

ASISTENCIA TÉCNICA

Criterios para la evaluación de méritos de las personas candidatas para los Altos Tribunales y el Consejo de la Magistratura que conforman el Órgano Judicial del Estado Plurinacional de Bolivia

ÍNDICE

| | | |
|------|---|----|
| I. | Antecedentes de la cooperación técnica..... | 2 |
| II. | Mandato de cooperación de la CIDH..... | 3 |
| III. | Objeto y metodología..... | 3 |
| IV. | Desafíos estructurales del sistema de justicia que condicionan el proceso de selección de autoridades..... | 4 |
| V. | Proceso institucional de selección judicial y el proceso de selección de precandidaturas..... | 5 |
| VI. | Estándares interamericanos y lineamientos de políticas públicas relevantes en el proceso de preselección de candidaturas..... | 6 |
| | A. Lineamientos de Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos en el proceso de selección..... | 7 |
| | B. Estándares interamericanos relevantes con respecto a los requisitos de méritos..... | 12 |
| VII. | Conclusiones..... | 20 |

I. Antecedentes de la cooperación técnica

1. El Estado Plurinacional de Bolivia expresó la intención de contar con el acompañamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) durante el proceso electoral que elegirá altas autoridades judiciales¹. Conforme establece la Ley N° 1549 Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024, este proceso inició con la fase de preselección de candidaturas a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

2. Mediante comunicación del 21 de febrero de 2024, la Misión Permanente de Bolivia ante la Organización de Estados Americanos (OEA) remitió una solicitud. En dicha comunicación, el Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) y Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia solicita a la CIDH que designe los representantes que estime pertinente “con el objetivo de participar en calidad de veedores del proceso de preselección de candidatas y candidatos para la conformación de los señalados tribunales y consejo de la magistratura que conforman el Órgano Judicial de Bolivia” (esto es, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia, y el Tribunal Agroambiental, junto al Consejo de la Magistratura).

3. En ese marco, la Comisión acordó con el Estado la realización de un proceso de cooperación técnica con la ALP respecto del procedimiento de preselección de candidatas y candidatos para la conformación de los Tribunales y el Consejo de la Magistratura del Órgano Judicial. Este proceso de cooperación incluye la elaboración y envío de la presente nota técnica sobre los criterios de méritos para la valoración de candidaturas y también un documento de sistematización de los estándares interamericanos relevantes para el sector justicia, que posteriormente serán objeto de diálogo con el Relator de País, el Comisionado José Luis Caballero.

4. Esta cooperación forma parte del trabajo continuo que mantiene la CIDH con el Estado Plurinacional de Bolivia, que ha demostrado su apertura al escrutinio internacional y a la implementación de estándares y recomendaciones del sistema interamericano para el respeto y garantía de derechos humanos. Como antecedentes preliminares, es de indicar que esta agenda ha resultado en la instalación de un Grupo Internacional de Expertas y Expertos Independientes² (GIEI) sobre los hechos de violencia de 2019; una Mesa de Seguimiento a las recomendaciones del informe final de dicho GIEI (MESEG); una visita *in loco* y un informe de país que contó con importantes insumos de las distintas autoridades del Estado Plurinacional.

¹ El Estado manifestó esta apertura mediante nota verbal de 23 de septiembre de 2023, que contiene observaciones estatales al comunicado de prensa “CIDH llama a Bolivia a garantizar elecciones judiciales”.

² El GIEI Bolivia se instaló y dio inicio formal de sus funciones el 23 de noviembre de 2020. El 17 de agosto de 2021, luego de ocho meses de investigación, presentó públicamente el Informe Final con sus hallazgos sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019. A partir de los hallazgos registrados, el GIEI Bolivia emitió un total de 36 recomendaciones al Estado de Bolivia, a su sociedad y a la CIDH. Específicamente, las recomendaciones 35 y 36 instaron al Estado Plurinacional de Bolivia y a la CIDH a crear e implementar un mecanismo de seguimiento nacional y un mecanismo especial de seguimiento, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, con el objetivo de impulsar y monitorear el nivel de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe Final. Acorde con el Plan de Trabajo aprobado entre la CIDH y el Estado Plurinacional de Bolivia, para efectos del seguimiento, las recomendaciones están divididas de conformidad con su temática, en: 1) aquellas vinculadas a mecanismos de reparación, 2) aquellas vinculadas a la investigación y, 3) recomendaciones vinculadas a reformas estructurales, institucionales y normativas. De esta manera, la CIDH ha podido observar los procesos judiciales y las investigaciones de la Fiscalía que se han ido desarrollando sobre los hechos de violencia ocurridos, y ha venido recopilando información para abordar las recomendaciones 15 y 16 relacionadas al funcionamiento del sistema de justicia.

II. Mandato de cooperación de la CIDH

5. Como ha sido establecido por la CIDH, la agenda positiva de trabajo en el marco de su mandato se traduce en acciones de cooperación y coadyuvancia que le permitan apoyar iniciativas de distinta naturaleza con el fin de colaborar hacia la incorporación de los estándares interamericanos para la prevención, la protección y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio. Se trata de una función que se enfoca en trabajar buscando resultados positivos para todas las partes con la centralidad en los derechos de las personas. Esta agenda, fundada en la facultad consultiva de la CIDH conforme al artículo 106 de la Carta de la OEA, pretende impulsar el acercamiento y trabajo mancomunado, procurando colaborar y coadyuvar a las acciones que los actores del SIDH desarrollan para proteger derechos humanos.

