

EXPOSICION DE MOTIVOS

LEY DE CONVOCATORIA A REFERENDO CONSTITUCIONAL APROBATORIO DE REFORMA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

I. Antecedentes. –

Desde el primer proyecto de Constitución (1826), los magistrados y jueces fueron designados por el Poder Legislativo. En posteriores Constituciones también fueron designados por el Poder Ejecutivo. En algunas Constituciones (1871), el Congreso Nacional designaba vocales de las cortes de distrito de propuestas de las municipalidades.

En la generalidad de Constituciones abrogadas (incluida sus reformas), los magistrados han sido designados por el Congreso Nacional hasta la reforma del año 2004. Los vocales de las Cortes de Justicia eran designados por la Corte Suprema de Justicia. Los jueces y funcionarios judiciales por las Cortes de Distrito de ternas del Consejo de la Judicatura.

Las reformas constitucionales de 1994 y 2004 crearon el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el Defensor del Pueblo. La Ley Nº 1715 INRA, el año 1996 creó el Tribunal Agrario Nacional para administrar la justicia agraria (hoy Tribunal Agroambiental creado por la CPE).

La Constitución de 2009, definió la elección mediante sufragio universal de los magistrados miembros del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura y Tribunal Agroambiental, siendo su mandato de 6 años. Como la última elección de Magistrados fue en diciembre de 2017, las mencionadas autoridades electas concluyen su periodo de funciones en diciembre de 2023.

Posteriormente se han aprobado leyes dispersas: Ley Nº 1104 del 18 septiembre 2018, de creación de salas constitucionales cuya designación: El Consejo de la Magistratura elevará listas ante las Salas Plenas del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Constitucional Plurinacional, para la designación de manera conjunta de las y los vocales de las Salas Constitucionales.

Finalmente, la Ley Nº 1173 del 03 mayo 2019, que estableció atribuciones al Consejo de la Magistratura y al Tribunal Supremo de Justicia y no han dado resultados en cuanto al funcionamiento transparente y efectivo de la administración de justicia.

II. Justificación. –

El sistema judicial estatal, que comprende a la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción constitucional y la agroambiental, se encuentra sumido en una profunda crisis. Si bien se la venía arrastrando desde hace varias décadas, en los últimos años ha llegado a una crisis extrema estructural, pues al presente no cumple con las funciones trascendentales que debe cumplir. No garantiza seguridad jurídica, ni resguarda el Estado Constitucional de Derecho, y mucho menos garantiza un control eficaz y eficiente sobre el ejercicio del poder público.

Tampoco pacífica a la sociedad porque no efectúa una protección oportuna, eficaz e inmediata a los derechos humanos cuando son vulnerados, ni garantiza un acceso oportuno, en igualdad de oportunidades, a los servicios judiciales a todos los ciudadanos. Esta crisis ha generado la pérdida total de credibilidad y confianza de la ciudadanía con respecto al Órgano Judicial.

Esta crisis tiene muchas causas y factores. Entre las más importantes están las causas de orden económico, luego las causas de orden institucional y las de orden legislativo. También hay causas de formación del ejercicio profesional e injerencia en la labor de jueces y magistrados, menoscabando su independencia y objetividad.

En la reforma constitucional del año 2009, no se entendió la crisis del sistema judicial de manera sistémica y por tanto, se introdujeron reformas parciales y equivocadas. Por ello, varios expertos en

el tema y ex magistrados del Tribunal Constitucional consideraron un lamentable error que los jueces y magistrados de los máximos Tribunales de justicia en Bolivia sean electos por voto popular en las circunstancias previstas en la Constitución, pues no era razonable elegir por voto a quienes previamente habían sido seleccionados por otro órgano, cual es la Asamblea Legislativa Plurinacional, imposibilitando que el ciudadano pueda escoger libremente a sus representantes. Pues elegir por sufragio no es ratificar lo que un órgano realice. El sufragio universal es libre no es ratificatorio.

En su momento, se argumentó que con la elección popular se daría legitimidad democrática directa a los jueces y magistrados. Pero como se ha visto, al final los ciudadanos no eligen, sino que votan para aprobar una decisión política tomada en el Órgano Legislativo, pues por 2/3 de votos, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) preselecciona a los candidatos. Esa selección de candidatos no se realiza sobre la base de una comprobación pública y transparente de la idoneidad y probidad de los postulantes, siendo necesario contrarrestar aquello, haciendo prevalecer la meritocracia e independencia del Órgano Judicial y Justicia Constitucional, así como también del Ministerio Público en su noble función de la defensa de la sociedad y rol de dirección de la acción penal pública, como componente de la administración de justicia.

