

**Fernando B. Escobar Pacheco (Bolivia)\***  
**Alfio M. Russo (Suiza)\*\***

## **Elección popular de jueces en Bolivia: aportes del derecho constitucional comparado al debate**

### **RESUMEN**

En el presente trabajo, a partir de un análisis de derecho comparado, los autores reflexionan sobre las normas constitucionales relativas a la función judicial en Bolivia, en particular, a la incidencia del sistema de elección popular de jueces, en la búsqueda de justicia independiente como componente del Estado democrático de derecho.

**Palabras clave:** modelos de magistratura, elección popular de magistrados, independencia judicial.

### **ZUSAMMENFASSUNG**

Ausgehend von einem rechtsvergleichenden Ansatz befassen sich die Autoren im vorliegenden Beitrag mit den Verfassungsbestimmungen über die Funktion der Justiz in Bolivien. Dabei gehen sie insbesondere darauf ein, welche Auswirkungen die Wahl der Richter durch die Bevölkerung auf das Streben nach einer unabhängigen Justiz als Bestandteil des demokratischen Rechtsstaates hat.

**Schlagwörter:** Justizmodelle, Richterwahl durch die Bevölkerung, Unabhängigkeit der Justiz.

### **ABSTRACT**

In this work, the authors reflect on the constitutional norms related to the judicial function in Bolivia, based on a comparative law analysis. In particular, they reflect on the impact of the system for the popular election of judges in seeking independent justice as a component of the democratic rule of law.

---

\* Abogado, doctorante en Derecho de la Universidad de Lausanne (Suiza). Profesor en varios programas académicos. [fernandoescobar@gmail.com](mailto:fernandoescobar@gmail.com)

\*\* Abogado, doctorante y colaborador en Derecho Constitucional, Universidad de Neuchâtel (Suiza). [alfio.russo@unine.ch](mailto:alfio.russo@unine.ch)

**Key words:** Judgeship models, popular election of magistrates, judicial independence.

## Introducción

La comparación en el derecho constitucional tiene como función primaria el conocimiento, y como funciones secundarias, la comprobación del conocimiento, la comprensión de institutos del ordenamiento, el auxilio para la interpretación jurídica, para la preparación de textos normativos y para la armonización y la unificación normativa.<sup>1</sup> El comparatismo supone un desarraigo de los conocimientos y una resistencia “a los prejuicios de nuestra cultura jurídica”.<sup>2</sup>

La construcción en Bolivia de un Estado plurinacional y de un dibujo institucional creativo en muchas áreas genera importantes desafíos a la luz del conocimiento del derecho constitucional. Las innovaciones normativas del constitucionalismo boliviano pueden ser objeto de análisis comparativos y de reflexiones teóricas, con miras a identificar aportes y desafíos.

Estamos seguros de que planteamientos normativos innovadores pueden aportar reflexiones válidas al debate constitucional global, de ahí que el derecho comparado puede, entre otras cosas: i) ampliar las perspectivas tradicionales y enriquecer el discurso jurídico; ii) luchar contra los pensamientos esclerosantes;<sup>3</sup> iii) generar un compromiso contra el dogmatismo, contra estereotipos, contra el etnocentrismo, contra la convicción generalizada según la cual las categorías y los conceptos nacionales son los únicos factibles;<sup>4</sup> y iv) cultivar una cierta modestia del análisis del derecho nacional.<sup>5</sup>

El objetivo central de este trabajo es abordar la “tricotomía esencial” del sistema de determinación de autoridades jurisdiccionales conformada por los procesos de selección, designación y permanencia de las autoridades. Esto, en la práctica, es una parte de los marcos teóricos que engloban los distintos modelos de magistratura.

En la doctrina del derecho constitucional<sup>6</sup> existen dos modelos de magistratura: el modelo burocrático o continental y el modelo profesional o del *common law*. Estos

---

<sup>1</sup> Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, 2004, pp. 4-24.

<sup>2</sup> Marie-Claire Ponthoreau, “Cultures constitutionnelles et comparaison en droit constitutionnel”, en *Démocratie et liberté: tension, dialogue, confrontation – Mélanges en l’honneur de Slobodan Milacic*, Bruselas, Bruylant, 2008, pp. 219-237.

<sup>3</sup> Horatia Muir-Watt, “La fonction subversive du droit comparé”, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 52, núm. 3, 2000, pp. 503-527.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Roland Drago, “Droit comparé”, en *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 456.

<sup>6</sup> Cfr. Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, *La puissance de juger. Pouvoir judiciaire et démocratie*, Paris, Michalon, 1996, pp. 30 y ss.; Giuseppe de Vergottini, *Diritto Costituzionale*

se distinguen, entre otras cosas, por su uso diferenciado entre países del sistema jurídico de derecho civil-continental y por países del sistema jurídico de los países del derecho anglosajón o del *common law*.

Con este objetivo, el presente estudio se desarrolla en tres partes: primero, se describe la situación de designación de jueces en Europa y Estados Unidos; posteriormente, en países de América Latina, con énfasis en el sistema popular boliviano; finalmente, se desarrollan algunas conclusiones que aporten a la discusión sobre el modelo popular de elección judicial.

## 1. Modelos tradicionales de magistratura en la doctrina

### 1.1. El modelo burocrático o del sistema continental

Este modelo se encuentra esencialmente en los países de Europa meridional,<sup>7</sup> América Latina y África.<sup>8</sup> Según Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, cinco elementos caracterizan el modelo burocrático:<sup>9</sup> 1) la selección opera por concurso de ingreso;<sup>10</sup> 2) la formación del juez se efectúa principalmente en el interior del órgano judicial, el éxito del ingreso da derecho de entrada a un instituto de formación, la socialización profesional del juez se da en la misma organización judicial; 3) tiene una estructura piramidal, el progreso en la carrera del magistrado se hace de una manera competitiva, y se basa en criterios de antigüedad y de mérito; 4) los jueces son más generalistas que especialistas, no son contratados para desempeñar una función específica y cambiarán de posición durante su carrera; 5) la garantía de la independencia interna del juez, en relación con otros jueces, es más débil que en el sistema profesional.

### 1.2. El modelo profesional o del *common law*

El modelo profesional o del *common law* se encuentra bien ejemplificado en el sistema de magistratura inglesa, que se constituye en el ejemplo más singular;

---

*Comparato*, 6<sup>a</sup>. ed., vol. I, Padova, Cedam, 2004, pp. 279 y ss.; Graham Gee, "The persistent politics of judicial selection: A comparative analysis", en Anja Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012, pp. 121 y ss.

<sup>7</sup> Francia, España, Italia, Portugal, etc.

<sup>8</sup> Mary L. Volcansek, "Judicial Elections and American Exceptionalism: A comparative Perspective", *DePaul Law Review*, vol. 60, 2011, p. 810.

<sup>9</sup> Guarnieri y Pederzoli, *op. cit.*, pp. 30 y ss.

<sup>10</sup> Pruebas escritas y orales. La nominación es tradicionalmente efectuada por el Poder Ejecutivo u otros órganos especializados como los consejos de la Magistratura.

igualmente, se encuentra en otros países del Commonwealth (Canadá, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda, etc.),<sup>11</sup> y de forma un poco diferente en Estados Unidos.

Dos elementos caracterizan el modelo profesional: 1) los jueces son reclutados entre abogados de la barra y otros profesionales del derecho que tienen experiencia de años en temas jurídicos.<sup>12</sup> Es particular el caso de Inglaterra, que permite acceder a la prestigiosa *bench*, sobre todo a *barristers* (generalmente de clase media alta) que han ejercido el derecho en distintas funciones. 2) La designación es hecha por el Poder Ejecutivo, en algunos casos conjuntamente con el Legislativo, y en otros por el cuerpo electoral; en este modelo se usan las comisiones de selección.<sup>13</sup>

Las diferencias con el modelo burocrático se pueden sintetizar en la influencia del sistema político, que se manifiesta esencialmente en el momento del reclutamiento.<sup>14</sup> La magistratura del *common law* no constituye un cuerpo orgánico, el juez no pertenece a un grupo con una lógica de jerarquía en el cual pueda hacer “carrera judicial”. Los magistrados son reclutados para llenar un puesto vacante y ejercer sus actividades en un tribunal específico. En consecuencia, si un juez quiere acceder a una función determinada deberá someterse a un nuevo proceso de selección.

### 1.3. Matización de los modelos de magistratura

Desde hace algunos años ha existido un proceso paulatino de “acercamiento” entre los sistemas descritos, tanto a nivel de reclutamiento como de carrera judicial.<sup>15</sup>

Por una parte, los países del sistema burocrático han estado valorizando cada vez más la experiencia profesional, por ejemplo, Francia. Por otra parte, en los países de tipo profesional se han venido dando promociones entre jueces, de manera que se pueden ver tendencias hacia la carrera judicial, por ejemplo, en Estados Unidos.

