diciembre de 2017. El objetivo del constituyente fue democratizar la elección de los magistrados y de esta forma garantizar la legitimidad de su mandato. La selección de los candidatos por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa, sumada a la elección por el pueblo, debían asegurar un estricto escrutinio público de los candidatos y la elección de las personas más idóneas. El caso boliviano es único en el derecho comparado, los estados en los que se da votación electiva no lo hacen a nivel de las Altas Cortes. El modelo japonés establece votación ratificatoria, en Suiza y algunos estados de los Estados Unidos se elige por voto a los jueces de instancias inferiores.

Existe como particularidad histórica, que se debe tener presente, para llegar a conclusiones, el hecho de que en Bolivia el Partido Gobernante (MAS-IPSP Movimiento al Socialismo-Instrumento por la Soberanía de los Pueblos) cuenta con una mayoría de $\frac{2}{3}$ de la Asamblea Legislativa. Este factor distorsiona de manera importante la selección de los magistrados, porque el “filtro del Congreso” a través de una mayoría calificada de dos tercios de votos desaparece y se sustituye por la decisión de un solo partido.

El primer capítulo analiza los modelos de elección judicial popular en el derecho comparado, analizando los modelos japonés, suizo y norteamericano, y las implicancias con relación a la independencia e imparcialidad judicial. Si bien, el modelo norteamericano no se utiliza para elegir a los jueces de la Corte Suprema, sí es utilizado para elegir a los jueces de las Cortes Supremas Estatales. Por ese motivo, la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana se pronunció sobre el financiamiento de las campañas, la intervención en el debate público, los conflictos entre los candidatos y, en el fondo, la constitucionalidad del modelo de elección por voto popular de los jueces.

El segundo capítulo analiza la elección de magistrados desde una perspectiva histórica, revisando la manera en la que fue elegido el Poder Judicial en Bolivia a partir de 1825. Se realiza una descripción del modelo constitucional y la manera en la que se implementó ese diseño por parte de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, este estudio es importante para entender por qué el modelo de elección por voto popular fue aceptado por un referéndum de voto popular. Existía un estado de crisis permanentemente, un agotamiento de confianza en los partidos políticos y en su capacidad de generar acuerdos que preserven la independencia judicial.

El tercer capítulo analiza el debate sostenido por la Asamblea Constituyente para incorporar la elección de magistrados por voto popular y la adopción del modelo de bloque de Constitucionalidad que otorga a los Convenios y Tratados de Derechos Humanos la calidad de norma constitucional. Esta incorporación otorga rango constitucional al derecho de libertad de expresión y al derecho a la tutela judicial efectiva en el alcance determinado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El cuarto capítulo relata los hechos de ambos procesos electorales de 2011 y 2017, desde la Convocatoria emitida por la Asamblea Legislativa, hasta la presentación de los resultados por parte del Tribunal Supremo Electoral y la posesión de las autoridades elegidas. Señalando los documentos y relatando los problemas que se generaron en el desarrollo del proceso.

Finalmente, se presentan las conclusiones en relación con el conflicto entre la legitimidad de los jueces al ser elegidos por voto popular y la pérdida de imparcialidad e independencia al participar de elecciones libres para su designación en el cargo.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La solución de un conflicto debe tener presente que el acceso a la justicia por parte del ciudadano no puede estar limitado por factores que desnaturalizan su derecho a recibir una solución justa y efectiva del problema que lleva a los tribunales de justicia. Cuando un juez actúa inapropiadamente, las razones del mal desempeño dañan de forma grave la credibilidad de todo el órgano judicial. Un juez corrupto, incapaz, el que está desbordado por el trabajo o el que no decide por miedo a las consecuencias personales de sus actos daña el funcionamiento normal de la sociedad. Ese mal funcionamiento de la justicia incrementa la sensación de inseguridad, los casos de justicia por mano propia, la violencia, la inseguridad jurídica y disminuye el comercio, la industria y el progreso de la sociedad. La independencia judicial no solo es independencia del poder político, existen poderes económicos, educativos (rol de la universidad en la formación de los abogados), mediáticos, exceso de trabajo y mafias organizadas (narcotráfico) que afectan la independencia de los jueces. Frente a problemas tan serios, es necesario que los jueces y magistrados sean personas íntegras, con vocación judicial, y para ello es necesario que su selección sea

el resultado de procesos objetivos que aseguren el acceso a la carrera judicial únicamente a personas idóneas.

La elección de magistrados idóneos mediante voto popular buscó que los partidos políticos no afecten la independencia de los magistrados. Los problemas históricos de coyuntura en Bolivia permiten identificar que el voto popular por sí solo no logrará garantizar la independencia judicial y contrariamente daña la percepción de la sociedad respecto de la imparcialidad de los tribunales de justicia.

C. MARCO TEÓRICO - LÍMITES DEL ESTUDIO

El estudio se refiere a las fuentes legislativas y el desarrollo del proceso boliviano de selección de magistrados mediante sufragio universal. Se trata de un estudio descriptivo y no ingresa al debate de las razones *iuris* filosóficas del control judicial de constitucionalidad. El modelo de control de constitucionalidad de los Tribunales Constitucionales del sur (Colombia, Sudáfrica, India) discrepa conceptualmente del modelo seguido por las democracias occidentales. La democracia y la posibilidad de que los jueces puedan cambiar las decisiones políticas asumidas por las mayorías se constituye en un debate trascendental del derecho judicial. En este debate, Jeremy Waldron sostiene que el control de constitucionalidad no puede ser realizado por los jueces constitucionales, porque estos carecen de legitimidad democrática derivada del voto. Las razones y argumentos que alega esta postura, si bien no son aplicables formalmente al modelo boliviano, resultan trascendentales porque sus argumentos de fondo demuestran la inviabilidad de los sistemas de elección por voto popular. En este estudio no se busca analizar ese conflicto, sino describir el proceso boliviano, el contexto histórico, las razones de la decisión de la Asamblea Constituyente y las consecuencias de las elecciones de los años 2011 y 2017.

CAPÍTULO 1

MODELOS DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS POR VOTO POPULAR

1.1. Elección de magistrados

Los modelos de elección judicial en el derecho comparado se clasifican con base en los sistemas jurídicos anglosajón y continental. Un tercer modelo inclasificable es el que delega al voto de los ciudadanos la elección, se origina en Suiza y se desarrolla en los Estados Unidos⁽¹⁾.

En Japón se emplea un modelo de elección ratificatoria de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el cual está previsto normativamente en su Constitución política. Bolivia utiliza un modelo de elección directo de los magistrados, que es único en el mundo y tiene un reciente desarrollo en dos procesos electorales: el del año 2011⁽²⁾ y el del año 2017⁽³⁾.

El Poder Judicial, como un poder contra mayoritario, no depende del voto de los ciudadanos. Los magistrados al ser elegidos en forma derivada por otros poderes del Estado no requieren realizar una campaña electoral previa. Sin embargo, la carencia de legitimidad popular derivada del voto limita su poder de decisión y cuestiona la legitimidad de sus decisiones cuando debe enfrentar a los otros órganos de poder del Estado. En principio, un Poder

(1) Ver AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, *Revista del Poder Judicial España*, nro. 75, tercer trimestre, Madrid, 2004.

(2) Cfr. PINTO QUINTANILLA, Juan C., *Bolivia: lecciones de una elección inédita*, SIFDE, La Paz, 2011. El texto realiza una descripción detallada del proceso judicial desde una mirada oficial porque el autor fue director del SIFDE (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático), instancia encargada de realizar la campaña de información ciudadana sobre los candidatos, es clara la defensa del rol desempeñado por el Órgano Electoral Plurinacional.

(3) Cfr. PASARA, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Fundación para el Debido Proceso-DPLF, Washington DC, 2018. El texto evalúa de manera crítica el segundo proceso de elección judicial en Bolivia, resaltando el rol de la sociedad civil en el control del proceso como la única referencia positiva, es evidente la defensa de DPLF y la red de organizaciones de la sociedad civil boliviana que realizaron el monitoreo del proceso.

Judicial elegido por voto popular no debería tener ningún cuestionamiento sobre su legitimidad⁽⁴⁾.

El hecho de ser elegido por voto popular determina que los candidatos a magistrados deban comunicar a la población su postura sobre temas que la sociedad requiere conocer para confiar en que su representante ejercerá el poder asignado representando el pensamiento y los valores de sus electores. Esto resulta particularmente complejo porque los jueces tienen como característica central de su trabajo la independencia e imparcialidad en sus decisiones. Si los candidatos no expresaran su postura sobre temas complejos de debate público, como el aborto, la pena de muerte, el matrimonio igualitario, el principio de inocencia u otros, sus acciones precedentes, su trabajo profesional y sus trabajos escritos de todos modos permitirían conocer la postura a la que se adhieren. En ambos sistemas: en los que eligen a los magistrados por decisión de otro poder del Estado y en la elección por voto popular, es posible conocer el pensamiento de los candidatos; el problema de someter a los Candidatos a Elecciones de voto popular es que la decisión de su elección dependerá de la mayoría de los votantes, con lo que el órgano judicial deja de ser contra mayoritario. Esta idea, de un control de constitucionalidad fuerte que es capaz de producir cambios concretos en la vida de las personas más pobres y vulnerables, ha permitido que los jueces puedan eliminar obstáculos institucionales y lograr que el derecho a tutela judicial efectiva sea real⁽⁵⁾.

(4) Ver WALDRON, Jeremy, *Derecho y desacuerdos*, trad. por José Luis Martí y Águeda Quiroga, Marcial Pons, Madrid, 2005. El control judicial de constitucionalidad débil y el rol del Parlamento en la solución de los conflictos que representa la democracia se fundamentan entre otras razones en la posibilidad del pueblo de elegir a sus representantes. La crítica al control de constitucionalidad fuerte y la posibilidad de que los tribunales decidan las razones del derecho sin bases democráticas de su mandato, presentan una nueva situación en el caso boliviano en el que los magistrados que ejercen control de constitucionalidad fuerte derivan su legitimidad del voto popular. Las razones del voto ciudadano y la posibilidad de que la decisión sobre los derechos sea construida sin las razones que expone el autor sobre los Parlamentos y su teoría de la legislación, presentan razones para descartar la elección de voto popular. La central se refiere a que el debate y la confrontación no son posibles en un sistema electoral de la justicia, porque ese debate daña la imparcialidad en las futuras decisiones que se deba asumir en casos concretos. En un tema como el aborto, si las elecciones no garantizan que asuma una mayoría de jueces pro vida, no tendría sentido llevar el debate sobre el derecho a la vida, contrariamente una acción de control de constitucionalidad con una mayoría de magistrados debería poder ser presentada con garantía de éxito. Esto, que resulta adecuado en un Parlamento, es repulsivo si se piensa que los jueces no pueden ser parciales y deben ser independientes en los casos que conocen.

(5) Cfr. BONILLA, Daniel, *Constitucionalismo del sur global*, trad. Carlos Morales de Setién Ravina, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2015. Los votantes en los casos citados en este análisis con mucha probabilidad no votarían por los jueces activistas que deciden proteger a los privados de libertad, a los niños no nacidos, a los pobres y a las mujeres. El control judicial de constitucionalidad permite realizar cambios estructurales que no deberían ser objeto de ratificación y cambio por votación popular.

La imparcialidad de los jueces como valor que garantiza su trabajo en un sistema democrático se ve comprometida con una elección de voto popular porque los partidos políticos, todos los grupos de la sociedad civil, las iglesias y el crimen organizado están interesados en pactar con determinados candidatos que les garanticen un control efectivo del Poder Judicial o al menos contar con una representación en las decisiones.

1.2. El modelo de designación por elección popular

Los modelos de elección por voto popular están vigentes en Bolivia, los Estados Unidos, Japón y Suiza. Históricamente los procesos revolucionarios a partir de la Revolución Francesa crearon comités populares y delegaron la elección de los jueces a formas democráticas de designación. La principal crítica a este modelo de elección judicial es porque no garantiza la independencia e imparcialidad del Poder Judicial⁽⁶⁾.

1.2.1. El modelo suizo de elección de jueces

La razón de elegir jueces en Suiza es resultado de una tradición democrática conocida como voto silencioso, por el cual los jueces de primera instancia y segunda instancia cantonal son elegidos por un procedimiento de nominación de los partidos políticos. Los candidatos tienen la obligación de pertenecer al partido político que los postula y la distribución de los cargos entre los partidos es resultado de su fuerza política en el Parlamento. El sistema asegura que la composición política esté reflejada en el Poder Judicial, se busca constituir un sistema plural en el que las diferentes visiones estén representadas. Sin embargo, se cuida de establecer un grado de independencia de los jueces en sus decisiones, los cuales tienen amplia libertad de criterio en su decisión sobre cada caso concreto. Al describir el proceso, Axel Tschentscher señala que “Ni son suficientemente conocidos los nombres de quienes se postulan a la elección, ni llevan a cabo una presentación de la candidatura ante el pueblo elector, ni hay información sobre la aptitud técnica de los nominados. Sólo en raros casos, cuando hay desacuerdo dentro del partido y además se encuentran enfrentados candidatos legos y juristas, una elección puede atraer la atención pública”. En la descripción del sistema suizo de elecciones se resalta la transparencia de la influencia político-partidaria para la designación de cargos judiciales⁽⁷⁾.

Es tal el grado de transparencia, que cuando se abre una convocatoria a un cargo, se debe establecer de que partido político provino la propuesta electoral y solo son posibles candidatos las personas que provienen de

(6) Ver CARDINAL, Nancy - CLÉRICO, Laura - D'AURIA, Aníbal, *Las razones de la producción del derecho*, Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho UBA, artículo escrito por el profesor Axel Tschentscher, ps. 197 a 216.

(7) CARDINAL, Nancy - CLÉRICO, Laura - D'AURIA, Aníbal, *Las razones de la producción del derecho*, cit., p. 199.

esos partidos⁽⁸⁾. El sentido de que los jueces puedan declarar su filiación partidaria busca asegurar el pluralismo político en el ejercicio de los cargos públicos. Es evidente que la independencia judicial en Suiza no es atacada por esta práctica y contrariamente les genera responsabilidad política a los partidos que realizan elecciones equivocadas de jueces. “Es al menos incierto, si el instrumento de la elección popular respecto de las metas mencionadas puede ser convincente desde el punto de vista político-jurídico. Si se ve desde el punto de vista jurídico-constitucional, no se ve ni una oposición al principio democrático ni un mandato de independencia judicial”⁽⁹⁾.

1.2.2. El modelo japonés de voto ratificatorio

La Constitución del Japón entró en vigor el 3 de mayo de 1947, el artículo 79 señala un procedimiento de ratificación de los jueces de la Corte Suprema: “La Corte Suprema se compondrá de un Presidente y del número de jueces que determine la ley; todos ellos, con excepción del Presidente, serán designados por el Gabinete. La designación de los jueces de la Corte Suprema será sometida a la consideración de los electores en la primera elección general de miembros de la Cámara de Representantes que se realice después de sus nombramientos, y este procedimiento se repetirá nuevamente, una vez transcurridos diez (10) años, en la primera elección general de miembros de dicha Cámara, y así sucesivamente”⁽¹⁰⁾.

El presidente de la Corte Suprema es elegido por el gabinete y luego investido por el *tennoo* (emperador). Los demás miembros son elegidos por el gabinete, “... y su decisión es ratificada por el pueblo en la primera elección general para la Cámara de Diputados que siga a su nombramiento, y posteriormente cada diez años”⁽¹¹⁾. La modalidad asumida en el Japón, de voto ratificatorio, presenta una serie de ventajas frente al voto electivo, ya que no se trata propiamente de una elección entre varios candidatos, sino más bien de una aprobación popular a la decisión asumida por la instancia de selección de los candidatos.

(8) Esta modalidad resulta muy criticada porque los jueces pagan una parte de su salario al partido que los nombró y deben adscribirse a las posturas políticas del partido que representan. Revisado en: https://www.swissinfo.ch/spa/politica/independencia-judicial_los-jueces-suizos-bajo-la-presión-de-los-partidos/43659616 (acceso 20/3/2017).

(9) *Ibíd.*, p. 200.

(10) Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, <http://www.mofa.go.jp> (acceso 20/11/2018).

(11) YUSIYUKI, Noda, *Introduction au droit japonais*, Librairie Dalloz, París, 1996, ps. 132 y 133. Citado por CHAPOY BONIFAZ, Dolores B., *Sistema Jurídico Japonés de la posguerra*, UNAM, México DF, 1999, p. 299.

1.2.3. *El modelo norteamericano*

El sistema de elección de miembros de la Corte Suprema de los Estados Unidos, de acuerdo con el artículo 2º, numeral 2º, de la Constitución Política de USA, está a cargo del presidente de los Estados Unidos, con el consejo y consentimiento del Senado. Ese mismo procedimiento se da para los jueces federales de tribunales inferiores. En el caso de los jueces supremos de nivel estatal concurren cuatro sistemas de elección: elección por el gobernador (California, Massachusetts, New Jersey y Maine), designación por el Legislativo (se mantiene en Virginia y Carolina del Sur), elección por voto popular y elección del juez por méritos del candidato, *merits plan*.

a) Elección de jueces estatales por el legislador. Corresponde al modelo inicial, actualmente solo se utiliza en los Estados de Virginia y Carolina del Sur, en el cual la Asamblea Legislativa del Estado elige a los jueces de la Corte Suprema Estatal y las Cortes de Apelaciones⁽¹²⁾.

b) Nombramiento de los jueces por el gobernador. El sistema de designación por parte del gobernador en un inicio fue absolutamente discrecional y ahora va migrando a un sistema de méritos. En Massachusetts la designación del gobernador requiere consentimiento previo del *Governor's Council* y en California y New Hampshire los jueces designados deben ser ratificados por la Comisión de Nombramientos Judiciales⁽¹³⁾.

c) Elección democrática de jueces. Bajo dos sistemas, inicialmente bajo control de los partidos y luego una elección no partidista de los jueces. Los primeros estados en acoger la elección de los jueces bajo la modalidad partidista fueron Georgia, Indiana, Mississippi y New York, esta última el año 1846. En el año 1873, los jueces del Estado de Illinois decidieron presentarse a las elecciones sin ningún tipo de patrocinio de los partidos políticos. El modelo partidario es cuestionado porque impide el acceso a la Judicatura; sin embargo, el Tribunal Supremo de Justicia en el caso "New York State Bd of Elections vs. López Torres" (2008) declaró que el modelo de elección, utilizando primarias, convención del partido y votación eran constitucionales. Si bien, la Corte fue crítica con la ley estatal que regulaba la elección judicial, centró su razonamiento en el derecho de asociación de los ciudadanos en partidos políticos, porque consideró que no existe un "derecho a una oportunidad justa" al interior de los partidos. También utilizaron el argumento de que alternativamente a la nominación por los partidos, los candidatos podían reunir entre 3500 a 4000 firmas dependiendo del distrito para poder figurar en la papeleta electoral. La opinión concurrente del juez Kennedy es ilustrativa a los fines de este estudio:

(12) GONZALES, Alejandro, *La selección de los jueces en los Estados Unidos: desde un punto de vista histórico y positivo*, sin edición, tesis Universidad de La Laguna, San Cristóbal, p. 14.

(13) SERRA CRISTÓBAL, ROSARIO, *La selección de los jueces en Estados Unidos*, ps. 87 y 88, citado por GONZALES, Alejandro, *La selección de los jueces en los Estados Unidos: desde un punto de vista histórico y positivo*, cit.

“When one considers that elections require candidates to conduct campaigns and to raise funds in a system designed to allow for competition among interest groups and political parties, the persisting question is whether that process is consistent with the perception and the reality of judicial independence and judicial excellence. The rule of law, which is a foundation of freedom, presupposes a functioning judiciary respected for its independence, its professional attainments, and the absolute probity of its judges. And it may seem difficult to reconcile these aspirations with elections”⁽¹⁴⁾.

El modelo de elección no partidista está regulado por una Ley de Elección Judicial y no excluye que los grupos de presión, Iglesias y movimientos sociales ejerzan una “campaña electoral judicial” con algunos debates interesantes; por ejemplo, el referido a los gastos de campaña y las promesas de los candidatos al electorado. La Corte Suprema en el caso “Buckley vs. Valeo” (1976) al declarar inconstitucional la Ley Federal de la Campaña de 1971 habilitó el derecho de los candidatos a jueces a recibir aportes de campaña ilimitados, con base en el derecho a la libertad de expresión que se afecta cuando el candidato es limitado de cualquier forma en su capacidad de comunicar su propuesta a sus electores⁽¹⁵⁾. En la práctica es notoria la contribución a las campañas de los estudios de abogados, las compañías de seguro y, en general, los grupos de presión que consideran tener litigios ante los tribunales. La ABA (*American Bar Association*), como parte de un esfuerzo de autorregulación, ha elaborado un Código Modelo de Conducta Judicial en el que ha recomendado una serie de sugerencias; en el canon 4, reglas 4.1, en el numeral 12 se espera que un candidato a juez no haga alguna declaración que se esperaría razonablemente afecte el resultado o la justicia de un asunto pendiente o inminente en algún tribunal. En el numeral 13 se espera que el candidato a juez no realice compromisos o promesas que no sean congruentes con el desempeño imparcial del cargo. Adicionalmente, el candidato a juez debe asegurarse que terceras personas no se involucren en su nombre en esas conductas⁽¹⁶⁾.

La Corte Suprema está escuchando casos relevantes que afectan la modalidad de elección judicial, entre otros se tiene:

(14) “Estado de Nueva York Bd. de Elecciones vs. López Torres”, 552 US 196 (2008). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/552/196/> (acceso 20/11/2018). El texto traducido es el siguiente: “Cuando se considera que las elecciones requieren candidatos para realizar campañas y recaudar fondos en un sistema diseñado para permitir la competencia entre los grupos de interés y los partidos políticos, la pregunta persistente es si ese proceso es consistente con la percepción y la realidad de la independencia judicial y la excelencia judicial. El estado de derecho, que es el fundamento de la libertad, presupone un poder judicial en funcionamiento respetado por su independencia, sus logros profesionales y la absoluta probidad de sus jueces. Y puede parecer difícil conciliar estas aspiraciones con las elecciones”.

(15) “Buckley vs. Valeo”, 424 US 1 (1976). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/> (acceso 20/11/2018).

(16) AMERICAN BAR ASSOCIATION, “Código Modelo de Conducta judicial de la ABA febrero de 2007”, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/professional_responsibility/mcjc_migrated/spanish.pdf (acceso 20/11/2018).

i) Caso “Caperton vs. A. Massey” (2009), en el que la empresa AT Massey intervino con contribuciones por tres millones de dólares para lograr la elección como juez del abogado Brent Benjamin, quien una vez en el cargo les favoreció anulando una sentencia de daños por 50 millones de u\$s. En este caso, la mayoría, explicada por el juez Keneddy, sostuvo que la apariencia de conflicto de interés por los aportes realizados a favor de Benjamin era tan extrema que constituía una violación al debido proceso garantizado por la decimocuarta enmienda; las opiniones disidentes del juez Roberts y el juez Scalia, entre otros factores, cuestionaron la amplitud del concepto sesgo judicial derivado del pago de aportes de campaña y la creación de incertidumbre en todos los casos litigados en los 39 Estados que eligen a sus jueces por voto popular⁽¹⁷⁾.

ii) Caso “Partido Republicano de Minnesota vs. White”, el juez Gregory Wersal presenta una candidatura como juez asociado de la Corte Suprema de Minnesota y solicita preventivamente que la presidenta de la Junta de Normas Judiciales, Suzanne White, declare inconstitucional la cláusula que limitaba las restricciones para presentar sus puntos de vista electorales de manera amplia; la decisión de 5 a 4 declaró que el discurso de los candidatos a juez y el contenido irrestricto de su discurso es parte del núcleo protegido por la primera enmienda constitucional⁽¹⁸⁾.

d) Sistema de méritos. El sistema de méritos es conocido también como el Plan Missouri y consiste en un proceso mixto con intervención de una Comisión *ad hoc* compuesta por jueces, abogados y ciudadanos, los cuales seleccionan de 3 a 5 candidatos por cada vacante judicial, para que el gobernador elija de entre ellos al juez. El elegido trabaja en el cargo por un año y después de ese tiempo es sometido a una *retention elections* o votación popular en la cual es ratificado o destituido del cargo. Las elecciones entre los jueces se realizan con un amplio proceso de información a los ciudadanos con base en los *panphlets* que difunden los méritos y las habilidades de los jueces en ejercicio de sus cargos⁽¹⁹⁾.

1.3. La garantía de independencia judicial

Según los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas, la independencia judicial implica, entre otras cosas, 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”. El valor independencia es descrito bajo el siguiente principio: “La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía

(17) “Hugh M. Caperton vs. At Massey Coal Company”, inc. 556 US 868 (2009). <https://www.supremecourt.gov/opinions/08pdf/08-22.pdf> (acceso 20/11/2018).

(18) “Partido Republicano de Minnesota vs. White”, 536 US 765 (2002), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/536/765> (acceso 20/11/2018).

(19) Plan Missouri. <https://www.courts.mo.gov/> (acceso 20/11/2018).

fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales”⁽²⁰⁾. Entre los comentarios al principio de independencia, se sostiene que tiene como núcleo central la total libertad del juez, de manera que ningún gobierno, grupo de presión, persona o incluso otro juez pueda interferir o tratar de interferir en una decisión:

- Este valor está relacionado con un comentario referido a que el juez debe actuar sin tener en cuenta el aplauso o la crítica popular. Con respecto a la publicidad del proceso, se sostiene que en el ejercicio de la función judicial el juez debe ser inmune a los efectos de esa publicidad.

- Un juez no debe preocuparse de si las leyes que ha de aplicar o los litigantes que acuden al tribunal son populares o impopulares entre el público, los medios de información, los funcionarios de gobierno o los amigos o parientes del propio juez.

- Un juez no debe verse influido por intereses partidistas, el clamor del público o el temor a la crítica.

- La independencia judicial comprende la independencia con respecto a todas las formas de influencia externa.

Bajo este contexto, los Principios de Bangalore destacan que el valor de independencia y confianza deben ser preservados de manera amplia, de manera que la población mantenga una conciencia pública de la independencia judicial. Este valor se ve amenazado cuando determinados grupos de magistrados o jueces se ven afectados o beneficiados por los ciudadanos votantes, esto es así porque en el caso de los países con sistemas de elección de voto popular el periodo no es vitalicio, sino más bien sujeto a renovaciones periódicas⁽²¹⁾.

1.4. La imparcialidad judicial y los Principios de Bangalore

Al analizar el valor de la imparcialidad, se sostiene que la independencia es una condición necesaria, un prerequisite. Los principales cuestionamientos de un sistema electivo de los jueces se refieren a los compromisos asumidos en la campaña electiva por los candidatos y el condicionamiento del trabajo judicial con vistas a un proceso electoral, en el que las decisiones asumidas por el juez puedan comprometer los votos necesarios para su reelección o ratificación.

(20) 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 del 13 de diciembre de 1985.

(21) *Ibidem*.

Al respecto, los Principios de Bangalore sostienen, con relación al valor de imparcialidad, una serie de comentarios⁽²²⁾ que podrían ser difíciles de cumplir para los jueces elegidos por voto popular:

- **Percepción de imparcialidad.** La cual debe existir como percepción de hecho y como cuestión de percepción razonable. La sensación de injusticia y la destrucción del sistema judicial deben ser analizados desde el punto de vista de un observador razonable, como resultado del comportamiento del juez en su estrado o por las asociaciones y actividades fuera del tribunal.

- **La predisposición.** Se sostiene que la filosofía, creencias o valores del juez no pueden considerarse predisposición. En “Laird vs. Tatum” se sostiene que la prueba de que un juez es una pizarra en blanco demostraría falta de calificación y no favoritismo. El hecho de que un juez tenga una opinión general acerca de la materia jurídica o social no lo descalifica para ejercer el cargo⁽²³⁾. En este caso, las opiniones vertidas en campaña electoral por los candidatos a magistrados deberían respetar ese criterio de ser opiniones generales.

- **Conducta fuera del tribunal.** Entendida como la obligación del juez de evitar cualquier actividad y asociación de carácter político partidista “... cuando un juez asume funciones jurisdiccionales (...) el juez que utiliza la plataforma privilegiada de las funciones jurisdiccionales para entrar en la arena política partidista pone en peligro la confianza pública en la imparcialidad de la judicatura”⁽²⁴⁾. Este punto es muy relevante porque no resulta razonable pensar que los partidos políticos o los candidatos se abstendrán de construir relaciones que movilicen sus estructuras partidarias para apoyar a determinados candidatos.

- **Relación con los medios de Información.** Se sostiene que es de preocupación que los jueces puedan utilizar los medios para promover su imagen pública o la carrera de un juez o, incluso, la posibilidad de que el juez pueda estar condicionado por la posible reacción de los medios. Los candidatos a magistrados requieren visibilidad de su carrera y decisiones para lograr que los ciudadanos puedan votar a su favor. Se presenta una contradicción, ya que si bien es necesario que la población conozca la carrera judicial del candidato, que este promueva esa imagen es una “causa de preocupación” frente a la percepción de imparcialidad que se espera del juez⁽²⁵⁾.

(22) OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE VIENA, “Comentario Relativo a los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial”, ONU, New York, 2013.

(23) “Laird vs. Tatum”, 409 US 824 (1972). Corte Suprema de Justicia. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/409/824/>.

(24) OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE VIENA, “Comentario Relativo a los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial”, cit., p. 56.

(25) OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE VIENA, “Comentario Relativo a los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial”, cit., p. 61.

- **Factores irrelevantes.** De acuerdo con los Comentarios de los Principios de Bangalore, no constituyen un factor que afecte la imparcialidad: “La religión, origen étnico o nacional, género, edad, clase, medios económicos u orientación sexual de un juez no pueden normalmente constituir por sí mismos una base adecuada para una objeción”⁽²⁶⁾. Si bien esta es una opción ideal, al momento de elegir a los jueces por voto popular en Bolivia, el origen étnico se ha convertido en el factor principal para lograr mayor votación. De igual manera, la conformación de Asociaciones de Magistrados Indígenas o los Comités de Género al interior del órgano judicial no son factores que puedan ser considerados irrelevantes. Esto es así porque los grupos étnicos, religiosos y especialmente los movimientos GLBTI han logrado comprometer a los jueces y mantener una relación entre los votos para la elección y las decisiones acordes con la agenda de estos movimientos.

- **Ofrecimiento de empleo posterior al juicio.** En sistemas de periodo limitado a la función judicial se presenta un grave conflicto, porque el futuro laboral de los jueces y magistrados puede generar situaciones concretas de parcialidad, especialmente con relación al gobierno, empresas y estudios de abogados. “Cuestiones conexas, que merezcan enfoques similares pueden surgir en relación con los ofrecimientos formulados a un juez en servicio activo, de un empleo posterior al término de sus servicios. Un juez debe examinar tales propuestas teniendo en cuenta esos factores, debido especialmente a que la conducta de los antiguos jueces afecta a menudo a la percepción que el público tiene acerca de la judicatura que sigue funcionando después de que el juez se haya retirado”⁽²⁷⁾. Este tema presenta una preocupación en el ámbito de elección de voto popular, porque se ha presentado una peligrosa tendencia de que los candidatos a la Magistratura son en general empleados del órgano ejecutivo y en la mayor parte de los casos una vez cumplido su mandato vuelven a ocupar sus anteriores cargos u otros de mayor jerarquía en función a su desempeño progubernamental.

1.5. La situación de la independencia judicial en la región y en Bolivia

Un elemento central en todos los procesos de reforma a la justicia en la región es la búsqueda de mayor independencia e imparcialidad del órgano judicial. El Poder Judicial de la región carece de una tradición de defensa de los derechos humanos, las dictaduras mostraron su incapacidad para proteger al ciudadano. Y luego, cuando tocó juzgar a los autores de esos crímenes, el Poder Judicial era tan poco confiable que la mayor parte de los países acudieron a

(26) OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE VIENA, “Comentario Relativo a los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial”, cit., p. 66.

(27) OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE VIENA, “Comentario Relativo a los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial”, cit., p. 68.

mecanismo extrajudiciales, como las Comisiones de la Verdad y las leyes de amnistía o pusieron punto final al tema. Las reformas al Poder Judicial han seguido la misma receta en todos los países: “En consecuencia, para lograr la independencia judicial en los distintos países de la región, se ha implementado una serie de reformas: cambios en el sistema de selección judicial de cortes supremas y otros tribunales; establecimiento o fortalecimiento de la carrera judicial; instauración de consejos de la magistratura o instituciones similares, en algunos casos incorporando en ellos a representantes de la sociedad civil, como colegios de abogados e instituciones académicas; introducción de cortes o salas constitucionales; incrementos en el presupuesto del poder judicial, encargando a la propia institución el manejo de su presupuesto; aumentos en los salarios de los jueces; establecimiento de la permanencia en el cargo o de periodos más largos y de la inamovilidad de los jueces durante su periodo de nombramiento; nuevos mecanismos para la evaluación judicial; y programas de capacitación para jueces, a menudo en el marco de la creación de escuelas judiciales”⁽²⁸⁾.

* Mecanismos de selección de la Corte Suprema y permanencia en el cargo, como elemento central que sea la instancia que conduzca la reforma bajo los principios de independencia judicial. Contrariamente a este principio, en Bolivia se convocó a una Cumbre Judicial, que concluyó con una serie de recomendaciones para realizar la reforma de la justicia y la conformación de un Comité de Seguimiento de las Conclusiones de la Cumbre, que está presidido por el Poder Ejecutivo representado por el ministro de Justicia⁽²⁹⁾.

* El establecimiento de Tribunales Constitucionales y la selección de sus integrantes. El Primer Tribunal Constitucional, conformado en Bolivia en el año 1998 y que funcionó hasta el 31 de diciembre de 2011, mantuvo ciertas características de independencia de sus miembros porque su designación era resultado de una elección en la Asamblea Legislativa, por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Entre 2009 y 2011, los magistrados del Tribunal Constitucional renunciaron a sus cargos o fueron enjuiciados por la Asamblea y el tribunal dejó de funcionar, finalmente fue integrado por magistrados elegidos directa y transitoriamente por el presidente Evo Morales⁽³⁰⁾.

* Consejos de la judicatura y la selección judicial. Entre 1999 y 2011, el Consejo de la Judicatura inició un proceso de institucionalización vía creación

(28) POPKIN, Margaret, *Fortalecer la Independencia Judicial*, DPLF, Washington DC, 2004, p. 4.

(29) Las Conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia Plural se publicaron por el Ministerio de Comunicación, junio de 2016. Pueden revisarse en el siguiente link: <http://comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/publicaciones/Conclusiones%20Cumbre%20de%20Justicia.pdf> (revisado el 20/10/2018).

(30) FUNDACIÓN CONSTRUIR, *Hacia el nuevo sistema de justicia en Bolivia, pensando la transición constitucional*. El ex Defensor del Pueblo, Waldo Albarracín, explica la situación y perspectivas del Tribunal Constitucional Plurinacional, ps. 37 y ss.

de la carrera judicial⁽³¹⁾. El Instituto de la Judicatura de Bolivia, siguiendo el modelo español de Escuela Judicial, logró graduar ocho promociones de jueces de carrera e institucionalizar más del 50% de los cargos. La Reforma Constitucional de 2009 y sus disposiciones transitorias señalaron la obligación del Consejo de la Judicatura de realizar una revisión del escalafón judicial y validar los derechos adquiridos de estos jueces⁽³²⁾. A pesar de la claridad de las normas, hasta la fecha -2018- los jueces bolivianos son “jueces transitorios”, esta situación es denunciada de forma sistemática a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin que el gobierno de Bolivia asuma las medidas correctivas de institucionalización de los jueces bolivianos⁽³³⁾.

* Bases para la selección judicial. El modelo español promovido por la AECID e implementado por el Instituto de la Judicatura, se sostiene en criterios de meritocracia y formación de los postulantes. Una vez aprobado el curso, los jueces de carrera iniciaban una carrera vertical que incluye a los vocales (jueces de apelación) e idealmente permitiera que los magistrados de las Altas Cortes sean elegidos entre los mejores vocales. A partir de la Reforma Constitucional de 2009, se aprobó la ley 025 Orgánica del Poder Judicial, la cual estableció una carrera judicial horizontal en la que se excluye a los vocales y se elige a los magistrados por voto popular⁽³⁴⁾.

* Sistemas para la evaluación y la disciplina judiciales. Si existe un fracaso uniforme del sistema de carrera judicial en toda la historia judicial de Bolivia, es la incapacidad del Consejo de la Judicatura y luego del Consejo de la Magistratura de evaluar a los jueces y vocales. A partir de la Ley del Consejo de la Judicatura se estableció la obligación de evaluar el desempeño de los jueces y vocales, evaluación que no se realizó. Luego entre 2012 y 2017, el Consejo de la Magistratura logró aprobar un Reglamento de Evaluación de Desempeño, pero no lo aplicó bajo la teoría de que los jueces TRANSITORIOS no pueden

(31) ARANDIA, Iván, *La formación judicial en Bolivia: perspectivas de futuro*, Órgano Judicial, Instituto de la Judicatura de Bolivia, Sucre, 2011.

(32) La determinación de esta transitoriedad fue determinada mediante Sentencia Constitucional Plurinacional 0499/2016-S2 del 13 de mayo de 2016.

(33) La CIDH recibió audiencias públicas sobre la situación de la independencia judicial en Bolivia en el 130° período de sesiones el 10 de octubre de 2007, 149° período de sesiones el 29 de octubre de 2013, 156° período de sesiones el 23 de octubre de 2015, 165° período de sesiones el 24 de octubre de 2017 y 169° período de sesiones el 1 de octubre de 2018.

(34) De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial 025 de 24 de junio de 2010, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia tienen un periodo de seis años previsto constitucionalmente y ratificado por el artículo 35, sin posibilidad de ser reelegidos; el artículo 46 determina que los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia tienen un período de funciones de 4 años y pueden ser reelegidos por una sola vez. Los jueces, de acuerdo con el art. 63 de la ley, son parte de la carrera judicial y permanecen en sus cargos mientras dure su buen desempeño en el marco de evaluación de sus funciones.

ser evaluados. Hasta la fecha no se ha logrado iniciar ningún proceso de evaluación de desempeño de jueces y vocales⁽³⁵⁾.

* Lucha contra la corrupción, transparencia y control ciudadano. Uno de los principales mandatos a la Asamblea Constituyente del año 2008 fue el de cambiar la política estructural de impunidad de la corrupción cometida por funcionarios públicos. La nueva Constitución aprobó dos medidas únicas en la región, la primera, la retroactividad de la ley penal en materia de corrupción de funcionarios públicos que causen un grave daño al Estado y la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. La ley 004 “Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz” implementa esas decisiones constitucionales y regula la posibilidad de “juicio en rebeldía de los imputados”. Genera una jurisdicción especial que ha fracasado reiteradamente en todos los casos relevantes de corrupción que siguió la Fiscalía General boliviana⁽³⁶⁾.

* Presupuestos y sueldos judiciales. El presupuesto del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional se ha incrementado todos los años, lo mismo que los sueldos para jueces, vocales y magistrados. En el país, la estabilidad económica ha generado condiciones favorables para emprender una reforma judicial estructural; lamentablemente la mayor parte de los recursos se han destinado a la creación de ítems conocidos como “abogados asistentes” de los magistrados y una estructura administrativa muy amplia que consume la mayor parte de los recursos del órgano judicial⁽³⁷⁾.

(35) OFICINA EN BOLIVIA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Sistema Judicial Boliviano. Estado de situación, buenas prácticas y recomendaciones para el trabajo en el sector, desde el enfoque de derechos humanos*, La Paz, 2017, ps. 245 y 259.

(36) La Constitución Política del Estado, aprobada en 2009, sostiene en su artículo 123 que la ley es retroactiva en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado; y en su artículo 112 señala que los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad. La ley 004 denominada Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, modifica el Código de Procedimiento Penal ley 1970, en los artículos 91 bis estableciendo la prosecución del juicio en rebeldía cuando se juzga delitos de corrupción (art. 366), excluyendo la suspensión condicional de la pena en los delitos de corrupción (art. 368), eliminando el perdón judicial en los casos de corrupción. De la misma forma se excluye la posibilidad de defensa en libertad y se aplica la detención preventiva como una práctica constante en estos casos. Incluso llegando a perseguir penalmente a los jueces que otorgaron libertad a personas acusadas de delitos de corrupción.

(37) El Presupuesto General de la Nación por gestiones se encuentra disponible en la página *web* del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/viceministerio-de-presupuesto-y-contabilidad-fiscal.html> (revisado 20/10/2018). El año 2014 se asignó 104,2 millones de dólares, el año 2015 se asignó 122,7 millones de dólares, el año 2016 se asignó 126,8 millones de dólares, el año 2017 se asignó 123,2 millones de dólares y el año 2018 se ha presupuestado 146,1 millones de dólares que representan el 0,44% del Presupuesto General de la Nación. Si bien esta suma parece ser muy reducida, se ha incrementado sustancialmente, el año 2001 el presupuesto del órgano judicial era de 59,7 millones

* La reforma procesal penal y la independencia judicial. A partir del Informe Ilanud de 1991, el país siguió un proceso de reforma procesal penal que culminó con la aprobación de la ley 1970 del año 1999. El procedimiento reformado incluía juicio por jurados, sistema acusatorio y juicio oral, público y contradictorio. Los problemas de gestión y administración crearon una serie de problemas en la implementación de la Reforma y sus objetivos principales no se cumplieron. Bolivia incrementó la cantidad de detenidos preventivos, si bien normativamente el proceso tiene fijado un plazo razonable de duración de 3 años; en la práctica el plazo es indefinido porque la jurisprudencia y la práctica forense exigen que los imputados no realicen ningún acto de defensa para considerar que no obstaculizaron el proceso. En diciembre de 2017, se aprobó un nuevo Código del Sistema Penal (ley 1005), esa norma solucionaba los problemas de gestión y recogía muchas de las buenas prácticas regionales para reconducir la Reforma. Sin embargo, en el mes de enero de 2018, se abrogó la norma porque se generó una protesta social incontrolable en apoyo a los médicos y las iglesias que buscaban la derogación de la nueva redacción del delito de aborto y el delito de homicidio por negligencia médica⁽³⁸⁾.

La situación de la independencia judicial en Bolivia es crítica en los últimos años, el partido de gobierno, del presidente Evo Morales, ha logrado durante dos periodos el control de la Asamblea Legislativa por $\frac{2}{3}$ de votos. Lo cual le permite la selección de los candidatos a todos los cargos de las Altas Cortes y el Consejo de la Magistratura. Esta mayoría también permite al MAS (Movimiento al Socialismo) procesar a los magistrados y suspenderlos del ejercicio de sus cargos; actualmente, los magistrados Cusi, Chanez y Velásquez, que fueron suspendidos en un juicio de única instancia, han presentado su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Fundación del Debido Proceso ha logrado construir un documento que reúne las buenas prácticas en la región para la selección de magistrados, la mayoría de estos criterios son cumplidos en Bolivia⁽³⁹⁾. A pesar de ello, como

de dólares; el año 2002 fue de 58,3 millones de dólares; el año 2003 fue de 51,6 millones de dólares; el año 2004 fue de 44,8 millones de dólares; el año 2005 fue de 45,5 millones de dólares; el año 2006, 48,9 millones de dólares; en 2007 se incrementa a 56,6 millones de dólares; en 2008 se incrementa a 64,4 Millones de dólares; en 2009 se incrementa a 71,7 millones de dólares; en 2010 sube a 75,8 millones de dólares, y en 2011 se mantiene en 75,2 millones de dólares.

(38) Un documento descriptivo se encuentra en *Justicia para el Nuevo Milenio*, publicación realizada por GTZ, USAID y Ministerio de Justicia, La Paz, 2000. A partir de la página 101, el texto, redactado por Horst SCHONBOHM y Joseph CALDWELL, describe el proceso de reforma penal que culminó con la aprobación de la ley 1970. Con posterioridad, el gobierno del MAS desarrolló tres normas de contra reforma, la ley 007 de Reforma al Orden Jurídico Penal, la ley 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal y la ley 1005 del Código del Sistema Penal. Esta última norma, que volvía al modelo garantista y acusatorio, fue abrogada en enero de 2018.

(39) FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO DPLF, *Lineamientos para selección de Altas Cortes de carácter transparente y basada en méritos*, Washington DC, 2015.

se analiza en los siguientes capítulos, la elección de los magistrados bolivianos generó una percepción uniforme de que esta forma de elección vulnera los principios de independencia e imparcialidad.

La percepción sobre la independencia e imparcialidad de los jueces es crítica, la mayor parte de la población, autoridades⁽⁴⁰⁾ y estudios realizados por expertos⁽⁴¹⁾, muestran una situación de desconfianza en la administración de justicia. Una de las causas principales es la preselección por un solo partido político (MAS - Movimiento Al Socialismo) y el alto porcentaje de votos nulos en los dos procesos electorales. También se cuestiona la falta de independencia del Ministerio de Justicia, que dirige y coordina la reforma judicial a través de la Comisión de Seguimiento a las Conclusiones de la Cumbre de Justicia⁽⁴²⁾.

(40) ARCE ZACONETA, Héctor, *Reflexiones sobre la Reforma de Justicia en Bolivia*, La Paz, 2017.

(41) DELGADILLO, Pamela - MAYTA, Rogelio, *laberinto.bo Notas para un diagnóstico de la Justicia y algunas propuestas*, La Paz, 2015. El texto presenta la situación de la justicia desde una perspectiva de datos y gestión. La Fundación Construir y el Centro de estudios de Justicia y Participación han desarrollado investigaciones puntuales en materia penal y detención preventiva.

(42) La Ley 898 del 26 de enero de 2017 crea una Comisión de Seguimiento a las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, presidida por el ministro de Justicia.

CAPÍTULO 2

DISEÑO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO PARA LA SELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Este capítulo analiza la evolución histórica del diseño constitucional para selección de magistrados (antes ministros) de la Corte Suprema de Justicia (ahora Tribunal Supremo de Justicia) y la manera en que se implementó ese diseño constitucional en la realidad.

En toda la historia republicana de Bolivia, la justicia se encuentra en estado permanente de crisis, todos sus gobernantes han ofrecido la posibilidad de reformar y cambiar la justicia. A partir de la Reforma Constitucional de 2009, esta situación se agrava con el mandato de “despolitización”, vía elección popular de los magistrados. En este capítulo analizamos el contexto histórico del país, que explica, en parte, las razones por las que se llegó a esa extrema decisión.

2.1. El modelo constitucional

El modelo constitucional de elección de jueces –denominados ministros, vocales y magistrados– de la Corte Suprema de Justicia de Bolivia no ha variado sustancialmente desde 1826 hasta la Constitución de 2009 que incorpora la elección de magistrados mediante voto popular. En esa línea de pensamiento, el Dr. Tomás Manuel Elío sostuvo la teoría de la unidad de la Constitución boliviana: “Desde que se fundó la República no hay ni ha habido sino una Constitución Política, la misma que sancionada en Chuquisaca el 6 de noviembre de 1826 y promulgada el 19 del mismo mes y año por el glorioso Mariscal de Ayacucho don Antonio José de Sucre, ha pasado por varias revisiones, sin variar su estructura esencial”⁽⁴³⁾.

En su origen, la Constitución Bolivariana es resultado de la Asamblea Deliberante de 1825, la cual convocó al Congreso General Constituyente de 1826 y solicitó al Libertador Simón Bolívar la redacción de una nueva Constitución. El Proyecto remitido por Bolívar fue modificado por el Congreso General Constituyente, solamente con la incorporación del artículo sexto que señala a la religión Católica, Apostólica y Romana como la religión oficial en la República. En cuanto al Poder Judicial, la Constitución estableció que su

(43) TRIGO, Ciro F., *Derecho constitucional boliviano*, Imprenta y Editorial Artística, La Paz, 1947, p. 159.

cabeza era la Corte Suprema de Justicia, conformada por un presidente, seis vocales y un fiscal (artículo 103). La elección de los magistrados estaba a cargo del Poder Legislativo, el artículo 46, numeral 6, concordante con el artículo 59, numeral 1, señala como atribuciones del Senado: “Proponer en terna a la Cámara de Censores los individuos que hayan de componer el Tribunal Supremo de Justicia...”, en el texto de las reformas posteriores, en general es el Senado quien mantiene la proposición de ternas y es la Cámara de Diputados la que ejerce la elección definitiva de los magistrados. El tiempo de duración del mandato de los magistrados y jueces inicialmente era indefinido: “Dura tanto como duren sus buenos servicios” (artículo 98), en la realidad ese mandato constitucional se vio afectado por los golpes de Estado, los conflictos internos y externos y el régimen presidencialista que muchas veces limitó el tiempo de mandato de los magistrados; el menor tiempo previsto es el que señala el texto Constitucional vigente, es decir, seis años. El número de magistrados ha variado desde los siete magistrados inicialmente previstos, hasta los doce ministros establecidos en la Constitución de 1994.

A continuación, analizamos el texto de las reformas constitucionales realizadas a la Constitución Bolivariana, en relación con la designación de los magistrados, su tiempo de mandato y aspectos relevantes para analizar el modelo constitucional del Poder Judicial boliviano.

2.1.1. Constitución sancionada por la Asamblea General Constituyente de 1831⁽⁴⁴⁾

La Constitución regula al Poder Judicial en su título séptimo. La Cámara de Representantes fija el sueldo de los magistrados y jueces (artículo 36, numeral 4), y en caso de juzgamiento acusa a los vocales de la Corte Suprema de Justicia ante el Senado (artículo 38). La Cámara de Senadores propone en terna a los ministros de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores de Justicia al Poder Ejecutivo (artículo 47) y juzga a los ministros de la Corte Suprema (artículo 45-3). El presidente de la República elegía a los ministros de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores de Justicia (artículo 74-28). La Constitución requiere que los magistrados de la Corte Suprema sean ciudadanos en ejercicio, de treinta y cinco años de edad, sin condena a pena corporal o infamante y experiencia como juez en alguna de las Cortes de Distrito Judicial (artículo 114). Las Cortes de Distrito son establecidas por el Poder Legislativo y sus miembros debían ser ciudadanos en ejercicio, tener treinta años de edad, sin condena penal corporal o infamante y cuatro años de experiencia como funcionario judicial o abogado con crédito por ocho años (artículo 117). La Constitución establece la existencia de “Partidos Judiciales” en las provincias

(44) Imprenta del Colegio de Artes, La Paz de Ayacucho, 1834. La Constitución de 1831 fue sancionada el 14 de agosto de 1831 y promulgada el mismo día por el mariscal Andrés de Santa Cruz. El 16 de octubre de 1834, se sancionan las Reformas a la Constitución, las cuales son promulgadas por el mariscal Andrés de Santa Cruz el 20 de octubre de 1834.

y jueces de Letras en cada capital de partido; para ser elegido juez se exigía ser ciudadano en ejercicio, tener veinticinco años de edad, ser abogado recibido por cualquier Corte de la República, no haber sido condenado a pena corporal o infamante y haber ejercido la profesión de abogado con crédito por cuatro años (artículo 121). La estructura judicial se completa con los jueces de Paz, quienes son elegidos por los prefectos de departamento de ternas presentadas por los jueces de Letras, el cargo era obligatorio, se ejercía por un año y no se requería ser abogado para ejercerlo.

2.1.2. Constitución sancionada por el Congreso General Constituyente de 1839⁽⁴⁵⁾

El Congreso de 1839 declaró insubsistente la Constitución de 1834 y determinó una amplia regulación del Poder Judicial. El Senado es facultado a elegir a los ministros de la Corte Suprema de entre las personas propuestas por los Consejos Municipales. La Corte Suprema estaba compuesta por siete ministros y un fiscal (artículo 91). Cada uno de los ministros representaba a los seis departamentos existentes ese año y un ministro que representaba a Tarija y el Litoral (artículo 92). Para ser ministro de la Corte Suprema se requería ser boliviano, tener 40 años de edad, haber sido empleado judicial por diez años o abogado con crédito por 12 años y no haber sido condenado a pena corporal o infamante (artículo 97). La Constitución establece la creación de Tribunales de Alzada en cada capital de Departamento y determina que los vocales sean elegidos por el Senado a propuesta de las municipalidades (artículo 37 y 133), entre los ciudadanos mayores de treinta años que hubieran sido empleados judiciales al menos cuatro años o abogados con crédito por seis años (artículo 100). Los Juzgados de Primera Instancia se establecen en las capitales de departamento y provincia, eran designados por la Cámara de Representantes a propuesta de los Concejos Municipales (artículo 133), los jueces se elegían entre los abogados que hubieran ejercido la abogacía por tres años (artículo 104). La estructura se completaba con los jueces de Paz, que eran elegidos directamente por los Concejos Municipales cada año, no pudiendo ser reelectos sino después de dos años (artículo 106). La Constitución, con relación al periodo de los jueces y ministros, ratifica que “durarán en el ejercicio de sus funciones cuanto duren sus buenos servicios” (artículo 109).

2.1.3. Constitución sancionada por la Convención Nacional de 1843⁽⁴⁶⁾

El Poder Judicial está conformado por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales y jueces que determine la ley (artículo 72). La Constitución determi-

(45) Imprenta Paceña, reimpressa por orden del Gobierno, 1839. La Constitución de 1839 fue sancionada el 26 de octubre de 1839 y promulgada en la misma fecha por el presidente José Miguel de Velasco.

(46) Constitución 1843, Imprenta de Beeche y Compañía, 1843. Sancionada el 11 de junio de 1843, fue promulgada el 17 de junio de 1843 y promulgada por el presi-

na que sea una ley especial la que establezca la organización, facultades y las calidades que deban tener sus miembros (artículo 73). Entre las atribuciones del Senado se señala la facultad de proponer en terna, al Poder Ejecutivo, el nombre de vocales de la Corte Suprema (artículo 26-3); por su parte, entre las atribuciones del Poder Ejecutivo, conformado por el presidente y los ministros de Estado, se señala la atribución de elegir a los ministros de la Corte Suprema (artículo 43-21). La atribución de juzgamiento de los magistrados corresponde al Senado (artículo 26-6).

2.1.4. Constitución sancionada por la Convención Nacional reunida el año 1851⁽⁴⁷⁾

La Cámara de Senadores está facultada a nombrar a los vocales de la Corte Suprema de las ternas que le pase la Cámara de Representantes (artículo 57-5). La Corte Suprema estaba conformada por siete magistrados, uno por cada departamento “con nacimiento en él”, en los casos de Beni y Santa Cruz se elegía un solo magistrado, al igual que en el caso de Tarija y Cobija (artículo 83). Para ser magistrado se requería ser boliviano de nacimiento, tener 35 años de edad y haber ejercido como ministro de las Cortes Superiores por cuatro años o haber ejercido como abogado por diez años, sin haber sufrido pena corporal o infamante (artículo 84). La Cámara de Representante proponía ternas al Poder Ejecutivo para la designación de los ministros de las Cortes Superiores (artículo 62-4) y nombraba directamente a los jurados de imprenta. Las Cortes Superiores de Justicia debían ser reguladas por una ley especial, la Constitución fijaba como requisitos para ser ministro en una Corte Superior de Justicia, el ser boliviano de nacimiento, tener treinta años de edad y haber ejercido por tres años como juez de primera instancia, auditor general de Ejército o abogado por seis años (artículo 86). Los jueces de primera instancia eran designados entre los bolivianos de nacimiento, que hubieran ejercido como abogados por tres años y no hubieran sido condenados a pena corporal o infamante (artículo 88). El artículo 82 de la Constitución incluye una disposición innovadora para su época al referirse al control judicial de constitucionalidad y legalidad: “A ellos pertenece privativamente la potestad de juzgar y aplicar esta Constitución con preferencia a las demás leyes, y las leyes con preferencia a otras resoluciones”.

dente José Ballivián.

(47) Constitución 1851, Imprenta Paceaña de Manuel Hurtado, 1851. Sancionada el 20 de septiembre de 1851 y promulgada el 21 de septiembre de 1851 por el presidente Manuel Isidoro Belzu.

2.1.5. Constitución sancionada por la Convención Nacional reunida el año 1861⁽⁴⁸⁾

La Constitución señala que la justicia se administra por la Corte de Casación, las Cortes de Distrito y demás tribunales y juzgados (artículo 62). Los siete vocales de la Corte de Casación son designados por el Senado de ternas presentadas por el presidente de la República (artículos 26 y 73). Para ser ministro de la Corte de Casación se requiere ser boliviano de nacimiento, tener 40 años de edad, haber sido ministro de una Corte Superior, fiscal por cinco años o abogado por diez años, y no haber sufrido pena corporal o infamante (artículo 64). La Constitución remite a una ley especial la estructura, requisitos y conformación del Tribunal Supremo de Justicia. En palabras del destacado constitucionalista Ciro Félix Trigo: “La Constitución de 1861 es, indudablemente, la más avanzada con la que se contó hasta entonces y la que contribuye con mayor aporte doctrinal al perfeccionamiento de nuestras normas fundamentales. A la Asamblea Constituyente de dicho año concurrieron eminentes publicistas como Don José M. de la Reza, don Tomás Frías, Don Antonio Quijarro, Don Agustín Aspiazú, don Evaristo Valle y don José Manuel Gutiérrez”⁽⁴⁹⁾.

2.1.6. Constitución sancionada por la Convención Nacional reunida el año 1868⁽⁵⁰⁾

El Supremo Tribunal de Justicia se compone de siete miembros, elegidos por el Senado (artículo 78). Los requisitos para la designación son remitidos a una ley especial. En este texto constitucional se hace un especial énfasis al principio de publicidad (artículo 81) y al principio de inocencia (artículo 80), dejando establecido que ningún juez o magistrado puede ser destituido o suspendido del cargo sin que previamente se cuente con una sentencia ejecutoriada. La Corte Suprema tenía iniciativa para presentar proyectos de ley en materia de administración de justicia.

2.1.7. Constitución sancionada el 9 de octubre de 1871⁽⁵¹⁾

Bajo esta Constitución, el Consejo de Estado que estaba conformado por nueve diputados elegidos por 2/3 de votos de la Asamblea (artículo 56) ejercía

(48) Constitución de 1861, Imprenta de Vapor, La Paz, marzo de 1862. La Asamblea Constituyente, convocada a fin de redactar una nueva Constitución, concluyó su trabajo el 29 de julio de 1861 y fue promulgada por José María Achá el 5 de agosto de 1861.

(49) FÉLIX TRIGO, Ciro, *Derecho Constitucional Boliviano*, p. 136.

(50) Constitución de 1868, Imprenta de la Unión Americana, 1868. Sancionada el 17 de septiembre de 1868 y promulgada el 1 de octubre de 1868 por el presidente Mariano Melgarejo.

(51) Constitución de 1871, Imprenta Tipografía de la Libertad, 1871. Sancionada el 9 de octubre de 1871 y promulgada el 18 de octubre de 1871 por el presidente Agustín Morales.

la atribución de proponer a la Asamblea ternas que den lugar a la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículo 57, numeral 4). Bajo esta Constitución, el presidente del Ejecutivo contaba con la atribución de nombrar a los vocales de los Tribunales de Partido y jueces instructores a propuesta en terna de las Cortes de Distrito (artículo 71, numeral 9). A su vez, los vocales de las Cortes de Distrito eran elegidos por la Asamblea Legislativa de las propuestas realizadas por las municipalidades de la comprensión respectiva.

2.1.8. Constitución promulgada el 15 de febrero de 1878⁽⁵²⁾

La elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se realiza por parte de la Cámara de Diputados, de ternas propuestas por la Cámara de Senadores (artículo 64, numeral 3). La Corte Suprema está compuesta por siete magistrados (artículo 110), los cuales en su primera sesión eligen a su presidente, quien ejerce por diez años con posibilidad de reelección (artículo 112). Los vocales de las Cortes Superiores de Distrito son elegidos por el Senado a propuesta de la Cámara de Senadores (artículo 115) y los jueces de partido y jueces de instrucción son elegidos por la Corte Suprema (artículo 117).

2.1.9. Constitución promulgada el 6 de octubre de 1880⁽⁵³⁾

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por la Cámara de Diputados, de ternas propuestas por el Senado (artículo 60, numeral 2, y 64, numeral 3). La Corte Suprema se compone de siete vocales y distribuye su trabajo en salas, el presidente es elegido por diez años y asume también la Presidencia de las salas. El Senado elige a los magistrados de las Cortes de Distrito (artículo 115) a propuesta de la Corte Suprema y elige a los jueces a propuesta de las Cortes de Distrito (artículo 117). De acuerdo con el estado de guerra que vivía el país, la disposición transitoria tercera señalaba: “La Convención se reserva reformar la Constitución conforme a las exigencias que se presenten, sin observar los trámites establecidos por ellas”. El presidente se encontraba habilitado para hipotecar o vender los bienes nacionales, ejecutar a los reos de “rebelión” como traidores a la patria y en suma asumir todas las decisiones para superar la Guerra del Pacífico contra Chile. A pesar de la marcada inestabilidad de estos tiempos, es destacable la Reforma Constitucional de 1888, porque es la primera vez que se sigue el procedimiento de reforma del mismo texto constitucional: la Reforma es iniciada mediante ley de 12 de noviembre de 1887 bajo la presidencia de Gregorio Pacheco. Luego es ratificada y promulgada por ley del 20 de noviembre de 1888 por el presidente Aniceto Arce, la reforma es esencialmente referida al Poder Judicial, y modifica el artículo

(52) Constitución de 1878, Imprenta El Progreso, 1878. La Asamblea Constituyente de 1877-1878 sancionó la Constitución el 14 de febrero de 1878 y fue promulgada el 15 de febrero de 1878 por el presidente Hilarión Daza.

(53) Constitución Política del Estado, 1880, publicación oficial. Sancionada por la Convención Nacional de 17 de octubre de 1880 y promulgada por Narciso Campero el 28 de octubre de 1880.

119 señalando el periodo de tiempo de ejercicio de los magistrados de la Corte Suprema en diez años, de los vocales de las Cortes de Distrito en seis años y de los jueces en cuatro años, siendo en todos los casos sujetos a reelección. Finalmente, la reforma garantiza el principio de inocencia y la inamovilidad de los magistrados y jueces.

Un hecho relevante lo constituye la ley del 7 de noviembre de 1890, promulgada por el presidente Aniceto Arce, la cual regula el juzgamiento y responsabilidad de los magistrados de la Corte Suprema, estableciendo la tipificación del delito de prevaricato. El Senado se constituye en Tribunal de Juicio y la Cámara de Diputados como acusador. La sentencia se dictaba en única instancia, luego de un juicio oral, público y contradictorio en el que los senadores actúan como jurado de enjuiciamiento. Esta ley estuvo vigente hasta su derogación mediante ley 2623 del 22 de diciembre de 2003, que a su vez fue derogada por la ley 44 de 8 de octubre de 2010 que es la ley de juicio de responsabilidades vigente.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1898, se inició la Revolución Federal, que terminó con la victoria del Partido Liberal y la Convocatoria a la Convención Nacional de 1899. La Reforma Constitucional a un sistema federal fue suspendida y la Convención adoptó la Constitución de 1880 sin modificaciones.

Otro hito importante en este periodo es el Referéndum del 11 de enero 1931, la pregunta nueve se refería al Poder Judicial, la propuesta incorporaba la facultad de conocer y resolver la validez de las elecciones populares. Incorporó el recurso directo de nulidad contra todo acto o resolución no judicial. Se define la estructura de la Corte Suprema, el número de nueve miembros y su elección por dos tercios del Congreso. La Corte Suprema quedaba habilitada para conocer en única instancia los recursos contra resoluciones legislativas, cuando sus disposiciones afectaban derechos civiles o políticos. Al haberse aprobado por el voto popular, las reformas se incorporaron a la Constitución mediante decreto-ley del 23 de febrero de 1931.

2.1.10. Constitución Política de 1938⁽⁵⁴⁾

El 30 de octubre de 1938, el presidente Germán Busch, en el marco histórico posterior a la Guerra del Chaco, promulga una nueva Constitución Política que regula como atribución del Poder Legislativo la designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia (artículo 58, numeral 18). El Senado propone ternas a la cámara de Diputados para que esta elija a los magistrados de la Corte Suprema (artículo 69, numeral 6). La Constitución de 1938 señala la cantidad de ministros de la Corte Suprema en diez miembros, los cuales duran diez años en sus funciones y tienen la competencia de elegir a los vocales por un periodo de seis años y a los jueces por un periodo de cuatro años. La no-

(54) Constitución Política del Estado de 1938. http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/bolivia-15/html/02603228-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html (revisado el 20/10/2018).

vedad de esta Constitución es que señala principios constitucionales de gran relevancia: el principio de independencia (artículo 136), juez natural (artículo 137), gratuidad (artículo 135) y publicidad (artículo 138).

2.1.11. Constitución Política de 1945⁽⁵⁵⁾

El 24 de noviembre de 1945, el presidente Gualberto Villarroel promulga la Constitución aprobada por la Asamblea Nacional. La designación de la Corte Suprema es atribución de la Asamblea Legislativa (artículo 59, numeral 18). Se mantiene la atribución del Senado para proponer a la Cámara de Diputados ternas para designar magistrados de la Corte Suprema (artículo 72, numeral 6). La regulación sobre el número, periodo y funciones de la Corte Suprema se mantienen iguales al texto de 1938.

2.1.12. Constitución Política de 1947⁽⁵⁶⁾

El 26 de noviembre de 1947, el presidente Enrique Hertzog promulga la Constitución aprobada por el Congreso Nacional. Se mantienen las atribuciones de designación (artículo 58, numeral 18) y elección (artículo 71, numeral 6). Se incluye la atribución al Senado de elegir a los vocales de los Tribunales Departamentales (artículo 71, numeral 10). La Constitución señala el periodo de diez años para el ejercicio del mandato y establece, como requisitos para asumir el cargo, ejercer la abogacía por 10 años y los mismos requisitos exigidos para ejercer como senador. No se incluye una prohibición o referencia a la pertenencia a un partido político.

2.1.13. Constitución Política de 1967⁽⁵⁷⁾

La Constitución de 1967, que es la última antes de la Constitución vigente, fue promulgada por el presidente René Barrientos. Se mantiene la atribución de la Asamblea Legislativa de designación de magistrados de la Corte Suprema (artículo 59, numeral 18), y la elección por parte de la Cámara de Diputados de ternas remitidas por el Senado (artículo 66, numeral 6). El texto constitucional incluye dos aspectos importantes, el principio de autonomía económica del Poder Judicial (artículo 119) y la definición del escalafón judicial con base en la calificación de méritos, ascensos, promociones y cesantías de los jueces (artículo 117). El texto constitucional incrementa el número de magistrados a once y un presidente, ratificando las condiciones para ser magistrado, entre

(55) Constitución Política del Estado de 1945. <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/bolivia-16/html/> (revisado el 20/10/2018).

(56) Constitución Política del Estado de 1947. <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-republica-de-bolivia-del-26-de-noviembre-de-1947/html/>. (revisado el 20/10/2018).

(57) Constitución Política del Estado de 1967. http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-1967/html/79ba5969-d0a7-4c29-8db2-24904ed735f2_2.html (revisado el 20/10/2018).

ellas, las condiciones para ser senador, haber ejercido la abogacía o la judicatura por diez años y ser boliviano de origen.

La reforma de 1994, vigente desde 1995, incorporó una nueva estructura en el Poder Judicial. Las Cámaras reunidas en el Congreso asumen la atribución de designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Constitucional y consejeros de la Judicatura, por una mayoría calificada de dos tercios de votos (artículo 59, numeral 20). La Constitución establece el número de doce magistrados para la Corte Suprema, entre ellos eligen a su presidente por dos tercios de votos (artículo 117). Los requisitos de designación son los correspondientes a un diputado, excepto la edad que es la misma que la de un senador, es decir, 35 años, y la preselección está a cargo del Consejo de la Judicatura. La remisión al artículo 61 de la Constitución, que regula los requisitos para ser diputado, excluye la condición de ser propuesto por un partido político. El tiempo de mandato es de diez años sin posibilidad de reelección inmediata, sino transcurrido un periodo de tiempo igual al que hubiere ejercido el mandato.

La creación del Tribunal Constitucional, bajo un modelo mixto de control de constitucionalidad, crea un tribunal conformado por cinco magistrados que conforman una sola sala. En cuanto a los requisitos, designación y mandato siguen las mismas características y condiciones que los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

El diseño constitucional boliviano delega a la Asamblea Legislativa la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con intervención de instancias externas (Consejos Municipales y Poder Ejecutivo). La Asamblea designaba a los magistrados por mayoría simple de votos, hasta la Reforma de 1994 que incluyó la mayoría de dos tercios de votos. El tiempo de mandato indefinido, mientras duren los buenos servicios de los magistrados, fue limitado inicialmente a diez años y finalmente al periodo actual de seis años. Los requisitos de designación, a partir de la representación departamental, la edad entre 35 a 40 años y el ejercicio profesional por diez años son una constante. La aspiración constitucional de autonomía económica, independencia, gratuidad y las garantías al desempeño de los magistrados son conceptos reiterados en todos los textos constitucionales.

2.2. Relación de implementación de los mandatos constitucionales

El diseño constitucional boliviano no fue seguido por la realidad histórica de implementación, y la historia judicial muestra una realidad diferente a la que pretendía el constituyente.

2.2.1. La organización de los tribunales de justicia y la Corte Suprema

Los primeros años de vida republicana en el país estuvieron caracterizados por sucesivos gobiernos de corta duración, las designaciones de ministros de

la Corte Suprema no llegaban a hacerse efectivas. Los ministros designados en el año 1827 continuaron en funciones, pese a que fueron cesados y la Corte Suprema en muchos periodos no trabajó con su número constitucional de miembros.

Mediante decreto supremo del 21 de diciembre de 1825, el presidente Simón Bolívar determinó la vigencia de la Ley de las Cortes Españolas del 9 de octubre de 1812, y demás decretos de las Cortes Españolas, mientras se apruebe una nueva normativa nacional. Este decreto fue derogado por las leyes del 8 de enero de 1827, que son las primeras leyes nacionales que regulan los procedimientos de conciliación, civiles y penales. Esta ley determina la existencia de dos Cortes de Distrito, cada una formada por cinco VOCALES Y UN FISCAL:

- i) La Corte de Chuquisaca, con jurisdicción en los departamentos de Chuquisaca, Potosí, Santa Cruz, y las provincias de Mizque y Tarija.
- ii) La Corte de La Paz, con jurisdicción en los departamentos de Cochabamba, Oruro y las provincias de Arica y Tarapaca.

La Corte Suprema de Justicia estaba conformada por seis vocales y un presidente, y tenía sede en la ciudad de Sucre. La regulación de funciones y la forma de remover a los magistrados fue reglamentada por la ley del 14 de octubre de 1834.

El 28 de octubre de 1830, el mariscal Andrés de Santa Cruz pone en vigencia los Códigos Civil y Penal y deroga toda la legislación española que había regido hasta esa fecha. Los Códigos comenzaron a regir efectivamente desde el 2 de abril de 1831.

Mediante ley del 15 de julio de 1831 se erige la Corte Superior de Cochabamba, con competencia en los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz. Posteriormente, mediante ley del 15 de noviembre de 1839, se establecieron Tribunales de Apelación en La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí (a la que se adhiere el Departamento de Litoral). Las Cortes de Apelaciones de Santa Cruz y Tarija se constituyen con un solo miembro. Esta disposición fue derogada por el decreto del 27 de septiembre de 1841, que restablece como única instancia de apelación a los Tribunales Departamentales de La Paz, Chuquisaca y Cochabamba, y precisa las competencias de la Corte Suprema de Justicia mediante el decreto del 21 de septiembre de 1842. La Corte Superior de Potosí fue creada mediante ley del 17 de junio de 1843 y efectivamente instalada el 25 de septiembre de 1843, con jurisdicción en el Distrito Litoral de Cobija.

2.2.2. La Corte Suprema de Manuel Isidoro Belzu

El 16 de diciembre de 1848, el presidente Manuel Isidoro Belzu cesó a la Corte Suprema de Justicia, argumentando la falta de recursos; la parte considerativa del decreto señala: “Que la actual deficiencia de las Tesorerías, no permite otros gastos que los de absoluta necesidad...”, simultáneamente el

presidente Belzu determinó reorganizar el Poder Judicial, ordenando que los jueces sean nombrados a juicio del gobierno.

El 24 de febrero de 1849 se reinstaló la Corte Suprema, con fecha de vigencia desde el 1 de julio de 1849, designando como ministros de la Corte Suprema de Justicia a los señores Mariano del Callejo, Tomás Baldivieso, Pablo Ebia y Baca, José Agustín de la Tapia, Manuel Hilario de Irigoyen, Basilio de Cuellar y Juan de la Cruz Rengel.

Posteriormente su yerno, Jorge Cordova, asume la presidencia y promulga la ley del 17 de noviembre de 1855, que determina un reconocimiento especial a los magistrados Manuel María Urcullo y Casimiro Olañeta que se encontraban en servicio de la Corte Suprema desde el año 1825. Ese mismo día, el Congreso determina ejercer la atribución señalada por el artículo 37 de la Constitución Política del Estado y designa como ministros de la Corte Suprema a los señores:

- * por Chuquisaca, Manuel Escobar;
- * por La Paz, José María Bueno;
- * por Potosí, Tomás Frías;
- * por Cochabamba, Dr. Joaquín Aguirre;
- * por Santa Cruz, Dr. Basilio Cuellar;
- * por Oruro, Dr. Pantaleón Dalance, y
- * por Tarija, Dr. Felipe Echazú.

El presidente Córdova emite el decreto del 18 de septiembre de 1855 y fija como fecha de instalación de la Corte Suprema el 8 de octubre de 1855. En seguimiento de ese proceso de reforma, el presidente emite el decreto supremo 25 de octubre de 1885, y con su Consejo de ministros decreta la designación de veinticinco ministros de las cinco Cortes de Distrito instaladas (Chuquisaca, La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba).

2.2.3. La Corte Suprema de José María Linares

El presidente José María Linares, mediante decreto del 31 de diciembre de 1857, pone en vigencia la ley del 29 de diciembre de 1857 sobre Organización Judicial. Esta ley determina en su título primero las atribuciones de los siete magistrados, entre ellas incluye la facultad de juzgar al presidente y sus ministros. En la misma fecha, el presidente Linares cesa a todos los funcionarios del Poder Judicial y desconoce la totalidad de los actos realizados por los presidentes Belzu y Cordova; el referido decreto indica como fundamento de esta decisión: "... en un país como el nuestro, que sale de un periodo largo de verdadera supresión de todo lo que constituye la administración de justicia, y

donde ha reinado solamente el desenfreno de la violencia y de la fuerza brutal, es preciso restablecer esta institución...”⁽⁵⁸⁾.

2.2.4. La Corte Suprema de José María Achá

El 30 de junio de 1863, el presidente José María Achá determina la creación de la Corte Superior de Santa Cruz, conformada por cuatro magistrados y financiada por un impuesto especial sobre el azúcar que se produce en ese departamento. En esa gestión de gobierno se produce un incidente entre el presidente José María Achá y el presidente del Tribunal de Partido de Oruro, en relación con la designación del juez de Instrucción de Paria; en la interpretación del Poder Judicial, la designación de jueces en caso de ausencia y con el fin de garantizar la administración de justicia podía realizarse provisionalmente. El presidente Achá responde indicando que la designación de jueces: “... solo puede llenarse por el Gobierno en virtud de sus facultades constitucionales... Es por tanto, que S.E. declara paladinamente por abusiva ó al menos desacordada la medida en cuestión, y á US. y sus colegas responsables ante la ley. En reincidencia, será inexorable la conducta del Gobierno”⁽⁵⁹⁾.

El 24 de agosto de 1864, desde Cochabamba, el presidente José María Achá designa como vocales de la Corte de Casación a los ciudadanos Andrés María Torrico, Manuel Macedonio Salinas, Pedro José de Guerra, Basilio de Cuellar, Saturnino Sanjinés, Juan José Ameller y Pantaleón Dalence. El 27 de septiembre de 1864, el presidente José María Achá ordena la instalación constitucional de la Corte Suprema, las Cortes de Distrito y las Universidades. El decreto establece que los designados tomarían juramento en la ciudad de Sucre, el 28 de octubre de 1864, ante el arzobispo de La Plata, “... en la fecha señalada para la instalación, se dirá una misa solemne, en acción de gracias con asistencia de todas las corporaciones, teniendo lugar después de ese acto el juramento”⁽⁶⁰⁾. Mediante decreto del 16 de noviembre de 1864, el presidente Achá determinó que los jueces de Partido e Instrucción tomarían juramento en el cargo el 1 de enero de 1865.

2.2.5. La organización judicial de Mariano Melgarejo

El presidente Mariano Melgarejo, inmediatamente después de asumir el cargo, emite el decreto de 20 de Julio de 1866, el cual destruye la estructura de Juzgados colegiados, y reestructura el Poder Judicial, suprime los segundos Tribunales de Partido de La Paz y Cochabamba, establece la creación de un Tribunal de Partido en todas las provincias excepto las del Beni y reduce todos los Tribunales Colegiados a unipersonales. Esta medida buscaba, en opinión de Melgarejo, ofrecer comodidad y garantías a los litigantes de las provincias. Meses después, mediante decreto del 28 de febrero de 1867, retrocede en

(58) Decreto del 31 de diciembre de 1857, *Gaceta Oficial*, 1857, p. 78.

(59) Resolución de 19 de noviembre de 1863, *Gaceta Oficial*, 1863, p. 348.

(60) Decreto de 27 de septiembre de 1864, *Gaceta Oficial*, 1864, p. 91.

su medida reconociendo en la norma que "... la reducida población en las capitales de Provincia, hace que los debates no tengan la publicidad que en los Departamentos, como requiere la ley (...) que el aumento de Magistrados y jueces ha hecho que los presupuestos de la lista judicial no se paguen con regularidad ocasionando las penurias del Erario"⁽⁶¹⁾.

Con base en esos argumentos, Melgarejo suprime los Juzgados Unipersonales y crea doce Partidos Judiciales en el país: i) Sucre, que comprende la ciudad y todas sus provincias; ii) Potosí, que comprende la ciudad y todas sus provincias; iii) Tarija, comprende la ciudad y las provincias de Salinas y Concepción; iv) Cobija, comprende la ciudad y Puerto Litoral y provincia de Atacama; v) Oruro, comprende la ciudad, y las provincias de Paria y Carangas; vi) La Paz, comprende la ciudad y las provincias de Yungas y Unión; vii) Corocoro, comprende la ciudad y las provincias de Omasuyos, Sicasica, Pacajes e Ingavi; viii) Sorata, comprende las provincias de Larecaja, Muñecas y Caupolican; ix) Cochabamba, comprende la ciudad y las provincias de Tapacari, Arque, Ayopaya e Inquisivi; x) Tarata, comprende la ciudad y las provincias de Punata, Totorá y Ayquile; xi) Santa Cruz, comprende la ciudad y todas sus provincias, y xii) Beni. Bajo el criterio de reducir la cantidad de jueces, el presidente Melgarejo, mediante decreto del 5 de octubre de 1868, determina reducir el número de vocales de siete a tres en las Cortes de Distrito de Oruro, Santa Cruz y Tarata. Al parecer, este decreto no fue cumplido en el caso de Oruro porque el presidente, Hilarión Daza, el 22 de septiembre de 1876 determinó reducir el número de vocales de cinco a tres. Posteriormente, mediante ley del 22 de septiembre de 1883, se vuelve al número de cinco vocales.

2.2.6. La Corte Suprema de Narciso Campero

Este periodo es importante porque se presenta un antecedente directo de la elección de jueces por sufragio popular. El 9 de febrero de 1880, el presidente Narciso Campero determina la elección popular de los empleados judiciales. La norma indica que "Mientras se da forma más conveniente a la elección de que trata el artículo anterior, el pueblo representado por su municipio formará ternas que se elevarán al prefecto del departamento a solo el efecto de pedir el nombramiento en favor de alguno de los comprendidos en las ternas"⁽⁶²⁾.

El presidente Campero, por ley del 10 de agosto de 1881, retoma las facultades de nombrar a los magistrados y jueces por parte del Poder Ejecutivo: "Hasta que el poder judicial se organice en la república conforme a las prescripciones de la Constitución, el poder ejecutivo continuará ejerciendo la facultad de nombrar a los magistrados, jueces y fiscales; declarándose legales los nombramientos verificados por él hasta la fecha".

(61) Decreto de 28 de febrero de 1867, *Gaceta Oficial*, 1867, p. 35.

(62) Decreto del 9 de febrero de 1880, *Gaceta Oficial*, 1880, p. 23.

2.2.7. La Corte Suprema en los primeros años del siglo XX

El Congreso, mediante decreto legislativo del 25 de septiembre de 1889, a través del Senado nacional, y en ejercicio del artículo 115 de la Constitución Política y las leyes de 19-20 del noviembre de 1888, ejerce la atribución de elegir a los vocales de las Cortes de Distrito de Ternas remitidas por la Corte Suprema de Justicia.

En seguimiento de la línea de designación legislativa, mediante decreto legislativo del 24 de agosto de 1893, se inicia la tradición de designación por parte de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la atribución segunda del artículo 60 de la Constitución, y se designó como magistrado de la Corte Suprema: al Sr. José Manuel Del Carpio, al Sr. Agustín Aspiazu (decreto legislativo del 21 de octubre de 1893) y al Sr. Eulogio Baya (decreto legislativo del 7 de noviembre de 1893).

Durante el gobierno del presidente Mariano Batista, se inició un proceso de institucionalización del Poder Judicial, el cual se concretó en los siguientes decretos:

* Decreto del 8 de junio de 1894, el cual establece que a partir de la fecha las ternas para la designación de jueces y funcionarios judiciales debían elevarse con un Informe sobre el funcionario que determine su antigüedad como abogado y como funcionario.

* Decreto del 23 de septiembre de 1894, que establece que, para la creación, supresión o restablecimiento de juzgados, es necesario seguir un proceso administrativo ante la Corte Superior y la Prefectura.

* Ley del 8 de noviembre de 1894 que determina que la Corte Suprema y todos los jueces del país gozarán de una vacación única y continua de 30 días consecutivos cada año. Considerando que en esa época la norma determinaba un horario de 12:00 pm a 4:00 pm y que aun así los jueces no asistían a sus funciones, esta ley y las sanciones impuestas constituyeron un hito.

* El 20 de enero de 1900, la Convención Nacional, por esta vez, decide cesar a los ministros de la Corte Suprema y vocales de Cortes de Distrito, ordenando su designación por parte de la Convención con vigencia hasta el 20 de agosto de 1909, en el caso de los ministros, y al 20 de agosto de 1905, en el caso de los vocales. En ejercicio de esa norma, se aprueba la ley del 22 de enero de 1900 que designa como magistrados de la Corte Suprema a los señores: José María Valda, Felon Pereira, Venancio Jiménez, Manuel Molina, Fidel Valdez, Jenaro Sanjinés y José V. Aldunate.

* La ley del 24 de enero de 1900 determina la designación de los vocales de las Cortes de Distrito de Chuquisaca, Tarija, Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y se designa un juez superior para el Beni, al Dr. Carmelo Ortiz Taborga. Mediante decreto supremo del 3 de octubre de 1900, con base en la atribución segunda del artículo 60 de la Constitución Política del Estado,

elige de las ternas remitidas por el Senado a los ciudadanos Ladislao Cabrera y Zoilo Flores como magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

* El 25 de septiembre de 1908, se designa como ministro de la Corte Suprema al Dr. Fidel Valdez. El decreto supremo del 15 de mayo de 1911 es bastante ilustrativo sobre los males recurrentes de la justicia boliviana: “Que la retardación de justicia de que constantemente se acusa a los Tribunales inferiores, no se ha modificado con la disposición del artículo 42 de la ley del 27 de diciembre de 1882, ni con las reiteradas iniciativas de la Excelentísima Corte Suprema”⁽⁶³⁾.

* Mediante ley del 12 de diciembre de 1914, se modifica la división judicial de la República y se la divide en distritos: La Paz, Chuquisaca, Potosí, Cochabamba y Oruro con cinco vocales; Santa Cruz, Tarija y Beni con tres vocales. En relación con el Beni, mediante ley del 21 de noviembre de 1914, se determina la creación de la Corte de Distrito del Beni, con vigencia desde el 1 de enero de 1916, este plazo se amplió mediante ley del 5 de octubre de 1915, hasta el 1 de enero de 1917.

* Mediante decreto camaral del 12 de octubre de 1915, en ejercicio de la atribución segunda del artículo 60 de la Constitución, se designa como ministro de la Corte Suprema de Justicia al Sr. Severo Fernández Alonso.

* Mediante ley del 21 de septiembre de 1917, se define un plazo de seis años para la vigencia de un vocal de Corte de Distrito y se define que sea el 1 de octubre del “año en el que se dé la renovación constitucional”, la fecha desde la que se compute el plazo.

* Por ley del 17 de diciembre de 1917, se establece en el territorio de las delegaciones del noroeste un distrito judicial en la ciudad de Cobija, con un Juzgado de Partido y un Juzgado de Instrucción.

* Por decreto legislativo del 4 de diciembre de 1919, de conformidad con la atribución 2 del artículo 60 de la Constitución, la Cámara de Diputados designa como ministros de la Corte Suprema de Justicia a los señores: Fidel Váldez, Demetrio Toro, Luis Paz, José María Linares, Daniel Sánchez Bustamante, Manuel María Cossio y Ángel Sandoval.

* Por ley del 22 de marzo de 1921, la Convención Nacional asume la competencia de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los vocales de las Cortes de Distrito, de ternas remitidas por la Corte Suprema. La ley establece que el periodo constitucional de los magistrados se computa desde el 1 de enero de 1921. Con base en esa norma, el presidente Bautista Saavedra promulga la ley del 1 de abril de 1921, por la que el Congreso, presidido por Severo Fernández Alonso, realiza la designación de magistrados de la Corte Suprema designando a los ciudadanos: Luis Paz, José María Linares,

(63) Decreto supremo, 15 de mayo de 1911, *Gaceta Oficial*, p. 412.

Ángel Sandoval, Claudio Quintín Barrios, Enrique Velasco y G., Fidel Valdez y José Melchor Cuadros.

2.2.8. La Corte Suprema post Guerra del Chaco y pre Revolución de 1952

La Guerra del Chaco se libró entre Bolivia y Paraguay desde el 9 de septiembre de 1932 hasta el 12 de junio de 1935. Las negociaciones previas a la guerra se iniciaron en el año 1931 y la situación de tensión entre los Estados llevó a su declaración y el inicio de hostilidades.

El 31 de diciembre de 1930, la Junta Militar de Gobierno determina prorrogar las funciones de los magistrados y jueces hasta que el Poder Legislativo haga uso de sus facultades constitucionales de designación. Por ley del 16 de diciembre de 1931, y bajo auspicio del presidente Daniel Salamanca, se aprueba una ley reguladora de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La referida ley determina que la Comisión Mixta de Justicia presente a consideración del Honorable Congreso nóminas indicativas de jurisperitos; de estas, el Congreso debía elegir por dos tercios de votos tanto al presidente como a los ministros. Cuando no se llegue a dos tercios, se escogía a la autoridad de entre los tres candidatos más votados; agotando primero la designación del presidente y luego la de los restantes magistrados. “Si en la segunda votación para Presidente de la Corte Suprema, no se alcanzara los dos tercios, se escogerán tres nombres de los que hayan obtenido mayor número de votos y únicamente sobre éstos deberá recaer la elección. En igual forma se procederá para la elección de cada uno de los demás Vocales”.

La ley del 29 de septiembre de 1932 reglamenta la organización y las atribuciones de la Corte Suprema. Determina la existencia de dos salas, cada una compuesta por cuatro miembros. La primera, que conocería temas penales, hábeas corpus, asuntos de imprenta y aquellos interpuestos contra decisiones de la Dirección General del Trabajo y la Superintendencia Nacional de Minas. La segunda, que tenía conocimiento de asuntos civiles y juicios de comiso conforme a la Ley de Aduanas. Esta ley asigna a la Corte Suprema la facultad de designar jueces de ternas remitidas por las Cortes de Distrito y ejercer la facultad disciplinaria sobre jueces y vocales. Esta ley fue modificada por ley del 31 de diciembre de 1940, indicando que las ternas para designación de vocales debían ser remitidas por el Senado a la Corte Suprema; a su vez las Cortes de Distrito remitían ternas para designación de jueces de partido e Instrucción, registradores de derechos reales y notarios.

Más adelante, la ley del 29 de diciembre de 1932 declara que es facultad de la Corte Suprema efectuar la designación de su presidente y la distribución de sus miembros entre las salas que la componen.

Por decreto supremo del 15 de octubre de 1936, el presidente de la Junta Militar de Gobierno, Cnel. David Toro, nombra interinamente como vocales de la Corte Suprema de Justicia a los doctores: Hiram Loayza (por La Paz),

Zacarías Gil (Beni) y Alejandro Trigo (Tarija) —que fueran designados previamente el año 1936— y para reintegrar al número necesario se designa a los doctores Rigoberto Paredes, Agustín Virreira, Luis Serrudo Vargas, René Renjel y Napoleón Gómez. También se ratifica al doctor José Orías, y se lo designa presidente de la Corte Suprema.

Por ley del 7 de junio de 1938, el Tcnl. Germán Busch determinó que los magistrados continúen en funciones en tanto la Convención Nacional o el Congreso Ordinario determinen su renovación. El 5 de noviembre de 1938, la Convención Nacional designa como magistrados de la Corte Suprema de Justicia a los señores: Hernando Siles, Sebastián García Agreda, Néstor Guillen, Rigoberto Paredes, René Rengel, Agustín Virreira, Leonardo Leiton, Cástulo Chávez, Luis Pizarro y Gregorio Moreno.

Mediante ley 20 del noviembre de 1941, promulgada por el presidente Enrique Peñaranda, habiéndose llenado los requisitos prescritos por la Constitución Política del Estado se designó ministros de la Corte Suprema de Justicia a los ciudadanos Simón Barrera G., Antonio Landívar Rivera, Temístocles Wayar, Francisco Fajardo, Arturo Aramayo del Río, José Barrero, Mario C. Aráoz, Néstor Guillén, Gregorio Moreno y René Paz.

La Junta de Gobierno de 1946 emitió el decreto supremo 553 el 20 de septiembre de 1946, por el cual cesaron a la Corte Suprema y procedieron a designar como magistrados a los señores Roberto Zapata, Pablo Guillén, Ricardo Soruco Ipiña, Luis Zamora Moscoso, Francisco Fajardo, Rómulo Justiniano, Lucas Saucedo Sevilla, Plácido Molina, Ángel Oliva y José R. Alba. Posteriormente, mediante decreto 566 del 27 de septiembre de 1946, el presidente de la Junta de Gobierno, Tomás Monje Gutiérrez, ordenó la solemne posesión de la Corte Suprema el 29 de septiembre de 1946.

Una vez concluido el periodo de la Junta de Gobierno, el presidente Enrique Hertzog generó un proceso de cesación de los magistrados, inicialmente emitió la ley del 8 de noviembre de 1947 por la que se amplía el período de interinato de los vocales de la Corte Suprema de Justicia, por diez días a contar desde la fecha, y el de los demás jueces de la República, hasta que el Congreso y la Corte Suprema procedan a la reorganización del Poder Judicial. Transcurridos los 10 días, mediante decreto supremo 955 del 17 de noviembre de 1947, bajo el pretexto que el Congreso había cesado en sus funciones sin que hubiera designado a los altos magistrados, procede a designar, con carácter interino, como ministros de la Corte Suprema de Justicia a los ciudadanos: Gabriel Palenque, M. Rigoberto Paredes, Roberto Zapata, Plácido Molina M., Rómulo Justiniano, Ricardo Soruco Ipiña, José R. Alba U., Lucas Saucedo Sevilla, Luis Zamora Moscoso, y Arcil Oliva Dalence.

El Congreso, mediante ley del 13 de octubre de 1948, designa como ministros de la Corte Suprema de Justicia a los ciudadanos: Roberto Zapata, Miguel Castro Pinto, Arcil Oliva D., Alfredo Jordán, Napoleón Gómez, Guillermo Liendo y Carlos de Cárdenas.

Finalmente, una vez que asume el gobierno, el presidente Hugo Ballivián, mediante decreto-ley 2560 del 6 de junio de 1951, declaró que el Poder Judicial seguirá funcionando con el personal que lo integra, conforme a los artículos 137 y siguientes de la Constitución y leyes secundarias; y mediante el decreto supremo 2838 del 31 de octubre de 1951 designa con carácter interino al Dr. Abel T. Rivas.

2.2.9. La Corte Suprema del MNR de 1952 a 1964

La revolución de 1952 inicia un tiempo de justicia militante. El decreto supremo 3157, del 26 de agosto de 1952, marca el inicio judicial del proceso revolucionario con la renovación total del Poder Judicial y la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia: Mario Araoz, Rogelio Echenique, Pastor Guzmán, Pacífico Ledezma, Joaquín Mendieta, Daniel Ferreira, Remberto Prado, Máximo Reyes, Julio Antelo y Humberto Valdez. Estos magistrados debían renovar por completo los tribunales departamentales, remitiendo ternas al Poder Ejecutivo para inmediatamente renovar por completo al Poder Judicial. Durante los 12 años de mandato del Movimiento Nacionalista Revolucionaria, la justicia pasa a ser un instrumento del partido, que no ejerce su rol constitucional de imparcialidad. Algunas de las normas aprobadas en este periodo son las siguientes:

- Decreto Supremo (DS) 3722 del 6 de mayo de 1954 que deroga el artículo 15 de la Ley de Organización Judicial, esta norma atribuye a “las mujeres” incapacidad absoluta para el desempeño de funciones de juez en la Administración Nacional de Justicia. La implementación de la norma fue muy difícil, siendo necesario que mediante ley 466 del 24 de enero de 1969, se eleve a rango de ley el decreto supremo.

- DS 3988 de 12 de marzo de 1955, designa a Froilán Calderón ministro de la Corte Suprema, en reemplazo del Dr. Pacífico Ledezma.

- DS 4281 del 29 de diciembre de 1955, crea la SALA SOCIAL de Corte Suprema.

- DS 4313 del 8 de febrero de 1956, designa como ministros de la Corte Suprema a los abogados Juan de la Cruz Vera, Max Carrillo, Pastor Villavicencio, Luis A. Rivas y Ernesto Ardúz.

- Ley del 8 de diciembre de 1956, se prorrogan las funciones de la Corte Suprema de Justicia hasta que el Congreso proceda a constitucionalizar el Poder Judicial.

- DS 4630 del 24 de abril de 1957, se designa como ministro a Rogelio Echenique.

- DS 4874 del 24 de febrero de 1958, designa como ministro a Benigno Carrasco.

- Ley 63 del 10 de diciembre de 1960, dispone la renovación del Poder Judicial, los nuevos ministros de la Corte Suprema de Justicia deberán tomar posesión hasta el día 5 de enero de 1961, debiendo a los cinco días remitir las ternas para designación de vocales.

- DS 05681 del 3 de enero de 1961, se designan como ministros de la Corte Suprema de Justicia a Hernán Barrientos, Hugo Zambrana y Juan C. Villalpando.

2.2.10. La Corte Suprema de la Dictadura (1964 - 1982)

Durante este periodo de tiempo se generó un nivel administrativo de institucionalidad en el Poder Judicial. El 23 de mayo de 1965, mediante decreto-ley 7180 se creó el Tesoro Judicial; mediante el DL 7488 del 27 de enero de 1966, se le otorgó a la sala plena del Tribunal Supremo de Justicia facultad disciplinaria sobre los vocales y jueces por “hechos denunciados y por los medios que crea conveniente, debiendo ser designados los reemplazantes, de acuerdo a Ley”. A partir de esa facultad disciplinaria absoluta, el control de la Corte Suprema pasó a ser muy importante para los diferentes gobiernos *de facto*:

- DL 6971 del 17 de noviembre de 1964, se dispone la renovación del Poder Judicial y se designan como ministros de la Corte Suprema a los ciudadanos: José Torrico Sierra, Pablo Guillen, Juan Armaza Ribert, Manuel Durán P., Pacífico Ledesma, Walter Suarez, Alejandro Urquidi, José Medrano Ossio, Oscar Frerking Salas y Alfredo Chacón.

- DS 9140 del 12 marzo 1970, se dispone la renovación del personal del Poder Judicial y se designan como ministros de la Corte Suprema a: José Torrico Sierra, Renato Crespo, Agustín Camacho Pozo, Alfredo Chacón, Jorge Méndez, Oscar Frerking Salas, Manuel Durán, Hugo Poppe, Lorgio Serrate, Bernardo Navajas Trigo, Modesto Burgoa, Víctor Hugo Mendizábal y Juan Ovando Ortuño.

- DS 9388 del 10 de septiembre de 1970, se designan como ministros a los abogados Ángel Baldivieso Echazú y Hernán Ayala Mercado.

- DS 10.282 del 30 de mayo de 1972, se designa a Jaime Arce Vaca.

- DL 12.021 del 6 de diciembre de 1974, el dictador Hugo Banzer renovó la Corte Suprema de Justicia con la designación de los siguientes ciudadanos: Benjamín Arce Mostajo, Raúl Romero Linares, Pacífico Ledezma V., María Josefa Saavedra, Ernesto David Pereira, Carlos Aguirre Rodríguez, Carlos de Chazal Echazú, Humberto Mendizábal Moya, Arturo Araujo Villegas, Julio Delio Echazú, Jesús Lijerón Rodríguez y Wálter Morales Aguilar.

- DS 12.784 del 22 de agosto de 1975, se designa como ministro de la Corte Suprema a Ernesto Daza Ondarza en reemplazo de Carlos Aguirre Rodríguez.

- DS 12.908 del 30 de septiembre de 1975, se designa como ministro de la Corte Suprema a Leonor Ribera Arteaga, por renuncia de Carlos de Chazal Echazú.

- DS 13.043 del 7 de noviembre de 1975, se designa a Rómulo Lozada Quezada

- DS 13.357 del 11 de febrero de 1976, se designa a Ramón Salinas Mariaca, por renuncia de la Dra. María Josefa Saavedra.

- DS 13.358 del 12 febrero de 1976, se designa a Orestes Arnéz Ardaya, por renuncia de Jesús Lijerón Rodríguez.

- DS 13.527 del 29 de abril de 1976, se designa a Juan Ovando Ortuño, por renuncia de Humberto Mendizábal Moya.

- DS 13.713 del 2 de julio de 1976, se designa a Víctor Nery, por renuncia de Ernesto Daza Ondarza.

- DS 14.491 del 22 de abril de 1977, se designa a Cástulo Paz Castedo, por renuncia de Walter Morales Aguilar.

- DS14.517 del 22 de abril de 1977, se designa a Cornelio Fernández, por renuncia de Ernesto David Pereira.

- DS 14.520 del 22 de abril de 1977, se designa a Carlos Manuel Silva Ruiz, por fallecimiento de Pacífico Ledezma Veizaga.

- DS 15.166 del 13 de diciembre de 1977, se designa a Jorge Derpic por renuncia de Dr. Arturo Araujo Villegas.

- DS 15.883 del 13 de octubre de 1978 se designa a Leonor Ribera Arteaga, por renuncia de Cástulo Paz Castedo.

- DS 15.884 del 13 de octubre de 1978, se designa a José Hugo Vilar Tufiño por renuncia de Dr. Rómulo Lozada Quezada.

- DL 16.041 del 28 de diciembre de 1978, designa como ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a los ciudadanos: Oscar Lugones Encinas, Agustín Leytón Ibáñez, Jorge Derpic Matulic, Alfonso Noya Reyes, Grover Suárez García, José Hugo Vilar Tufiño, Arnoldo Antelo Barrancos, Remberto Prado Montaña, Waldemar López Real, Ricardo Calderón Adamzick, José Antonio Salazar Soriano y Enrique Cuéllar Linares. Un aspecto destacable es que la norma nos permite conocer la estructura de los Tribunales Departamentales, conformada por 169 jueces y vocales.

- DL 17.612 del 17 de septiembre de 1980, se designó, como ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los ciudadanos: Rodolfo Virreira Flor, Jorge Querejazu Calvo, Luis Calvo Paz, Jaime Moscoso Delgado, Edgar Oblitas Fernández, Ricardo Calderón Adamzcyk, Alfonso Noya Reyes, Alfredo Antezana Palacios, Guillermo Caballero Saucedo, Alfonso Palacios del Castillo, Carlos

de Chazal y Hugo del Granado Arze. La estructura judicial del país estaba conformada por 178 jueces.

- DL 17.782 del 13 de noviembre de 1980, renuncia Hugo del Granado Arze y se designa a Renato Crespo Paniagua. El designado no asume el cargo y mediante DL 18.038 asume como ministro Hugo Galindo Decker.

- DL 18.662 del 19 de octubre de 1981, se designa a José Ortiz Aponte, por renuncia de Carlos de Chazal Echazú.

- DL 18.877 del 10 de marzo de 1982, se designa a Oscar Frerking Salas, en reemplazo del Dr. Guillermo Caballero Saucedo, quien presentó renuncia.

2.2.11. La Corte Suprema de la recuperación de la democracia

La recuperación de la democracia tuvo como una de sus primeras medidas aprobar la ley 517 del 5 de septiembre de 1980, que establece una sanción penal a la excesiva demora de la decisión de los jueces en los procesos y el discurso del presidente Hernán Siles Zuazo de búsqueda de justicia para los crímenes de la dictadura.

Entre 1980 y 1992, se emiten leyes que ajustan la composición de las Cortes Departamentales de Justicia: i) Ley 568 del 30 de septiembre de 1983, fija en nueve la cantidad de vocales en Santa Cruz, mediante ley 1181 del 13 de septiembre de 1990, se incrementó el número de nueve a doce vocales; ii) Ley 711 del 2 de agosto de 1985 fija en siete la cantidad de vocales en Oruro; iii) Ley 971 del 26 de febrero de 1988, fija en cinco la cantidad de vocales en Beni; iv) Ley 1320 del 10 de abril de 1992, fija en siete la cantidad de vocales en Tarija.

Conforme señala la Constitución Política del Estado de 1967, la Cámara de Senadores elevó ternas para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Cámara de Diputados, de acuerdo con la atribución primera del artículo 62 de la Constitución, eligió ministros de la Corte Suprema de Justicia por Departamentos, de acuerdo con el siguiente detalle:

- * Chuquisaca: Julio Urquizu Gutiérrez y Hugo Poppe Entrambasaguas.
- * La Paz: Germán Monroy Block y Adán Soria Diez Canseco.
- * Cochabamba: Hugo Galindo Decker y José Decker Morales
- * Potosí: Antonio Paputsachis Guzmán
- * Santa Cruz: Remberto Prado Montaña
- * Oruro: Hugo Salvatierra Oporto
- * Tarija: Mario Castellanos Ossio
- * Beni: Guillermo Caballero Saucedo
- * Pando: Cástulo Paz Castedo

La Corte Suprema fue posesionada el 20 de diciembre de 1982 en la Casa de la Libertad de Sucre, Capital de la República.

La primera baja de la Corte Suprema se dio con la renuncia de Hugo Poppe Entrambasaguas, el presidente Siles Zuazo designó interinamente en el cargo al abogado Gualberto Dávalos García, mediante decreto presidencial 202.023 del 26 de abril de 1984. La renuncia se debe a que el Dr. Poppe fue designado juez del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

El 2 de enero de 1985 tomaron posesión en los cargos de ministros de la Corte Suprema los abogados: Gualberto Dávalos García, Ernesto Franklin Poppe Zubieta y Alberto Lozada Cuellar.

El 7 de abril de 1986 falleció el ministro Germán Monroy Block, antes había fallecido el ministro Remberto Prado Montaña, el 19 de junio de 1985. Los ministros designados fueron los abogados Edgar Oblitas Fernández (posesionado el 7 de mayo de 1986) y Edgar Rosales Lijerón (posesionado el 19 de mayo de 1986). A partir de 1989 se designa como ministro al abogado Hugo Dellien Barba. La Corte Suprema que estuvo a cargo del juicio de responsabilidades al dictador Luis García Mesa, fue también sometida a juicio de responsabilidades por parte del Congreso, por el delito de prevaricato, e incluso ocho de los ministros fueron suspendidos en el ejercicio de su cargo en el año 1990. Superado el juicio, con la declaración de inocencia de los ministros, se logró cumplir los 10 años de mandato Constitucional⁽⁶⁴⁾.

La necesidad de lograr un cambio estructural en la justicia boliviana es resultado de un acuerdo político, que desemboca en la creación del Consejo Nacional de Reforma y Modernización del Poder Judicial (CONARE), presidido por el vicepresidente de la República e integrado por dos representantes del Poder Ejecutivo y el fiscal general de la República. El presidente Jaime Paz Zamora, mediante el DS 22.793, define una agenda estratégica que buscaba, entre otras cosas, el inicio de un proceso de selección constitucional de los ministros de la Corte Suprema; el cual desemboca en la aprobación de la ley 1353 del 9 de octubre de 1992, en la que todos los líderes políticos asumen el compromiso de que el ejercicio de las atribuciones 6ª y 7ª del artículo 66 de la Constitución Política del Estado, el Senado Nacional la aprobaría por dos tercios de votos del total de sus miembros. Es decir, que las ternas para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia deberían elaborarse con el consenso de todos los partidos políticos. También se aprobó una reforma constitucional destinada a crear el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo. El CONARE identificó la necesidad y urgencia de trabajar con una profunda reforma del sistema penal y la creación urgente de un Instituto de la Judicatura para profesionalizar a los jueces y lo-

(64) Es la tercera vez en la historia de Bolivia que la Corte Suprema logró terminar su gestión de diez años. La primera vez se produjo entre 1881 y 1890, bajo la presidencia de Pantaleón Dalance; entre 1909 y 1919, bajo la presidencia de Manuel Molina, y entre 1921 y 1931, bajo la presidencia de Luis Paz.

gar formar personal que pueda asumir la magistratura con criterios técnicos y éticos suficientes para ejercer esa responsabilidad.

2.2.12. La Corte Suprema neoliberal

En el año 1992 se renueva la Corte Suprema de Justicia y el acuerdo político entre el gobernante MIR (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria), ADN (Acción Democrática Nacionalista) y MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) ingresa en una lógica de pactos y acuerdos para la designación de los ministros. Los ministros designados para ejercer a partir de 1993 son los abogados: Antonio Salazar Soriano (Cochabamba), Carlos Azad Arce (Pando), Luis Adolfo Siles Salinas (La Paz), Hugo César Cadima Maldonado (Oruro), Guillermo Arancibia López (Tarija) y Oscar Hassenteufel Salazar (Chuquisaca), quedó pendiente la designación de un ministro por Cochabamba.

En el año 1994 presentó renuncia al cargo el ministro Luis Adolfo Siles Salinas y fue sometido a un juicio de responsabilidades el ministro Edgar Oblitas Fernández.

El 16 de julio de 1995 se completó la designación de los doce ministros de la Corte Suprema de Justicia, nombrando a los abogados: Freddy Reynolds Eguia, Kenny Prieto Melgarejo, Hugo Poppe Entrambasaguas, Alberto Alípez Alcázar y Eduardo Terrazas Espinoza. En el año 1996 presentó renuncia el ministro Hugo César Cadima Maldonado, a partir de la gestión 1997, la Corte Suprema estaba conformada por los ministros: Hugo Dellien Barba (como decano y presidente en ejercicio), Antonio Salazar Soriano, Guillermo Arancibia López, Carlos Azad Arce, Oscar Hassenteufel Salazar, Freddy Reynolds Eguia, Eduardo Terrazas Espinoza, Kenny Prieto Melgarejo y Luis Alberto Alipaz Alcazar.

La creación del Consejo de la Judicatura, mediante ley 1817 del 22 de diciembre de 1997, marcó el inicio de un proceso de evaluación al desempeño de los jueces y vocales que nunca llegó a concretarse. Dentro de los 270 días computables desde el día de la posesión de los consejeros, los vocales, jueces y otros funcionarios judiciales debieron someterse a exámenes de suficiencia, con el objeto de evaluar su idoneidad en el cumplimiento de sus funciones. “El Consejo de la Judicatura en vista de los resultados y en ejercicio de su poder disciplinario y administrativo podría adoptar las siguientes medidas: 1. Rati-ficación de confianza funcionaria; 2. En caso de insuficiencia, suspensión del cargo sin goce de haberes de hasta 90 días; en ese plazo, el afectado deberá someterse a cursos de capacitación previstos por reglamento; 3. En los casos de grave deficiencia, suspensión del cargo sin goce de haberes de hasta 365 días. Dentro de este plazo el afectado debía someterse a nuevo examen con el propósito de reinsertarse a la carrera judicial; la fecha de examen deberá fijarse en el plazo máximo de 15 días de formulada la solicitud del afectado”. Simultáneamente a la evaluación que nunca llegó a concretarse, se creó el Instituto de la Judicatura de Bolivia, instancia que a partir del año 2001 inició un proceso de selección para el ingreso a la carrera judicial.

En el año 1999 presentaron renuncia los magistrados Eduardo Terrazas Espinoza y Hugo Dellien Barba. El Congreso elige a los siguientes abogados como ministros para completar el número de miembros de la Corte Suprema: Carlos Tovar Gutzlaff, Jaime Ampuero García, Armando Villafuerte Claros, Héctor Sandoval Parada, *Emilse Ardaya Gutiérrez*, Eduardo Rodríguez Veltzé y Carlos Rocha Orozco. Completaban su mandato los abogados Kenny Prieto Melgarejo, Guillermo Arancibia López, Oscar Hassenteufel Salazar, Freddy Reynolds Eguia y Antonio Salazar Soriano.

La situación de crisis producida en el país a partir del fallecimiento del ex presidente Hugo Banzer, con la asunción, por un breve tiempo, de su vicepresidente, Jorge Quiroga Ramírez, y la elección para un segundo periodo, desde 2002 a 2007, del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, genera un grave periodo de inestabilidad que provoca la asunción al mando de Carlos Mesa y la sucesión constitucional llega al presidente de la Corte Suprema Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé, quien termina entregando el mando del país al actual presidente Evo Morales en el año 2006.

Durante este turbulento periodo se presentan algunos hechos relevantes a los fines del estudio:

- El presidente Carlos D. Mesa Gisbert suscribe el decreto supremo 27.560 del 9 de junio de 2004 y designa como magistrados interinos de la Corte Suprema a los ciudadanos: Virginia Kolle Caso, Nelly de la Cruz de Palomeque, José Luis Baptista Morales, Gonzalo Castellanos Trigo, René Berindoague Peñaranda, Carlos Roberto Cardona Uriona.

- El año 2005, a raíz de una sentencia constitucional que declaró inconstitucional la designación de ministros interinos por parte del presidente, Mesa logró que la Asamblea Legislativa elija como ministros de la Corte Suprema de Justicia a los abogados Beatriz Alcira Sandoval Bascopé, Rosario Canedo Justiniano, Alberto Ruiz Pérez, Juan José Gonzales Ossio, Julio Ortiz Linares y Eddy Walter Fernández Gutiérrez.

- El presidente Evo Morales aprueba el DS 28.993 del 30 de diciembre de 2006, por el cual designa interinamente en el cargo de ministros de la Corte Suprema de Justicia a los ciudadanos: Carlos Jaime Villarroel Ferrer, Wilfredo Ovando Rojas, Zacarias Valeriano Rodríguez y Bernardo Bernal Callapa.

- El año 2008 se logró designar como ministros de la Corte Suprema de Justicia a los abogados Hugo R. Suarez Calbimonte y Teófilo Tarquino Mujica.

- Finalmente, mediante decreto presidencial 432, del 17 de febrero de 2010, se designa interinamente en el cargo de ministra y ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los ciudadanos: Ana María Forest Cors, Jorge Isaac Von Borries Mendez, Ramiro José Guerrero Peñaranda, Esteban Miranda Terán y Jorge Monasterio Franco.

La relación entre el diseño constitucional y la realidad de las designaciones es amplia, existe una divergencia entre los ideales republicanos de independen-

cia e imparcialidad y la voluntad del poder político de utilizar al Poder Judicial como parte del ejercicio de su poder político. Es este escenario el que motiva al constituyente boliviano a negar a su Asamblea Legislativa la designación de magistrados, y el que motivó al constituyente a buscar un nuevo modelo de elección de magistrados. El modelo presenta una determinante histórica que no fue considerada como posible por la minoría de la Asamblea Constituyente, la posibilidad de que una sola persona —Evo Morales— que es caudillo de un solo partido político (Movimiento al Socialismo MAS-IPSP) logre controlar los dos tercios de la Asamblea Legislativa.

De esa manera, la elección por voto popular que buscaba una verdadera democratización y legitimidad del Poder Judicial no logró un adecuado desarrollo en la realidad, porque los resultados de las dos últimas elecciones han entregado a una sola persona la posibilidad de dirigir la Asamblea Legislativa, y también la posibilidad de ser la palabra final para definir la composición del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Consejo de la Magistratura.

En la historia de la Corte Suprema de Justicia, no se eligió a sus magistrados con base en criterios objetivos que garanticen la idoneidad de sus miembros. Son pocos los magistrados cuyo trabajo pueda ser destacado, entre ellos: Pantalón Dalence, Luis Paz, Manuel Molina, José Medrano Ossio, Antonio Salazar Soriano, Armando Villafuerte o Emilse Ardaya. Sus decisiones demostraron un trabajo de excelencia, construyeron jurisprudencia que orientó el trabajo de los jueces y abogados.

Lamentablemente, este trabajo no permite el análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual, en general, es contradictoria, imprecisa y muchas veces arbitraria. En escasas oportunidades la Corte Suprema denunció las violaciones de los derechos humanos, contrariamente a lo que pudiera esperarse de un poder independiente, la Corte Suprema revocó los pocos fallos que garantizaban la libertad de los ciudadanos.

El rol de la Corte Suprema y sus sentencias —autos supremos— no se ha constituido como una fuente del derecho, más allá de definir un caso concreto, las decisiones jurisprudenciales solo han determinado una revisión en casación, estrictamente formal y sin posibilidad de garantizar los valores republicanos de independencia, imparcialidad y justicia de sus decisiones.

CAPÍTULO 3

REFORMA CONSTITUCIONAL Y DERECHO CONVENCIONAL

La Asamblea Constituyente en Bolivia es el resultado de una agenda política propuesta por el MAS-IPSP y su líder, Evo Morales. La crisis política determinó la renuncia del expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada, su salida representó un proceso de reforma de la Constitución. La reforma parcial y total de la Constitución requería un proceso de doble conformidad, según el texto de los artículos 230 al 234 de la Constitución en la que era necesaria la intervención de la Asamblea Legislativa, conformada en dos procesos electorales diferentes⁽⁶⁵⁾. La interpretación constitucional es que el periodo inicial de reforma es el iniciado el 30 de junio de 2002, bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, y forman parte de ese periodo la sucesión del vicepresidente Carlos Mesa Gisbert y la conclusión del periodo por parte de Eduardo Rodríguez Veltzé; el segundo Periodo Constitucional es el que inicia con la elección del presidente Evo Morales el 18 de diciembre de 2005 y concluye a fines del año 2009. La reforma, de acuerdo con el texto de la Constitución vigente (es decir,

(65) El texto constitucional vigente fue modificado por la Ley de Reforma 1585 del 12 de agosto de 1994 y la ley 1615 del 6 de febrero de 1995. El texto de reforma constitucional está señalado en los artículos 230 al 234: “Artículo 230.- I. Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras. I. Esta ley puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras, en la forma establecida por esta Constitución. II. La ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla”. “Artículo 231.- I. En las primeras sesiones de la legislatura de un nuevo período constitucional se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la reforma y, si ésta fuere aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, la que también requerirá dos tercios. I. Los demás trámites serán los mismos que la Constitución señala para las relaciones entre las dos Cámaras”. “Artículo 232.- I. Las Cámaras deliberarán y votarán la reforma ajustándola a las disposiciones que determinen la ley de declaratoria de aquella. I. La reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla”. “Artículo 233.- Cuando la enmienda sea relativa al período constitucional del Presidente de la República, será cumplida sólo en el siguiente período”. “Artículo 234.- Es facultad del Congreso dictar leyes interpretativas de la Constitución. Estas leyes requieren dos tercios de votos para su aprobación y no pueden ser vetadas por el Presidente de la República”.

el texto de 1967, modificado el año 1995), debía iniciar en el periodo 2002-2005 y ser ratificada por la Asamblea iniciada en 2005.

3.1. El proceso legal que llevó a la Asamblea Constituyente

La Constitución de 1967 fue modificada conforme establece su texto mediante la ley 1615 del 6 de febrero de 1995, esa es la base del análisis propuesto. A partir de ese texto, el proceso normativo de reforma se tramitó de acuerdo con las siguientes leyes:

3.1.1. Ley 2631 del 20 de febrero de 2004

El presidente Carlos Mesa, como resultado de los Acuerdos Políticos que habilitaron la renuncia del expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada, aceptó la aprobación de un texto de reforma constitucional a los artículos 1°, 4°, 23, 38, 39, 52, 61, 71, 95, 120, 222, 223, 224, 231 y 232 de la Constitución. La reforma al artículo 4° incorpora al texto constitucional la representación popular a través de una Asamblea Constituyente. El artículo 231 mantiene el texto de doble conformidad para la reforma parcial de la Constitución, y el artículo 232 incorpora el texto de Reforma Total de la Constitución mediante Asamblea Constituyente, señalando que una ley especial aprobada por dos tercios de votos podría convocar a elecciones de constituyentes habilitados a producir la reforma a la Constitución.

3.1.2. Ley 2650 del 13 de abril de 2004

El presidente Carlos Mesa, a los pocos meses de aprobado el texto de reforma constitucional, promulga la ley 2650 del 13 de abril de 2004. El texto de esta norma señala la incorporación al texto de la Constitución de todos los artículos de la ley 2631 del 20 de febrero de 2004 y la derogación de todas las disposiciones transitorias de la ley 1615.

3.1.3. Ley 3091 del 6 de julio de 2005

En aplicación de la reforma constitucional del artículo 232, el presidente Eduardo Rodríguez Veltzé convocó a la elección de constituyentes para el primer domingo de julio de 2006. Esta ley es una norma de transición fruto de la desconfianza existente entre los actores políticos, además de convocar a la elección de asambleístas, la norma determinaba la creación del Consejo Nacional Pre Constituyente y Pre Autonómico.

3.1.4. Ley 3364 del 6 de marzo de 2006

El presidente Evo Morales convoca a la Asamblea Constituyente y determina la elección de doscientos cincuenta y cinco constituyentes. La elección fue prevista para el 2 de julio de 2006, y la instalación de la Asamblea para el 6 de agosto de 2006. El texto debía ser aprobado por dos tercios de votos de los asambleístas y sometido a un referendo de aprobación constitucional que

requería de mayoría absoluta de votos para su aprobación. El presidente del Estado se encontraba obligado a promulgarla dentro de los 10 días siguientes a la proclamación de los resultados finales. Esta ley fue modificada por la ley 3278 del 4 de agosto de 2007, la cual pretendía superar el procedimiento de aprobación del texto constitucional. El texto ratificó el principio de que cada artículo debía ser aprobado por dos tercios de votos. Si no se lograba el acuerdo, el artículo pasaba a tratamiento en la Comisión de Concertación. Si la diferencia persistía, los artículos eran remitidos al Congreso Nacional, esta instancia redactaba las versiones en conflicto en forma de consulta para ser sometidas a referéndum. El resultado del referéndum era incorporado al texto constitucional, una vez incorporados todos los artículos se debía remitir la versión final al Poder Ejecutivo para la realización de un referendo de aprobación del texto constitucional.