6. En efecto, de conformidad con su mandato establecido en el artículo 18(e) de su Estatuto y 41(e) de su Reglamento, así como al vigente Plan Estratégico mediante la cooperación técnica, la CIDH busca colaborar para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados y en la aplicación de estándares interamericanos.

7. La cooperación técnica³ de la CIDH está dirigida a los Estados, la sociedad civil, el sector académico y otros actores, como organismos internacionales y regionales y el objetivo es garantizar la protección y el goce de los derechos humanos, evitar la repetición de violaciones y avanzar en la formulación y aplicación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que sienten las bases para avanzar una cultura de derechos humanos y prevengan violaciones de derechos humanos.

8. En ese marco, en 2023 la CIDH aprobó un “Catálogo de modalidades de cooperación técnica” con el fin de identificar las posibilidades de instrumentar esta función. Dentro de las modalidades referenciadas en dicho documento se encuentran las notas técnicas. Se trata de un instrumento utilizado para atender a una solicitud por escrito y que contiene los estándares interamericanos más relevantes para promover el fortalecimiento y la transversalización del enfoque de derechos humanos en una política pública determinada o en la adopción de cualquier otra medida estatal con alcance individual o estructural. También se utilizan para brindar comentarios técnicos específicos a la luz de los estándares, respecto de una política, medida, iniciativa o, incluso, para acompañar la implementación y cumplimiento de una o más recomendaciones que la Comisión ha dirigido a algún Estado.

III. Objeto y metodología

9. El objeto de la presente nota técnica es identificar los estándares interamericanos y los lineamientos sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos más relevantes en el marco del proceso de preselección de personas candidatas a las Altas Cortes y al Consejo de la Magistratura en su etapa de méritos. La CIDH presenta estos estándares con la finalidad de puedan servir de referencia en la adopción de medidas para fortalecer dicho proceso, en el cual diferentes Poderes del Estado tienen roles cruciales.

³ CIDH, Plan Estratégico 2023 2027, OEA/Ser.L/V/II.185 Doc. 310 31 de octubre 2022

10. En lo que respecta a la metodología, es de indicar que, en primer lugar, la CIDH tuvo en consideración los desafíos estructurales que condicionan el proceso de selección de autoridades desde su mecanismo de monitoreo, así como las características del proceso de preselección actualmente en trámite. A continuación, procedió a identificar los principios, estándares y lineamientos relevantes para el proceso de selección que se encuentran consagrados en el marco jurídico interamericano y/o han sido desarrollados por los órganos del SIDH; a partir de ello, presenta en esta nota sus consideraciones técnicas para el fortalecimiento y adecuaciones pertinentes a nivel institucional, a fin de garantizar que la preselección de candidaturas cumpla con estos.

11. Adicionalmente, se tuvo presente la normativa que regula el proceso de preselección. En particular, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE), la Ley N° 1549 Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024; el Reglamento de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura de 2023, y la Convocatoria pública a postulantes para la preselección de candidatas y candidatos a magistradas y magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, consejeras y consejeros del Consejo de la Magistratura. Asimismo, se consideró la información proporcionada por el Estado a través de sus distintos mecanismos e información pública referente al proceso, así como informes públicos de las veedurías de éste.

12. La CIDH deja constancia de que la información contenida en este documento no supone una valoración desde el mecanismo de seguimiento de las recomendaciones realizadas al Estado de Bolivia en materia de selección de personas candidatas para las Altas Cortes en el marco de su informe país o del informe del GIEI para Bolivia, ni tampoco, un control de convencionalidad de la normativa aplicable. Este documento no tiene una vocación exhaustiva y no pretende exponer información de los hallazgos del monitoreo que la CIDH realiza en el ejercicio de sus mandatos.

IV. Desafíos estructurales del sistema de justicia que condicionan el proceso de selección de autoridades

13. El sistema de justicia boliviano está sometido a desafíos estructurales, que han sido resaltados por la CIDH y el GIEI en sus respectivos informes. Al respecto, en su reciente informe de país⁴, la CIDH resaltó que existe desconfianza ciudadana en los procesos de conformación de las altas cortes mediante el sistema de elección popular. Las llamadas “elecciones judiciales” han generado preocupaciones y rechazo entre diversos sectores de la sociedad, incluso desde el primer proceso electoral. Los resultados electorales denotan un rechazo mayoritario de los procesos, el cual es reflejado en una mayoría de votos en blanco y votos nulos.

14. Se reiteró que los mecanismos dirigidos a una mayor publicidad, participación y transparencia contribuyen a tener mayor certeza sobre la integridad, formación e idoneidad de las y los operadores designados y a brindar confianza a la ciudadanía sobre la objetividad del proceso. Se urgió al Estado asegurar que el nombramiento y selección, incluyendo la preselección, no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter

⁴ El 14 de marzo de 2024, la CIDH publicó un informe de país: Cohesión social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia. Este informe analiza la situación de avances y desafíos respecto a los derechos humanos en el Estado Plurinacional de Bolivia en los últimos 17 años, tras la visita in loco de la CIDH realizada entre el 27 y el 31 de marzo de 2023.

político, pues esto afecta la convicción de independencia dentro de la ciudadanía. Para lograrlo, se indicó que es necesario cumplir principios como la difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente de los candidatos; la participación de la sociedad civil y la calificación por mérito y capacidades profesionales.

15. Asimismo, la CIDH tomo en consideración una serie cuestionamientos sobre una alegada falta de claridad en los reglamentos internos para la preselección de candidaturas; deficiencias normativas para la resolución de impugnaciones durante la preselección; falta de criterios objetivos en la evaluación de los perfiles; y deficiencias en la fase de entrevistas, entre otros desafíos.