En ambos modelos se ha visto la intención de limitar la influencia del poder político, principalmente del ejecutivo, en los procesos de reclutamiento de jueces.<sup>16</sup> Los países del modelo burocrático han implementado los consejos superiores de la magistratura encargados de seleccionar, sugerir o nombrar autoridades judiciales. Al mismo tiempo, en el modelo de magistraturas profesionales se ha evidenciado desde hace varios años la creación de comisiones judiciales de selección (*judicial appointments commissions*), que igualmente tienen por función recomendar el nombramiento de autoridades judiciales.

---

<sup>11</sup> Para un estudio detallado sobre este tema, véase Dirk van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analyses of Best Practice: Report of Research Undertaken by Bingham Centre for the Rule of Law*, s. d., 2015.

<sup>12</sup> Guarnieri y Pederzoli, *op. cit.*, p. 67.

<sup>13</sup> Gee, *op. cit.*, p. 128.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>15</sup> Anja Seibert-Fohr, “The normativity of an evolving transnational principle”, en Seibert-Fohr (ed.), *op. cit.*, p. 304.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 140.

## 2. Los sistemas de designación de jueces en Europa y Estados Unidos

### 2.1. Consideraciones generales sobre Europa

Según el informe de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (Cepej),<sup>17</sup> el concurso es el modelo de reclutamiento más difundido entre los miembros del Consejo de Europa (16 países), en tanto que ocho países utilizan un procedimiento de reclutamiento de profesionales de justicia que tienen experiencia; 18 países combinan los dos sistemas y 18 utilizan otro procedimiento.<sup>18</sup> Así, existen varios países que combinan el concurso con modelos alternativos de reclutamiento, basados principalmente en la experiencia práctica.

La autoridad competente para el reclutamiento es habitualmente un consejo de la magistratura o una comisión especial. Estas instituciones están conformadas por una mayoría de miembros del cuerpo judicial; en casi la totalidad de los países, las recomendaciones de estos consejos son vinculantes para la autoridad de nominación, así sea en los hechos.<sup>19</sup>

En la gran mayoría de países, el nombramiento formal de jueces le corresponde al jefe de Estado, con base en la propuesta del consejo de la magistratura u órgano similar. En algunos casos, la designación le corresponde al poder legislativo (Eslovenia, Serbia, Lituania, Estonia, Rusia y Suiza).

En casi todos los Estados del Consejo de Europa (44 de 48) los jueces son nombrados hasta la edad de la jubilación (entre 65 y 72 años); esto no sucede, por ejemplo, en Suiza ni en Andorra. En algunos Estados (18) los jueces deben someterse a un periodo de prueba antes de ser nombrados hasta la jubilación. En todos los casos existe la posibilidad de revocación o destitución de jueces por razones *numerus clausus*.<sup>20</sup>

En los países donde existen cortes constitucionales hay un involucramiento más relevante de órganos políticos en la designación. Algunos autores justifican este hecho en la necesidad de asegurar una mayor legitimación democrática,<sup>21</sup> en ese contexto existe una distinción sustancial entre la carrera de jueces y el rol de la justicia constitucional.

En Alemania, los 16 jueces constitucionales del Bundesverfassungsgericht se eligen a la mitad por cada una de las cámaras del Parlamento Federal (Bundestag y

<sup>17</sup> Cfr. <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>

<sup>18</sup> Informe de la Cepej 2018. Disponible en: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>21</sup> Shimon Shetreet, "Judicial Independence, Liberty, Democracy and International Economy", en Shimon Shetreet (ed.), *The Culture of Judicial Independence: rule of law and world peace*, Boston, Brill Nijhoff, 2014, pp. 14 ss., p. 33; Vicky Jackson, "Judicial Independence: Structure, Contexte, Attitude", en Seibert-Fohr, *op. cit.*, pp. 19-86.

Bundesrat).<sup>22</sup> Posteriormente, son nombrados formalmente por el presidente de la República. Por ende, se admite claramente que un candidato debe ser respaldado por un partido político para tener opciones reales de ser elegido.

En Austria, los 14 jueces constitucionales del Verfassungsgerichtshof son elegidos por el presidente de la República, ocho bajo proposición del Gobierno Federal y seis por proposición de las dos cámaras parlamentarias (Nationalrat y Bundesrat, tres cada una).<sup>23</sup>

En Bélgica, la Corte Constitucional se compone de doce jueces, seis que provienen de la parte francesa y seis de la parte neerlandesa, que representan los dos grupos lingüísticos del país.<sup>24</sup> Los jueces son nombrados por el rey sobre la base de una lista doble, presentada alternativamente por la Cámara de Representantes y por el Senado. Se adopta por dos tercios de votos de los presentes.<sup>25</sup>

En España, el Tribunal Constitucional está compuesto de 12 miembros, nombrados por el rey, cuatro a propuesta del Congreso, por mayoría de tres quintas partes de sus miembros, cuatro a propuesta del Senado, con participación de las comunidades autónomas, del Gobierno central y del Consejo General del Poder Judicial.<sup>26</sup>

En Francia, el Consejo Constitucional se compone de miembros de derecho<sup>27</sup> y nueve miembros designados, tres por el presidente de la República, tres por el presidente del Senado y tres por el presidente de la Asamblea Nacional.<sup>28</sup> En estas personas, al ser reclutadas por las autoridades políticas, inevitablemente se observa un indicio de politización. Por tanto, es bastante fácil decir que los nombrados son a menudo partidistas.

En Italia, los 15 miembros de la Corte costituzionale son elegidos, un tercio por el presidente, un tercio por el Parlamento (Camera dei deputati y Senato della Repubblica) y un tercio por las altas cortes (tres por la Corte de Casación, uno por el Consejo de Estado y uno por la Corte de Cuentas).<sup>29</sup>

En Portugal, los 13 miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Parlamento (10) y los otros tres por los miembros designados.<sup>30</sup>

En cuanto al periodo de funciones de los jueces constitucionales existe una tendencia a mandatos temporales definidos, sin posibilidad de reelección, con el fin de buscar la imparcialidad de las autoridades y evitar las prebendas

---

<sup>22</sup> Artículo 94.1 de la Constitución de Alemania (*Grundgesetz*).

<sup>23</sup> Artículo 147.2 de la Ley Constitucional, 1 de octubre de 1920.

<sup>24</sup> Artículo 31.1 de la Ley Especial, 6 de enero de 1989 sobre la Corte Constitucional.

<sup>25</sup> *Ibid.*, artículo 32.1.

<sup>26</sup> Artículo 159.1 de la Constitución, 29 de diciembre de 1978.

<sup>27</sup> Los expresidentes de la República, que no necesitan estar presentes.

<sup>28</sup> Artículo 56 de la Constitución, 4 de octubre de 1958.

<sup>29</sup> Artículo 135.1 de la Constitución, 22 de diciembre de 1947.

<sup>30</sup> Artículo 12 de la Ley 28 de 1982, 15 de noviembre: Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.

constitucionales.<sup>31</sup> En el caso de Alemania, los jueces del Bundesverfassungsgericht se eligen por un periodo de doce años no renovables,<sup>32</sup> al igual que en España,<sup>33</sup> Francia,<sup>34</sup> Italia<sup>35</sup> y Portugal,<sup>36</sup> donde los jueces son nombrados por nueve años sin posibilidad de renovación. En Bélgica los jueces se eligen de manera vitalicia<sup>37</sup> y en Austria hasta los 70 años cumplidos.<sup>38</sup>

Después de estas consideraciones generales resulta relevante pronunciarse sobre algunos países de Europa que consideramos de particular relevancia para estas líneas.

## 2.2. Francia

El sistema judicial francés se caracteriza por la existencia de dos órdenes jurisdiccionales distintos y paralelos; por una parte, la jurisdicción ordinaria (que se encarga de litigios en materia civil y penal) y, por otra, las jurisdicciones administrativas, que conocen los contenciosos contra la administración.

Los magistrados del sistema judicial son reclutados mediante la École nationale de la magistrature (ENM) con sede en Bordeaux.

Para ser admitidos en la ENM, los jueces aspirantes deben dar pruebas escritas y orales (menos del 10 % de los participantes son admitidos). Los jueces son reclutados jóvenes, promedio de 27 años, es decir, poco después del final de sus estudios universitarios; alrededor de 75 % son mujeres.<sup>39</sup>

Algunas personas que pueden demostrar suficiente experiencia profesional o un título de doctor en derecho pueden acceder directamente a la ENM. Otras pueden acceder al Poder Judicial sin una capacitación inicial, cuando han ejercido funciones judiciales administrativas o académicas y tienen un cierto número de años de experiencia.<sup>40</sup>

Al final de la capacitación, el ministro de Justicia presenta una lista al Consejo Superior de la Magistratura que le enviará una opinión; el ministro de Justicia

---

<sup>31</sup> Pascal Mahon y Anne Benoit, *Droit constitutionnel des Etats Unis d'Amérique*, Helbing Lichtenhahn, Bâle/Neuchâtel, 2011, p. 55.