Prueba de la falta de legitimidad y rechazo al proceso de preselección de candidatos antes expuesto, es el alto índice de abstencionismo y escaso porcentaje de votos válidos obtenidos en los procesos electorarios realizados en los últimos años, cuyos resultados están por debajo del 51% de la votación total a nivel nacional. No obstante, esta irrefutable falta de legitimidad y respaldo ciudadano, los candidatos acceden al cargo público, bastando para ello la obtención de simple mayoría de votos, por previsión constitucional.

Por ende, la modalidad de elección adoptada en la CPE ha resultado absolutamente errónea, siendo menester adoptar medidas inmediatas y urgentes que reviertan esta situación, e implementar un previo concurso de méritos y capacidad profesional de las y los postulantes, calificados con criterios objetivos parte de instituciones de la sociedad civil y académicas del país, considerando su destacada trayectoria, que no tengan vínculos político-partidarios, cuenten con experiencia acreditada y conocida por la población; pudiendo participar de este proceso de evaluación, organismos internacionales, en calidad de observadores.

Dicho concurso debe concluir con la presentación de ternas de los postulantes que hubieran obtenido las más altas calificaciones, a partir de las cuales la Asamblea Legislativa Plurinacional pueda elegir por votación de 2/3 del total de miembros presentes, a los Magistrados del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional y Fiscal General del Estado. Proceso que deberá replicarse por analogía, en la elección de vocales, jueces de partido e instrucción de los Tribunales Departamentales de justicia y Fiscales Departamentales, por votación de 2/3 de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Departamental, previo convocatoria pública y concurso de méritos.

III. Marco constitucional y legal aplicable. –

La Reforma judicial y del Ministerio Público, se sustenta en el modelo del Estado plurinacional descentralizado y con autonomías, consagrado en el Artículo 1 de la CPE, así como en la soberanía que reside en el pueblo boliviano por mandato del artículo 7 de la misma Constitución, quien podrá ejercerla de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; la cual es inalienable e imprescriptible.

De otra parte, se funda en el sistema de gobierno contemplado en el Artículo 11 de la Ley Fundamental, el cual comprende la forma democrática participativa, representativa y comunitaria. Particularmente, la democracia directa y participativa, se ejerce por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa; teniendo las asambleas y cabildos carácter deliberativo conforme a Ley.

Para ello, la Norma Constitucional garantiza el ejercicio de derechos políticos en su Artículo 26, en virtud de los cuales la ciudadanía tiene derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. Este derecho a la participación comprende, el sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente; que se ejercerá a partir de los 18 años cumplidos.

De otra, parte el artículo 241 de la CPE, reconoce que el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas, así como control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado y a la calidad de servicios públicos. Detalla el artículo 242 de la misma normativa, el alcance de la participación y control social, previendo en sus numerales 9) y 10), colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan, así como apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos que correspondan.

Ahora bien, la justicia como servicio fundamental se encuentra regulada por el Artículo 178 del Texto Constitucional, el cual declara que: *“I. 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 a los derechos. (...)”*

Prosigue, el artículo 179 de la Carta Magna, estipulando que la función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por: el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces. El Consejo de la Magistratura forma parte del Órgano Judicial. Mientras que la jurisdicción agroambiental se ejerce por el Tribunal y jueces agroambientales; y la jurisdicción indígena originaria campesina, por sus propias autoridades de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. También reconoce que existen jurisdicciones especializadas reguladas por la ley. Finalmente, declara que la justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

La Constitución establece en sus **artículos 182, 188, 194 y 198** que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional se eligen mediante sufragio universal. El orden constitucional nos indica el camino de la reforma parcial, cuyo procedimiento se explicará más adelante. Dicha reforma alcanzaría a las atribuciones que posee cada tribunal en la Constitución, y con relación al Consejo de la Magistratura en la elección de miembros de los tribunales departamentales de justicia y los jueces de partido e instrucción definidos por el **artículo 195 numeral 7 y 8 de la CPE**, contemplando la descentralización administrativa y proceso de elección.