16. Por su parte, en el Informe Final del GIEI, se indicó que “(u)n pilar básico del debido proceso es la garantía de la independencia e imparcialidad del poder judicial, lo que se traduce en que los funcionarios y las funcionarias de la judicatura puedan realizar su labor de manera autónoma y fundada exclusivamente en el derecho, libre de influencias, presiones o intromisiones indebidas.”⁵ Esto incluye que debe ser “reconocida y respetada por los tres poderes del Estado”⁶, e implica, como parte de sus garantías, contar con un “adecuado proceso de nombramiento de jueces y juezas”⁷.

17. De este modo, en la elaboración de esta nota técnica, se tuvieron en cuenta los desafíos estructurales diagnosticados, pues continúan condicionando las circunstancias del proceso de preselección en curso.

V. Proceso institucional de selección judicial y el proceso de selección de precandidaturas

18. El artículo 158.5 de la CPE, dispone que es atribución exclusiva de la ALP “preseleccionar a las candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura. De esa manera, la ALP emitió el Reglamento *de Preselección de Candidatas y Candidatos para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura*.

19. Por su parte, el Reglamento desarrolla la organización de los procesos de preselección y selección, así como las atribuciones establecidas para la Comisión Mixta de Constitución, Legislación y Sistema Electoral y la Comisión Mixta de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa del Estado. En particular, incluye un considerable catálogo de disposiciones en lo que concierne a la recepción de documentación, verificación de requisitos habilitantes de las personas postulantes, emisión de informe y nómina de personas inhabilitadas, personas candidatas a ser preseleccionadas, realización de calificación de méritos, custodia de la documentación presentada, inhabilitación de personas candidatas que incurran en irregularidades al momento de presentar sus candidaturas, además de otras atribuciones establecidas en el artículo 9 del referido Reglamento.

⁵ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes - GIEI. Informe Final. 23 de julio 2021. Pág. 256

⁶ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes - GIEI. Informe Final. Pág. 257

⁷ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Pág. 257 Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (en adelante “Principios Básicos”)

20. Por su parte, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), mediante la Sentencia Constitucional Plurinacional 1010/2023- S4, de 28 de diciembre de 2023, se pronunció mediante el procedimiento de revisión. Ello respecto de la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Miguel Ángel Balcazar Ruiz contra la ALP y, de manera específica, sobre el requisito de no “haber expresado posturas políticas de manera pública”. Al respecto, el TCP estableció que este requisito no se encuentra previsto en la CPE ni en la norma que regula el sistema de administración de justicia. En virtud de ello, el TCP no encontró razonable justificar dicha exigencia en el principio de independencia judicial, o en otros dispositivos normativos o constitucionales, como es el caso de los artículos 178.I y 182.III de la CPE, artículo 9 del Estatuto del Funcionario Público, artículo 3 numerales 2 y 3 de la Ley del Órgano Judicial, artículo 3.6 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional⁸.

21. En el marco del proceso, la Comisión observa la participación de distintos actores que se constituyeron como veedores nacionales en el proceso de preselección de autoridades judiciales (etapas de convocatoria pública, presentación/recepción de postulaciones, verificación de requisitos habilitantes generales/específicos, publicación de postulantes habilitados e impugnaciones), entre los cuales cabe destacar la Defensoría del Pueblo, Alianza Observación Ciudadana de la Democracia, OCD Bolivia, Iniciativa Ciudadana de Monitoreo a la Justicia, entre otros. Al respecto, el 26 de marzo de 2024 la Defensoría del Pueblo emitió pronunciamiento sobre los comentarios y recomendaciones durante su participación en el proceso⁹.

22. Es de indicar que, al momento de elaboración de la presente nota, la CIDH desconoce si los informes o consideraciones de quienes realizan funciones de veeduría son revisadas o consideradas en el marco del proceso.

23. Por último, la CIDH observa en este proceso que algunos requisitos de mérito incluidos en la convocatoria y el reglamento, y que regulan los criterios de selección, no surgen de la Constitución Política del Estado.

VI. Estándares interamericanos y lineamientos de políticas públicas relevantes en el proceso de preselección de candidaturas

24. En esta sección, la CIDH presenta los estándares interamericanos relevantes para el proceso de preselección de candidaturas de las Altas Magistraturas judiciales de Bolivia. En seguimiento a la metodología arriba indicada la presente sección contiene dos partes. La primera comprende una selección de los principios del enfoque de derechos humanos y estándares aplicables a las políticas públicas en el proceso de selección de personas candidatas. En ella, la CIDH presenta esta serie de principios con la vocación de que puedan ser considerados de manera general y transversal a lo largo del proceso. En la segunda parte, se incluyen los estándares aplicables a la consideración y evaluación de los requisitos de méritos, así como la articulación de su interpretación

⁸ Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia Constitucional Plurinacional 1010/2023-s4 de 28 de diciembre de 2023.

⁹ Defensoría del Pueblo de Bolivia. [Profundización de los Estándares de Participación Ciudadana en el Proceso de Elecciones Judiciales 2024](#).

con el objetivo de contribuir a garantizar los derechos de las personas candidatas y la realización de un proceso objetivo e igualitario.

25. La CIDH ha reiterado que un proceso adecuado de nombramientos y selección de magistrados, en los plazos previstos constitucionalmente, constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia de las personas operadoras de justicia y por ende constituye una garantía de derechos humanos e institucionalidad en la materia.