<sup>32</sup> Parágrafo 4 de la Ley sobre la Corte Constitucional, 12 de marzo de 1951 (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*).

<sup>33</sup> Artículo 159.3 de la Constitución, 29 de diciembre 1978.

<sup>34</sup> Artículo 56 al. 1 de la Constitución, 4 de octubre de 1958. Excepto para los miembros *ex officio* que pueden quedarse de por vida.

<sup>35</sup> Artículo 135, par. 3, de la Constitución, 22 de diciembre de 1947.

<sup>36</sup> Artículo 21 de la Ley 28 de 1982, 15 de noviembre: Organización, Funcionamiento e Proceso do Tribunal Constitucional.

<sup>37</sup> Artículo 32 de la Ley Especial, 6 de enero de 1989, sobre la Corte Constitucional.

<sup>38</sup> Artículo 147 al. 6 *Bundes-Verfassungsgesetz*, de 1 de octubre de 1920.

<sup>39</sup> Antoine Garapon y Harold Epineuse, *Judicial Independence in France*, en Seibert-Fohr, *op. cit.*, p. 281.

<sup>40</sup> Roger Perrot, Bernard Beignier y Lionel Miniato, *Institutions judiciaires*, 16<sup>a</sup>. ed., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, pp. 283 y ss.

propondrá los candidatos al presidente de la República, quien los nombrará por decreto. Una opinión disconforme del Consejo Superior de la Magistratura impide el nombramiento por parte del presidente.<sup>41</sup>

Los magistrados son inamovibles, esto significa que ninguna autoridad judicial puede ser desplazada, suspendida o revocada fuera de un proceso disciplinario o su consentimiento.<sup>42</sup>

El magistrado debe estar inscrito a un *tableau d'avancement* establecido por una *commission d'avancement* compuesta por 25 magistrados, quienes evalúan el trabajo del juez. Finalmente, cabe señalar que los jueces franceses tienen una obligación de movilidad geográfica, esto significa que si un juez quiere avanzar en su carrera profesional debe obligatoriamente cambiar de jurisdicciones y, en consecuencia, de ciudades.

El Consejo Judicial de la Magistratura (CSM) es un organismo independiente y responsable de todas las decisiones importantes relacionadas con la carrera del juez, como las medidas disciplinarias o la promoción. Según el artículo 64 de la Constitución de 1958, este organismo “ayuda” al presidente de la República, que es “el garante de la independencia de la autoridad judicial”. Desde la reforma de 2008, los magistrados ya no son mayoría; esto busca limitar el corporativismo dentro del CSM. Por otro lado, muchos magistrados ven en la nueva composición del CSM un aumento en el control del poder político.<sup>43</sup>

Los magistrados del orden administrativo son principalmente reclutados por la Escuela Nacional de Administración (ENA), que tiene su sede en Estrasburgo; el ingreso a esta Escuela es mediante concurso. La carrera en la ENA dura 24 meses e implica cursos teóricos y prácticas profesionales en la administración pública y las empresas. Los estudiantes son evaluados a lo largo de su formación. En ese contexto, se establece una clasificación final de los estudiantes que permite un reclutamiento basado en el mérito.<sup>44</sup>

El reclutamiento lateral, llamado también *tour extérieur*, ocupa un lugar importante en el orden administrativo, más que en el sistema judicial. Este tipo de reclutamiento presenta, en efecto, la ventaja de asegurar la vinculación entre la jurisdicción administrativa y la administración activa (facultad normativa de la administración), y abre la oportunidad de que funcionarios experimentados en el ámbito administrativo puedan ingresar a ejercer función de jueces; asimismo, permite superar la insuficiencia de personal.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 292; cfr. artículos 65.4 y 5 de la Constitución, 4 de octubre de 1958.

<sup>42</sup> Artículo 64.4 de la Constitución, 4 de octubre de 1958.

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p. 278. (¿este *op. cit.* corresponde a Perrot, Beignier y Miniato?)

<sup>44</sup> École nationale d'administration, *Scolarité et calendrier*. Disponible en: <http://www.ena.fr/Formation-initiale/Cursus-a-l-ENA/Scolarité-et-calendrier>

<sup>45</sup> Alfio Russo, “La désignation des juges en France et en Suisse: deux mondes différents?”, en Rashid Bahar y Thomas Kadner Graziano (eds.), *Le droit comparé et le droit suisse*, Ginebra, Zurich, Schulthess, 2018, p. 98.

Los jueces administrativos también tienen una garantía de inamovilidad, basada en la costumbre<sup>46</sup> y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.<sup>47</sup>

### 2.3. Inglaterra y Gales

El ingreso de jueces a la carrera no está abierto a jóvenes juristas como en Francia y no es por concurso, sino a través de un proceso de elección entre practicantes exitosos de la abogacía (*solicitors* o *barristers*).

La reforma constitucional de 2005 ha implementado una comisión judicial de selección (Judicial Appointments Commission - JAC)<sup>48</sup> compuesta de 15 miembros, y conformada por: abogados, jueces y representantes de la sociedad civil que no tienen ninguna experiencia jurídica.<sup>49</sup> La inclusión de estos miembros “laicos” (médicos, psicólogos, economistas, etc.) permite aportar una visión pluridisciplinaria en el proceso de selección de los magistrados. Una vez la selección ha sido realizada, la JAC recomienda al candidato mediante un informe.

El procedimiento de nominación varía según la categoría de los jueces. Los jueces de los tribunales superiores son nombrados por la reina a recomendación del *Lord Chancellor*. Los otros jueces y miembros de los *tribunals* también son nombrados por la reina, pero a recomendación del *Lord Chief Justice* y por el *Senior President of Tribunals*,<sup>50</sup> dependiendo del rango.

La selección de los jueces de la Corte Suprema del Reino Unido opera mediante una comisión *ad hoc* compuesta por al menos una persona no jurista (*lay member*), por lo menos un miembro de la Corte Suprema y de por lo menos un representante de las tres comisiones regionales de designación de jueces;<sup>51</sup> la designación se hace con base en el mérito,<sup>52</sup> el procedimiento está establecido en las secciones 25 a 31 de la Reforma Constitucional de 2005 (Constitutional Reform Act).

Esta Comisión consulta a los jueces que ejercen altas funciones judiciales en el Reino Unido,<sup>53</sup> al *Lord Chancellor*, al primer ministro escocés, al primer ministro galés y a la Judicial Appointment Commission de Irlanda del Norte.<sup>54</sup>

El *Lord Chancellor* acepta al candidato a propuesta de la Comisión, y transmite al primer ministro del Reino Unido, quien está obligado a recomendarlo a la reina,

---

<sup>46</sup> Perrot, Beignier y Miniato, *op. cit.*, pp. 283 y ss.

<sup>47</sup> Decisión 119 DC de 22 de julio de 1980.

<sup>48</sup> <https://www.judicialappointments.gov.uk/>

<sup>49</sup> Sección 4, Judicial Appointments Commission Regulations, 2013.

<sup>50</sup> Lista 13, artículo 4, párrafos 29 y 30 (3), Crime and Courts Act, 2013.

<sup>51</sup> Lista 13, párrafo 4, 1B, Crime and Court Act, 2013.

<sup>52</sup> Sección 27(5), Constitutional Reform Act (CRA), 2005.

<sup>53</sup> Artículo 60(1), CRA, 2005.

<sup>54</sup> Sección 27(2), CRA, 2005.

sin posibilidad de proponer otro candidato.<sup>55</sup> La reina, en consecuencia, nombra al nuevo juez (*Justice*) de la Corte Suprema.

Los jueces son elegidos hasta los 70 años (edad de jubilación)<sup>56</sup> y se rigen por un principio de inamovilidad funcionaria; sin embargo, esto puede variar según se trate de *senior courts* o de jueces inferiores. Sobre la base de la Act of Settlement de 1701, los miembros de las cortes son inamovibles mientras actúen de manera decente (*during good behaviour*) y no pueden ser revocados, salvo una decisión popular, bajo propuesta del Parlamento.<sup>57</sup> Esta institución se ha usado una sola vez en 1830, contra un juez irlandés.

## 2.4. Confederación Suiza

Suiza es un país federal; existen dos organizaciones judiciales separadas, la organización judicial de la Confederación y la organización judicial de los 26 cantones.

