

Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Ref.: AL BOL 1/2023
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

18 de septiembre de 2023

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 53/12 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del gobierno de su excelencia la información que he recibido en relación al retraso que han sufrido las elecciones judiciales en Bolivia, inicialmente programadas para el 29 de octubre de 2023, y la posibilidad que los cargos de las altas autoridades judiciales del país queden vacantes en enero de 2024. Si esto ocurriera, las vacantes bloquearían la capacidad del poder judicial para cumplir su importante papel en el orden constitucional de Bolivia.

La Constitución de 2009 estableció que las autoridades máximas del órgano judicial: Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Tribunal Agroambiental (TA) y Consejo de la Magistratura (CM), serían elegidas mediante sufragio universal. El proceso de preselección de candidatos a ser sometidos a votación popular que es conducido y decidido por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Se han llevado a cabo dos elecciones de altas cortes en el país, en 2011 y 2017. El mandato de los actuales magistrados concluye el 31 de diciembre de 2023.

Según la información recibida:

El 27 de marzo la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) habría aprobado el reglamento y convocatoria para la preselección de postulantes para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Tribunal Agroambiental (TA) y Consejo de la Magistratura (CM).

La Comisión Mixta de Constitución de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) habría estado trabajando en dos proyectos normativos para asegurar el proceso de preselección y la realización de las elecciones. Sin embargo, a fines de abril, se presentó un recurso constitucional que provocó la suspensión del tratamiento legislativo de la ley y reglamento para las elecciones judiciales.

El 14 de julio, el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) emitió un comunicado en el que informó que, en base a una evaluación del estado de situación, “garantizaba” la realización de las elecciones judiciales este 3 de diciembre, siempre que hasta el 3 de septiembre la ALP entregue la lista de candidatos preseleccionados.

El 31 de julio, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió de forma unánime la Sentencia Constitucional 0060/2023 estableciendo:

- a. que los artículos 109 y 144 de la Constitución Política del Estado, los cuales establecen que los derechos y garantías solo pueden ser regulados por ley y que la ciudadanía tiene el derecho a ejercer funciones públicas basándose únicamente en la idoneidad;
- b. la inconstitucionalidad del Reglamento de Preselección de Candidatos, de la Convocatoria Pública para las elecciones judiciales y leyes conexas en vista que la facultad reglamentaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional es solo interna y únicamente para establecer su organización y funcionamiento internos; y en vista que los derechos constitucionales no pueden regularse mediante reglamento ;
- c. que las decisiones relativas a la preselección de candidaturas en la Asamblea Legislativa deben ser aprobadas por dos tercios de los votos y;
- d. una exhortación a la Asamblea a generar condiciones que garanticen la elección de las nuevas altas autoridades del Órgano Judicial.

El 31 de agosto, la Cámara de Senadores aprobó, por más de dos tercios de voto, el proyecto de ley para las elecciones judiciales 2023-2024. La iniciativa legal aprobada por el Senado habría sido remitida a la Cámara de Diputados para su revisión. Una vez cumplido ese trámite, pasaría a su promulgación por el Ejecutivo.

De ser aprobado y promulgado este texto, según los plazos establecidos en el proyecto de Ley transitoria para las elecciones judiciales 2023-2024, la tercera elección judicial de Bolivia se llevaría a cabo en la primera quincena enero de 2024 y para febrero se agendaría la toma de posesión de los nuevos magistrados. Este calendario conllevaría un periodo de vacancia de las altas autoridades judiciales en el país a partir del 1 de enero de 2024.

Proyecto de Ley transitoria para elecciones judiciales 2023-2024, aprobado por el Senado

La propuesta de ley de 37 artículos contiene siete disposiciones adicionales y una disposición final. En el contenido de sus disposiciones, la información destaca, que de adoptarse el texto tal como está:

- La Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) tendría 45 días para realizar el proceso de preselección de los postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Tribunal Agroambiental (TA) y Consejo de la Magistratura (CM). Mientras el Tribunal Supremo Electoral (TSE) contaría con los 90 día para organizar y convocar a las elecciones judiciales.
- En el artículo 7 del proyecto de ley, referido a la objetividad y transparencia, se admitirían como veedores nacionales de preselección de candidatos a representantes de universidades públicas; colegios de abogados auditores y contadores; asociaciones de periodistas; fundaciones civiles y organizaciones sociales indígenas, gremiales, empresariales o cualquier naturaleza, cuyo informe sería leído en el

pleno de la Asamblea antes de la votación para la aprobación de listas de candidatos judiciales.

- En el artículo 8 se aceptarían como veedores internacionales a representantes de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- El mandato de los actuales magistrados concluye el 31 de diciembre de 2023, por lo que, a partir del 2 de enero, personal subalterno se haría cargo de las tareas pendientes de las cuatro instancias e implementaría una transición ordenada hasta que asuman los nuevos consejeros y magistrados electos.
- El proyecto de ley establece que “de manera excepcional, a partir del 2 de enero de 2024, quedarían suspendidos todos los plazos procesales para todas las causas que se encuentren en trámite en los despachos de las magistradas hasta la posesión de las nuevas autoridades electas”. El personal subalterno tendría, además, que preparar los expedientes, información sobre el personal y los temas presupuestarios.

Sin prejuzgar la exactitud de estos informes, quisiera expresarle mi preocupación ante el retraso que ha sufrido el proceso de elección las autoridades máximas del órgano judicial: Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Tribunal Agroambiental (TA) y Consejo de la Magistratura (CM), y ante la posibilidad que, en 2024, dichos cargos de las altas autoridades judiciales del país se encuentren vacantes, quizás por un periodo indefinido.

El derecho a un juicio justo previsto en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); destaca a un tribunal competente, independiente e imparcial como una de las garantías del debido proceso. Las normas internacionales sobre la independencia del poder judicial dejan claro que el requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las calificaciones para el nombramiento de los jueces, y a las garantías relativas a su seguridad en el cargo.

Aprovecho a destacar la importancia que tiene esta elección para asegurar la independencia de la justicia en el país, y en este sentido, resalto la importancia que tiene celebrar un proceso transparente, participativo e integro. Los derechos a la igualdad ante las cortes y tribunales, a un juicio justo y a recursos efectivos son elementos clave de la protección de los derechos humanos y sirven como medio procesal para salvaguardar el estado de derecho

Aprovecho también a recordar que mi antecesor llevó a cabo una visita oficial al Estado Plurinacional de Bolivia en febrero 2022, y presentó tu informe (A/HRC/50/36/Add.1) al Consejo de Derechos Humanos en junio de ese mismo año.

En su informe, mi antecesor hizo referencia al procedimiento de elección de altas autoridades judiciales por medio del sufragio universal, destacando:

“Se indicaron dos áreas particularmente problemáticas. La primera se refiere al proceso de preselección de candidatos a ser sometidos a votación popular que es

conducido y decidido por un órgano político, la Asamblea Legislativa Plurinacional. Además del Consejo de la Magistratura, solamente los colegios de abogados participan en la preselección y elaboración de exámenes. La sociedad civil no tiene participación. El Relator Especial recogió la preocupación sobre el hecho de que varios postulantes llegaron a la última fase del proceso de preselección con calificaciones muy bajas. La segunda tiene que ver con la elección por sufragio universal. El Relator Especial tomó nota con preocupación de la baja legitimidad de dichas votaciones dada la escasa participación del electorado. Según el Órgano Electoral Plurinacional, la participación fue del 78% en 2017, uno de los porcentajes más bajos de los últimos años en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se suele superar el 90% de concurrencia. Otro aspecto relevante es que la mayor parte de votos fue en blanco o nulo. Según la información recabada, en los votos de 2017, el 53,8% fueron nulos en el caso del Tribunal Agroambiental, el 53,76% fueron nulos para el Consejo de la Magistratura, el 13,5% blancos para el Tribunal Agroambiental y solamente el 31,04% fueron votos válidos para el Consejo de la Magistratura.¹”

Además, hizo las siguientes recomendaciones al Estado Plurinacional de Bolivia²:

- Se debe extremar esfuerzos para construir y reconstruir confianza entre todos los actores políticos e institucionales del país y en la justicia. Todas las instituciones del Estado deben respetar y observar la independencia del sistema judicial.
- El Relator Especial insiste en el crucial criterio de prevalencia de procedimientos de designación no políticos, vinculados estrictamente a la calidad y mérito profesional y al compromiso con los valores del estado de derecho y los estándares contenidos en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecida de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones arriba mencionadas.
2. Sírvase proporcionar información sobre las medidas adoptadas para llevar a cabo las elecciones de altas autoridades judiciales que las autoridades máximas del órgano judicial: Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Tribunal Agroambiental (TA) y Consejo de la Magistratura (CM), en particular en seguimiento a las recomendaciones de mi antecesor en este

¹ A/HRC/50/36/Add.1, párrafo 76.

² A/HRC/50/36/Add.1, párrafos 110 y 112.

mandato, realizadas durante su visita oficial al Estado Plurinacional de Bolivia.

3. Sírvase proporcionar información sobre las medidas adoptadas para asegurar que, si se diera una vacancia de los puestos de altas autoridades judiciales en 2024, éstas serían limitadas en duración, y cómo se aseguraría que dichas vacantes tengan un impacto mínimo en el derecho a juicio justo de las personas en el país.

Agradecería recibir una respuesta en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades mencionadas.

Podré expresar públicamente mis preocupaciones en un futuro cercano, ya que considero que las informaciones recibidas son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Además, considero que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las alegaciones arriba mencionadas. El comunicado de prensa indicará que he estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Margaret Satterthwaite
Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, quisiera llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre las normas fundamentales enunciadas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Bolivia el 12 de agosto de 1982, que consagra el derecho de toda persona a acceder a un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley.

Estos principios están integrados también en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la cual Bolivia se adhirió en 1979, que dispone que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

De la misma forma, los Principios Básicos relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por las Naciones Unidas en 1990, establecen que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura (principio 1), y 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 (principio 2).

Por su parte, el Relator García-Sayán, en su informe al Consejo de Derechos Humanos de 2018, señaló que la independencia del poder judicial es un componente esencial del derecho a un juicio imparcial y el estado de derecho. Este requisito no es una prerrogativa ni un privilegio que se les reconozca en su propio beneficio, sino que se justifica por la necesidad de que puedan ejercer su función de guardianes del estado de derecho y de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas (A/HRC/38/38, para. 7).

La independencia del poder judicial es un corolario del principio democrático de la separación de poderes, en virtud del cual los poderes ejecutivo, legislativo y judicial constituyen tres ramas separadas e independientes del Estado. Según este principio, los diferentes órganos del Estado tienen responsabilidades exclusivas y específicas, y ninguno de los poderes puede interferir en los ámbitos de competencia de los demás (A/HRC/38/38, para. 8). Así, “todas las instituciones gubernamentales y de otra índole deben respetar y acatar la independencia de la judicatura, y adoptar todas las medidas apropiadas para que los jueces puedan resolver los asuntos que conozcan con imparcialidad y sin influencias, presiones o intromisiones indebidas.” (Para. 9).