26. Conforme a la normativa y los estándares interamericanos, la CIDH indica que el proceso de evaluación de méritos debe ser transparente, imparcial y basado en criterios previamente establecidos y públicamente disponibles. Esto garantiza la debida objetividad e igualdad de oportunidades para todos los candidatos conforme a los estándares interamericanos. Además, es esencial que el órgano evaluador, encargado de apreciar los méritos sea independiente, competente y cuente con la experticia y con los protocolos de actuación necesarios para realizar una valoración justa y técnica de las personas aspirantes. Además, las decisiones tomadas durante esta etapa deben estar debidamente motivadas y fundamentadas, indicando claramente los criterios aplicados y las razones que justifican la selección o exclusión de cada persona candidata. Por su parte, las mismas deben tener la oportunidad de impugnar o solicitar la revisión de las decisiones tomadas, contando con un recurso efectivo ante una autoridad independiente e imparcial, como se desarrolla más adelante. Asimismo, toda la información relativa al proceso de evaluación de méritos, incluyendo los criterios, los resultados y las decisiones, debe ser pública y accesible para garantizar la transparencia y el escrutinio público.

27. En ese marco, es importante recordar nuevamente lo que la CIDH indico en su informe de país respecto de Bolivia en el sentido de que el Estado debe asegurar que el nombramiento y la selección, incluyendo la preselección, no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político, pues esto afecta la convicción de independencia dentro de la ciudadanía. Para lograr lo anterior, resulta indispensable que se cumplan principios tales como la difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente de las personas candidatas; la participación de la sociedad civil; y la calificación con base en el mérito y las capacidades profesionales¹⁰. Este llamado resulta de especial trascendencia en el proceso actual, que ha estado marcado por un elevado nivel de acciones judiciales de índole constitucional y, especialmente, por falta de consensos políticos dentro de la Asamblea, incluso entre integrantes de las mismas fuerzas políticas. Se observa de la información pública que el alto nivel de polarización política se habría profundizado durante este proceso, lo que a su vez podría aumentar la desconfianza ciudadana en el proceso de preselección.

A. Lineamientos de Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos en el proceso de selección

28. La CIDH entiende que una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa, a partir de un proceso participativo. Ello, con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los

¹⁰ CIDH, Cohesión social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II. Doc.1/24. 20 de enero de 2024. Párrafo 435

derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad¹¹. En función de dicha noción y en el marco de la presente nota, la Comisión presenta a continuación una serie de lineamientos relevantes en el ámbito de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, con la finalidad de contribuir con el Estado a fortalecer el proceso de selección de personas candidatas.

- Perspectiva de género y diversidad

29. Uno de los estándares que la CIDH ha destacado como fundamentales al momento de implementar políticas públicas es la incorporación de forma plena de la perspectiva de género, diversidad e interculturalidad. Este enfoque debe guiar todo trabajo orientado al respeto y garantía de los derechos humanos. Los Estados tienen el deber de incorporar la perspectiva de género en la adopción de políticas públicas, considerando la discriminación estructural e histórica, así como los estereotipos que han afectado a las mujeres en particular. La Comisión resalta la importancia de adoptar medidas diferenciadas considerando las particularidades e identidades diversas de mujeres en especial situación de riesgo. Ello conlleva a tomar en consideración la intersección de factores como la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, entre otras variables, que pueden acentuar una situación de riesgo a la violencia y la discriminación. La CIDH persigue incorporar una perspectiva intercultural, que tome en consideración el racismo, la discriminación estructural, los riesgos y diferencias de atención por motivos de raza y etnia, como es el caso de las mujeres indígenas.

30. Esta conceptualización debe servir de guía al momento de formular, implementar y evaluar políticas públicas; se trata, entonces, de incluir en el análisis los siguientes tres elementos: (i) el impacto diferencial que tienen o pueden tener las medidas que se adoptan para hombres y para mujeres; (ii) la opinión, experiencia y preocupaciones de las mujeres y de los hombres en los distintos momentos del ciclo de la política; (iii) el beneficio que la medida adoptada trae en términos de disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres y de ampliar las oportunidades accediendo a derechos.

31. Al respecto, la CIDH ha indicado que la inclusión de las mujeres en todas las esferas de la política fortalece la democracia, ya que promueve el pluralismo político mediante la integración de las voces y demandas de las mujeres, las cuales constituyen aproximadamente la mitad de la población¹².

32. En dicho marco, la CIDH enfatiza el deber de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad real de las mujeres en la vida pública y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos en una democracia participativa y representativa, incluidas las medidas especiales de carácter temporal, como las acciones afirmativas. De lo indicado se desprende la importancia de que el Estado adopte medidas para reducir retos estructurales e históricos que han resultado en la baja participación de mujeres en la vida política y los espacios de toma de decisión.

¹¹ CIDH, Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018, Párr. 147

¹² CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.79, 18 de abril de 2011

33. A nivel de políticas públicas y normativas aplicables a la participación pública, se recomienda al Estado adoptar las medidas pertinentes para garantizar la igualdad de género en el género proceso de preselección de personas candidatas.

- Mecanismos de reclamo y acceso a la justicia

34. Otro aspecto central que debe ser considerado durante la implementación del proceso de preselección de personas candidatas a las altas Cortes, es que el aparato estatal garantice la existencia, acceso y efectividad de las vías de reclamo tanto judiciales como administrativas. Como un sistema complementario de protección de derechos humanos, el Sistema Interamericano se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos humanos. El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas. La Comisión entiende que la posibilidad de reclamo forma parte inherente al concepto mismo de derecho y da sustento a la noción del sujeto de derecho como eje central del enfoque de derechos humanos. Un derecho es tal en tanto y en cuanto sea susceptible de ser exigido y existan las herramientas y los mecanismos que habiliten dicha demanda. El acceso a mecanismos de reclamo es, en buena medida, lo que traslada a las personas del lugar de beneficiarias pasivas al lugar de actores centrales portadores de derecho.