La justicia federal está compuesta por un Tribunal Federal, que es la autoridad judicial suprema de la Confederación,<sup>58</sup> y por tribunales de primera instancia (Tribunal administratif fédéral, Tribunal pénal fédéral y Tribunal fédéral des brevets). El Tribunal Federal, con sede en Lausana, tiene por objetivo garantizar la aplicación uniforme del Derecho Federal y garantizar el respeto de la Constitución. Sin embargo, no puede ejercer control de constitucionalidad de ciertas leyes (Constitución Suiza, art. 190). Los cantones son competentes y autónomos con respecto a la composición de los diferentes tribunales.

En Suiza, los jueces se designan políticamente. Los jueces federales son elegidos por la Asamblea Federal (Parlamento).<sup>59</sup> Los puestos se reparten proporcionalmente según el peso electoral de cada partido que compone el Parlamento.<sup>60</sup>

A nivel cantonal, los jueces se eligen por el pueblo o por el Parlamento. En 14 cantones –sobre todo en los cantones de lengua francesa– los jueces de primera instancia son elegidos por el pueblo, y en diez cantones por el Parlamento; en dos cantones (Valais y Vaud), los jueces de primera instancia son elegidos por el Tribunal Cantonal (Tribunal de segunda instancia). En cuanto a tribunales cantonales de segunda instancia, en 18 cantones son elegidos por el Parlamento y en ocho se aplica la elección popular.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Sección 26 (2) (3), CRA, 2005.

<sup>56</sup> Sección 2, Judicial Pensions Act, 1959.

<sup>57</sup> Kate Malleson, "Appointment, discipline and removal of judges : fundamental reform in the United Kingdom", en Lee Hoong P. (ed.), *Judiciaries in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 127.

<sup>58</sup> Cfr. artículo 188 al., 1 Cst.

<sup>59</sup> Artículo 168 de la Constitución federal.

<sup>60</sup> Regina Kiener, "Judicial Independence in Switzerland", en Seibert-Fohr, *op. cit.*, p. 61.

<sup>61</sup> Pascal Mahon y Roxane Schaller, "Le système de réélection des juges: évidence démocratique ou épée de Damoclès?", *Justice - Justiz - Giustizia*, núm. 1, 2013.

En varios cantones donde hay elección popular se aplica la elección tácita, es decir que los partidos políticos se ponen de acuerdo en no presentar más candidatos que las vacantes que se deben llenar. Esta práctica ha sido aceptada por la jurisprudencia; sin embargo, el aviso de convocatoria de electores debe ser lo suficientemente explícito en cuanto a la posibilidad de una elección tácita y al derecho de los ciudadanos a nominar candidatos.<sup>62</sup>

La preparación de las elecciones se confía a veces a un órgano externo –Consejo de la Magistratura o Comisión de Justicia– competente para sacar a concurso los puestos de jueces, seleccionar a los candidatos y recomendar a las autoridades políticas su elección. Estos órganos están formados por representantes del Parlamento, profesores universitarios, jueces y abogados; a nivel federal se trata de una Comisión Judicial de la Asamblea Federal.<sup>63</sup>

En la elección de los magistrados suizos existe un rol central de los partidos políticos. Para ser juez, es necesario ser miembro activo del partido político o al menos tener una cercanía declarada;<sup>64</sup> por ello, la elección se basa en acuerdos políticos, los cuales reparten los puestos según el poder político que ostentan (principio de concordancia).<sup>65</sup> No obstante, en los cantones en los que los jueces son elegidos por el pueblo, la personalidad del candidato puede ser más importante que su pertenencia a un partido político.<sup>66</sup>

Este modo de designación se considera como una garantía para el ciudadano de que los jueces representarán las diferentes tendencias políticas presentes en la sociedad; este sistema procura, para algunos autores, tener un verdadero tercer poder del Estado, en el cual existe legitimidad democrática y transparencia.<sup>67</sup>

En los últimos años, las elecciones políticas de los jueces han sido sometidas a críticas por las limitaciones de acceso a la profesión. En efecto, las posibilidades de acceder a la judicatura para un aspirante cuyo partido político no se encuentra representado en el Parlamento son prácticamente inexistentes. Por ello, el sistema se presta para que haya candidatos que se afilien a partidos solo para ser elegidos y no por convicción;<sup>68</sup> además, los jueces deben aportar un porcentaje de su salario

---

<sup>62</sup> Decisión del Tribunal federal, 112 Ia 233.

<sup>63</sup> *Idem*.

<sup>64</sup> Pierre Zappelli, “Le juge et le politique, en particulier la question de l’élection”, en Marianne Heer (ed.), *Der Richter und sein Bild: wie sehen wir uns – wie werden wir gesehen ?*, Bern, Stämpfli, 2008, p. 89.

<sup>65</sup> Kiener, *op. cit.*, p. 414.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 415.

<sup>67</sup> Mahon y Schaller, *op. cit.*, p. 30.

<sup>68</sup> Kiener, *op. cit.*, p. 416; Marco Borghi, “La mainmise des partis politiques sur l’élection des juges”, en Eva Maria Belser y Bernhard Waldmann (eds.), *Mehr oder weniger Staat, Festschrift für Peter Hännli zum 65 Geburtstag*, Bern, Stämpfli Verlag, 2015, p. 180.

al partido político que los sostiene, aspecto fuertemente criticado.<sup>69</sup> En ese contexto, en 2018, un Comité de Personalidades no miembros de partidos políticos lanzó una iniciativa ciudadana para designar a los jueces del Tribunal Federal por sorteo (*tirage au sort*).<sup>70</sup>

En Suiza, a diferencia de la gran mayoría de los países, los jueces son nombrados por un periodo determinado; a nivel Federal, por seis años.<sup>71</sup> En los cantones la designación varía de uno a diez años. Solo un cantón, Friburgo, elige a sus jueces por tiempo indefinido.<sup>72</sup>

Los jueces se pueden reelegir y, en la práctica, los casos de no reelección son muy raros; el sistema de reelección ha sido criticado en los últimos años debido a la presión que algunos partidos políticos pueden ejercer sobre los jueces, bajo amenazas de no reelegirlos.<sup>73</sup>

Recientemente, a causa de ciertas decisiones del Tribunal Federal y, sobre todo, una que consideró la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno,<sup>74</sup> un partido político de derecha amenazó a los jueces federales con no reelegirlos; por ello, en el proceso de renovación del Tribunal Federal de 2014, los jueces que habían tomado esta decisión fueron reelegidos con puntuaciones inferiores a las habituales.

## 2.5. Estados Unidos

Al igual que en el caso de Suiza, en Estados Unidos existe una superposición de organizaciones judiciales: por una parte, la organización judicial federal y, por otra, las jurisdicciones de los Estados que se reparten competencias en materia de derecho federal y estatal.

---

<sup>69</sup> Cfr. Reporte del Grupo de los Estados contra la corrupción (Greco). Disponible en: <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/switzerland>.

<sup>70</sup> Hoja Federal, 2018, pp. 2709 y ss. Cfr. <https://www.justiz-initiative.ch/startseite.html>. Para un análisis crítico, véase Alfio Russo, “Des juges tirés au sort: réalité ou illusion démocratique?”, *Justice – Justiz – Giustizia*, núm. 2, 2019.

<sup>71</sup> Artículo 145 de la Constitución federal.

<sup>72</sup> Mahon y Schaller, *op cit.*, p. 14.

<sup>73</sup> *Ibid.*, n. 31.

<sup>74</sup> Cfr. decisión del Tribunal federal 139 I 16 de 12 de octubre de 2012. En esta decisión, el Tribunal Federal admitió que las nuevas disposiciones constitucionales que permitían expulsar automáticamente del territorio suizo a los extranjeros que hubieran cometido infracciones estaban en contradicción con varias normas internacionales, principalmente con el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos (derecho al respeto a la vida privada y familiar). Esta decisión, fuertemente criticada, llevó a un partido político a realizar una iniciativa popular que buscaba establecer en la Constitución que el derecho nacional tendría preeminencia sobre el derecho internacional. Esta decisión fue rechazada por los ciudadanos suizos por referéndum de noviembre de 2018.

Los jueces federales son nombrados por el presidente, bajo consejo y consentimiento del Senado.<sup>75</sup> El procedimiento consiste en que el presidente elige un candidato potencial, con quien existe afinidad política.<sup>76</sup> Cuando se trata de una Corte de Distrito, el presidente consulta con los senadores del estado en el que se encuentra el tribunal.