Para ello, las Asambleas Departamentales deberán elegir ternas por 2/3 de votos de sus miembros presentes, para conformar los vocales y jueces de los Tribunales Departamentales de Justicia previo concurso de méritos y calificación de capacidad profesional por parte de instituciones de la sociedad civil y académicas de cada Departamento. Estas ternas deberán luego ser presentadas al Tribunal Supremo de Justicia para la designación de los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia. Debiendo modificarse el **artículo 184 de nuestra Carta Magna**.

En consecuencia, la reforma parcial debe considerar, específicamente el **Título III del texto constitucional** e incluir la reforma del **Ministerio Público** establecidos en los **artículos 225 al 227 CPE**, vinculándolos a la Ley Nº 260 Orgánica del Ministerio Público. Dicha Ley debe ser reformada por 2/3 de votos de los miembros presentes de la Asamblea y establecer los principios de meritocracia y excluir los vínculos políticos del Fiscal General y Departamental.

La descentralización de los Fiscales Departamentales constituye la complementación de las reformas, quienes deben ser elegidos por 2/3 de votos de los miembros presentes de las Asambleas Departamentales, en forma análoga a la propuesta para magistrados del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional, esto es, previa convocatoria pública y calificación de capacidad de méritos a través

de concurso público por parte de instituciones de la sociedad civil y académicas de cada Departamento.

Todo lo anterior debe tener como presupuesto la primacía y jerarquía constitucional, prevista en el Artículo 410 de la propia Constitución, que en su párrafo II, la consagra como la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y como tal, goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. A su vez que, establece que el bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el País. Luego, por su naturaleza rígida y contenido pactado, deberá observar el procedimiento de reforma estipulado en el artículo 411 de la misma Constitución, que a continuación se detalla.

IV. Procedimiento de reforma parcial. –

De acuerdo al Artículo 411 de la Constitución Política del Estado, el procedimiento de reforma a su texto puede ser parcial o total. Siendo objeto de la presente ley convocar a referendo aprobatorio para reformar parcialmente la Norma Constitucional, debe considerarse que acorde al párrafo II del mentado articulado, el procedimiento de reforma parcial procede cuando la modificación al texto constitucional no afecte a las bases fundamentales del Estado, derechos, deberes y garantías, a la primacía o reforma de la CPE por ser objeto de la reforma total. Bajo este entendido, la reforma parcial procede en los siguientes casos:

- Cuando se refieran a los estados excepcionales (arts. 137 a 140 CPE).
- Cuando se pretenda modificar algún articulado de la Primera Parte: Título V: Nacionalidad y ciudadanía (arts. 141 a 144 CPE).
- Cuando afecta algunos preceptos de la Segunda Parte: Estructura y organización funcional del Estado; Tercera Parte: Estructura y organización territorial del Estado; Cuarta Parte: Estructura y organización económica del Estado (arts. 145 a 409 CPE).

La competencia corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional en cuanto al proyecto de convocatoria a referéndum constitucional, así como de ley de reforma parcial a la Constitución. La iniciativa puede darse bajo dos vertientes:

- Por iniciativa popular con un porcentaje de 20% de los inscritos en el padrón electoral y 15% del padrón electoral departamental (art. 23 conc. art. 16-II de la Ley Nº 026 del Régimen Electoral)
- Por la Asamblea Legislativa Plurinacional, dicha decisión debe contar la Ley de Reforma Constitucional con un quórum de dos tercios (2/3) del total de sus miembros presentes.

No obstante que, la Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio y Reforma Parcial a la CPE corresponde a la ALP, cabe aclarar que el Órgano Ejecutivo cuenta con iniciativa legislativa para impulsar el anteproyecto a través del Ministerio de Justicia y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas por la asignación de recursos que conlleva la posterior realización de un referéndum aprobatorio, así como por la competencia exclusiva sobre administración de justicia, prevista en el artículo 298, párrafo II, núm. 24, concordante con el artículo 162 numeral 3 de la Ley Fundamental.

Por todo lo precedentemente expuesto, se recomienda aprobar la Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público, a objeto de que el pueblo boliviano soberano pueda democráticamente participar en urnas y decidir pronunciándose sobre cada una de las preguntas materia de referendo.