35. La Comisión reitera que los Estados Parte tienen la obligación de tomar todo tipo de providencias para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz. En efecto, el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. En particular, la Corte IDH ha considerado que los Estados tienen la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).

36. En el mismo sentido, la Corte ha señalado que los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y de las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. También ha establecido que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de este, es decir que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o en la ley. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente.

37. En ese sentido, la CIDH remarca que el reconocimiento y la operacionalización de la potestad de reclamar tienen un papel central al momento de diseñar, poner en marcha y evaluar políticas públicas desde un enfoque de derechos. Esta capacidad no sólo coloca a las personas en un lugar activo en cuanto a la gestión estatal, sino que permite tener información sobre la calidad de las medidas adoptadas; esto es, poder identificar déficits, obstáculos, omisiones, falencias, entre otras cuestiones que alertan sobre la necesidad de corregir o de adoptar medidas que no han sido aun diseñadas y/o implementadas.

38. Igualmente, la Comisión reitera que los mecanismos de reclamo no se limitan a los procesos judiciales, sino que también se incluyen a los procedimientos administrativos que muchas veces resultan en respuestas más rápidas y oportunas frente a determinados reclamos, evitando demoras y cargas excesivas sobre el Poder Judicial. En ese sentido, las mismas obligaciones estatales se desprenden en relación a la existencia y garantía de acceso a procedimientos administrativos desde un enfoque de derechos humanos.

39. De acuerdo con la información disponible, existió una fase de reclamaciones dentro de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En algunos casos determinados, las personas recurrentes denunciaron violaciones de derechos a través del ejercicio de acciones constitucionales. Estas acciones habrían implicado la suspensión del desarrollo del proceso a nivel de la ALP. Al momento de elaboración de la presente nota, la CIDH observa que se ha garantizado el acceso a la justicia pero que ello se ha traducido en la paralización del proceso y no se conoce de los plazos y modalidades de continuidad de este frente al cronograma inicial. La Comisión considera que corresponde considerar la adopción de las medidas institucionales pertinentes y contingentes a la actual coyuntura, a fin de que se permita garantizar el acceso a la justicia y protección judicial de las personas candidatas y que ello no se traduzca en la paralización del proceso de selección judicial, como elemento de estructura democrática.

- Acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas

40. El acceso a la información es una pieza fundamental de toda sociedad democrática y elemento indispensable para garantizar el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, en particular, para asegurar la participación efectiva en los asuntos públicos. Es una pieza imprescindible para garantizar procesos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados, en los que resulta vital la capacidad estatal de producción de información, así como la garantía de su difusión y el acceso ésta por parte de la sociedad. La construcción de una ciudadanía activa y participativa resulta auténticamente posible a través de la garantía plena y efectiva del derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

41. El derecho de acceso a la información y la libertad de expresión son condiciones para que la comunidad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones. Este activismo de la sociedad es justamente uno de los ideales que subyacen a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Carta Democrática Interamericana. El acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. A través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, así como luchar contra males como la corrupción y el autoritarismo.

42. Por ello, en el proceso de preselección de personas candidatas a las Altas Cortes de Bolivia debe garantizarse el más amplio acceso a la información y la transparencia de los actos de gestión realizados por las comisiones mixtas encargadas del proceso de conformidad con la Ley. En particular, este acceso debe ser garantizado a las representaciones acreditadas como veedoras. Al momento de elaboración de la presente nota, la CIDH no ha recibido cuestionamientos en cuanto a las condiciones de transparencia y acceso al conocimiento del proceso.

- Participación social

43. La participación es un derecho político reconocido en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Más allá de la participación electoral, la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas no sólo es deseable, sino un derecho exigible y una obligación del Estado.

44. Existen diversos modelos y esquemas de participación que asumen distintos niveles de formalización e institucionalización. La Comisión destaca la importancia de que dichos espacios existan, funcionen y promuevan reflexiones, intercambio de opiniones, así como negociaciones que tengan un impacto tangible en los procesos de formulación de políticas públicas y en las etapas posteriores de implementación y evaluación. Ese impacto se determinará en función de la influencia que los procesos de participación tengan en las políticas públicas, es decir, si las opiniones que se consultan son luego plasmadas, producen modificaciones o reformulaciones, enriqueciendo así las distintas etapas del proceso.

45. La CIDH entiende que es importante destacar la noción de participación efectiva, pues no basta generar mecanismos de consulta y deliberación; por el contrario, es preciso incorporar las contribuciones que de ellos emanen en la toma de decisiones a lo largo del ciclo, desde la elaboración del diagnóstico y el diseño de los instrumentos, hasta su implementación, monitoreo y evaluación.

46. La Comisión observa las medidas adoptadas para facilitar la participación, tanto a nivel de las veedurías como de las convocatorias realizadas por la ALP. En particular, debe señalarse la importancia de contar con canales efectivos de participación para las instancias que se habiliten al efecto y el respeto a las propias bases que establecen tales instancias. En el caso de la ALP, la CIDH estima que resulta pertinente fortalecer el proceso de participación contando con un protocolo público de actuación con reglas concretas sobre el rol de las veedurías acreditadas, en el cual se incluya la definición de cómo serán consideradas las recomendaciones y apreciaciones emitidas por parte de las veedurías, así como los mecanismos para dar a conocer de manera transparente sus posibles efectos¹³.

¹³ La CIDH ha observado informes preliminares presentados por las iniciativas de veeduría. Por ejemplo, la **Iniciativa Ciudadana de Monitoreo a la Justicia**, acreditada en el marco de la Ley N° 1549 presentó su informe preliminar de veeduría ciudadana a la preselección de postulantes desarrollada por la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de las Comisiones Mixtas de Constitución y Justicia Plural. El informe presenta consideraciones en orden a las tres primeras fases del proceso: i) Convocatoria pública, ii) Presentación de postulaciones, y, iii) verificación de requisitos habilitantes generales y específicos. Al respecto: Fundación Construir, [Elecciones judiciales](#), 21 de marzo de 2024. Asimismo, el [Observatorio Ciudadano de la Democracia Bolivia](#), realiza veeduría ciudadana. Por su lado, la Defensoría del Pueblo cumple el rol de veedor en el proceso de preselección de postulantes a Elecciones Judiciales que realizan las comisiones mixtas de Constitución y Derechos Humanos; y la de

- Grupos en situación de discriminación histórica

47. La Comisión ha manifestado que considera importante destacar el deber de los Estados de prestar especial atención a los sectores sociales y personas que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes. En ese sentido, deben adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica. Estos principios han sido consagrados en los instrumentos que rigen el actuar del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

48. Es importante recordar las categorías de grupos en situación de vulnerabilidad que han sido identificadas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que constituye una lista no cerrada de criterios por los que no se pueden hacer diferenciaciones en el ejercicio de sus derechos, entre los que se encuentran la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

49. En ese sentido, el Estado no debe solo evitar discriminar a las personas restringiendo su acceso a los cargos judiciales correspondientes, sino que debe tomar las medidas positivas adecuadas para garantizar que las personas que formen parte de los grupos en situación de vulnerabilidad puedan competir en igualdad de condiciones con el resto de la población.

50. Cabe resaltar, que la Comisión ha reconocido los esfuerzos realizados por el Estado Plurinacional de Bolivia incluyendo medidas para reducir las brechas de participación política de grupos históricamente excluidos, sobre todo, aprobado un marco normativo e institucional que fomenta la participación política de mujeres y personas indígenas¹⁴. Sin embargo, a pesar de los avances, la Comisión también ha señalado que se reportan obstáculos a la plena participación de estos grupos¹⁵.

51. Cabe resaltar que, si bien existe un mandato de igualdad para las personas seleccionadas, es decir, se debe seleccionar el mismo número de hombres y mujeres, dentro de los requisitos para ser parte del proceso de elección popular, no se encuentra ninguna acción afirmativa particular, ni a favor de mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad u otros. La Comisión verifica que no se han determinado criterios particulares referidos a los grupos en situación de vulnerabilidad presentes en Bolivia. Asimismo, los medios de verificación y mecanismos de entrega de documentos podrían generar una barrera económica, geográfica, lingüística o de otra índole si no toman en cuenta las necesidades diferenciadas de estos grupos. Por ello, resulta especialmente relevante que los requisitos, así como sus medios de verificación, puedan incluir mecanismos de adaptación que respondan a las necesidades de los distintos grupos en situación de discriminación histórica y estructural.

B. Estándares interamericanos relevantes con respecto a los requisitos de méritos

Justicia Plural, en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Ver: Defensoría del Pueblo, *Defensoría Del Pueblo Acompaña Como 'Veedor' En Proceso De Preselección De Postulantes A Elecciones Judiciales*, 22 de marzo de 2024.

¹⁴ CIDH. *Cohesión Social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia*. Aprobado el 20 de enero del 2024. Par. 270

¹⁵ CIDH. *Cohesión Social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia*. Aprobado el 20 de enero del 2024. Par. 267

52. En el presente apartado, con posterioridad a la consideración de los lineamientos de políticas públicas aplicables, la Comisión procede a ponderar los estándares interamericanos aplicables con relación a la consideración y evaluación de los requisitos de méritos y la articulación de su interpretación para garantizar los derechos de las personas candidatas y la realización de un proceso objetivo e igualitario.

- Garantía de acceso igualitario e incluyente de las personas candidatas

53. Según los estándares interamericanos, los procesos de nombramientos y selección de magistraturas revisten una importancia fundamental para asegurar la independencia, imparcialidad, eficacia de los órganos judiciales.¹⁶ Por lo tanto, estos procedimientos deben cumplir con requisitos básicos como la difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente de todas las personas candidatas; la calificación con base en mérito y capacidades profesionales; así como participación de la sociedad civil para un efectivo control social¹⁷. Además, es esencial que estén libres de influencias políticas y de cualquier tipo de discriminación, a fin de generar confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones del Estado. Por ello, “(e)s imperativo que el Estado asegure que el nombramiento y la selección, incluyendo la preselección, no sean realizados, o puedan ser percibidos por la ciudadanía, con base en razones de carácter político, pues esto afecta la convicción de independencia dentro de la ciudadanía”¹⁸. En todos los casos, resulta fundamental además que se adopten las medidas necesarias para que la aplicación de los requisitos no derive en la restricción de derechos de personas por motivos de sus ideas políticas.

54. Para tal efecto, la CIDH considera importante que ambas comisiones puedan contar con instancias de articulación institucional y definir criterios objetivos acordados de manera coordinada a fin de asegurar que se adopten decisiones consistentes y equitativas y evitar arbitrariedades o tratos diferenciados en las comisiones. En este sentido es especialmente importante capacitar a los funcionarios a cargo de estas tareas a efecto de favorecer una actuación objetiva en la determinación de las calificaciones o idoneidad de las candidatas y candidatos¹⁹.