3.2. La Comisión de Justicia de la Asamblea Constituyente. Trabajos y resultados

La historia del proceso constituyente boliviano está recopilada en la Enciclopedia del Proceso Constituyente, con un detalle exhaustivo⁽⁶⁶⁾. El tomo I, volumen 1, recoge el debate con relación al órgano judicial, el documento de consenso del 3 de agosto de 2007 señala la estructura de la reforma judicial en los artículos 98 al 152. El artículo 102 del texto Inicial señalaba el procedimiento de selección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia en los siguientes términos:

Selección elección de magistrados. Los Magistrados serán elegidos mediante voto popular. El control disciplinario administrativo del órgano efectuará una preselección de los postulantes, por cada Departamento y remitirá a la Corte Nacional Electoral la nómina de los precalificados, para que este proceda al sufragio electoral en cada Departamento. Resultando elegidos los que hubieran obtenido simple mayoría de votos, debiendo el Presidente de la Asamblea Plurinacional suministrarle posesión en sus cargos.

El artículo 109 del texto Inicial señalaba que la elección de miembros del Control Disciplinario Administrativo de Justicia era similar a la elección de magistrados del Tribunal Supremo, estableciendo un procedimiento de elección en dos fases. La primera de postulación de los candidatos y la segunda de evaluación de “los méritos y honorabilidad de los candidatos por parte del Poder Social”. Concluido ese proceso, el Legislativo seleccionaba quince candidatos, y de ellos se seleccionaba a cinco por votación popular. En cuanto al Tribunal Constitucional Plurinacional, el procedimiento es similar, con la precisión de que cuatro de los candidatos debían ser propuestos por los

(66) Proceso Constituyente 2006-2009. Compilación de documentos originales del Proceso Constituyente. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Tomos I al VIII. ISBN 978-99954-735-8-7, La Paz, Bolivia.

pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas⁽⁶⁷⁾. Finalmente, la Comisión debate con relación a la inclusión de la Justicia Agroambiental con rango constitucional y opta por incluirla, señalando que el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Agroambiental sería el mismo que el usado para elegir magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional.

3.2.1. Documentos de trabajo de consensos del 3 de agosto de 2007

Se trata de tres documentos, uno que incorpora las dos alternativas, un cuadro de comparación y uno de Ajustes Técnico Jurídico al documento consensuado. El texto del artículo 102 ratifica el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y modifica únicamente el acto de posesión asignando esta responsabilidad al presidente de la República. El texto de consenso no señala el procedimiento de selección que seguiría al “Control Disciplinario Administrativo de la Justicia Consejo de la Magistratura”. En relación con los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, el texto ratifica el derecho de los pueblos indígenas de proponer hasta cuatro postulantes al Consejo de la Magistratura, para que esta instancia elabore una nómina de precalificados que sea remitida a la Corte Nacional Electoral. Se ratifica la remisión de la elección de magistrados del Tribunal Agroambiental al procedimiento establecido para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional.

3.2.2. Constitución Política del Estado. Aprobada en grande el 24 de noviembre de 2007

El texto aprobado en grande por la Asamblea Constituyente aprobó la estructura judicial en los artículos 188 al 214. El artículo 192, numeral I, señala: “Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal, según el mismo procedimiento, mecanismo y formalidades que los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional”. El artículo 197, numeral I, con referencia a la elección de magistrados del Tribunal Agroambiental, remite al procedimiento referido al Tribunal Constitucional Plurinacional. Con relación al Control Administrativo de Justicia, el artículo 203, numeral I, señala: “Los miembros del Control Administrativo de Justicia se elegirán mediante sufragio universal de entre las candidatas y candidatos propuestos por organizaciones de la sociedad civil”. Finalmente, el artículo 207, con relación a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, señala: “La Asamblea Legislativa Plurinacional preseleccionará a las candidatas y a los candidatos por cada departamento y remitirá al Consejo Electoral Plurinacional la nómina de los

(67) El texto de Comentario de la Comisión señalaba que la propuesta era inviable y proponía que el Tribunal Constitucional Plurinacional sea formado por 6 miembros: 3 de la justicia Comunitaria y 3 de la Justicia Ordinaria. Los miembros de la Justicia Comunitaria serían elegidos de acuerdo con la forma tradicional de elección de autoridades.

precalificados. El Consejo Electoral Plurinacional procederá a la organización del proceso electoral en cada departamento”.

3.2.3. Constitución Política del Estado. Aprobada en detalle en Oruro el 9 de diciembre de 2007

El texto aprobado en grande por la Asamblea Constituyente aprobó la estructura judicial en los artículos 179 al 205. El artículo 183, numeral II, de la Constitución, modifica el texto aprobado en grande y señala: “El Control Administrativo Disciplinario de Justicia efectuará la preselección de las postulantes y los postulantes por cada Departamento, y remitirá al Consejo Electoral Plurinacional la nómina de los pre calificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral. Serán elegidas y elegidos las candidatas y candidatos que obtengan mayoría simple de votos.” La elección de magistrados del Tribunal Agroambiental es definida por el artículo 188, por remisión al procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. El artículo 199 define la elección de magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional de la misma manera que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia; con la precisión de que sus miembros sean elegidos con criterios de plurinacionalidad y con representación paritaria entre el sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino. Por este motivo, la preselección a cargo del Control Administrativo se inicia a propuesta de las organizaciones sociales de las naciones y pueblos indígenas, originarios, campesinos y de la sociedad civil en general. En relación con el Control Administrativo, el artículo 195 señala: “Los miembros del Control Administrativo Disciplinario de Justicia se elegirán mediante Sufragio Universal de entre los candidatos y candidatas propuestos por organizaciones de la sociedad civil. La organización y ejecución del proceso electoral estará a cargo del Consejo Electoral Plurinacional”.

3.2.4. Constitución Política del Estado, versión oficial, aprobada en grande, en detalle y en revisión

El texto del artículo 183, numeral II, referido a la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, es totalmente ratificado. El artículo 189, numeral I, ratifica el texto del artículo 188 aprobado en Oruro, referido a la selección de los magistrados del Tribunal Agroambiental. El artículo 195 con relación al Control Administrativo y el sistema de elección de magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional son ratificados en su integridad.

3.2.5. Texto aprobado en plenaria del 8 y 9 de diciembre de 2007

El 14 de diciembre de 2007, la presidenta de la Asamblea Constituyente, Silvia Lazarte, remite al vicepresidente de la República de Bolivia, mediante nota AC/PRES/OF/EXT/014/2007, la resolución plenaria del 9 de diciembre de 2007. AC/PLEN/RES/022/2007, esta resolución aprueba el texto de la nueva Constitución Política del Estado en sus 401 artículos y disposiciones transitorias. En su artículo tercero, autoriza a la Directiva de la Asamblea Constituyente

y a los delegados de las Representaciones Políticas, a fin de que cumplan funciones de “Comité de Concordancia y Estilo”, realizar ajustes formales al texto constitucional si es necesario. El trabajo informal de concordancia determinó modificaciones de fondo en el texto, el trabajo fue realizado por el exsenador Carlos Borth y el exconstituyente Carlos Romero Bonifaz.

3.2.6. Texto final compatibilizado en octubre de 2008 y sometido a referendo

La base legal de aprobación del texto de la Asamblea Constituyente es derivada del Congreso de la República de Bolivia. La ley 3941, del 21 de octubre de 2008, realiza la interpretación del artículo 232 de la Constitución de 1967 (modificada el año 1995 y el año 2004) en términos que permiten la Reforma Total de la Constitución Política del Estado bajo el siguiente procedimiento: i) la Asamblea aprueba una ley especial de convocatoria, a ser aprobada por 2/3 de la Asamblea Legislativa; ii) La Asamblea Constituyente aprueba un texto final que debe ser puesto en consideración de la Asamblea Legislativa, la cual podría realizar los ajustes necesarios al texto, sin afectar la esencia de la voluntad del constituyente.

El texto con relación al órgano judicial está redactado en los artículos 178 al 204, modificando sustancialmente el trabajo de la Asamblea Constituyente:

- a) En relación con la elección de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el artículo 182 señala que la elección se realizará mediante sufragio universal. La diferencia está en que la preselección de los candidatos es asignada a la Asamblea Legislativa Plurinacional, entidad que por dos tercios de votos debe proceder a la preselección de los postulantes y la remisión de la nómina de los precalificados al órgano electoral.
- b) Respecto a los magistrados del Tribunal Agroambiental, el artículo 187 de la Constitución determina que la elección de magistrados se realiza mediante sufragio universal y que “en la preselección de las candidatas y los candidatos se garantizará la composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad”.
- c) El Consejo de la magistratura, de acuerdo con el artículo 194, se elige mediante sufragio universal de entre los candidatos y candidatas propuestos por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- d) La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional es definida por los artículos 197 y 198 de la Constitución. El texto constitucional señala que la elección se realizará con criterios de plurinacionalidad con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario y campesino.

El texto fue sometido a referendo de voto popular que aprobó su texto y fue finalmente promulgada por el presidente Evo Morales el 7 de febrero de 2009.

3.3. El papel de las Comisiones en la redacción del texto constitucional

En el debate de las Comisiones de trabajo de la Asamblea Constituyente es donde se encuentran las razones y los argumentos de los asambleístas para optar por las ideas que terminarían plasmadas en el texto constitucional. El trabajo de las Plenarias y el debate en la Asamblea fue superficial e inexistente, el mayor tiempo de la Asamblea fue destinado a la redacción de su reglamento; el resto del tiempo, el debate de los asambleístas quedó restringido a temas de la coyuntura política del país. De acuerdo con el Reglamento General de la Asamblea Constituyente, se estableció en veintiuna Comisiones de Trabajo que iniciaron sus labores el 14 de febrero de 2007; en el desarrollo de su trabajo, las Comisiones sostuvieron Audiencias Públicas en la ciudad de Sucre y Encuentros Territoriales en los nueve departamentos del país, entre el 12 de marzo y el 15 de abril, lo que implicó que todos los constituyentes, asesores y equipos de comunicación realicen viajes por todo el país. Concluyen su trabajo de socialización el 21 de julio de 2007. La Sexta Comisión de Trabajo fue la Comisión Judicial, que designó como su presidenta a la asambleísta Rebeca Delgado (del MAS) y once asambleístas, el debate principal de esta Comisión se refería a la visión del pluralismo jurídico o el monismo jurídico. La imposición del pluralismo jurídico determinó la incorporación de la justicia comunitaria al mismo nivel que la jurisdicción ordinaria.

En el Acta de Elección y conformación de la Directiva se determinó que la presidente de la Comisión sea Rebeca Elvira Delgado Burgoa (MAS), como vicepresidente Oscar Urquiola Cordova (PODEMOS). Los restantes miembros de la Comisión dividieron su trabajo en tres subcomisiones:

- a) Subcomisión de Justicia Ordinaria, compuesta por los asambleístas Víctor Borda Belzu (MAS), como secretario, y los asambleístas Marcela Choque Barrionuevo (MAS) y Oswaldo Ulloa Pena (PODEMOS).
- b) Subcomisión de Justicia Comunitaria, Jimena Marlene Leonardo Choque (MAS) como secretaria y la asambleísta Lidia Choque Plazo (MAS).
- c) Subcomisión de Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario y Consejo de la Judicatura, Freddy Ibáñez Gómez Ortega (MNR) como secretario y los asambleístas Gildardo Flores Coca (MBL), Edgar Arraya Santa Cruz (MAS), y Jeanine Añez Chávez de Ribera (PODEMOS).

Las Actas de la Comisión figuran en el tomo III de la *Enciclopedia del Proceso Constituyente*⁽⁶⁸⁾. En las actas se presentan como ejes de la discusión, por parte de PODEMOS, los temas referidos a la capital del país, asumiendo que la sede del Poder Judicial debe ser Sucre y proponiendo una discusión

(68) *Enciclopedia del Proceso Constituyente*, Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Fondo Documental Asamblea Constituyente: Archivo SC.COD 1.2.3.6./Caja 38/Legajo 137/ Fojas 001 - 0011 /Folio 00104 - 00114 / Gestión 2006 - 2007.

con relación a la sede de gobierno del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. El tema de la preselección de los magistrados fue debatido porque el MAS sostenía que no era posible que la Asamblea Legislativa seleccione a los magistrados. Contrariamente, PODEMOS y el MNR propiciaban que la selección de candidatos sea realizada por el Congreso. En relación con el Tribunal Constitucional Plurinacional, el MAS originalmente propuso que, de los siete magistrados, tres sean elegidos por usos y costumbres entre los candidatos del sistema de justicia comunitaria y cuatro sean elegidos por voto popular entre candidatos provenientes de la justicia ordinaria. A partir de ese debate inicial, se empieza a gestar la posibilidad de elección directa de los magistrados. Bajo la perspectiva de los constituyentes del MAS, la justicia comunitaria y la justicia ordinaria están en el mismo nivel y requieren mecanismos que regulen los conflictos de competencia entre ambos sistemas, en esa construcción el Tribunal Constitucional Plurinacional se constituye en el árbitro entre ambos sistemas. En el texto de la Comisión no existe una explicación de las razones que justifican la inclusión del voto popular como manera idónea de garantizar la imparcialidad e independencia de los magistrados de los Tribunales de Justicia.

3.4. El Papel del Centro de Estudios Políticos y Sociales

La Asamblea Constituyente recibió el apoyo de un grupo de asesores españoles miembros del CEPS —Centro de Estudios Políticos y Sociales y la Universidad de Valencia—. Los asambleístas y el equipo de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC) mencionaron también la presencia de los abogados Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau y Albert Noguera⁽⁶⁹⁾. El CEPS presenta una visión política y jurídica de la democracia directa como un valor fundamental para lograr un efectivo respeto de los derechos y garantías constitucionales. La ideología del CEPS busca la construcción de un nuevo constitucionalismo democrático y el cuestionamiento al monopolio de los partidos políticos por ser generadores de desigualdad y exclusión. Frente a esa posición de rechazo, se busca la apertura de la participación ciudadana en todas las decisiones relevantes, buscando mecanismos de participación directa. A partir de ese concepto se presenta la crítica al sistema jurídico unitario y se presenta al pluralismo jurídico como un cambio de paradigma, señalando que el modelo boliviano de función judicial del Estado incorpora a la justicia indígena "... en pie de igualdad jerárquica con la jurisdicción ordinaria y agroambiental (artículo 179.II). Dicha igualdad hace que la instancia encargada de revisar las decisiones de la jurisdicción indígena no sea en ningún caso la jurisdicción ordinaria, sino la constitucional, de ahí la importancia del modo en que se configuren sus funciones y la elección de sus miembros. Ciertamente se trata de un aspecto central que este texto no puede

(69) APARICIO WILHELMI, Marco - DE CABO DE LA VEGA, Antonio - CRIADO DIEGO, Marcos - MARTÍNEZ DALMAU, Rubén - NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert - VICIANO PASTOR, Roberto, *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la Crisis*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2012.

atender como se merece”⁽⁷⁰⁾. El cambio de paradigma propuesto traslada al ciudadano la decisión sobre la conformación del Poder Judicial. Sin embargo, su argumentación en textos posteriores no presenta una respuesta a las objeciones frente a la elección judicial por voto popular. Las razones referidas a la exclusión de los partidos y la elección directa teóricamente excluirían la dependencia de los magistrados a los partidos políticos; y la lealtad de los magistrados debería estar con el pueblo y no con una visión política partidaria.

3.5. El papel de los juristas del MAS (Movimiento al Socialismo)

La elección presidencial del año 2002, que elige al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, representa el inicio de una profunda crisis social y cambio en la estructura política del país. Los escenarios de diálogo y construcción de alternativas asumieron consenso en la necesidad de generar un nuevo pacto político, que permita a los indígenas del país asumir un nuevo rol político, la interculturalidad, el pluralismo jurídico, la identidad y la posibilidad de ser actores principales en la política del país. El modelo ecuatoriano se presentaba como una posibilidad exitosa de lograr una negociación que permita construir una agenda para la nueva Constituyente⁽⁷¹⁾.

A pesar de la claridad del modelo y la representación nacional de los constituyentes, cada uno de ellos tenía una visión diferente de lo que se buscaba en la Asamblea Constituyente. Cada sector recogía las expectativas de sus electores y llevaba a la Asamblea su visión de país y un profundo respeto al pluralismo y a las diferentes identidades. El pacto que era necesario entre las dos visiones políticas MAS y PODEMOS no fue posible. El debate por el reglamento y las decisiones a asumirse representó la mayor parte del tiempo de los asambleístas. A esa crisis inicial se sumó el debate de la capital del país, lo cual llevó a que al interior del MAS se produzca una profunda ruptura entre los asambleístas de La Paz y Sucre. Un análisis sobre el desencuentro y la visión de los asambleístas se puede encontrar en el trabajo coordinado por Moira Zuazo⁽⁷²⁾.

Finalmente, el papel de concertación del texto por parte de la Comisión de Redacción y Estilo fue asumido por los abogados Carlos Borth y Carlos Romero (en una visión crítica también se tiene el trabajo de Carlos Alarcón). La crítica principal de los abogados Borth y Alarcón se sustenta en que la elección de los jueces es contraria a los valores democráticos. El análisis que señalan indica que la elección por voto popular, la revocatoria de mandato y el control social

(70) APARICIO WILHELMI, Marco - DE CABO DE LA VEGA, Antonio - CRIADO DIEGO, Marcos - MARTÍNEZ DALMAU, Rubén - NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert - VICIANO PASTOR, Roberto, *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la Crisis*, cit., p. 118.

(71) VERDESOTO, Luis, *El proceso constituyente en Bolivia, a horcajadas entre la Nación y sus partes*, FES-ILDIS, Plural Editores, La Paz, Bolivia, 2005.

(72) ZUAZO, Moira - QUIROGA SAN MARTIN, Cecilia (coords.), *Lo que unos NO quieren recordar es lo que otros NO pueden olvidar*, 3ª ed., FES, La Paz, Bolivia, 2012.

convierten al juez en político; al trasladar su lealtad de la conciencia y la ley a los intereses o deseos del conjunto de electores se daña de forma grave a la democracia. “El juez que deja de lado la verdad y la justicia, opta por su electorado para evitar la revocatoria de mandato, deja de ser juez en esencia y actúa como político; a la inversa si interviene como verdadero juez, de acuerdo con la ley y su conciencia, en contra de su electorado, se expone a una revocatoria de mandato y a otro tipo de presiones y coacciones de las organizaciones que conforman el denominado control social”⁽⁷³⁾.

3.6. La decisión del presidente Evo Morales

El presidente Evo Morales, al ser el líder del MAS, representa un importante factor de decisión en los temas políticos de trascendencia en la Constitución. Aunque de manera aislada, Luis Pasara, con base en una entrevista a Idón Chivi, señala que el modelo de elección popular fue decisión del presidente Evo Morales:

Según Idón Chivi, alto funcionario del gobierno boliviano, en el Ministerio de Justicia se elaboró en 2006 el proyecto que el Poder Ejecutivo hizo llegar a la Asamblea Constituyente con la propuesta de que se eligiera a los jueces. El proyecto consideraba dos variantes; la primera era la que en definitiva fue adoptada, de elegir a los integrantes de las cúpulas de las instituciones del sistema; la segunda incluía también la elección de los vocales de cortes departamentales. Se optó por la primera porque, si bien “se trató de romper el cuoteo partidario, que controlaban genealogías judiciales y logias masónicas”, hubo de reconocerse que “elegir a todos los jueces era muy complicado”. El entrevistado reveló que “la idea surgió en Evo [Morales] durante un viaje a Suiza, donde supo que elegían a los jueces”⁽⁷⁴⁾.

Con posterioridad y una vez realizada la elección judicial, el presidente Evo Morales, en declaraciones recogidas por el periódico *La Razón*, sostuvo que el voto consigna de los seleccionados por la Asamblea fue garantizado por el apoyo de grupos militantes del MAS. El presidente Morales convirtió la elección en un plebiscito a su gestión y aseguró que existiría una votación superior al 60%, en la práctica fue la elección con menor participación. La elección de octubre de 2011 coincide con la Marcha Indígena en defensa del Territorio del Isiboro Secure TIPNIS, acción que determinó una visión negativa de los sectores urbanos a la elección judicial, la postergación de la elección a diciembre podría haber cambiado los resultados. La delegación de la selección de los candidatos a los sectores sociales que conforman la Coordinadora Nacional Para El Cambio (CONALCAM), a los operadores políticos y abogados del MAS y la posterior elección de los candidatos en la Asamblea Legislativa Plurinacional fueron permitidas por el presidente Evo Morales, quien asumió

(73) BORTH, Carlos - ALARCÓN, Carlos - ROMERO, Carlos, *Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres Miradas*, Editores Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, La Paz, Bolivia, 2008.

(74) PASARA, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Editor Fundación del Debido Proceso, DPLF, 2014, La Paz, p. 9.

ser el responsable de la decisión política en este primer proceso de elección de las autoridades judiciales.

3.7. El Bloque de Constitucionalidad y la Convención Interamericana de Derechos Humanos

El constituyente boliviano optó por una solución única y radical de sesión de la soberanía nacional. El artículo 410 de la Constitución señala que el Bloque de Constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y el artículo 256. El primer párrafo de la Constitución establece que “Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, *se aplicarán de manera preferente sobre ésta*”. El segundo párrafo de esta norma señala que los derechos reconocidos por la Constitución deben ser interpretados de acuerdo con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos cuando estos prevean normas más favorables.

Al establecer una norma de carácter tan amplio, debe entenderse que las opiniones consultivas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son de aplicación preferente cuando se refieren al derecho a la tutela judicial efectiva y, especialmente, el derecho de los ciudadanos a una justicia independiente e imparcial. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha publicado informes específicos sobre la situación en Bolivia⁽⁷⁵⁾ e informes generales sobre las características y la manera de fortalecer la independencia judicial⁽⁷⁶⁾.

Un segundo elemento a considerar, respecto de la convencionalidad, es referido al derecho a la libertad de expresión. El Informe de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión del año 2011 sostuvo la preocupación de esta instancia con relación a que “... persisten prohibiciones ambiguas...” y recogió el lamento de las organizaciones periodísticas con relación a las restricciones existentes y la falta de información⁽⁷⁷⁾.

(75) SECRETARÍA GENERAL OEA, “Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia”, Washington DC, 2007.

(76) “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. ISBN 978-0-8270-6088-3.

(77) Informe 2011 de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/anauales/monitoreo/MONITOREO%20Informe%20Anual%20RELE%202011-2.pdf>.

CAPÍTULO 4

ELECCIÓN JUDICIAL EN BOLIVIA

Bajo el contexto descrito, el problema de la independencia e imparcialidad del Poder Judicial boliviano fue uno de los principales problemas en la historia del país y la Asamblea Constituyente de 2009. El modelo boliviano, impuesto como solución, pretendió excluir el acuerdo político entre los partidos mayoritarios en la Asamblea Legislativa, por la elección de voto popular de los magistrados de las Altas Cortes. El desarrollo constitucional del proceso electoral es único en el mundo y se desarrolló de una manera progresiva entre los procesos del año 2011 y el año 2017.

4.1. Los antecedentes previos de la elección judicial

La Constitución de 2009, en su disposición transitoria segunda, dispuso que la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional apruebe en el plazo máximo de 180 días la nueva Ley del Órgano Judicial, el plazo se computaba desde la instalación de la nueva Asamblea Legislativa, elegida luego de la aprobación de la nueva Constitución en febrero de 2009⁽⁷⁸⁾. Los días posteriores al inicio del trabajo de la Asamblea Legislativa existía una amplia oposición de los presidentes de los Colegios de Abogados a que se dicte una “ley corta” para designar a los magistrados de las instancias judiciales creadas por las Constitución de 2009⁽⁷⁹⁾. Es importante señalar que existía un problema constitucional importante, los ministros de la Corte Suprema habían sido elegidos bajo la

(78) La disposición transitoria segunda señala: “La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, (...) la Ley del Órgano Judicial...”. Los diputados y senadores de la Asamblea Legislativa recibieron sus credenciales el 6 de enero de 2010. La segunda sesión ordinaria fue realizada el 19 de enero de 2010, en la cual designaron a sus directivas y realizaron los actos preparatorios de la toma de posesión del presidente Evo Morales, sesión celebrada el 23 de enero de 2010. Por lo que el plazo para la aprobación de las leyes orgánicas vencía el 22 de julio de 2010.