El nombramiento de los jueces de la Corte Suprema presenta un desafío importante para el presidente de Estados Unidos. Estos jueces son elegidos por razones que, además de su excelencia legal, tienen que ver con su orientación política (conservadora o progresista), sus ideologías o su filosofía sobre la interpretación de la Constitución (*Originalism v. "living Constitution"*).<sup>77</sup>

El presidente, como regla general, elegirá a un juez cuya tendencia política sea cercana a la suya, con la idea de que luego seguirá una línea jurisprudencial fiel a sus ideas. Como resultado, alrededor del 90 % de los jueces federales, todos ellos combinados, pertenecen al partido del presidente que los designó. Mientras que los presidentes republicanos nombran regularmente a jueces conservadores, los presidentes demócratas nombran a jueces progresistas (liberales).<sup>78</sup> Como se dijo, la designación presidencial debe ser confirmada por el Senado, y eso puede generar desafíos (ver el nombramiento en 2018 del juez Brett Kavanaugh).<sup>79</sup>

Los jueces son nombrados de manera vitalicia, conforme al artículo III, sección 1 de la Constitución, la única forma en que pueden ser destituidos es mediante un procedimiento de *impeachment*.<sup>80</sup>

La idea de un nombramiento vitalicio; es preservar la independencia de los jueces. Una vez confirmado su nombramiento, se liberan de las ataduras presidenciales y sus posiciones ideológicas pueden evolucionar a lo largo de su carrera, tanto, que a veces se vuelven diametralmente opuestas a las expresadas en el momento de su nombramiento. La Corte Suprema ha vivido el caso de varios jueces que han evolucionado y cambiado de ideología, lo que demuestra su independencia del presidente que los nombró.<sup>81</sup>

Para los jueces estatales, la elección popular resulta el modelo más difundido; 39 estados practican este sistema.<sup>82</sup> Diez estados y el distrito de Columbia tienen un sistema similar al federal, con la participación del gobernador en lugar del presidente.

<sup>75</sup> Artículo 2, sección 2 de la Constitución de Estados Unidos.

<sup>76</sup> Elisabeth Zoller, "Le droit des Etats-Unis", *Que Sais-je?*, núm. 58, 2001.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>78</sup> Mahon y Benoit, *op. cit.*, p. 184.

<sup>79</sup> Anne Deysine, *La Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique: droit, politique et démocratie*, Paris, Dalloz, 2015, p. 85.

<sup>80</sup> Mark Tushnet, "Judicial selection, removal and discipline in the United States", en Lee Hoong (ed.), *op. cit.*, p. 135.

<sup>81</sup> Mahon y Schaller, *op. cit.*, p. 7.

<sup>82</sup> Para una visión general de los diferentes métodos de selección según el Estado, véase el sitio web: [www.judicialselection.us](http://www.judicialselection.us); véase igualmente Russel Wheeler, "Judicial Independence

En cuanto a los modelos de designación popular, hay tres sistemas: i) las elecciones partidistas,<sup>83</sup> ii) las elecciones no partidistas;<sup>84</sup> y iii) las elecciones de retención o *Missouri Plan*.<sup>85</sup>

Durante las elecciones populares, los candidatos llevan a cabo campañas electorales, lo que a menudo resulta problemático. En particular, su alto costo con frecuencia obliga a los candidatos a buscar dinero, solicitando contribuciones financieras a sus potenciales votantes. Los montos destinados a las campañas electorales han aumentado exponencialmente en las últimas dos décadas.<sup>86</sup>

Los jueces se eligen en casi todos los estados (47) por una duración determinada que varía de uno a quince años, aunque existen estados que lo hacen hasta el año de la jubilación o de manera vitalicia.<sup>87</sup> En la mayoría de los casos los jueces son reelegibles, lo que puede generar problemas de independencia, pues muchas veces, con miras a ser reelegidos, toman decisiones sesgadas que coadyuven a su reelección. De hecho, los estudios han demostrado que los jueces tienden a ser más severos en sus sentencias penales –incluida la imposición de la pena de muerte con mayor frecuencia– en el año anterior a su reelección, a fin de satisfacer las expectativas de la opinión pública.<sup>88</sup>

### 3. Los sistemas de designación de jueces en Latinoamérica

En Latinoamérica, en general, referirse a la materia es complejo y riesgoso, pues no es posible encapsular las particularidades de los sistemas judiciales en un marco de definición común. Sin embargo, creemos valioso hacer algunas consideraciones globales para luego enfocarnos en el caso del sistema de designación boliviano.

En América Latina, el ciclo democrático data de hace 30 años; esto implica que las instituciones democráticas, incluido el sistema judicial, son aún bastante jóvenes, en comparación con las tradiciones judiciales de los países analizados precedentemente; por ello, como dice Alberto Binder, “la debilidad del Poder Judicial ha sido –y lamentablemente continúa siendo– uno de los grandes problemas del sistema

---

in the United States of America”, en Seibert-Fohr, *op. cit.*

<sup>83</sup> Este sistema implica que los candidatos son elegidos por partidos políticos.

<sup>84</sup> Los candidatos no son elegidos por partidos políticos, pero eso no quita el hecho de que tengan afiliación política.

<sup>85</sup> También llamado el *Merit Plan*, combina los principios de elección y nominación, e implica tres fases: 1) establecimiento de una lista (comisión apartidista), 2) la autoridad política procede con la nominación, 3) el pueblo se pronuncia sobre la permanencia o no de la autoridad judicial.

<sup>86</sup> Wheeler, *op. cit.*, p. 52.

<sup>87</sup> [http://www.judicialselection.us/judicial\\_selection/methods/selection\\_of\\_judges.cfm?state](http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state).

<sup>88</sup> Tushnet, *op. cit.*, p. 145.

político latinoamericano”.<sup>89</sup> En consecuencia, las condiciones estructurales de debilidad de las organizaciones judiciales son complejas, entre otros factores, según Binder, por “la larga tradición inquisitorial de la legislación colonial, el fuerte compromiso que los distintos sistemas judiciales habían tenido con las peores épocas de violaciones masivas de los derechos humanos, las distintas formas de dictadura o gobiernos fraudulentos y finalmente el terrorismo de Estado”.<sup>90</sup>

### 3.1. Designación de jueces, carrera judicial y terminación del mandato

En Latinoamérica, el nombramiento de jueces que no se enmarcan en altas cortes corresponde a los tribunales supremos o a los consejos de la judicatura. Esto, como mencionan Pásara y Feoli, implica “un eslabonamiento: el poder político nombra a la corte suprema y esta nombra a los demás jueces; podría sostenerse que en este caso la corte suprema ejerce al efecto un poder delegado”.<sup>91</sup>

Sobre los consejos de la judicatura o magistratura, el profesor Eguiguren señala:

La creación de los consejos de la magistratura o de la judicatura, viene siendo un fenómeno muy difundido en diversos países de Latinoamérica. Lo cierto, sin embargo, es que tanto la ubicación de dichos consejos con relación al poder judicial como la composición y atribuciones que les corresponden, difieren en las diversas experiencias nacionales específicas, al punto que no pueda hablarse con propiedad de un único “modelo” en esta materia.<sup>92</sup>

El antecedente del fenómeno de los consejos de la judicatura es la creación, en España, Italia y Francia, de órganos similares, que tienen el rol de coadyuvar en la gestión propia de los órganos judiciales. La forma en que se designan estas autoridades es congresal (como en el caso del antiguo Consejo de la Judicatura de Bolivia) o corresponde a una participación de varios órganos del Estado, como en el caso peruano.

En América Latina se ha utilizado la idea predominante de consolidar sistemas de justicia técnicos, y por ello ha existido una ola de reformas procesales en los años noventa destinadas a reformular los sistemas procesales, principalmente

---

<sup>89</sup> Alberto Binder y Leonel Gonzales, *Gobierno judicial. Independencia y fortalecimiento del poder judicial en América Latina*, Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2018, p. 11.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>91</sup> Luis Pásara y Marco Feoli, “Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina”, *Justicia en las Américas*, blog de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), 2013.

<sup>92</sup> Francisco José Eguiguren, “El Consejo Nacional de la Magistratura”, *Revista Derecho y Sociedad*, núm. 16, 2011, p. 45.

los penales. Estas ideas han sido acompañadas en gran medida de la aspiración de consolidar escuelas de formación inicial de jueces, y sistemas de justicia en los que esté presente la carrera judicial; por ello, los países han adoptado un sistema similar al modelo francés en cuanto a los procesos de ingreso a las escuelas de jueces y a la carrera judicial, no obstante las particularidades que describimos a continuación.

## 3.2. Designación de las altas autoridades judiciales

### 3.2.1. *Nombramiento de altas autoridades judiciales por el presidente del Estado*

En Argentina, el presidente de la República tiene un rol central para el nombramiento de autoridades judiciales; así, el artículo 99.4 señala que es este quien nombra a los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado, por dos tercios. Asimismo, nombra a los jueces de los tribunales federales con base en una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado.