55. La Comisión observa que la Defensoría del Pueblo recomendó a las Comisiones Mixtas de Constitución y Justicia Plural de la ALP que en la etapa de evaluación y calificación de méritos, acuerden previamente los requisitos específicos y uniformes que se emplearán para evaluar - principalmente - los documentos de respaldos utilizados para calificar la experiencia profesional y producción intelectual de las y los postulantes, con la finalidad de evitar retrasos en el inicio de la mencionada etapa y desigualdad en la calificación de méritos de los postulantes²⁰.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. Cohesión Social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia. Aprobado el 20 de enero del 2024. Par. 434

¹⁷ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.44. 5 diciembre 2013. Parr 106

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. Cohesión Social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia. Aprobado el 20 de enero del 2024. Par. 435

¹⁹ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.44. 5 diciembre 2013 Parr. 64

²⁰ Defensoría del Pueblo de Bolivia. [Profundización de los Estándares de Participación Ciudadana en el Proceso de Elecciones Judiciales 2024.](#)

56. Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil, como la Alianza Observación Ciudadana de la Democracia (OCD Bolivia), en su informe preliminar²¹ correspondiente a la etapa de presentación y resolución de impugnaciones, y la presentación y consideración de recursos de revisión, observaron la ausencia de requisitos consistentes y de una metodología compartida entre ambas comisiones. A criterio de esta organización, esto podría resultar en un tratamiento dispar al resolver impugnaciones y recursos de revisión con posibles impactos sobre la garantía del derecho a la igualdad y a un trato imparcial²².

57. De esa manera, la CIDH observa los cuestionamientos de falta de uniformidad en el marco normativo por los jueces nacionales, en cuanto a la operatividad de los requisitos establecidos, ya que esta no ayudaría a una aplicación uniforme. En ese sentido, las posibles diferencias en que las comisiones operativizan y aplican los requisitos al analizar las candidaturas, podría dar lugar a mayores cuestionamientos a nivel de acciones ante la justicia. En consecuencia, desde la CIDH se resalta la relevancia de la adopción de las medidas pertinentes para la articulación de ambas comisiones y la definición de los criterios objetivos con los cuales realizaran la evaluación de méritos. Se recomienda la consideración y análisis de los reportes de las veedurías y, posteriormente, la emisión de información pública sobre las acciones necesarias para realizar los ajustes que resulten pertinentes para la gestión de las comisiones.

- Valoración objetiva y clara de los requisitos de mérito

58. Desde el Sistema Interamericano, se ha indicado que debe contarse con mecanismos objetivos de selección que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar, de tal manera que las personas sean elegidas exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional. En cuanto al mérito personal, las personas que ejercerán funciones jurisdiccionales deben ser personas íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Asimismo, la evaluación de la capacidad profesional de las personas candidatas para el ingreso a la carrera y a cada uno de los nombramientos debe hacerse con base en criterios objetivos²³.

59. La CIDH ha indicado que los procesos de nombramiento de altas autoridades de las cortes deben garantizar la elección con base en parámetros objetivos. En particular, se debe evitar incluir requisitos que, por su amplitud o ambigüedad, podrían traducirse en condiciones que afecten la igualdad de oportunidades o en la exclusión indebida de algunos sectores de la población con base en estereotipos preconcebidos²⁴.

60. Los artículos 4 de la *Ley Transitoria para las Elecciones Judicial 2024, Ley 1549*, y del *Reglamento de Preselección de Candidatos y Candidatas para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la*

²¹ Alianza Observación Ciudadana de la Democracia, OCD Bolivia, Informe preliminar de veeduría, 28 de marzo de 2024 <https://redunitas.org/download/informe-preliminar-de-veeduria/>

²² Asimismo, se enfatizó que los requisitos que ameritaron mayor discusión fueron los que respaldan el dominio de un idioma originario y el cumplimiento de los 8 años de experiencia específica. Del mismo modo, se señaló que se presentaron casos de postulantes con antecedentes penales sin sentencia ejecutoriada o en proceso de investigación, suspensión de funciones por faltas disciplinarias sin destitución y deudas saldadas o pendientes, informadas en los certificados de la Contraloría General del Estado, que motivaron el debate en torno a si son o no causales de inhabilitación y revisión de la normativa vigente.

²³ CIDH. Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/Ii. Doc. 66, 31 Diciembre 2011 Párrafo 363.

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. Par. 63

Magistratura, aprobado mediante R.A.L.P. N° 005/2022-2023, incorporan el principio de objetividad, tanto para la preselección y la selección de candidatos y candidatas, que refiere a eliminar criterios, requisitos y condiciones subjetivas y discrecionales. De esa manera, ambos instrumentos establecen requisitos comunes y específicos para cada cargo, algunos de los cuáles son incluidos en las convocatorias públicas realizadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional para la preselección de los y las candidatas²⁵.

61. Entre los requisitos establecidos por el marco jurídico boliviano, se pueden verificar aún algunos que, por su amplitud o ambigüedad, podrían ser difíciles de implementar o que podrían ser percibidos como subjetivos en su aplicación, restando confianza en el proceso de selección y, por ende, en el sistema de justicia en general. Esto ocurre, por ejemplo, en aquellos casos donde se utilizan términos como *“probada honestidad, integridad personal, ética profesional y destacada trayectoria profesional desarrollada con responsabilidad, eficiencia y eficacia”*; o donde se hace referencia a situaciones que no tienen un mandato judicial claro, sino que formarían parte de valoraciones políticas, como *“no haber participado o estar involucrado en la conformación de gobiernos dictatoriales, militares o de facto.”*

62. De esa manera, se considera esencial realizar una evaluación objetiva e integral del perfil profesional, trayectoria y capacidades de las personas postulantes para garantizar la selección de los perfiles más idóneos sobre la base de criterios objetivos previamente acordados, como la experiencia profesional relevante en la materia, entre otros. Por ejemplo, la CIDH estima que el alcance del término *“formación profesional especializada”* del artículo 5 específico, no profundiza o especifica cuál es el alcance de dicha especialización.