LEY N° ...
LEY DE ... DE ... DE 2021

LUIS ALBERTO ARCE CATAORA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Por cuanto, la Asamblea Legislativa Plurinacional, ha sancionado la siguiente Ley:
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL,

DECRETA:

**LEY DE CONVOCATORIA A REFERENDO CONSTITUCIONAL APROBATORIO DE
REFORMA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Artículo 1°.- (Objeto) La presente Ley tiene por objeto convocar a Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público, de conformidad a lo establecido por el Artículo 411.II de la Constitución Política del Estado y el Artículo 23 de la Ley N° 026 de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral.

Artículo 2°.- (Convocatoria) Se convoca a Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público en circunscripción nacional, para que el pueblo boliviano mediante la democracia directa y participativa y en ejercicio de su poder soberano, apruebe o rechace la reforma de los artículos **182, 184, 188, 194, 195, 198, 226 y 227** de la Constitución Política del Estado.

Artículo 3°.- (Fecha de realización) El Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público se realizará el día domingo de Agosto de 2022.

Artículo 4°.- (Pregunta) Las preguntas a realizarse en el Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público serán las siguientes:

"1. ¿Está usted de acuerdo con la reforma de los artículos 182, 188, 194, 198, 226 y 227 de la Constitución Política del Estado para realizar la reforma del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional y Ministerio Público, de manera que los magistrados y Fiscal General del Estado sean elegidos por 2/3 del total de la Asamblea Legislativa Plurinacional, previo concurso de méritos y capacidad profesional calificada por las instituciones de la sociedad civil y académicas del País?" -Por mandato del soberano en el presente referéndum, la aprobación de las leyes por dos tercios de total de la asamblea para la reforma del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional y del Ministerio Público será incluida en el texto constitucional. SI NO.

2. ¿Usted está de acuerdo con la reforma de los artículos 184 y 195 de la Constitución Política del Estado, para que los vocales y jueces de partido e instrucción de los Tribunales Departamentales de Justicia, sean elegidos por las Asambleas Legislativas Departamentales por 2/3 de votos de sus miembros presentes, previo concurso de méritos y capacidad profesional, calificada por parte de instituciones de la sociedad civil y académicas de cada Departamento? -Estas ternas deberán luego ser presentadas al Tribunal Supremo de Justicia para la designación de los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia. SI NO.

3. ¿Usted está de acuerdo con la reforma de los artículos 226 y 227 de la Constitución Política del Estado, para que los Fiscales Departamentales sean elegidos por las Asambleas Legislativas Departamentales por 2/3 de votos de sus miembros presentes, previo concurso de méritos y calificación de capacidad profesional, por parte de instituciones de la sociedad civil y académicas de cada Departamento? -Esta reforma incluye la descentralización administrativa de las Fiscalías Departamentales. SI NO.

Artículo 5°. - **(Presupuesto)** El Órgano Ejecutivo asignará los recursos económicos necesarios del Tesoro General del Estado para la realización del Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público.

Artículo 6°. - **(Organización)** La organización del Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público estará a cargo del Órgano Electoral Plurinacional siguiendo las normas establecidas por la Ley N° 026 de 30 de junio de 2010, de Régimen Electoral.

Artículo 7°. - **(Derecho al voto en el exterior)** De conformidad al Artículo 199 de la Ley N° 026 de 30 de junio de 2010, de Régimen Electoral, las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior participarán en el Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público.

Disposiciones Finales

Disposición Final Primera. - Para el Referendo Constitucional Aprobatorio de Reforma Judicial y del Ministerio Público del día domingo ... de Agosto de 2022, se aplicarán las siguientes previsiones además de las establecidas en la Ley N° 026 del Régimen Electoral:

1. La campaña y propaganda electoral reguladas por el inciso b) del Artículo 21 y el inciso b) del Artículo 115 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral, podrán ser realizadas por las organizaciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sin que sea necesario su registro ante el Tribunal Electoral competente. En el caso de las organizaciones registradas, tendrán acceso a la propaganda electoral gratuita, conforme a Reglamento.
2. Los periodos de propaganda regulados por el Artículo 116 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral, podrán ser adecuados por el Tribunal Supremo Electoral en función a su Calendario Electoral.
3. Los tiempos y espacios máximos de propaganda electoral en cada medio de comunicación establecidos en el artículo 118 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral, serán aplicados a cada una de las opciones en consulta en el Referendo. El Tribunal Supremo Electoral establecerá los mecanismos necesarios para garantizar igualdad en la difusión de propaganda pagada.

Disposición Final Segunda. - Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley.