

ELECCIÓN DE JUECES DE LAS ALTAS CORTES POR VOTO POPULAR

ELECTION OF JUDGES OF THE HIGH COURTS BY POPULAR VOTE

Jorge Asbún Rojas
Derecho

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch06>

Resumen

La Constitución boliviana de 2009 instituyó la elección popular de las máximas autoridades judiciales del país con el objetivo declarado de despolitizar su designación, generar legitimidad en las mismas y lograr que éstos respondan a la ciudadanía más que al partido o partidos en función de gobierno.

Utilizando una metodología de análisis constitucional, normativo y empírico de las elecciones judiciales de 2011, 2017 y 2024, se demuestra que el sistema vigente ha perpetuado —e incluso agravado— la politización judicial, dado que la Asamblea Legislativa mantiene el control absoluto de la preselección de candidatos, limitando la auténtica participación ciudadana a un acto meramente refrendatario.

Es decir, que, analizada esa reforma, se concluye que la misma presenta contradicciones estructurales que han socavado su legitimidad y eficacia.

Además, la prohibición de campañas y la escasa difusión de méritos impiden al electorado tomar decisiones informadas, lo que ha derivado en altos niveles de votos nulos y blancos, así como en una creciente desconfianza pública.

Además, la elección por voto popular resulta incompatible con la función estrictamente jurídica y técnica de los magistrados.

La investigación concluye que la actual fórmula electoral no solo

es disfuncional, sino que erosiona la credibilidad del sistema de justicia y debe ser sustituida con urgencia.

A partir de esta crítica, se sugiere dos respuestas una a corto plazo y la otra a mediano plazo. La primera consiste en que los partidos en función de gobierno aprueben una ley mediante la cual la preselección de candidatos sea realizada por instancias no políticas y la Asamblea Legislativa ejerciendo su rol constitucional valide la misma y, a mediano plazo se propone una reforma constitucional orientada a un modelo mixto o híbrido que involucre a colegios profesionales, órganos judiciales y otras instancias independientes en la designación de autoridades y altos estándares meritocráticos y éticos para la preselección de los candidatos, con miras a despolitizar el sistema y restituir la independencia judicial.

Palabras clave

Elección judicial, Independencia judicial, Reforma constitucional, Politización de la justicia

Abstract

The 2009 Bolivian Constitution established the popular election of the country's highest judicial authorities with the stated objective of depoliticizing their appointment, generating legitimacy for them, and ensuring that they are accountable to the citizenry rather than to the ruling party or parties.

Using a methodology of constitutional, normative, and empirical analysis of the 2011, 2017, and 2024 judicial elections, it is demonstrated that the current system has perpetuated—and even aggravated—judicial politicization, given that the Legislative Assembly maintains absolute control over the pre-selection of candidates, limiting genuine citizen participation to a mere act of ratification.

In other words, an analysis of this reform concludes that it presents structural contradictions that have undermined its legitimacy and effectiveness. Furthermore, the ban on campaigning and the limited dissemination of candidates' qualifications prevent voters from making in-

formed decisions, resulting in high levels of null and blank votes, as well as growing public distrust.

In addition, election by popular vote is incompatible with the strictly legal and technical function of judges.

The research concludes that the current electoral system is not only dysfunctional but also erodes the credibility of the justice system and must be replaced urgently.

Based on this critique, two responses are suggested: one short-term and the other medium-term. The first step involves the parties in government approving a law whereby the pre-selection of candidates is carried out by non-political bodies, and the Legislative Assembly, exercising its constitutional role, validates it. In the medium term, a constitutional reform is proposed, oriented towards a mixed or hybrid model that involves professional associations, judicial bodies, and other independent entities in the appointment of authorities, and high meritocratic and ethical standards for the pre-selection of candidates, with a view to depoliticizing the system and restoring judicial independence.

Keywords

Judicial elections, Judicial independence, Constitutional reform, Politicization of justice

Antecedentes

La Constitución del 2009 instituyó la elección popular de los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejeros de la Magistratura (Altas cortes). Este cambio era promovido, sobre todo, por los representantes del Movimiento al Socialismo (MAS), que constituían mayoría en la Asamblea Constituyente convocada en Bolivia el 2006 y, partía de cuestionar que, en el modelo vigente, al encargarse la elección a la Asamblea Legislativa, se generaba una marcada dependencia política de los miembros de las Altas cortes. Para quebrar ese vínculo –alegaban– era imprescindible cambiar ese mecanismo, y para ello propusieron y final-

mente aprobaron la elección popular, expresando entre otras razones, las siguientes: “la única forma de frenar la feria de cuoteos partidarios y familiares de una vez y para siempre, era la forma de conformación [de] éste (el órgano judicial) por voto directo y universal” (Chivi, 2010a, p. 416). Y por su lado, Idon Chivi, militante y destacado asesor de temas indígenas del MAS, manifestó que, a través de ese mecanismo: “Finalmente, será la sociedad civil la que elija a los y las magistrados” (2010b, p. 210).

En la Comisión de Justicia de la Asamblea Constituyente se expresó: “la única forma de revertir esta situación era que el pueblo elija a los jueces y magistrados para tener una justicia al servicio del pueblo, y que así se curará de sus males endémicos” (Lazarte Rojas, 2017) y en esa línea la Presidenta de la Comisión Judicial N° 6 de la Asamblea y militante del MAS, afirmó: “A mayor grado de soberanía popular en la elección de los jueces, mayor grado de independencia judicial, calidad e imparcialidad en la decisión jurisdiccional” (Chivi, 2010a, p. 417).

Efectivamente, no se puede negar que en la sociedad existía una demanda ciudadana por una función judicial más transparente, más ética y comprometida con los derechos fundamentales en particular, y con el orden jurídico en general. Sin embargo, la formulación que finalmente se dio en el texto constitucional de 2009 tiene marcadas incongruencias y está muy lejos, primero, de cortar la dependencia política de los magistrados y, peor aún, de garantizar los derechos ciudadanos, tal como se analiza a continuación.

Marco constitucional

El texto del 2009 instituye la elección de autoridades de las Altas cortes mediante “sufragio universal”, según dispone el artículo 182.I de la Constitución Política del Estado (CPE); sin embargo, la misma norma, en el inciso II del mismo artículo, dispone:

La Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de las postulantes y los postulantes por cada departamento y remitirá al órgano electoral la nómina

de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral.

Es decir, bajo esas reglas, ningún candidato puede presentarse a las elecciones si primero no es preseleccionado por la Asamblea Legislativa. Esta instancia tiene entonces, la “llave de ingreso.”

Es evidente que, siendo así, el cambio con el modelo anterior es mínimo, pues, si sólo se puede “elegir” entre los candidatos preseleccionados por la Asamblea Legislativa, no se puede obviar que el voto ciudadano resulta meramente refrendatario de esa decisión. Esta, podría decirse, es la mayor incongruencia, respecto del planteamiento original de eliminar el *tutelage* de los miembros de la Asamblea Legislativa respecto de la elección de los miembros de las Altas cortes.

Pero esta no es la única incongruencia. El artículo 182.II.V de la CPE, expresa: *“Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos.”* Además, agrega: *“Las y los postulantes o persona alguna no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos.”*

Es decir, se ha instituido una elección popular, pero inmediatamente se prohíbe la característica esencial de un proceso eleccionario, como es la campaña electoral y, es una prohibición, que tiene como castigo la inhabilitación. La difusión de méritos de los candidatos, un tema crucial en una elección popular, por mandato del artículo 182.III de la Constitución, está asignada al Tribunal Supremo Electoral.

El contenido normativo referido establece que el voto popular debe efectuarse en un proceso electoral en el que no es posible la realización de campañas, no se puede discutir la información sobre los candidatos y, mucho menos, las ideas de estos. Se trata entonces de un proceso electoral sin el contenido esencial del mismo: competencia electoral.

Efectivamente, no se ignora la dificultad que implicarían las

campañas para unas elecciones de los miembros de las Altas cortes, frente a las que realizan los candidatos a los órganos políticos, como el Ejecutivo o el Legislativo, donde es impensable un proceso de elección sin campaña; y aquí salta algo obvio: la prohibición constitucional de efectuar campañas acredita que la vía para la elección de magistrados no puede ser por voto popular.

Hay que observar, además, que el sistema de elección por simple mayoría o mayoría de votos instituido por el artículo 182.V de la Constitución implica que sale electo quien obtiene un voto más que el resto de los candidatos, sin importar el número de votantes y sin considerar los votos nulos y blancos. No es que no se entienda que en este sistema no resulte aplicable el régimen proporcional de asignación de votos, sin embargo, tratándose de una elección popular, al menos podría haberse exigido como requisito para ser electo, el cincuenta por ciento más uno de los votantes, ya que ello, al menos le otorgaría legitimidad.

Es importante añadir a los temas analizados otras disposiciones de la Constitución que se relacionan con este tema. El artículo 183.I de esta, establece: “Las Magistradas y los Magistrados, no podrán ser reelegidas ni reelegidos. Su periodo de mandato será de seis años.” La relevancia de este contenido en relación con la ingeniería de este órgano está dada porque el período de duración del mandato de los miembros de las Altas cortes, en ese caso, al ser de seis años, resulta corto, comparativamente con el lapso de duración de los jueces en otros países, dado que, tratándose de este tipo de cargos, lo recomendable es un período más largo –al menos de diez años–. A ello, en el caso en análisis, hay que añadir la prohibición de reelección en el mismo cargo. Este período relativamente corto tratándose de la función judicial, así como otros aspectos relacionados, entre ellos el apoyo en la campaña electoral, hace que los jueces se muestran diligentes con el gobierno de turno, absolviendo favorablemente las causas en las que el mismo participa, lo que, por lo demás, les suele facilitar en el futuro encontrar un nuevo cargo público. Solo basta recordar que, de los siete magistrados electos para el periodo 2011 a 2017, luego que concluyó su periodo en el Tribunal Constitucional: Ruddy Flores, Neldy Andrade y Marcario Lahor Cortez pasaron a ocupar

cargos en la Cancillería y en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, respectivamente (Correo del Sur, 2018; La Razón, 2020; eju.tv, 2024a).

Hay que agregar además que, respecto de las autoridades de las Altas cortes, la Asamblea Legislativa tiene también la facultad de “acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Consejo de la Magistratura por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”, según dispone el artículo 159.II de la CPE. Esto es, la Asamblea Legislativa no solo se encarga de la preselección, sino también de su enjuiciamiento, lo cual indudablemente amplía los mecanismos a través de los cuales la Asamblea puede lograr “condicionarlos”.

Estas son las líneas centrales del diseño constitucional para la preselección y elección popular de los candidatos a ocupar los cargos en las Altas cortes y también se han identificado las líneas que muestran sus contradicciones e inconsistencias. Pero, habiéndose efectuado hasta la fecha tres elecciones, es necesario añadir a la valoración teórica, el análisis de éstas para constatar cómo operó en la realidad el referido marco normativo.