En Chile, conforme al artículo 78 de la Constitución, los ministros y los fiscales judiciales de la Corte Suprema son nombrados por el presidente de la República, con base en una nómina de cinco personas propuesta por la Corte Suprema con acuerdo del Senado.

En Brasil, los artículos 84, XIV y 101 de la Constitución determinan para el presidente de la República la atribución de nombrar, bajo aprobación del Senado, a ministros del Tribunal Federal.

En el caso de Panamá, el nombramiento es realizado por el Consejo de Gabinete (presidente, vicepresidente y ministros), bajo aprobación de la Asamblea Legislativa.<sup>93</sup>

### 3.2.2. *Elección de altas autoridades judiciales por el legislativo*

En México, conforme al artículo 96 de la Constitución, el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia le corresponde al Senado, con base en una terna propuesta por el presidente; sin embargo, en caso de renuencia del Senado, puede ser el presidente quien realice el nombramiento.

En Uruguay, conforme al artículo 236 de la Constitución, los miembros de la Suprema Corte de Justicia son designados por la Asamblea General, la cual ejerce el poder legislativo del Estado, conforme al artículo 83 de la Constitución; si no se cumple con el plazo de designación queda nombrado como miembro de la Suprema Corte de Justicia el miembro de los tribunales de apelaciones con mayor antigüedad en el cargo.

Otros países que aplican el sistema legislativo de designación son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

---

<sup>93</sup> Artículo 200.2 de la Constitución Política del Estado de Panamá.

### 3.2.3. *Designación de altas autoridades judiciales por otras entidades*

En los anteriores apartados vimos que existen países de la región en los que el legislativo y el ejecutivo son los que nombran a las autoridades judiciales; sin embargo, hay países en los que la facultad de nombramiento reside en otra instancia.

Colombia es el único país de la región que aplica un sistema de cooptación para la designación de autoridades judiciales; esto significa que es el propio Tribunal, a través de sus miembros actuales, el que hace los nuevos nombramientos. Al respecto, el artículo 231 de la Constitución señala que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado son los encargados de nombrar a sus magistrados con base en listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura; y conforme al artículo 173 de la Constitución, el Senado es el que nombra a los magistrados de la Corte Constitucional.

En Ecuador, los magistrados de la Corte Nacional de Justicia son nombrados por el Consejo de la Judicatura, conforme al artículo 181.3 de la Constitución, en concordancia con su artículo 183. Este Consejo de la Judicatura se define como el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial de Ecuador (Constitución, art. 178). Perú (Constitución, art. 154.1). y República Dominicana otorgan la atribución de proceder a la selección de altas autoridades judiciales a un Consejo de la Judicatura..

### 3.3. **Designación de jueces constitucionales en Latinoamérica**

En América Latina, los países que tienen tribunales o cortes constitucionales son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y República Dominicana.

En Chile, conforme al artículo 92 de la Constitución, los diez miembros del Tribunal Constitucional son nombrados de la siguiente manera: a) tres por el presidente de la República; b) cuatro elegidos por el Congreso Nacional, dos nombrados directamente por el Senado y dos propuestos por la Cámara de Diputados que deben ser aprobados por el Senado; c) tres nombrados por la Corte Suprema.<sup>94</sup>

En Colombia, conforme al artículo 239 de la Constitución, el Senado elige a los magistrados de la Corte Constitucional de ternas que le presenten el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.<sup>95</sup>

En el caso de Perú, conforme al artículo 201 de su Constitución, el nombramiento le corresponde al Congreso de la República por dos tercios del número legal de sus miembros.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Artículo 92 de la Constitución Política del Estado de Chile.

<sup>95</sup> Artículo 239 de la Constitución Política del Estado de Colombia.

<sup>96</sup> Artículo 201 de la Constitución Política del Estado de Perú.

En el caso de Ecuador, los miembros de la Corte Constitucional serán designados por una comisión calificadora conformada por dos representantes del Legislativo, dos del Ejecutivo y dos del Control Social.<sup>97</sup>

En Guatemala, los magistrados de la Corte de Constitucionalidad son nombrados, uno por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, uno por el Congreso de la República, uno por el presidente de la República, uno por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y, uno por la Asamblea del Colegio de Abogados.<sup>98</sup> En República Dominicana, la designación le corresponde al Consejo de la Magistratura.

## 4. La designación popular de jueces en Bolivia

### 4.1. Marco normativo

La Constitución Política del Estado de 2009 define en el Preámbulo el reto histórico de construir un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática. Dicho Estado se funda, entre otros, en el pluralismo jurídico. El artículo 9.1 de la Constitución establece como un fin del Estado constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.

Por su parte, el artículo 115.II de la Constitución proclama el derecho a la justicia plural pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

El artículo 178 de la Constitución establece que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto de los derechos. Constituyen garantías de la independencia judicial: 1) el desempeño de los jueces de acuerdo con la carrera judicial; 2) la autonomía presupuestaria de los órganos judiciales.

Conforme al artículo 179 de la Constitución, la administración de justicia en Bolivia está compuesta por el Tribunal Supremo de Justicia (máximo órgano de la justicia ordinaria, CPE, art. 181), los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; además, se reconoce a los tribunales especializados, como el Tribunal Agroambiental (compuesto por el Tribunal y jueces agroambientales), al Tribunal Constitucional Plurinacional y las salas constitucionales; también se reconoce al Consejo de la Magistratura y, finalmente, a la jurisdicción indígena originaria campesina.

<sup>97</sup> Artículo 434 de la Constitución Política del Estado de Ecuador.

<sup>98</sup> Artículo 269 de la Constitución Política del Estado de Guatemala.

En las altas cortes, la designación de autoridades se hace por voto popular: magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (Constitución, arts. 197 y 198), del Tribunal Constitucional Plurinacional (Constitución, arts. 197 y 198), del Tribunal Agroambiental (art. 188 de la Constitución) y de los consejeros del Consejo de la Magistratura (Constitución, art. 194).

Los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, conforme al artículo 182 de la Constitución, son elegidos mediante sufragio universal, con base en una preselección que hace la Asamblea Legislativa Plurinacional, por dos tercios de sus miembros presentes; el proceso electoral se lleva adelante por el Órgano Electoral.

En este proceso electoral existe una prohibición para los candidatos o terceras personas de realizar campaña electoral y de pertenecer a organizaciones políticas; en consecuencia, se asigna al Órgano Electoral la labor de difundir los méritos de los candidatos.

En el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional, se incorpora el criterio de plurinacionalidad en su elección, es decir que debe existir participación de representantes del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.

## 4.2. Discusión

Hasta este momento se han realizado dos procesos electorales democráticos de altas autoridades judiciales en Bolivia, en 2011 y 2017; existe unanimidad en que el resultado de ambos procesos de elección no ha logrado resolver los grandes problemas de la justicia boliviana (retardación, corrupción, falta de certidumbre jurídica, etc.).

Por esta razón, en 2016 se realizó una Cumbre de Justicia que, entre otros aspectos, debatió sobre el proceso de elección de altas autoridades judiciales y decidió lo siguiente: “El voto popular como modalidad de elección de magistrados del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional es asumido por una mayoría del pueblo boliviano como una conquista social, el voto popular garantiza la independencia del Órgano Judicial, cuya preselección debe ser mejorada por la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

De una lectura sistemática de las normas constitucionales y legales referidas al Órgano Judicial boliviano es difícil identificar al sistema judicial con uno de los modelos de judicatura presentados. Por una parte, la Constitución hace referencia a la carrera judicial (CPE, art. 178), elemento característico del modelo burocrático; sin embargo, por otra, para ser elegido magistrado de una alta corte no es necesario ser parte de esta estructura de carrera judicial, con lo cual, tal como sucede en el modelo profesional, personas ajenas al Poder Judicial pueden postular para ser magistrados.

De manera novedosa en relación con los países analizados precedentemente, en Bolivia se establece un modelo por el cual todas las altas autoridades judiciales son elegidas por votación democrática. A primera vista sería legítimo preguntarnos si estamos ante un auténtico modelo alternativo de organización judicial que podríamos llamar democrático-plural, considerando que otro rasgo particular es la composición plural de las altas cortes; sin embargo, ni la Constitución ni las leyes

relativas al Órgano Judicial en Bolivia desarrollaron, en relación con el paradigma democrático en la justicia, otros criterios que cimienten un auténtico modelo de organización judicial.

En efecto, en ningún país del mundo, todas las altas autoridades judiciales se eligen por voto popular, y eso muestra que el modelo boliviano es único; en los países en que existen elecciones populares de autoridades judiciales (Estados Unidos, Suiza y Japón), la elección popular se aplica de manera mucho más restringida, a casos particulares, y convive con otros sistemas de designación.

El problema principal del sistema de designación popular en Bolivia es que no fue debidamente estructurado con los otros componentes del sistema judicial, como la designación de jueces de instancia, el control disciplinario de las autoridades judiciales, la evaluación y promoción de jueces, entre otros; en efecto, no hubo el mismo espíritu creativo en relación con otros aspectos que son de suma relevancia para la consolidación de un sistema judicial. Desde nuestra perspectiva, sobre estos otros aspectos se mantuvieron criterios que estaban presentes en el anterior sistema constitucional boliviano de 1994 y sus leyes de desarrollo.

De hecho, entre muchos otros aspectos, resulta cuestionable, por ejemplo, que una autoridad judicial elegida democráticamente pueda ser sometida al control disciplinario del parlamento, o que pueda someterse a la competencia del Ministerio Público o de jueces de instancia ordinarios no elegidos por voto popular.

Estos aspectos, entre otros, no han sido abordados en la Constitución boliviana de manera coherente con el planteamiento de la elección popular, ni tampoco en leyes especiales de desarrollo, como la ley del órgano judicial. La Constitución plantea que la carrera judicial, conjuntamente con la autonomía presupuestaria, son las garantías de la independencia judicial (Constitución, art. 178.II.1).

Si la garantía de independencia judicial radica en la carrera judicial, ¿por qué las altas autoridades judiciales se deben elegir por voto popular?; parece difícil tener un sistema judicial cuya garantía de independencia radique en la carrera judicial, en el cual la autoridad no podrá llegar a ser una alta autoridad de la judicatura, en el marco de la propia carrera judicial, y cuya nominación dependa de instancias exteriores (voto popular).

En la eventualidad de que una autoridad de carrera judicial llegue a ganar una elección popular y asuma el cargo de magistrado, su permanencia en el cargo será de seis años sin posibilidad de reelección (Ley del órgano judicial, art. 35).

Esto significa que para ingresar como magistrado, la autoridad judicial debe someterse a un proceso electoral, que si bien no tiene una fase de “campaña electoral”, la cual está prohibida (Ley 026, art. 82, modificada por las Leyes 929 y 960), genera para el candidato la necesidad de hacer conocer sus ideas y de renunciar al cargo público que se encuentre ejerciendo (Constitución, art. 238.3). Es decir, implica ciertos sacrificios que pueden tener un impacto económico para el candidato, el cual luego puede ser elegido por un periodo no renovable de seis años, como máxima autoridad judicial.

Esto, a nuestro entender, genera los siguientes problemas: 1) la autoridad judicial llega al máximo nivel de la administración judicial sin que la carrera judicial haya sido una precondition; 2) el candidato tiene que realizar sacrificios económicos para una permanencia corta en la máxima función judicial; 3) no existe posibilidad de reelección en la alta función judicial, y, por tanto, su paso por esta es efímero.

Estos aspectos, desde nuestra óptica, generan el problema central de que quien llega a ser máxima autoridad judicial en Bolivia sabe que tendrá un periodo muy corto de funciones, no proviene de una estructura de carrera judicial, y sabe que probablemente ese periodo de seis años sea su única posibilidad de ejercer la judicatura. Lo que, en efecto, puede significar que no exista un nivel muy alto de arraigo, compromiso o conocimiento de la función judicial.

Creemos, por ello, que al modelo de elección popular boliviano le hace falta una carta de navegación articulada con mayores niveles de coherencia institucional; es difícil entender si se busca favorecer el principio democrático o el de carrera judicial, o si se busca compatibilizar ambos, no obstante que para ello debería existir un planteamiento de compatibilización claro.

El sistema popular de elección de jueces en los periodos 2011 y 2017 ha sido criticado. Se ha señalado que se debería establecer una diferenciación entre postulación y designación, esto es que los aspirantes deban pasar por una fase técnica de evaluación y calificación de sus antecedentes y calidades, a cargo de una instancia autónoma y plural.<sup>99</sup> También se ha cuestionado cómo se ha venido manejando el proceso, previendo que el resultado de las elecciones no contribuirá a solucionar la crisis del sistema judicial, ni siquiera a mejorarla.<sup>100</sup>

Aunque las generalizaciones son siempre injustas, y creemos que en ambos procesos electorales los resultados generaron luces y sombras, nuestros cuestionamientos apuntan a una reflexión orgánica necesaria de la estructura judicial.

Para nosotros, el problema va más allá de cómo se ha desarrollado el proceso de elección popular, y va a la cuestión del tipo de magistratura que deberíamos constituir en Bolivia. En ese contexto, parece necesario hacer una revisión funcional del rol que ejerce cada una de las instituciones del órgano judicial y pensar en dos cosas: primero, qué clase de autoridades deben llegar a cada una de estas instituciones; y, segundo, cómo enfrentar los desafíos planteados por la Constitución.

El mecanismo de nombramiento judicial, es decir, la vía para acceder al cargo, tiene consecuencias respecto del tipo de candidatos que aceptan postular y, por ende, tiene una implicación directa en el tipo de autoridades judiciales que luego son elegidas.

Independientemente del modelo de judicatura por el que se opte en Bolivia, creemos que existe un consenso en los distintos modelos de magistratura, sobre el rol

<sup>99</sup> Fundación para el Debido Proceso, "Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?"; Washington, DPLF, 2018.

<sup>100</sup> José A. Rivera, *Elecciones judiciales y reelección presidencial*, La Paz, Fundación Vicente Pazos Kanki, 2017, p. 30.

central que pueden jugar en los sistemas judiciales los consejos de la magistratura o las comisiones independientes u otras organizaciones equivalente que coadyuvan con el proceso de selección, evaluación y fiscalización de autoridades judiciales. Creemos que un actor clave para repensar el modelo de judicatura en Bolivia es el Consejo de la Magistratura.

Otro aspecto que es relevante definir es la relación entre la justicia constitucional, la justicia ordinaria y la justicia indígena originaria campesina, pero ese asunto merecería otro ensayo. No obstante, en términos de la designación de autoridades, se debe al menos señalar que el hecho de que la justicia constitucional pueda terminar inmiscuyéndose en todas las áreas del derecho, e incluso, asumir jurisprudencia especializada en otras materias del derecho, debe llevar a reflexionar si esa práctica es ideal o no, y, si es así, qué tipo de autoridades deberían conformar este tribunal.

## Conclusiones

La noción de modelos de magistratura mencionados en el acápite segundo de este trabajo se utiliza para explorar la posibilidad de construir escenarios “ideales” sobre la organización judicial, incluyendo la forma en que se designan las autoridades judiciales. No obstante, cuando estos modelos aterrizan en sistemas concretos existe una tendencia creciente a consolidar modelos cuasihíbridos como en Estados Unidos y Suiza.

Esto no resta la importancia que tiene pensar en los sistemas judiciales de manera general y abstracta, como estructuras coherentes e interconectadas y no como un cúmulo de normas aisladas que se refieren a la judicatura.

En Bolivia es difícil identificar la aspiración orgánica del constituyente con el dibujo normativo del sistema judicial; esto pone en evidencia que el hecho de que el sistema de elección popular carezca de una identidad de magistratura clara puede ser uno de los grandes problemas por resolver si se quiere realmente encontrar soluciones a la crisis de la justicia boliviana.

La Constitución de Bolivia proclama la carrera judicial como elemento central de la independencia judicial, al mismo tiempo que establece que las altas autoridades judiciales son elegidas por votación democrática por el pueblo, situación que a nuestro entender implica lo siguiente:

1. Un juez de carrera no puede aspirar a ser alta autoridad de justicia únicamente con los méritos de su carrera como autoridad judicial; está obligado a pasar por una fase democrática; esto parece ser contradictorio, ya que el constituyente o el legislador deberían definir si la garantía de la independencia radica en la carrera judicial o en la elección democrática de autoridades o en ambas; pero para ello se debe diseñar un modelo institucional complementario.

2. Las altas autoridades judiciales en Bolivia no pueden ser reelegidas en el sistema judicial actual, y tienen un periodo corto de funciones de seis años. Al respecto, creemos legítimo plantear algunas cuestiones: ¿Qué funciones debería ejercer una exmáxima autoridad judicial al terminar su mandato? ¿Cómo atraer a los mejores profesionales si estos están obligados a renunciar a las funciones que desempeñaban con anterioridad y luego tienen un periodo corto de funciones?

Un componente que consideramos esencial en un sistema constitucional de derecho es trascender la voluntad política coyuntural o circunstancial; para ello, como se vio en el derecho comparado, no existe una receta única ni país en el mundo donde el ejercicio del poder no implique la existencia de tensiones entre los órganos de poder del Estado. Las doctrinas constitucionales sobre modelos de magistratura son construcciones teóricas que plantean modelos de administración de justicia para que esta funcione lo mejor posible.

Más allá de las críticas o reflexiones políticas que se puedan hacer sobre el sistema de elección popular de jueces en Bolivia, creemos que es importante repensar el sistema judicial boliviano en términos de crear un modelo de magistratura coherente, que cuente con una carta de navegación sin antinomias ni inconsistencias.

Si en Bolivia se quiere una magistratura basada en la carrera judicial (conforme al art. 178.II.2 de la Constitución), modelo burocrático continental, deberían al menos cambiar cuatro cosas: 1) el Consejo de la Magistratura debería estar conformado en su mayoría por jueces con mucha experiencia, elegidos interinstitucionalmente, por el Parlamento (para darles cierta legitimidad democrática), por tribunales, colegios de abogados, la academia, entre otros; 2) debería existir un sistema de ingreso único a la judicatura, conformado por un curso inicial obligatorio que sea el producto de un minucioso sistema de selección mediante exámenes a los candidatos habilitados; 3) más allá del sistema de elección de las autoridades judiciales, debería existir un criterio de calificación indispensable que es el de los años de ejercicio efectivo de una autoridad en la carrera judicial; 4) el periodo de funciones de la autoridad judicial debería incrementarse al menos en 12 años, o hasta la edad de jubilación.

Si se pretende configurar un verdadero modelo alternativo, denominado democrático-plural, deberían plantearse al menos los siguientes cambios: 1) los jueces “inferiores” deberían también ser nombrados por voto popular; 2) el Consejo de la Magistratura debería hacer un seguimiento permanente a los méritos de las autoridades judiciales, y hacer evaluaciones constantes de su desempeño;<sup>101</sup> 3) la

---

<sup>101</sup> Podrían, por ejemplo, tener programas para –sin interferir en la independencia de jueces y respetando su margen de apreciación– crear bases de datos sobre criterios objetivos, tales como: i) plazo promedio en que se dictan las sentencias, ii) cantidad de sentencias emitidas por gestión, iii) cantidad de sentencias que han sido revocadas en apelación o que han prevalecido hasta casación, iv) sentencias emitidas que han llegado a persuadir al Tribunal Supremo a determinar una línea jurisprudencial.

preselección de candidatos debería realizarse por el Consejo de la Magistratura, el cual debería establecer las listas de candidatos para el órgano electoral; 4) el Consejo de la Magistratura debería ser el único órgano no nombrado por voto popular, puesto que debería estar conformado por distintos actores relevantes de la justicia boliviana, buscando que sus integrantes reflejen gran experiencia en la judicatura, que representen distintos sectores de la sociedad y que garanticen una evaluación de méritos rigurosa.

En síntesis, en la definición de un modelo de magistratura (profesional, burocrático o democrático), hay que dar vida, de la mejor manera posible y de forma coherente, a los principios constitucionales de independencia, imparcialidad, pluralismo y carrera judicial, entre otros (CPE, art. 178). La idea de la redefinición del modelo debe permitir una institucionalidad suficiente y relevante, a través de mecanismos normativos apropiados en los cuales se pueda establecer en el sistema judicial boliviano qué rol ejerce cada uno de los actores involucrados, cómo debe ser elegido, quién debería llegar a ser juez y quién debería llegar a ser magistrado de las altas cortes, por cuánto tiempo debería ser elegido, qué condiciones profesionales se debe otorgar a una autoridad para garantizar que sea alguien que tenga una moral intachable y que no se encuentre dispuesto a negociar sus principios, a quién debe rendir cuentas, y quién debería tener la facultad de juzgarlo, entre otros muchos aspectos.

No se pretende desconocer las dificultades por las que atraviesa el sistema legal boliviano, pero, como dijo el famoso juez Marshall en una conferencia de prensa en el momento de su retiro en 1991, él “hizo lo que pudo con lo que tenía”, y con eso logró hacer grandes aportes al sistema legal de su país.<sup>102</sup>

## Bibliografía

- BINDER, Alberto y Leonel GONZALES, *Gobierno judicial. Independencia y fortalecimiento del poder judicial en America Latina*, Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2018.
- BORCHI, Marco, “La mainmise des partis politiques sur l'élection des juges”, en Eva Maria BELSER y Bernhard WALDMANN (eds.), *Mehr oder weniger Staat, Festschrift für Peter Hänni zum 65 Geburtstag*, Bern, Stämpfli Verlag, 2015.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Diritto costituzionale comparato*, 6ª. ed., vol. I, Cedam, Padova, 2004.
- DEYSINE, Anne, *La Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique: droit, politique et démocratie*, Paris, Dalloz, 2015.

---

<sup>102</sup> Mark Tushnet, *Making Constitutional Law*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 194.

- DRAGO, Roland, “Droit comparé”, en *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003.
- EGUIGUREN, Francisco José, *El Consejo Nacional de la Magistratura*, *Revista Derecho y Sociedad*, núm. 16, 2011.
- GARAPON, Antoine y Harold EPINEUSE, “Judicial Independence in France”, en Anja SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012.
- GEE, Graham, “The Persistent Politics of Judicial Selection: A Comparative Analysis”, en Anja SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012.
- GUARNIERI, Carlo y Patrizia PEDERZOLI, *La puissance de juger. Pouvoir judiciaire et démocratie*, Paris, Michalon, 1996.
- JACKSON, Vicky, “Judicial independence: structure, contexte, attitude”, en Anja SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012, pp. 19-86.
- KIENER, Regina, “Judicial Independence in Switzerland”, en Anja SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012.
- MAHON, Pascal y Anne BENOIT, *Droit constitutionnel des Etats Unis d’Amérique*, Bâle/Neuchâtel, Helbing Lichtenhahn, 2011.
- MAHON, Pascal y Roxane SCHALLER, “Le système de réélection des juges: évidence démocratique ou épée de Damoclès?”, *Justice – Justiz – Giustizia*, núm. 1, 2013.
- MALLESON, Kate, “Appointment, discipline and removal of judges: fundamental reform in the United Kingdom”, en Lee HOONG P. (ed.), *Judiciaries in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- MUIR-WATT, Horatia, “La fonction subversive du droit comparé”, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 52, núm. 3, 2000, pp. 503 a 527.
- PÁSARA, Luis y Marco FEOLI, “Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina”, *Justicia en las Américas*, blog de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), 2013. Disponible en: <https://dplfblog.files.wordpress.com/2013/11/pc3a1sara-y-feoli-prevalece-la-seleccc3b3n-polc3adtica.pdf>
- PERROT, Roger, Bernard BEIGNIER y Lionel MINIATO, *Institutions judiciaires*, 16ª. ed., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.
- PONTHOREAU, Claire, “Cultures constitutionnelles et comparaison en droit constitutionnel”, en Slobodan MILACIC et al., *Démocratie et liberté: tension, dialogue, confrontation – Mélanges en l’honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- RIVERA, José A., *Elecciones judiciales y reelección presidencial*, La Paz, Fundación Vicente Pazos Kanki, 2017.
- RUSO, Alfio, “Des juges tirés au sort : réalité ou illusion démocratique?”, *Justice – Justiz – Giustizia*, núm. 2, 2019.

- \_\_\_\_\_, “La désignation des juges en France et en Suisse: deux mondes différents?”, en Rashid BAHAR y Thomas KADNER (eds.), *Le droit comparé et le droit suisse*, Genève/Zurich, Schulthess, 2018.
- SEIBERT-FOHR, Anja (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012.
- \_\_\_\_\_, “Judicial Independence in Germany”, en Anja, SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012.
- \_\_\_\_\_, “The Normativity of an Evolving Transnational Principle”, en Anja SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012.
- SHETREET, Shimon, “Judicial Independence, Liberty, Democracy and International Economy”, en Shimon SHETREET (ed.), *The Culture of Judicial Independence: rule of law and world peace*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2014.
- TUSHNET, Mark, *Making constitutional Law*, New York, Oxford University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_, “Judicial selection, removal and discipline in the United States”, en Lee HOONG P. (ed.), *Judiciaries in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- VOLCANSEK, Mary L., “Judicial Elections and American Exceptionalism: A comparative Perspective”, *DePaul L. Review*, núm. 60, 2011.
- WHEELER, Russel, “Judicial Independence in the United States of America”, en Anja SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012.
- ZAPPELLI, Pierre, “Le juge et le politique, en particulier la question de l’élection”, en Marianne HEER (ed.), *Der Richter und sein Bild: wie sehen wir uns – wie werden wir gesehen?*, Bern, Stämpfli, 2008.
- ZOLLER, Elisabeth, “Le droit des Etats-Unis”, *Que Sais-je?*, Paris, PUF, 2001.