(79) El presidente del Colegio de Abogados de La Paz, Bernardo Wayar, exhortó al presidente Evo Morales Aima a acatar la Constitución Política del Estado (CPE) en cuanto a la aplicación de reformas al Poder Judicial, que involucran la elección por voto popular de magistrados al Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, Wayar sostuvo: “Creo que el Presidente está tratando de llenar estos vacíos de manera incorrecta, nos guste o no nos guste hay una CPE y hay que acatarla”, *El Diario*, 4 de enero de 2010.

anterior Constitución por un periodo de 10 años y muchos de los magistrados fueron acortados en su mandato. Aprobada la ley 025, la Asamblea Legislativa, a través de su mayoría parlamentaria, logró la renuncia de los ministros de la Corte Suprema, mediante la presentación de juicios políticos en contra de ellos. La mayor parte de las autoridades presentaron renuncia a sus cargos y se produjo un vacío de poder que permitió la realización de la primera elección judicial por voto popular.

4.2. El primer proceso electoral

El primer proceso de Elección Judicial de autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional tuvo el siguiente desarrollo normativo.

4.2.1. El Reglamento de Preselección de candidatas y candidatos

La Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó el “Reglamento Interno de Preselección de Candidatas y Candidatos para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura”, el Reglamento asigna el proceso de preselección de la siguiente forma:

- i) la Comisión Mixta de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral está encargada de evaluar a los postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Agroambiental;
- ii) la Comisión Mixta de Justicia Plural, el Ministerio Público y Defensa Legal del Estado se encarga de evaluar a los candidatos al Tribunal Supremo de Justicia y al Consejo de la Magistratura. El Reglamento es expreso en señalar que la Asamblea Legislativa debe garantizar la paridad de género y la inclusión de postulantes de origen indígena originario y campesino. El Reglamento habilitó que las Organizaciones de la Sociedad Civil pudieran presentar postulaciones de candidatos al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Consejo de la Magistratura. Una vez concluido el proceso de Evaluación, las Comisiones debían remitir al presidente de la Asamblea Legislativa un listado alfabético de los candidatos habilitados, organizado por Departamentos; con base en esa lista la Asamblea Legislativa Plurinacional preselecciona a los postulantes: 1) para el Tribunal Constitucional Plurinacional veintiocho postulantes, de los cuales al menos ocho deben ser de origen indígena, originario, campesino por identificación personal y la mitad mujeres; 2) para el Tribunal Supremo de Justicia 54 postulantes, de los cuales en cada Departamento se eligen tres postulantes hombres y tres postulantes mujeres, es decir el 50% de mujeres y al menos una persona debe ser de origen indígena originario y campesino; 3) para el Tribunal Agroambiental hasta 28 postulantes garantizando que el 50% sean mujeres y la inclusión de postulantes indígena originario campesino; 4) para el Consejo de la Magistratura, quince postulantes garantizando el 50% de mujeres y la inclusión de postulantes de origen indígena originario campesino.

4.2.2. La resolución 079/2011 de 13 de mayo de 2011

De acuerdo con los artículos 76 y 94 de la Ley de Régimen Electoral, es competencia de la sala plena del Tribunal Supremo Electoral realizar la convocatoria al proceso electoral y la apertura de su competencia para la organización y administración del proceso electoral. La resolución aprobada fijó la elección para el domingo 16 de octubre de 2011 y estableció la Jurisdicción Departamental para la elección del Tribunal Supremo de Justicia y Jurisdicción Nacional para el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Tribunal Agroambiental. El Tribunal dispuso asumir las competencias de los Tribunales Departamentales de Santa Cruz y del Beni, porque no existía el quórum legal para el funcionamiento de estos Tribunales.

4.2.3. Convocatoria pública de la Asamblea Legislativa de 15 de mayo de 2011

La Asamblea Legislativa Plurinacional, de conformidad con el artículo 158 de la Constitución Política del Estado, publicó la Convocatoria Pública a postulantes fijando como cronograma de presentación de las postulaciones el periodo del 16 de mayo de 2011 al domingo 12 de junio de 2011. De acuerdo con la convocatoria, una vez verificado el cumplimiento de requisitos habilitantes, las Comisiones Mixtas de Constitución y Justicia Plural de la Asamblea Legislativa procederían a realizar la evaluación de méritos y entrevista en un plazo de 12 días. En esta convocatoria se fija que excepcionalmente no se aplicaría el requisito de hablar dos idiomas oficiales y tampoco el requisito de no haber sido previamente destituido por el Consejo de la Magistratura.

4.2.4. La ley 125 del 27 de mayo de 2011

Al inicio del proceso se generaron muchas críticas en contra de la restricción a la libertad de expresión en el proceso de elecciones judiciales. El debate fue presentado en términos de que se respete el principio de igualdad y los candidatos no realicen pactos “secretos” con sectores dispuestos a financiar sus campañas electorales. La ley 125 determina una serie de derogaciones y modificaciones a fin de asegurar la igualdad de los candidatos. La principal crítica se refiere a la restricción a la libertad de expresión y la afectación al derecho de los ciudadanos a un debate público entre los candidatos⁽⁸⁰⁾.

(80) *Gaceta Oficial de Bolivia*, ley 125. La ley 125 determinó la derogación de los incisos b) y e) del párrafo I, incisos a) y b) del párrafo II y el párrafo IV del artículo 82 de la ley 026, del 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral. Adicionalmente se modifica el inciso d) del párrafo I del artículo 82 de la Ley del Régimen Electoral con el siguiente texto: “c) Dirigir o conducir programas radiales o televisivos, o mantener espacios informativos o de opinión en medios escritos”.

4.2.5. Veeduría ciudadana al proceso

No existe un documento oficial de la Asamblea Legislativa que describa el proceso de selección de los candidatos. Existe, sin embargo, un documento muy amplio y exhaustivo elaborado por la Red de Participación y Justicia⁽⁸¹⁾. Entre los aspectos relevantes publicados en este documento tenemos un registro detallado de las actividades realizadas por la Asamblea Legislativa entre el 13 de mayo y el 15 de julio de 2011:

* La Comisión Mixta de Constitución estuvo conformada por 50 Asambleístas (34 del MAS, 3 del MSM, 8 del PPB-CN, 4 de UN y 1 de AS). La Comisión Mixta de Justicia Plural estuvo conformada por 24 Asambleístas (19 del MAS, 1 del MSM, 3 del PPB-CN y 1 del UN).

* Los postulantes que presentaron sus documentos para la primera etapa de evaluación de méritos fueron en total 581 personas (78 al Tribunal Constitucional, 82 al Tribunal Agroambiental, 222 al Tribunal Supremo de Justicia y 199 al Consejo de la Magistratura). En la etapa de verificación de cumplimiento de requisitos quedaron inhabilitados 230 postulantes y habilitados 350.

* Una vez verificado el cumplimiento de requisitos habilitantes, la Asamblea publicó el nombre de los candidatos y habilitó la posibilidad de que los ciudadanos presenten impugnaciones contra los candidatos. Se presentaron 86 impugnaciones que concluyeron con la inhabilitación de tres candidatos.

* En este estado del proceso, se verificó que no existía la suficiente cantidad de candidatos para la elección en circunscripción departamental del Tribunal Supremo de Justicia. En consecuencia, el 19 de junio de 2011 se procedió a emitir una Segunda Convocatoria Complementaria para esos departamentos, fijando un plazo breve entre el 21 y 26 de junio de 2011 para que se presenten nuevos candidatos. Como resultado se presentaron 23 nuevos candidatos (4 por el Beni, 16 por Chuquisaca y 3 por Pando).

* La Asamblea procedió a realizar una evaluación de los méritos de los candidatos con relación a su formación académica, producción intelectual, experiencia laboral y conocimiento de idiomas oficiales. Concluida esta etapa sin una nota o promedio, se procedió a tomar entrevistas a los candidatos. Las preguntas fueron elaboradas por una Comisión de Universidades Públicas e Instituciones conformada por: UMSA, UMSS, UMGRM, UPEA, Universidad Católica y UNICEF. La entrevista consistía en el desarrollo de dos preguntas iniciales en 20 minutos y consultas posteriores de los Asambleístas.

(81) VEEDURÍA CIUDADANA AL PROCESO DE POSTULACIÓN Y PRESELECCIÓN DE MAGISTRADOS, "Informe elaborado por la Red de Participación y Justicia", publicado el mes de julio de 2011, en la página *web* www.participacionyjusticia.net.

* Con base en este proceso, las Comisiones Mixtas remitieron al presidente de la Asamblea Legislativa una lista de 348 candidatos habilitados. La lista fue remitida en orden alfabético de los apellidos y no consignó ninguna calificación o referencias indicativa de los candidatos.

4.2.6. Sesión de elección de la Asamblea

La sesión para la selección de los postulantes fue convocada para el 12 de julio a las 15:00 pm, finalmente, fue iniciada a las 17 pm, esta sesión concluyó a las 2:30 am del día siguiente, sin que los asambleístas lograran un acuerdo para seleccionar a los candidatos. La sesión se caracterizó por dos posturas de la oposición al MAS (Movimiento al Socialismo):

a. *El MSM (Movimiento Sin Miedo)* solicitó a la Asamblea la inhabilitación inmediata de 122 de los 348 postulantes, la diputada Marcela Revollo pidió al oficialismo que “considere la lista de 122 postulantes a los cuatro tribunales que tienen graves irregularidades y limitaciones por lo que no deben ser habilitados”⁽⁸²⁾. El MSM argumentó que se había pasado del cuoteo de partidos al cuoteo de las regiones. El 16 de julio de 2011, el periódico *Página Siete* publicó la lista de nombres observados, señalando el cargo que supuestamente ocupaban los candidatos⁽⁸³⁾.

b. *El resto de la oposición* conformada por AS (Alianza Social), UN (Unidad Nacional) y CN (Convergencia Nacional) informó que anularían su voto y no participarían en la elección que calificaron de “irregular”.

El mismo día, el presidente Evo Morales declaró como “enemigos de la justicia”, de las “profundas transformaciones” y de la “democracia”, a todos los asambleístas que convocaban al voto blanco o nulo. De esta forma, la polarización del país tomó características de plebiscito a la gestión del presidente Morales y dejó de ser una elección de los mejores candidatos a los Tribunales de Justicia. Una vez que el presidente dio la línea del MAS, la senadora Sandra Soriano, presidenta de la Comisión Mixta de Justicia Plural, confirmó esta postura y señaló: “En octubre veremos a quien da la razón el pueblo en las elecciones”⁽⁸⁴⁾.

El debate parlamentario fue muy limitado, debido a que el partido oficialista dirigido por Evo Morales cuenta con 2/3 de los miembros de la Asamblea Legislativa. La elección fue realizada por tribunal:

* Tribunal Constitucional Plurinacional. Se eligieron 14 candidatas mujeres (en la primera votación 12 y en la segunda dos candidatas Celi Jakeline Ordoñez Lima y Jankarla Antonieta Sahonero Molina). Los 14 candidatos varones fueron elegidos en la primera votación.

(82) *La Prensa*, 13 de julio de 2011.

(83) *Página Siete*, 16 de julio de 2011.

(84) *Página Siete*, 13 de julio de 2011.

* Tribunal Agroambiental. La elección fue realizada la madrugada del 14 de julio de 2011, participaron 160 asambleístas y se eligieron 14 candidatos varones y 14 candidatas mujeres.

* Consejo de la Magistratura. La elección se realizó en la noche del 14 de julio de 2011, eligiéndose siete candidatos varones y siete candidatas mujeres. En este caso se presentó un incidente, porque inicialmente fue elegida la abogada Teresa del Rosario Borda Rocha; en medio de la sesión, el vicepresidente Álvaro García Linera le solicitó renuncie a su postulación. El argumento que utilizó fue que era madre de la jefa de gabinete del presidente Evo Morales, Alejandra Claros Borda. Presentada su renuncia, la Asamblea eligió en su lugar a la abogada Magdalena Alanoca.

* Tribunal Supremo de Justicia. En este caso, al tratarse de una circunscripción departamental se eligió seis candidatos (3 varones y 3 mujeres) en los departamentos de La Paz, Potosí, Santa Cruz, Oruro, Chuquisaca y Cochabamba. En el caso de los departamentos de Beni, Pando y Tarija se eligió cuatro candidatos (2 varones y 2 mujeres). En este caso, los candidatos debían llegar a los 102 votos para obtener los 2/3 de la Asamblea Legislativa; sin embargo, superaron ese límite, llegando algunos a los 117 votos, rompiendo de esta forma la consigna de voto nulo de la oposición política.

4.2.7. El Reglamento del Régimen Especial de Propaganda

El 30 de junio de 2011, el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Tribunal Supremo Electoral, emite la norma reguladora de la propaganda y difusión de méritos de los candidatos. La principal característica se refiere a la prohibición de realizar campaña o propaganda electoral, establecida esta prohibición se genera un procedimiento de entrevistas, difusión de datos personales y méritos de los candidatos a cargo del órgano electoral. El proceso debía realizarse los 45 días previos a la votación, bajo un formato único en todos los espacios de comunicación, la norma reguló la sanción a los particulares con 5 días de salario mínimo y a las personas jurídicas con 50 salarios mínimos nacionales en caso de que realizaran publicidad no autorizada por el órgano electoral. De la misma forma, los candidatos tenían prohibido realizar toda forma de campaña de forma directa, la sanción en este caso era la inhabilitación del candidato.

4.2.8. Procesos de impugnación de candidatos

Los procesos de impugnación fueron presentados en gran número, sin embargo, no fueron tramitados de manera oportuna por parte del órgano electoral. Únicamente el postulante Ángel Aruquipa Chui fue sancionado con la inhabilitación a su candidatura al Tribunal Supremo de Justicia por el departamento de La Paz; la razón de la inhabilitación fue que el candidato Aruquipa Chui ejerció como juez de Instrucción Penal de la ciudad durante un gobierno *de facto*.

Posteriormente, mediante auto del 19 de septiembre de 2011, el Tribunal Supremo Electoral recibió la demanda de inhabilitación interpuesta por el Lic. Javier Bejarano Vega, que actuaba en representación del Partido MSM (Movimiento sin miedo), en contra de los candidatos Freddy Sanabria Taboada, Mario Villca Choqueta, Rufo Vásquez Mercado, Juan Orlando Ríos Luna, Ligia Mónica Velásquez, Bernardo Huarachi, Milton Hugo Mendoza, Elisa Sánchez Mamani y William Alave Laura. No se conoció la decisión del Tribunal Supremo Electoral respecto de esta denuncia.

4.2.9. El rol del SIFDE en el proceso de difusión de méritos

El proceso de difusión de méritos de los candidatos estuvo a cargo del SIFDE (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático), cuyo director, Juan Carlos Pinto Quintanilla, desarrolló también un trabajo de monitoreo de los medios de comunicación tradicionales a fin de que las condiciones de difusión de los candidatos sean objetivas e idénticas para todos. A lo largo del proceso se realizaron tres publicaciones masivas que llegaron a la mayor parte de la población:

- Elecciones 2011. Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional. Datos personales y méritos de candidatos y candidatas. Publicación de 48 páginas que explica la forma de elección e incluye la presentación de todos los candidatos.
- Elección de autoridades del órgano judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional. Publicación de 21 páginas, con una explicación del marco normativo y funciones de todos los Tribunales.
- Méritos de las candidatas y los candidatos al Tribunal Supremo de Justicia, Cartilla Informativa 2. Publicación de 12 páginas con una presentación de los candidatos y la respuesta a la pregunta: ¿Cómo votar?

El SIFDE generó una serie de instrumentos dirigidos a los candidatos, denominados “Recomendaciones Técnicas y Reflexivas a la Aplicación del Reglamento de Propaganda”. Al no darse cumplimiento por parte de los candidatos a esas recomendaciones, se emitieron los siguientes instrumentos normativos:

- a) La sala plena del Tribunal Supremo Electoral emitió la circular 040/2011 del 1 de septiembre de 2011, en la cual se recomienda a los candidatos evitar el uso de tarjeta personales con la inclusión de fotografías.
- b) La Presidencia del Tribunal Supremo Electoral emitió la circular 045/2011, del 3 de octubre de 2011, en la que instruye a los candidatos abstenerse de participar en eventos públicos de difusión de méritos que no sean organizados oficialmente por el órgano electoral.

En general, la mayor parte de los candidatos no cumplieron con esta normativa.

4.2.10. La visión ideológica de los candidatos

Durante el proceso una coalición de organizaciones de la sociedad civil conformada por el periódico *Página Siete*, IDEA, Fundación Friederich Ebert Stiftung, Fundación Bolivia Transparente, Fundación Construir y *Partnership for Transparency Fund*, publicaron el 1 de octubre de 2011 una separata de 68 páginas con las siguientes preguntas a todos los candidatos:

- ¿Alguna vez ha participado Ud. en una organización que trabaja por el bienestar de la Comunidad? ¿Cuál?
- Al margen de la previsión constitucional. ¿Cree que en algunos casos debería aplicarse la pena de muerte? ¿Por qué?
- ¿Cómo evitará Ud. la injerencia del poder político en la justicia?
- En consideración a la carga procesal existente, ¿cómo cree Ud. posible erradicar la retardación o demora en el despacho de las causas judiciales?
- ¿Qué planes propone Ud. para disminuir la inseguridad ciudadana en el país?
- ¿Cómo articularía en sus fallos los procedimientos de la justicia comunitaria con los de la justicia ordinaria?

Esta manera de lograr una respuesta derivada de la vida profesional y compromiso del candidato con su comunidad ayudó a conocer el perfil de servicio público de los candidatos. De la misma forma, las preguntas sobre principios, gestión y propuestas permitieron conocer la agenda y posición de los candidatos.

4.2.11. Campaña por el voto nulo vs. voto consigna

Los partidos políticos y grupos ciudadanos contrarios al MAS (partido de gobierno) promovieron el voto nulo en las cinco columnas de la Papeleta Electoral, un aspecto común de esta tendencia estaba relacionado a la Marcha en Defensa del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS). El MAS, partido oficialista dirigido por Evo Morales, promovió el “voto consigna” a favor de algunos de los candidatos; el periódico *La Razón* recoge sus declaraciones en Samu Sabeti en el trópico de Cochabamba: “Yo mismo no podía encontrar el nombre de los compañeros candidatos. Las organizaciones habían decidido nombres en toda Bolivia (...) Ustedes militantemente han votado y ese candidato ha ganado con el 85% o 95%, felicidades de verdad, mi respeto y admiración por esa conducta sindical, política y orgánica para ganar las elecciones (judiciales)”. En definitiva, el voto nulo de los sectores urbanos y opositores al gobernante MAS facilitó la elección definida por las organizaciones afines al partido de gobierno.

4.2.12. La marcha del TIPNIS y la posibilidad de suspensión de las elecciones

En Bolivia, la movilización de sectores indígenas bajo la forma de marchas logró importantes cambios en las políticas públicas. La VII Marcha Indígena tuvo como objetivo la defensa del TIPNIS, la marcha se inició el 15 de agosto de 2011 desde Trinidad, en el Beni, y contó en su inicio con la presencia de 1500 indígenas. El 25 de septiembre de 2011, no menos de 500 policías intervinieron la marcha en la localidad de Chaparina. Los indígenas son golpeados, amordazados y detenidos; sin embargo, la marcha se reorganiza y continúa su camino seis días después a la sede de gobierno en La Paz, con un masivo apoyo de la comunidad nacional, toda la población sostiene una amplia solidaridad con los indígenas. El gobierno nacional, tres días antes de la elección judicial, presenta la Ley Corta de paralización de la carretera sobre el TIPNIS y la Asamblea Legislativa la sanciona; posteriormente, el 19 de octubre, los marchistas ingresan a La Paz, son recibidos como héroes en una multitudinaria recepción, probablemente la que logró mayor adhesión de los habitantes de La Paz. El 24 de octubre, el presidente Morales promulga la Ley de Protección del TIPNIS.

En los días transcurridos entre el 25 de septiembre y el 16 de octubre, algunos de los candidatos a la elección judicial solicitaron la suspensión de las elecciones judiciales hasta el mes de diciembre. Realizar un ajuste en el calendario electoral era necesario, porque los sectores urbanos de La Paz asociaban la actitud represiva a los marchistas con la elección judicial. Un cambio de fecha y la suspensión hasta diciembre podría haber variado los resultados de la primera elección judicial en Bolivia. El gobierno nacional decidió seguir con el proceso electoral original sin modificar los plazos.

4.3. El segundo proceso electoral

La evaluación de la primera camada de magistrados y consejeros de la magistratura fue desastrosa. La crítica de oficialismo y oposición a la gestión de estas autoridades fue unánime, se sumaron los partidos políticos, los medios de comunicación y los diferentes niveles de la sociedad civil. Las principales críticas al periodo 2012 a 2017 están referidas a la carencia de independencia del órgano judicial. El Consejo de la Magistratura decidió mantener la “transitoriedad” de todos los funcionarios judiciales. El Tribunal Supremo de Justicia logró mantener una estructura “transitoria” de abogados asistentes, los cuales ejercen como asesores de cada Sala del Tribunal. Ambas instituciones lanzaron un solo curso de ingreso a la carrera judicial, vía Escuela Judicial. Esta promoción presentó una serie de dificultades, especialmente la baja calidad académica de los postulantes. Los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional expresaron de manera pública graves afectaciones a su independencia y tres de siete magistrados terminaron destituidos y procesados por la Asamblea Legislativa.

Frente a ese escenario, la posibilidad de modificar la Constitución para eliminar las elecciones judiciales por voto popular fue propuesta por el ministro

de Justicia, Héctor Arce. La propuesta de Arce buscaba que la mayor parte de los magistrados sean elegidos por el presidente Evo Morales. El rechazo a esta propuesta fue marcado, porque la oposición política y la población contraria al gobierno consideraron que una reforma constitucional constituía una manera encubierta de modificar el art. 168 de la Constitución referido a la reelección del presidente Evo Morales. Al no lograrse consenso en una reforma constitucional, y ante la conclusión del mandato de los magistrados elegidos en el año 2011, la Asamblea Legislativa procedió a iniciar el proceso de preselección de candidatos a magistrados y consejeros.

4.3.1. La reforma legal

La Asamblea Legislativa aprobó las leyes 929 del 27 de abril de 2017 y 960 del 23 de junio de 2017, que realizan ajustes importantes al proceso de elección del órgano judicial:

- La elección del Tribunal Constitucional se cambió de circunscripción nacional a circunscripción departamental, lo que lleva a incrementar el número de magistrados de siete a nueve. En cada departamento son elegidos seis postulantes seleccionados por el Congreso y se elige un magistrado por departamento.
- El Tribunal Supremo de Justicia mantiene la circunscripción departamental y la Asamblea Legislativa Plurinacional selecciona cuatro candidatos por departamento.
- El Tribunal Agroambiental reduce la cantidad de magistrados de siete a cinco y el Consejo de la magistratura pasa de cinco a tres concejeros. Ambas elecciones son de circunscripción nacional. La Asamblea Legislativa preselecciona catorce candidatos al Tribunal Agroambiental y diez candidatos al Consejo de la Magistratura.
- La elección de voto popular es fijada para el 3 de diciembre de 2017 y se garantiza que las elecciones de circunscripción departamental deben asegurar el 50% de candidatas mujeres y la inclusión de candidatos de pueblos indígenas, originarios y campesinos.

La reforma legal busca abrir la posibilidad de debate entre los candidatos y remite al OEP (Órgano Electoral Plurinacional) la facultad de reglamentación de la campaña electoral. Un segundo cambio significativo del proceso de selección en la Asamblea Legislativa es la participación de la universidad pública en el proceso de acreditación de méritos y examen de competencia de los postulantes.

4.3.2. Los ajustes al Reglamento de Elecciones del OEP

El Reglamento de Elecciones, aprobado por el Tribunal Supremo Electoral, no realizó ajustes significativos en el proceso electoral. Bajo el principio de igualdad entre los candidatos, el TSE obliga a los medios de comunicación a

otorgar a los candidatos la misma cantidad de tiempo en sus intervenciones. El Reglamento también prohíbe a los candidatos realizar críticas o cuestionamientos a los otros candidatos. En definitiva, se incentiva a los medios a no realizar debates serios entre los candidatos y amenaza la posibilidad de crítica objetiva o revelación de información pública de ellos. La sanción a los medios de comunicación social consiste en la inhabilitación para recibir propaganda electoral en las dos siguientes elecciones. En el caso de las elecciones judiciales, la propaganda electoral no puede ser contratada directamente por los candidatos, porque el órgano electoral, para asegurar la igualdad, es la única instancia habilitada para contratar los espacios en prensa, radio y televisión. De esta manera, la población recibe segundos de información continua de los candidatos, sin posibilidad de apreciar un verdadero debate entre ellos.