Primera elección, 2011

La primera elección de magistrados de las Altas cortes se efectuó el 16 de octubre de 2011. La Ley vigente, Ley N° 26 de 30 de junio del 2010 relativa al régimen electoral, disponía que los candidatos judiciales no podían “Emitir opinión a favor o en contra de otros postulantes, en medios de comunicación radiales, televisivos, escritos o espacios públicos”; “Manifestar opinión ni tratar temas vinculados directa o indirectamente a su postulación en foros públicos, encuentros u otros de similar índole”; y, “Acceder a entrevistas, por cualquier medio de comunicación, relacionadas con el cargo al que postula”. Sin embargo, a través de la Ley N° 125 del 27 de mayo del 2011 se eliminaron esas prohibiciones, concentrándose la prohibición en la realización de campañas electorales, realizándose así una mejor lectura del artículo 182.III de la Constitución, que dispone: “Las y los postulantes o persona alguna, no podrán realizar

campana electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación.”

En atención a que la Constitución establece en sus artículos 181, 188.I, 193.II y 200 que la composición, permanencia y cesación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán “regulados por ley”, se dictaron las normas correspondientes que determinaron que el Tribunal Supremo de Justicia estaría integrado por nueve miembros, el Tribunal Constitucional Plurinacional por siete, y la Jurisdicción Agroambiental y el Consejo de la Magistratura, cada uno por cinco miembros.

Asimismo, la Asamblea Legislativa aprobó el “Reglamento interno de preselección...”, cuyas líneas pueden resumirse señalando que establecía etapas de verificación de requisitos habilitantes y evaluación de mérito, y encargaba esa labor a la Comisión Mixta de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa Legal del Estado. Obviamente, una vez concluida esta fase, correspondía al pleno de la Asamblea aprobar la preselección.

Sin embargo, el proceso de preselección no cumplió debidamente las normas establecidas al efecto. Entre otros aspectos, se observó discrecionalidad en la evaluación y en la verificación de requisitos como los años de experiencia profesional, la inhabilitación de ciertos candidatos (Observación Ciudadana de la Democracia Bolivia, 2024).

Según Ceballos Bedoya, Villadiego Burbano, Uprimny y Giraldo Viana (2024), la Misión de Observación Electoral de la OEA, que analizó este proceso, recomendó diversas mejoras, entre ellas la aplicación de una metodología uniforme y de un mecanismo de evaluación cuantitativa previo a la votación en plenaria. Los autores citan que la Misión concluyó que “la preselección no contó con criterios objetivos claros y la Asamblea tuvo un amplio margen de discrecionalidad para analizar el mérito y la idoneidad de los y las postulantes” (p. 26).

Luis Pasará, quien estudió ampliamente este proceso, señaló:

El Reglamento interno optó entonces por disponer que la Co-

misión preparara ‘un informe de la evaluación de méritos’ —para que el pleno de la Asamblea Legislativa elija, con una mayoría de dos tercios, a quienes sean los candidatos en la elección popular—, sin mantener la ‘calificación de méritos’ dispuesta por el artículo 182 de la Constitución (2014, p. 16).

Obviamente, la ausencia de una calificación de méritos permitió al partido en función de gobierno elegir discrecionalmente a los precandidatos; la mayoría fueron personas que “militaban en el proceso de cambio” esto es, eran afines al MAS. Resumiendo, sus conclusiones, Pásara señala, por un lado, que “no existieron parámetros de elección”, ya que la Asamblea careció de criterios para seleccionar a los candidatos según “sus logros y méritos”; y, por otro, que en el proceso de preselección los asambleístas “votaron sin conocer ni estar debidamente informados de quien era cada postulante.” Este autor concluye señalando que el problema de raíz estuvo en la “etapa de preselección de los postulantes”, que “no fue realizada de forma responsable” de modo que se permitiera a cada asambleísta “formarse un criterio sobre quiénes considera cada uno es o son los mejores para ocupar los altos cargos del sistema de justicia en el país” (Pásara, 2014, p. 26).

La publicación de méritos sobre los postulantes realizada por el Tribunal Supremo Electoral consistió en un breve resumen de la formación, experiencia y foto del candidato. La campaña se concentró en televisión y radio, y en términos generales, no permitió al electorado tener la debida información sobre los candidatos. La Relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la CIDH expresó:

el sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus aptitudes y capacidades, durante el periodo que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2010, párr. 39).

Esto es, sin olvidar que hoy, la mayoría de la población accede a

la información a través de las redes sociales.

Es preciso recordar aquí que el discurso del MAS, antes y durante la Asamblea Constituyente, era la visibilización y el “ejercicio de la ciudadanía” por indígenas y campesinos; entonces, en el proceso de preselección, la mitad de los candidatos se identificó “como indígena originario campesino” y luego, en las papeletas, aparecieron con algún atuendo indígena o campesino. Naturalmente, ante la poca información que recibió la ciudadanía, “los cuatro postulantes más votados” fueron “personas que simbólicamente, por la vestimenta utilizada, y su origen habían optado por esa identificación” (Pásara, 2014, p. 35).

Los ciudadanos habilitados para votar en la elección del 16 de octubre de 2011 ascendían a 5.243.375 y, una vez realizada ésta, los votos válidos alcanzaron a 40,72%, los votos blancos el 18,5% y los votos nulos el 40,78%. Es decir, la suma de blancos y nulos fue muy superior a los votos válidos, además ninguno de los candidatos obtuvo una votación mayor al 10 % de los votos y, como se tiene referido, la indumentaria tuvo peso en la decisión de los votantes, al ser un factor distintivo frente a la falta de información y el desconocimiento de los méritos de los candidatos.

En cuanto al ejercicio de las funciones de los miembros de las Altas cortes, puede citarse al Tribunal Constitucional Plurinacional, que es el órgano de cierre del sistema y, por ello, sus decisiones tienen una trascendencia especial. El ejemplo lo constituye la sentencia SCP N° 84/2017 de 28 de noviembre, a través de la cual dicha instancia judicial, argumentando que la “reelección era un derecho humano”, reconoció la reelección indefinida, por lo que las autoridades en funciones podían presentarse nuevamente a las elecciones.

La referida sentencia contrariaba no solo el contenido expreso e inequívoco de la Constitución, sino también uno de sus elementos constantes en todos los cargos: la reelección solo por una vez de las autoridades y no solo del Poder Ejecutivo sino también de la Asamblea Legislativa. La referida sentencia, además, incumplía la decisión del referéndum

que había sido convocado por el propio gobierno y avalado por el propio Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la DCP N° 0194/2015 de 29 de octubre de 2015. Una vez realizada la consulta, la ciudadanía rechazó una nueva reelección. El referéndum, al ser una manifestación directa del pueblo, no puede ser desconocido, ni modificado por ningún órgano de gobierno, ni por el Tribunal Constitucional Plurinacional, porque este, al igual que el Poder Ejecutivo y la Asamblea, son órganos constituidos.

Ello, además, sin contar que años antes el mismo Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0003/2013 de 25 abril, había declarado constitucional una nueva (la tercera) reelección, con el peregrino argumento de que el primer período de gobierno del expresidente “se dio durante la república, esto es, antes de la aprobación de la Constitución del 2009” y por tanto, ese período, por esa razón, no podía contarse, ya que existía un “nuevo orden constitucional”.

Henry Oporto (2015), evaluando desde una perspectiva general el ejercicio de las funciones de este órgano, expresó:

Neutralizada su independencia, y despojado de su condición de guardián de la Constitución, el Tribunal Constitucional se ha reducido a un órgano funcional a las necesidades del poder político, validando con sus fallos actos notoriamente inconstitucionales, tal como ha sucedido con la habilitación de Evo Morales y Alvaro García Linera para buscar la re-reelección. (pp. 17-18).

La situación del Tribunal Constitucional Plurinacional se mostró más arbitraria si se tomaba en cuenta las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional que estuvo en funciones desde 1999 hasta su cierre en 2006, integrado por los magistrados Pablo Dermizaky Peredo, Wilman Durán Ribera, Hugo de la Rocha Navarro, Alcides Alvarado, Elizabeth Iñiguez de Salinas, y luego René Baldívieso Guzmán, José Antonio Rivera Santibañez, Silvia Salame Farjat y Felipe Tredinnick Abasto. Esos años, aquella institución se mostró apegada a la Constitución, marcó la

debida distancia respecto del poder político y su labor en la protección de los derechos fundamentales fue muy garantista, sobre todo considerando que fue la primera vez que la Constitución efectivamente *regía* la vida de los bolivianos.

Segunda elección, 2017

El cambio perseguido con la elección popular de los magistrados de las Altas cortes, que se expresó en el texto del 2009 y se efectivizó con la elección popular del 2011, no solo no cambió los persistentes problemas de la justicia –falta de independencia, corrupción, mora procesal y otros–, sino que, por el contrario, estos se profundizaron gravemente.

La elección de los miembros de las Altas cortes que se realizó el 2011, no logró los resultados esperados y la ciudadanía continuaba cuestionado. Como consecuencia de ello, se realizaron cumbres y reuniones, y en ese marco se aprobó la Ley N° 898 de 26 de enero de 2017 “Ley de la Comisión de Seguimiento de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, 6 de febrero de 2017”, misma que dispuso la creación de una Comisión con la tarea de proponer mejoras al proceso de preselección y elección de Magistrados de las Altas cortes y, entre otras, elaborar y proponer el reglamento de evaluación de autoridades judiciales y fiscales en ejercicio de funciones, así como el reglamento de la carrera judicial y fiscal, en el plazo de noventa (90) días de constituida la Comisión, para su aprobación por las instancias competentes.

Al igual que en el primer proceso, en éste también se realizaron algunos ajustes legislativos a la normativa vigente, mismos que se formalizaron a través de la Ley 929 de 27 de abril del 2017. Entre otros, cambios se aumentó el número de miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional de 7 a 9, se redujo el número de miembros del Consejo de la Magistratura de 5 a 3 y el Tribunal Agroambiental pasó de tener 7 a 5 miembros y se establecieron otras reglas para el proceso de preselección.

Luego, ya para ingresar al proceso de preselección, Asamblea Legislativa aprobó el correspondiente “Reglamento”, mismo que dividió ese proceso en tres etapas: 1) Postulación, verificación de requisitos de

habilitación e inhabilitación de postulantes, 2) Evaluación y 3) Preselección. Efectivamente, se incorporaron algunas mejoras respecto de la normativa anterior y, en este caso, además se permitió la formulación de preguntas y la participación de instancias de la sociedad civil, pero solo en calidad de veedores.

En ese marco, en el mes de mayo del 2017, se efectuó la primera convocatoria; sin embargo, ante la ausencia de postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Supremo de Justicia, se la declaró desierta y se realizó una nueva convocatoria a través de la Ley N° 960 de 23 de junio del 2017.

En cuanto al proceso de preselección efectuado por la Asamblea Legislativa, la Federación Interamericana de Abogados expresó:

En las dos elecciones ya realizadas (en referencia a la elección del 2011 y del 2017), la Asamblea Legislativa, con mayoría de representantes del partido de gobierno, seleccionó a los candidatos sobre la base de criterios de afinidad política e ideológica (según cita de Urgente.bo, 2024).

En la misma línea, Jose Antonio Rivera expresó:

Como se podrá advertir, la mayoría parlamentaria que aprobó el Reglamento, utilizó la meritocracia simplemente como un escudo para legitimar un procedimiento de selección basado en la afinidad política y no en una verdadera comprobación pública de la idoneidad y probidad de los postulantes; pues no es posible creer que los legisladores del oficialismo hubiesen incurrido en error al haber concebido el sistema meritocrático reducido tan solamente a la comprobación de la idoneidad profesional y científica, prescindiendo de otras idoneidades que debe cumplir un profesional abogado para ejercer la alta función de Magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia o Tribunal Agroambiental (Rivera, 2017, p. 34).

La elección se realizó finalmente el 3 de diciembre del 2017, los votos válidos alcanzaron al 35,32%, los nulos 48,69% y los votos blan-

cos 15,99%; es decir, nuevamente la suma de votos nulos y blancos era manifiestamente superior a la de los votos válidos.

En cuanto al ejercicio de las funciones, es posible acreditar el “cambio de criterio” del Tribunal Constitucional Plurinacional. Siguiendo el tema ya referido de la reelección citada en el periodo precedente, esta instancia emitió la SCP N° 1010/2023 de 29 de diciembre, proscribiendo la reelección, medida que ahora afectaba al expresidente Evo Morales, directo beneficiario de la sentencia que impuso la reelección indefinida.

Efectivamente, para entonces, la Comisión Interamericana, a través de la Opinión Consultiva N° OC-28/21 de 7 de junio del 2021, que analizó el *corpus iuris* interamericano, concluyó –como no podía ser de otra manera– que la reelección indefinida no era un derecho humano. Pero sería ingenuo considerar que ésta fue la razón para el cambio de posición sobre este tema por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, y obviar que, para entonces, y en los hechos, el Movimiento al Socialismo se había dividido entre los afines al Presidente Arce y los afines el expresidente Evo Morales. Además, no se puede obviar que, desde hace unos años atrás, funcionarios del gobierno, como el Embajador ante la OEA Héctor Arce Zaconeta, expresaron públicamente que “la reelección del expresidente Evo Morales fue el más grave de los errores” y que, debido a ello, Evo Morales no podía volver a ser presidente, por lo que “casualmente” la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional coincidía con esas declaraciones.

Esta sentencia fue criticada por Evo Morales, único y directo afectado del cambio de precedente, quién la calificó como una jugada para “proscribir” a su partido y “eliminarlos política y hasta físicamente”. Agregando: “es la prueba de la complicidad de algunos magistrados con el Plan Negro que ejecuta el gobierno por órdenes del imperio y con la conspiración de la derecha boliviana” (BBC News Mundo, 2023; Morales Ayma, 2023).

A la conclusión de este periodo, y conforme lo expresa la en-

cuesta publicada en el diario Los Tiempos, el 70% de los ciudadanos desconfiaba de los administradores de justicia (Los Tiempos, 2023).

Tercera elección, 2024

La elección de los Magistrados para el período 2025 a 2031, si bien guarda líneas de similitud con las elecciones del 2011 y 2017, también tiene sus matices que la diferencian de aquellas; este proceso se inició con una reforma del marco normativo para la preselección y elección de las Altas autoridades, misma que se efectuó a través de la Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024, de 6 de febrero de 2024.

Y es que, a pesar de las reformas realizadas y ajustes legales para la elección del 2017, en el Índice de Estado de Derecho 2023, que elabora anualmente el *World Justice Project* (WJP), se ubicó a Bolivia en el puesto 131 de 142 en lo relativo a la administración de justicia quedando “entre los 12 países con peores justicias del mundo para sus ciudadanos.” (según lo manifestado en Red Uno, 2023). Y para el año 2024 este índice había empeorado, dado que Bolivia se ubicó en “en el penúltimo lugar, sólo después de Venezuela” (Sumando Voces, 2024a).

Además, ahora incluso algunos miembros del MAS y autoridades del gobierno del Presidente Luis Arce, que originalmente habían promovido y avalado este modelo –como el exministro Iván Lima, quien para algunos fue el promotor de dicho modelo junto a Héctor Arce Zaconeta–, ahora lo cuestionaban, expresado que el mismo “afecta la independencia y el valor fundamental justicia” y apuntaron la necesidad de realizar cambios sustanciales al mismo (eju.tv, 2024b).

Estas elecciones tuvieron un proceso accidentado, ya que algunos candidatos que no fueron preseleccionados presentaron acciones de amparo constitucional contra las listas de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con base en distintos criterios, desde “el incumplimiento de criterios de paridad o la inclusión de postulantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”, lo que derivó en que el Tribunal Constitucional Plurinacional suspendiera las elecciones hasta dos veces (El Deber, 2023) y que luego declarase desierta la convocatoria en cier-

tos departamentos: respecto del Tribunal Supremo de Justicia, en Beni y Pando, y respecto del Tribunal Constitucional Plurinacional, en Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando (Órgano Electoral Plurinacional, 2024). Entonces, la elección de miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional solo se realizó en cuatro departamentos, quedando pendiente la elección en cinco; y en el Tribunal Supremo de Justicia la elección se realizó en siete departamentos, quedando pendiente en dos. En el Tribunal Agroambiental y en el Concejo de la Magistratura, se eligieron todas las autoridades (Los Tiempos, 2024).

Para avanzar en este proceso, se aprobó la Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024, de 6 de febrero de 2024, misma que instituía una veeduría nacional y otra internacional, las atribuciones de la Comisión Mixta y establecía el desarrollo del proceso en las siguientes etapas: convocatoria pública, presentación y recepción de postulaciones, verificación de requisitos habilitantes generales y específicos, publicación de postulantes habilitados, impugnaciones, evaluación y calificación de méritos, informes finales de evaluación y preselección de candidatos y candidatas.

En el proceso de preselección, los representantes de la sociedad civil que actuaban como veedores informaron a la Misión de Observación Electoral de la OEA que, si bien la ley que regula el proceso de selección contiene parámetros, “la Comisión Mixta de Constitución no llegó a acuerdos uniformes acerca de la metodología de evaluación para las y los candidatas” al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Supremo de Justicia, y que además “algunas preguntas para la evaluación eran incompletas o incomprensibles, o no estaban dirigidas a evaluar los conocimientos específicos sobre las competencias de los órganos para los que se estaban postulando” (Organización de los Estados Americanos, 2024). Debido a todo ello, los veedores se retiraron del proceso.

En la práctica, el proceso de preselección resultó marcadamente politizado e instrumentalizado porque, entre otros aspectos, la evaluación solo consistía en contestar sí o no a las preguntas y públicamente se

observó a ciertos parlamentarios en plena evaluación ayudando con las respuestas a algunos postulantes (Correo del Sur, 2024a).

En cuanto concierne al proceso de información pública sobre los candidatos, el Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur realizó una evaluación del trabajo del Tribunal Supremo Electoral en la difusión de información sobre los candidatos y concluyó que en la misma “faltó mayor difusión para que la ciudadanía en su conjunto esté más informada de por quién está votando (...) se tiene que discutir un poco más el fortalecimiento del Tribunal Electoral a la hora de llevar adelante los controles de noticias falsas, también es algo que tenemos que verificar”, declaró Bittel a los periodistas” (El Deber, 2024). Efectivamente, distintas consultas, como recoge Fernando Molina, mostraban que la gente concluía que “Elegiremos entre desconocidos” y que otros “No sabía[n] por quién votar” (El País, 2024).

Es importante además señalar que el proceso de información sobre los postulantes se desbordó con propaganda impresa y en las redes sociales y el Tribunal Supremo Electoral, a pesar de que suspendió a algunos de los candidatos, no tuvo capacidad efectiva de control. Si se piensa en el rol que cada día alcanzan las redes sociales, en el futuro aquella instancia tendrá que buscar fórmulas para evitar que se repitan las distorsiones que supusieron estas campañas.

Las elecciones se realizaron el domingo 15 de diciembre de 2024, con un año de atraso, ya que las autoridades debían dejar sus cargos a finales del 2023. Sin embargo, ante la ausencia de acuerdos en la Asamblea que impidieron enviar las listas de candidatos al Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 49/2023 de 11 de diciembre, a través de la cual prorrogó las funciones de todas las autoridades de las Altas Cortes hasta la posesión de las nuevas autoridades. Y si se tiene en cuenta que, añadido a ello, a través de las sentencias antes citadas, se suspendieron las elecciones en cinco departamentos para el Tribunal Constitucional Plurinacional y en dos para el Tribunal Supremo de Justicia, los miembros que representan a estos departamentos siguen

en funciones a pesar de que fueron electos en el 2017.

Las elecciones judiciales se realizaron el 15 de diciembre de 2024, los resultados fueron los siguientes: votos válidos 64,29%, votos blancos 16,50 % y votos nulos 19,21 %. Comparando estos datos con los procesos precedentes se tiene la siguiente tabla:

Tabla 1

Tipos de votos en las elecciones judiciales 2011, 2017 y 2024

Periodo	Votos válidos	Votos blancos	Votos nulos	Votos emitidos
2011	41,99 %	15,81 %	42,20 %	4.177.470
2017	32,64 %	16,05 %	51,31 %	5.422.735
2024	64,29 %	16,50 %	19,21 %	6.029.704

Nota. Elaboración propia sobre la base de datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral.

Los datos de la elección del 2024 muestran no solo una mayor participación ciudadana, sino también un mayor número de votos válidos, que contrasta manifiestamente con las elecciones anteriores y que se podría explicar por la falta de control hegemónico que tuvo el MAS en las anteriores elecciones, ya que ahora el partido en cuestión estaba dividido, lo que impidió constituirse en un bloque dominante en la Asamblea, como sucedió antes, y permitió a las otras fuerzas políticas participar más activamente en el proceso de preselección.

Además de todo ello, y fruto de todo el proceso accidentado por los fallos del Tribunal Constitucional Plurinacional, el propio Presidente del Tribunal Electoral expresó públicamente: “Creo que hay que eliminar el Tribunal Constitucional” (Sumando Voces, 2024b). Aunque luego, paradójicamente, la misma Autoridad firmaría un convenio con el Presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional, nada menos que “para garantizar las elecciones generales a la Presidencia y a la Asamblea que corresponde se realicen en el presente año.” (Agencia Boliviana de Información, 2025).

La situación insostenible del poder judicial en general y de las Altas cortes en particular exige, como refiere José Antonio Rivera, que

los candidatos y las fuerzas políticas que participarán de las próximas elecciones generales de 2025 imprescindiblemente incluyan en su agenda y en el debate público la necesidad de una reforma ante la “crisis terminal” de la justicia boliviana” (Correo del Sur, 2024b).

Evaluación y sugerencias

La tarea de los jueces es estrictamente jurídica, esto es, las causas sometidas a su conocimiento deben ser resueltas mediante un razonamiento jurídico y conforme a las normas, y naturalmente ello impide que estos puedan efectuar campañas como sucede con el presidente o los legisladores. Si bien estos también están obligados a cumplir las normas, éstas prevén un ámbito de decisión política o de oportunidad; en estos elementos radica el problema esencial que impide que la elección popular sea un procedimiento adecuado para elegir a los jueces. La legitimidad de los jueces no puede surgir de la elección popular, sino de ejercer sus funciones con estricto apego a la Constitución.

Las reglas establecidas en la Constitución y que han sido estudiadas en el presente análisis, permiten concluir que el modelo de preselección y elección de las autoridades de las Altas cortes tiene marcadas contradicciones y deficiencias, y por ello es imprescindible una reforma constitucional que elimine no sólo la potestad de la Asamblea Legislativa para la preselección de los candidatos, sino también la supuesta elección por voto popular, porque, en el fondo, en el diseño actual no solo la elección popular no es real, sino que tiene la agravante que quita a la Asamblea Legislativa las consecuencias de sus actos y le atribuye a la ciudadanía la responsabilidad sobre los electos, resultando por ello un sistema perverso.

El modelo actual, al ser de naturaleza electoral, ha obligado a los candidatos a aliarse o, en muchos casos, a servir a un partido político o a agrupaciones ciudadanas, y ello ha facilitado una grave intromisión política sobre los jueces, principalmente por el presidente del Estado.

Efectivamente, la posibilidad de realizar una reforma constitucional a la brevedad requiere de un consenso relativamente amplio, que

permita cumplir el procedimiento de reforma parcial establecido en el artículo 411.II de la Constitución, ya que para ello es necesario, por un lado, la aprobación de la ley de reforma por dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa y, luego, un referéndum constitucional de aprobación.

La elección popular de jueces se instituyó en Bolivia, desde una perspectiva ajena a la ingeniería institucional que pretendió justificarla. En realidad, la razón fue únicamente el dominio del partido en la Asamblea Constituyente, ya que, roto el dique de contención de los “dos tercios” originalmente acordado, al tener el MAS mayoría suficiente para adoptar las decisiones y en la convicción de que esa mayoría lo acompañaría mucho tiempo, consideró que tenía dominio sobre el nombramiento y sobre los jueces de las Altas cortes. Es decir, fue un proyecto destinado a un fin concreto, el control por parte del Gobierno de los jueces de las Altas cortes.

La elección de los miembros del Ejecutivo y del Legislativo mediante voto popular se explica en la medida que estos, si bien deben actuar en el marco de la Constitución, esta misma norma les atribuye un amplio campo de acción política y en razón de ello, estos pueden realizar campañas públicas y discutir la orientación de su gobierno, poniendo énfasis en lo económico, la educación, la salud, el empleo o en cualquier otro tema que considere que tiene más urgencia o es de mayor interés de los ciudadanos. Al efecto, presentan sus programas, se someten al escrutinio público y entonces se trata de una competencia electoral abierta, en la que el ciudadano vota por el programa o la persona que considera responde mejor a sus expectativas.

En el marco de las normas constitucionales actuales, y si existe alguna convicción de los partidos y agrupaciones ciudadanas en función de gobierno por mejorar el sistema actual, la Asamblea Legislativa podría aprobar un Reglamento de preselección que contenga los elementos esenciales y objetivos para que entidades de la sociedad civil participen, porque hoy existen en la normativa internacional directrices que orientan dicho trabajo. y, en ese sentido, también las organizaciones ciudadanas

no solo deben participar como veedoras, como sucedió en la última elección, sino también preseleccionando a los candidatos, y que esas listas sean luego remitidas a la Asamblea Legislativa para su ratificación, porque la Constitución atribuye a esta instancia la aprobación de la preselección, y mientras no se apruebe una reforma constitucional no es posible sustraerle esa competencia (Ceballos Bedoya, Villadiego Burbano, Uprimny, & Giraldo Viana, 2024). Efectivamente, aun así, quedan temas muy delicados en el proceso de elección popular de las autoridades de las Altas cortes, como es el tema de las campañas y los acuerdos de los candidatos con algunos partidos y agrupaciones ciudadanas; pero mientras este vigente este marco jurídico esas son las posibilidades.

Por todo ello es imperioso ir a una reforma constitucional a la brevedad posible que cambie este modelo de elección de magistrados, fundamentalmente despolitizando la preselección, aplicando fórmulas en las que participen los colegios de abogados y de profesionales, que, a pesar de que también tienen preferencias no solo políticas sino partidarias, significaría –y esto es esencial– que el origen de estas autoridades no serían solamente los miembros de la Asamblea Legislativa, sino una gran parte de la sociedad. La elección final de estas autoridades a través de un sistema mixto o híbrido, esto es, asignarse a distintas instancias como el propio Órgano Ejecutivo, Judicial o Legislativa y otras instancias ciudadanas pueden designar candidatos y estas ratificadas por los órganos públicos, buscando así que finalmente sean los profesionales con una excelente formación, independientes y con la mayor idoneidad quienes sean designados para el ejercicio de esa alta responsabilidad.

Referencias bibliográficas

Agencia Boliviana de Información. (2025, 16 de enero). TSE y TCP firman documento para garantizar realización de las elecciones generales de agosto próximo. Agencia Boliviana de Información (ABI). <https://abi.bo/index.php/polititca2/59601-tse-y-tcp-firman-documento-para-garantizar-realizacion-de-las-elecciones-generales-de-agosto-proximo>

BBC News Mundo. (2023, 30 de diciembre). Elecciones judiciales en Bolivia: Por qué las autoridades no logran renovar el sistema judicial tras cinco intentos fallidos. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/czdljnkgw-q5o>

Ceballos Bedoya, M. A., Villadiego Burbano, C., Uprimny, R., & Giraldo Viana, K. (2024). Reflexiones y recomendaciones sobre los mecanismos de selección de altas autoridades judiciales en América Latina. Fundación Konrad Adenauer Stiftung México; DeJusticia; CIJ.

Chivi Vargas, I. M. (2010). Glosario de la nueva Constitución Política del Estado. En Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (Ed.), *Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo* (p. 210). Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Chivi, I. (2010a). El Órgano Judicial. En *Miradas: Nuevo texto constitucional* (pp. 409–422). Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia; Universidad Mayor de San Andrés; IDEA Internacional.

Correo del Sur. (2018, 28 de julio). Rebrotan malestar por cargos para exmagistrado Flores y su esposa. <https://correodelsur.com/politica/20180728/rebrota-malestar-por-cargos-para-ex-magistradoflores-y-su-esposa.html>

Correo del Sur. (2024a, 24 de julio). Denuncian que legisladores favorecen a postulantes. <https://correodelsur.com/seguridad/20240724/denuncian-que-legisladores-favorecen-a-postulantes.html>

Correo del Sur. (2024b, 17 de diciembre). Rivera: Candidatos deben hablar de reforma judicial. <https://correodelsur.com/politica/20241217/>

rivera-candidatos-deben-hablar-de-reforma-judicial.html

El Deber. (2023, 28 de abril). El TCP suspende por segunda vez la preselección de candidatos judiciales. https://eldeber.com.bo/pais/el-tcp-suspende-por-segunda-vez-la-preseleccion-de-candidatos-judiciales_323295/

El Deber. (2024, 16 de diciembre). Difusión de méritos y noticias falsas en RRSS son las observaciones del Mercosur a las judiciales. https://eldeber.com.bo/pais/difusion-de-meritos-y-noticias-falsas-en-rrss-son-las-observaciones-del-mercosur-a-las-judiciales_395280

El País. (2024, 16 de diciembre). Falta de interés y papeletas con desconocidos: Bolivia elige por tercera vez a sus jueces. <https://elpais.com/america/2024-12-16/falta-de-interes-y-papeletas-con-desconocidos-bolivia-elige-por-tercera-vez-a-sus-jueces.html>

eju.tv. (2024a, enero). Dos exmagistrados que avalaron la reelección trabajan en el Gobierno; arcistas tildan de serviles a Evo. <https://eju.tv/2024/01/2-exmagistrados-que-avaloron-la-releccion-trabajan-en-el-gobierno-arcistas-tildan-de-serviles-a-evo/>

eju.tv. (2024b, 11 de diciembre). Exministro Lima: El modelo de elección por voto popular afecta el valor de la justicia. <https://eju.tv/2024/12/exministro-lima-el-modelo-de-eleccion-por-voto-popular-afecta-el-valor-de-la-justicia/>

La Razón. (2020, 28 de febrero). Exmagistrado que avaló la repostulación fue designado director del INRA. <https://www.la-razon.com/lr-article/exmagistrado-que-avalo-la-repostulacion-fue-designado-director-del-inra/>

Lazarte Rojas, J. (2017). La caja de Pandora de la justicia: El experimento del voto universal para elegir magistrados (Serie Análisis de casos emblemáticos de violaciones a los derechos humanos, 4). Fundación Nueva Democracia; Observatorio Boliviano de Derechos Humanos.

Los Tiempos. (2023, 6 de octubre). Encuesta: 70% de los bolivianos no

confía en la Policía ni en la Justicia. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20231006/encuesta-70-bolivianos-no-confia-policia-ni-justicia>

Los Tiempos. (2024, 14 de noviembre). Órgano Electoral acata fallo del TCP y realizará elecciones judiciales. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20241114/organo-electoral-acata-fallo-del-tcp-realizara-elecciones-judiciales>

Morales Ayma, E. [@evoespueblo]. (2023, 30 de diciembre). Convocamos a la unidad del pueblo boliviano para recuperar nuestra democracia... [Publicación en X]. <https://x.com/evoespueblo/status/1741091675848540370>

Observación Ciudadana de la Democracia Bolivia. (2024). Judiciales: Veeduría identifica 13 falencias en la preselección de candidatos y recomienda garantizar transparencia y probidad. <https://ocdbolivia.org/ocd-noticias/judiciales-veeduria-identifica-13-falencias-en-la-preseleccion-de-candidatos-y-recomienda-garantizar-transparencia-y-probidad>

Opinión. (2020, 10 de noviembre). Héctor Arce: El peor error fue la reelección, se necesita consenso con otros partidos políticos. <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/hector-arce-peor-error-fue-reeleccion-necesita-consenso-otros-partidos-politicos-otras-reflexiones-ano-despues/20201110100240795106.html>

Oporto, H. (2015). La justicia se nos muere. Fundación Pazos Kanki.

Organización de los Estados Americanos. (2024). Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral en Bolivia: Elecciones judiciales 2024. https://www.oas.org/fpdb/press/2024_MOE_Bolivia_Judiciales_Preliminar_ESP.pdf

Órgano Electoral Plurinacional. (2024, diciembre). Resultados finales: Elecciones judiciales 2024. https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2024/12/Separata_resultados_Final.pdf

Pásara, L. (2014). Elecciones judiciales en Bolivia: Una experiencia inédita. Fundación Debido Proceso; Fundación Construir.

Red Uno. (2023, 26 de octubre). Bolivia está entre los países con los peores sistemas de justicia a nivel mundial. <https://www.reduno.com.bo/noticias/bolivia-esta-entre-los-paises-con-los-peores-sistemas-de-justicia-a-nivel-mundial-20231026175645>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión (OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.4/09). Organización de los Estados Americanos.

Rivera, J. A. (2017). Elecciones judiciales y reelección presidencial. Fundación Pazos Kanki.

Sumando Voces. (2024a, 24 de octubre). En ranking internacional de 142 países, la justicia de Bolivia está en el penúltimo lugar, solo detrás de Venezuela. <https://sumandovoces.com.bo/en-ranking-internacional-de-142-paises-la-justicia-de-bolivia-esta-en-el-penultimo-lugar-solo-detras-de-venezuela/>

Sumando Voces. (2024b, 12 de diciembre). Entrevista al presidente del TSE: “Creo que hay que eliminar el Tribunal Constitucional”. <https://sumandovoces.com.bo/entrevista-al-presidente-del-tse-creo-que-hay-que-eliminar-el-tribunal-constitucional/>

Urgente.bo. (2024, 10 de diciembre). Federación Interamericana de Abogados: El sistema judicial en Bolivia está en crisis y “secuestrado” por el poder político. <https://www.urgente.bo>