4.3.3. La decisión política de los dos tercios del MAS como factor que impide la evaluación del sistema

Si bien un segundo proceso electoral podría permitir analizar los factores positivos y negativos del proceso, la particular circunstancia de que el partido gobernante MAS (Movimiento al Socialismo) tuviera dos tercios de la Asamblea Legislativa determina una imposibilidad objetiva de analizar la fase de selección de los candidatos. Si bien se presenta una mejora significativa en este proceso, la división de las etapas de evaluación de méritos, prueba escrita y entrevista no reflejan criterios objetivos de decisión. Los presidentes de las Comisiones Mixtas y los mismos presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores reconocieron la baja calidad de la mayor parte de los postulantes y el desincentivo producido porque la bancada oficialista no debía negociar o analizar los perfiles de los candidatos.

4.3.4. La Sentencia Constitucional 84/2017 del Tribunal Constitucional Plurinacional

Al igual que en la primera elección judicial de 2011, marcada por la marcha del Tipnis, en la elección del 2017 se produjo un hecho que marcó un profundo rechazo de la población a cualquier iniciativa que tuviera origen en el partido gobernante, MAS. La SC 84/2017 se hace pública una semana antes de las elecciones judiciales, dicha sentencia habilita al presidente Evo Morales para ser candidato en la elección de octubre de 2019. El argumento de la sentencia es que el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica tiene efecto derogatorio sobre el art. 168 de la Constitución boliviana que prohíbe una tercera reelección de quienes ejercen cargos de presidente o vicepresidente. Con base en una interpretación del art. 23 que sostiene que las causales de inhabilitación son únicamente las expresadas en el texto de la norma, sostiene que el art. 168 es inaplicable por no estar referido como una de las causales escritas en el artículo 23 del Pacto. Sostiene que por mandato de los artículos 410 y 256 de la Constitución, el art. 168 es inaplicable y por consiguiente declara la habilitación indefinida de Evo Morales para ser candidato de manera irrestricta. La SC 84/2017 que se encontraba como una posibilidad de decisión

del Tribunal Constitucional generó una amplia indisposición de la población hacia las elecciones judiciales.

4.4. Análisis de los resultados electorales

La elección realizada el 16 de octubre de 2011 concluyó en su etapa de cómputo el jueves 10 de noviembre de 2011, mediante Acta de Cómputo Nacional suscrita por los vocales del Tribunal Supremo Electoral. Los datos señalados en dicha acta, las publicaciones oficiales del Órgano Electoral Plurinacional y las copias legalizadas de las actas electorales de escrutinio presentan diferencias significativas en el cómputo de votos. La ley 026 del Régimen Electoral establece como principio central del sistema electoral boliviano el principio de preclusión de los actos electorales. La votación, una vez realizada, se registra en el “Acta Electoral de Escrutinio y Cómputo” y los datos en ella consignados no pueden ser modificados a tiempo de realizar el cómputo departamental o el cómputo nacional, conforme establece el artículo 173 de la ley 026:

El Jurado Electoral es la única autoridad electoral competente para realizar, de manera definitiva, el conteo de votos de la mesa de sufragio y ninguna autoridad revisará ni repetirá ese acto. Los resultados de las mesas de sufragio consignados en las actas de escrutinio y cómputo son definitivos e irrevisables, con excepción de la existencia de causales de nulidad establecidas en esta Ley.

Las excepciones a este principio están constituidas por los errores aritméticos, artículo 176, inc. d) (Si un Acta tiene errores aritméticos en la totalización de votos, el Tribunal Electoral Departamental corregirá el error, dejando constancia escrita de la corrección efectuada), y artículo 178 (Los Tribunales Electorales Departamentales no podrán, por ningún motivo, modificar los resultados de las mesas de sufragio, salvo la corrección de errores aritméticos en la totalización de votos, de la cual dejarán debida constancia en el Acta) y las causales de nulidad de las actas de acuerdo con el artículo 177 (La existencia de datos asentados en el Acta Electoral que sean contradictorios o inconsistentes entre sí, aunque no se hubiere asentado la observación en el Acta). Ambos conceptos por mandato de la norma deben quedar asentados por escrito en el Acta de Cómputo Departamental. En el caso de un acta nula, la ley ordena que se proceda a realizar la votación el segundo domingo siguiente de la elección (esto ocurrió en 35 mesas del Departamento de Santa Cruz y en una en Oruro, de acuerdo con la información de prensa). El Acta de Cómputo Nacional permite al Tribunal Supremo Electoral la corrección de errores numéricos existentes en las actas, con la única salvedad de dejar constancia de la corrección de las Actas Departamentales.

En el Acta Electoral de Escrutinio y Cómputo, así como en las Actas de Cómputo Departamentales y Nacionales, no existen referencias a correcciones numéricas que hubieran sido realizadas.

4.3.1. Papeleta única y cantidad de votos emitidos

El artículo 139, inciso 6°, de la ley 026 determina expresamente que la papeleta de sufragio para la elección judicial será única. El artículo 161 de la ley 026 indica que en la papeleta única cada elector puede emitir su *voto* de una de las tres maneras posibles, es decir, como voto válido, voto nulo o voto blanco. El voto puede ser emitido en forma diferente para cada uno de los tribunales existentes. El artículo 169, numeral V, de la ley 026 indica que la sumatoria de estos votos se registra contando las papeletas que efectivamente están en el ánfora electoral, es decir, el “número de quienes emitieron su voto”. Por tanto, el total de votos emitidos debe ser idéntico para cada una de las franjas de los tribunales, ya que corresponde a la sumatoria de votos blancos, votos nulos y votos válidos, no existe una cuarta categoría⁽⁸⁵⁾.

Para analizar la causa que determinó la diferencia, se analizaron muchos casos y se pudieron determinar errores en la suma de votos y omisión en el llenado de casillas del acta de escrutinio. El deficiente diseño del acta llevó a los jurados a errores de concepto y forma en el llenado de las actas. La misma acta oficial presenta un error de 70.000 votos en la casilla de votos para el Tribunal Supremo de Justicia por el departamento de Santa Cruz. La cifra de votos que figura en el Acta de Cómputo Nacional es de 992.625 votos emitidos en la franja de candidatos varones; la cifra correcta es de 922.625 votos. Los votos emitidos en la franja de candidatas mujeres es de 891.467, existiendo una diferencia de 31.158 entre la franja de varones y mujeres.

En el resto del país la diferencia existente es tan significativa que en los departamentos de Potosí, Beni y Chuquisaca representa una cantidad de votos mayor a la que determinó la titularidad dentro del Tribunal Supremo de Justicia. El caso de Santa Cruz (en el cual no actuó el Tribunal Departamental Electoral) representa una diferencia del 11,5% de la totalidad de votos emitidos, superando cualquier margen de error razonable⁽⁸⁶⁾.

4.3.2. Mayor cantidad de votantes que los habilitados en las mesas

Como consecuencia de la anterior revisión con base en la información global publicada por recintos y en actas de escrutinio, existirían 6156 “votos fantasmas” o votos exceso a la cantidad de votantes habilitados. Si bien esta es una cifra menor, debe tenerse presente que la legitimidad del recinto y la totalidad de votos computados en esas actas es cuestionable y esta cifra corresponde a 28.661 votos.

(85) Ver Anexo 1. Cuadro 1. Resultados primera elección judicial, con base en los datos oficiales del Órgano Electoral Plurinacional.

(86) Ver Anexo 1. Cuadro 2. Resultados primera elección judicial, con base en los datos oficiales del Órgano Electoral Plurinacional.

4.3.3. Mesas no habilitadas

Existe un total de 327 votantes que figuraban como habilitados, pero que no acudieron a votar ya que figura que no se emitió voto alguno de ninguna persona en cuatro recintos de las siguientes poblaciones: Cruce Ocotavi, San Pedro, Montecarlo y Santa Teresita. Este hecho debió figurar expresamente en las Actas Departamentales y Nacional.

4.3.4. Acta nacional y cómputo de votos del candidato Ángel Aruquipa Chui

Conforme se señala en el Acta departamental de La Paz y el Acta nacional, el candidato al Tribunal Supremo de Justicia por La Paz, Dr. Ángel Aruquipa Chui, fue inhabilitado mediante resolución 205/2011 del 8 de septiembre de 2011. A pesar de ello, el candidato inhabilitado obtuvo 169.435 votos. Es importante precisar que la sanción de inhabilitación está prevista por el artículo 182 de nuestra Constitución Política del Estado y regulada por los artículos 83, 109 y 211 de la ley 026 y el artículo 41 del Reglamento del Régimen Especial de Propaganda para el proceso de elección: 1. el referido artículo 41 indica que el Tribunal Supremo Electoral de manera permanente mantendrá por medio de su portal electrónico la lista de los candidatos inhabilitados. Por su parte, el artículo 108, numeral IV, de la ley 026 indica que el electorado debe ser comunicado con la “publicación oficial” de inhabilitados. Esta ineficaz y mínima regulación del Tribunal Supremo ni siquiera fue cumplida, ya que no se publicó la resolución 205/2011, ni se utilizó la página *web* para dar esta información; 2. los votos obtenidos por un candidato inhabilitado deben considerarse “votos nulos”, ya que no pueden ser considerados votos blancos o válidos, conforme al artículo 161 de la ley 026. Pese a la claridad de la norma, el Tribunal Supremo Electoral incorporó estos votos en el Acta Departamental y Acta Nacional como votos válidos; afectando de forma grave el derecho de los ciudadanos a elegir y emitir un voto válido. El Tribunal Departamental y el Tribunal Supremo Electoral no incluyeron instrucciones, comunicados o información a los jurados y notarios, de manera que los ciudadanos puedan utilizar válidamente su derecho a decidir y no ser inducidos a la emisión de un voto nulo.

4.4. El apoyo a los candidatos en las elecciones judiciales

La posibilidad de que las elecciones judiciales mantengan igualdad entre los candidatos es poco probable. Al existir un rechazo de gran parte de la población (más del 50%) a las elecciones judiciales, esta población votó nulo en las Elecciones Judiciales de 2011 y 2017. Esto generó la posibilidad de que un solo partido, el gobernante MAS, pudiera decidir la preselección de candidatos y generar condiciones para que los grupos gremiales y sectores organizados (movimientos sociales) pudieran ser determinantes en la elección de los magistrados.

El primer factor de decisión de la población es la identificación del candidato por factores raciales y de vestimenta. En las dos elecciones, los candidatos que lograron la mayor votación presentan características similares, pertenecían a pueblos indígenas originarios y para la fotografía de la papeleta electoral se presentaron con una vestimenta que incluía símbolos propios de su cultura, como whipalás, bastón de mando, chalinas de autoridad originaria o en el caso de las mujeres, pollera que es la vestimenta típica de las mujeres aymaras.

El segundo factor está relacionado con los pactos y acuerdos electorales que, si bien no son públicos e incluso son ilegales, se pueden verificar por la votación en determinados municipios. En la zona del Chapare cochabambino, que es donde se origina el MAS y Evo Morales, se votó por un solo candidato.

CONCLUSIONES

1. La independencia de los magistrados de las Altas Cortes debe estar garantizada por la idoneidad de quienes ejercerán dichos cargos. Si bien una preselección por la Asamblea Legislativa podría garantizar esa selección, la decisión política cuando un solo partido tiene la mayoría calificada de dos tercios de votos elimina la posibilidad objetiva de evaluación del proceso de preselección. En el caso del proceso boliviano de selección de magistrados, el país pasó por modelos de elección por parte del presidente del Estado, la Asamblea Legislativa y modalidades mixtas, en todas ellas el pacto entre las fuerzas políticas generaba acuerdos de distribución de las cuotas en las cuales cada partido recibía una cantidad de magistrados en relación con su fuerza parlamentaria.

2. La solución ideada por el constituyente boliviano en la Reforma de 2009 presentó como alternativa innovadora la preselección de los candidatos y la elección entre estos por parte de la población, mediante voto popular de todos los ciudadanos habilitados en el padrón electoral. En las elecciones de 2011 y 2017, la población rechazó mayoritariamente, por más del 51% de votos, el proceso y votó nulo, sin optar por confiar en ninguno de los candidatos. Esta situación se agravó por la captación de los gremios y minorías efectivas al interior del MAS (Movimiento al Socialismo) que lograron que “sus candidatos” asuman la Magistratura. El procedimiento se va perfeccionando y la posibilidad de que candidatos independientes puedan lograr ganar las elecciones es muy limitada.

3. Este escenario se ve agravado por la imposibilidad de llevar adelante elecciones libres en los términos establecidos por la Carta Democrática Interamericana. Las elecciones que lleva adelante el OEP se caracterizan por asegurar a los candidatos igualdad de tiempo en la exposición de sus propuestas y por la prohibición a los medios de comunicación y a otros candidatos de cuestionar la integridad y los antecedentes de sus rivales electorales.

4. Si llegara a superarse la restricción en el debate público de ideas entre los candidatos, la posibilidad de que ellos puedan realizar campañas públicas es muy limitada. En el caso de que la población quisiera conocer a cabalidad a los candidatos a las Altas Cortes, sería necesario que estos manifiesten su posición sobre temas contra mayoritarios como son las políticas criminales garantistas en oposición a las políticas de mano dura. Otros temas sensibles para el electorado son la pena de muerte, el aborto, la ideología de género, la eutanasia, el derecho de los padres a educar a sus hijos y otros en los que

la posición verdadera de los candidatos debería lograr la adscripción de la población a sus candidaturas. Mientras más sincero fuera el candidato y en la medida en que su defensa fuera más convincente, estaría negando la imparcialidad que debería caracterizar el ejercicio de su futuro cargo como juez.

5. La imparcialidad y la libertad de expresión de los candidatos a las Altas Cortes parecen ser las principales objeciones a una modalidad de elección de magistrados de Altas Cortes mediante el voto popular. En alguna medida, la posibilidad de que el voto popular sea ratificatorio y no electivo podría atenuar el problema.

6. El voto ratificatorio se da cuando la Asamblea Legislativa o el mismo Poder Ejecutivo seleccionan un “único candidato” que es sometido al escrutinio público en una elección ratificatoria de su mandato. En los Estados Unidos esta modalidad incluso se da un año después de que el magistrado ha desempeñado el cargo, de esta manera la población asegura la idoneidad del candidato, una vez que el mismo ejerció el cargo.

7. La posición ideológica, los valores y la vida del candidato a magistrado de las Altas Cortes de Justicia de un país deberían ser elementos objetivos que permitan a la población conocer la manera de pensar de los candidatos en los casos concretos. Sin embargo, la realidad electoral y todos los problemas que se han generado en los últimos años se agravan en el caso de los magistrados a las Altas Cortes. El peso de las redes sociales y la polarización de las posturas, junto al relativismo moral de grupos importantes de la población, podría generar que las Altas Cortes de un país se concentren en manos de minorías efectivas o posturas radicales alejadas de los valores de independencia e imparcialidad.

El modelo de elección de los magistrados por voto popular, único en el mundo, ha demostrado en Bolivia que la legitimidad del voto no es suficiente para garantizar la independencia e imparcialidad del órgano judicial. Contrariamente, el trabajo de la Asamblea Legislativa en la preselección de candidatos afina la dependencia de los magistrados y el llamado al voto de los ciudadanos compromete la imparcialidad de los magistrados. Ya superados dos procesos electorales, es evidente que la población no realiza un esfuerzo para identificar a los candidatos con mayores méritos o aquellos imparciales. La experiencia boliviana muestra que son factores de identificación con el candidato y de asegurar la mayor parcialidad del mismo los que determinan la elección de los magistrados, los pactos previos a las elecciones y la “campaña” de los candidatos determinan que los valores de independencia e imparcialidad se vean comprometidos por la elección de voto popular.

Los factores positivos de esta elección, referidos a la no intromisión y eliminación del “cuoteo” entre los partidos políticos no son posibles de evaluación fáctica en Bolivia, porque existe un solo partido hegemónico en los dos últimos procesos electorales. Es posible que, si los partidos políticos tuvieran que acordar las listas de candidatos, cada uno de ellos apoyará a determinados candidatos y naturalmente ese apoyo continuaría hasta el momento de

la elección por voto popular. En esta posibilidad, los candidatos elegidos por la estructura del partido que los promueva tendrían comprometida su imparcialidad; sin duda alguna, ese razonamiento también podría darse en los sistemas que carecen de voto popular y eligen a los magistrados por el acuerdo político de sus Asambleas Legislativas. La diferencia entre uno y otro caso está en la mayor cantidad de interlocutores políticos con los que se debe acordar el apoyo político para la elección. En aquellos modelos con voto popular, será el trabajo de toda la estructura partidaria el que asegure la elección y genere mayores compromisos de campaña que comprometan en mayor grado la imparcialidad de los magistrados.

La conclusión final es que la elección de magistrados y consejeros por voto popular no mejora la independencia del órgano judicial. Contrariamente, la convencionalidad y constitucionalidad de las garantías de juez natural en su vertiente de imparcialidad son gravemente afectadas. Una elección sin un debate abierto de ideas sin ninguna restricción es también contraria a la libertad de expresión. Finalmente, la elección por voto popular, en las dos versiones realizadas en Bolivia, ha generado un grave deterioro de la confianza de la población en la imparcialidad de la justicia, llegando a los niveles más bajos de credibilidad en todas las encuestas y evaluaciones de la población y expertos en la materia. Es decir, que la pretendida legitimidad derivada del voto no ha logrado los resultados esperados, pues la opción que es vencida en la elección no asume con tranquilidad la imparcialidad de la parte que vence en el proceso electoral.

A. BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, “Modelos comparados de organización judicial y régimen de selección o elección de jueces y magistrados”, *Revista del Poder judicial*, nro. 75, tercer trimestre 2004.
- BASABE-SERRANO, Santiago, “The Quality of Judicial decisions in Supreme Courts: A conceptual definition and index applied to eleven Latin American Countries”, 2016.
- CARDINAUX, Nancy - CLERICO, Laura - D’AURIA, Aníbal, *Las razones de la producción del derecho, argumentación constitucional, argumentación parlamentaria y argumentación en la selección de jueces*, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho/UBA.
- 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”, 2013.
- DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO), “Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basa en los méritos”.
- Ficha informativa sobre Japón, *La Constitución de Japón*.
- FUNDACIÓN CONSTRUIR, *Hacia el Nuevo sistema de Justicia en Bolivia, pensando en la Transición Constitucional*, 1ª ed.
- GOITIA, Carlos A., *Constitución Política y Justicia Indígena originara campesina, potestades de generación normativa y de administración de justicia*, 1ª ed., Friedrich Ebert Stiftung (FES), La Paz, Bolivia, 2012.
- GONZALES PÉREZ, Jesús, *La selección de los jueces*, 1ª ed., Aranzadi SA, Madrid, 2008.
- NIEVA FENOLL, Jordi, “Ideología e imparcialidad judicial”, *Justicia. Revista de Derecho Procesal*, año 2011, nros. 1-2, ps. 23-26.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, Naciones Unidas, Nueva York, 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bo-

livia”, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington DC, 2007.

PASARÁ, Luis; *Una reforma imposible; la justicia latinoamericana en el banquillo*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima-Perú, 2014

PLA BOIX, Anna M., *Un modelo de derecho comparado: la organización judicial en Suiza*.

PINTO QUINTANILLA, Juan C., *Bolivia: Lecciones de una elección Inédita*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia.

POPKIN, Margaret, “Fortalecer la independencia judicial”, PASARÁ, Luis, *La experiencia Latinoamericana en Reforma de la Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM and Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004.

– “Independencia Judicial, Democracia y desarrollo retos para la independencia judicial en América Latina y Estados Unidos”.

RED DE PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA, *Veeduría ciudadana al proceso de postulación y preselección de Magistrados*, Bolivia, 2011.

RIVERA LÓPEZ, Hiram C. - VALENZUELA, Jessica S., “El nombramiento de jueces en Puerto Rico: ¿política o mérito? Análisis comparado del Sistema de Nombramiento de jueces en los Sistemas Estatales Norteamericanos y Puerto Rico”, *Revista de Derecho Puertorriqueño*, 2005, vol. 44 Issue 1, ps. 11-26.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, “Informe de Observación y Acompañamiento de la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y parque nacional Isiboro SECURE (TIPNIS)”.

VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL, *Informes por Comisiones, La construcción del texto Constitucional*, t. III, vol. 1.

– *Sesiones Definitorias Sucre-La Paz-Oruro, Deliberaciones Tramo Final*, t. IV.

RIVERA MORALES, Rodrigo, “La imparcialidad judicial como garantía del debido proceso”, *Justicia. Revista de Derecho Procesal*, año 2011, nros. 1-2, ps. 17-22.

B. PUBLICACIONES OFICIALES. CORRESPONDENCIA Y DOCUMENTOS DE PRENSA

ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL, “Convocatoria pública a postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura”.

ASAMBLEA PLURINACIONAL DE BOLIVIA, “Reglamento Interno de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal

Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura”

“El 16 de octubre de 2011, las bolivianas y bolivianos rechazaremos las pretensiones del gobierno por captar el poder judicial anulando nuestro voto” (publicación no oficial).

“Evo: Asegura que hubo voto orgánico en las judiciales”, en *La Razón* (nota de prensa).

Formulario de voto en la Asamblea Legislativa, Lista de postulantes al Tribunal Supremo de Justicia departamento La Paz.

LIMA MAGNE, Iván, “Archivo de correspondencia, publicaciones y circulares del Tribunal Supremo Electoral para las elecciones judiciales 2011”.

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL ELECTORAL DEPARTAMENTAL DE LA PAZ, “Méritos de las candidatas y los candidatos al Tribunal Supremo de Justicia, Circunscripción Departamental La Paz”.

PÁGINA SIETE, *Conozca las opiniones y trayectoria de todos los candidatos a los Órganos Judiciales*, La Paz, Bolivia 2011.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, “Elecciones de autoridades del órgano Judicial y del tribunal Constitucional 2011”, *Boletín Estadístico*, nro. 5.

- “Elecciones 2011 Autoridades del órgano Judicial y del Tribunal Constitucional, Datos personales y méritos de candidatas y candidatos”.
- Hoja de ruta 3-2585/2011, Proceso de Inhabilitación del candidato Ángel Aruquipa Chui.
- “Reglamento del Régimen especial de propaganda para el proceso de elección de autoridades del órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional”.
- Resolución 79/2011, La Paz, 13 de mayo de 2011, convocatoria del proceso electoral de magistrados y magistradas.

ANEXO 1
RESULTADOS ELECCIONES JUDICIALES.

	Válidos	Blancos	Nulos	No votaron	Habilitados
Tribunal Supremo Mujeres	1.566.170	995.544	1.524.976	1.156.685	5.243.375
Tribunal Supremo Varones	1.598.616	961.136	1.553.706	1.129.917	5.243.375
Consejo Magistratura	1.752.010	659.617	1.760.789	1.070.959	5.243.375
Tribunal Agroambiental	1.768.576	629.469	1.779.425	1.065.905	5.243.375
Tribunal Constitucional	1.758.283	579.363	1.838.903	1.066.826	5.243.375

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia con datos del Órgano Electoral Plurinacional.

Departamento	Diferencia de votos emitidos entre franja varones y mujeres	Porcentaje de la votación que representa la diferencia	Diferencia de votos entre magistrado titular y suplente
Santa Cruz	31158	11,5 %	58525
Chuquisaca	5267	6,5 %	1627
Beni	2081	5,2 %	797
Pando	327	2,4 %	1228
Tarija	948	1,3 %	2219
Potosi	1259	1,02 %	111
Cochabamba	695	0,19 %	5369
La Paz	432	0,08 %	63717
Oruro	93	0,08 %	20792

Cuadro 2. Fuente: Elaboración propia con datos del Órgano Electoral Plurinacional.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LA 1RA. QUINCENA DE JULIO DE 2019
EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE "LA LEY" S.A.E. e I. - BERNARDINO RIVADAVIA 130
AVELLANEDA - PROVINCIA DE BUENOS AIRES - REPÚBLICA ARGENTINA