63. Para garantizar dicha objetividad, es fundamental desarrollar de manera clara y transparente los criterios que se van a utilizar y publicitar los medios de verificación que se requerirá acreditar. Además, es preciso reiterar la importancia de que dichos criterios sean acordados y articulados entre ambas comisiones para su aplicación consistente e igualitaria. Por ello, siendo que la confianza en la independencia del sistema de justicia ha sido señalada, por reportes nacionales e internacionales, como uno de los grandes desafíos del sistema de justicia del Estado Plurinacional de Bolivia, es de interés particular de la Comisión que este proceso de preselección y selección pueda ayudar a incidir en la objetividad y, por ende, en la confianza en el sistema para así contribuir a su fortalecimiento.

- Idoneidad de las personas elegidas. Selección con base en el mérito y capacidades

64. Como lo referenció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, diversos instrumentos internacionales en la materia, como los Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura y las recomendaciones del Consejo de Europa, destacan como elementos preponderantes en el nombramiento de jueces la integridad, idoneidad y formación o calificaciones jurídicas apropiadas.²⁶ En el mismo sentido, el GIEI Bolivia sugirió la necesidad de contar con criterios razonables y objetivos en los procesos de nominación establecidos en la

²⁵ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes - GIEI. Informe Final. 23 de julio 2021.

²⁶ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Par. 70

Constitución y en la ley, de manera tal que las personas que sean designadas tengan la integridad, idoneidad y calificación apropiada para ejercer los cargos respectivos²⁷.

65. Por ello, la CIDH ha señalado que en el proceso de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia se deben seleccionar a las personas candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional tomando en cuenta la particularidad del cargo que se va a ocupar. Asimismo, en cuanto a la capacidad profesional, la Comisión insistió en que cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos²⁸.

66. Para ello, el proceso de preselección de candidatos cuenta con diversos requisitos comunes a las distintas instituciones a las que se postulan, pero, además, se establecen requisitos particulares para cada caso, como lo son la formación en temáticas específicas acorde con el cargo al que se postula, los años de experiencia en ciertas temáticas, u otros requisitos que buscan descartar a aquellas personas previamente sancionadas en el ejercicio de su profesión.

67. Los requisitos determinados deben ser aplicados tomando en cuenta los fines del proceso de preselección, contando además con mecanismos de verificación claros, precisos y previamente acordados. Asimismo, la CIDH estima que durante la fase de preselección, las situaciones que supongan falta de idoneidad o integridad de la persona deben ser consideradas de manera estricta y con criterios preestablecidos, a fin de evitar que su aplicación restrinja de manera desproporcionada el acceso al proceso.

- Trato igualitario en el proceso de selección

68. La CIDH ha considerado que un medio adecuado para la designación de magistraturas supone que puedan acceder todas las personas acreditadas que estén interesadas en la carrera judicial. En los procedimientos de nombramiento no pueden involucrarse privilegios o ventajas irrazonables y todas las personas que cumplan con los requisitos deben concursar en igualdad de condiciones, aún quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios, ventajas o desventajas. Las personas que participen para la selección de un cargo de un operador de justicia, no deben ser objeto de discriminación alguna.

69. La igualdad de oportunidades en un procedimiento de nombramiento se garantiza a través de la libre concurrencia, de manera que se otorgue la oportunidad abierta e igualitaria a través del señalamiento ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para desempeñar el cargo, sin que sean admisibles restricciones que impidan o dificulten a quien no hace parte de la administración o de alguna entidad, es decir, que impidan a la persona particular llegar al cargo con base en sus méritos, dado que no ha accedido previamente al servicio público. Como resultado, la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política²⁹

²⁷ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes - GIEI. Informe Final. 23 de julio 2021. Pág. 257

²⁸ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. Par. 63

²⁹ CIDH. Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 Diciembre 2011 Párrafos 361 y 362

70. La CIDH ha recomendado revisar y eliminar todas las normas que pudieran traducirse en discriminación de las y los candidatos que aspiren a un cargo en las entidades de justicia, tanto de aquellas que claramente establezcan una discriminación como de aquellas que por su vaguedad o amplitud puedan generar situaciones de discriminación *de facto*³⁰.

71. Los artículos 4 de la *Ley Transitoria para las Elecciones Judicial 2024*, Ley 1549, y del *Reglamento de Preselección de Candidatos y Candidatas para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura*, aprobado mediante R.A.L.P. N° 005/2022-2023, incorporan, tanto para la preselección y la selección de personas candidatas, el principio de igualdad en los términos de que cualquier persona puede “*presentar postulación, sin ninguna forma de discriminación, gozan de las mismas oportunidades y los mismos derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y las Leyes.*” Asimismo, los mismos instrumentos incorporan la igualdad entre hombres y mujeres como principio básico para la preselección.

72. La Comisión ha enfatizado que los diversos instrumentos de derecho internacional aplicables establecen que los aspirantes a los procesos de selección y nombramiento de jueces, fiscales y defensores/as públicos no sean objeto de discriminación y los procesos de selección se realicen en igualdad de condiciones.³¹ En este sentido, todo proceso de selección y nombramiento debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades profesionales y de integridad del aspirante, sino también el aseguramiento de la igualdad de oportunidades.³²

- Interrelación con la garantía de protección de los derechos humanos de las personas candidatas en la realización del proceso de evaluación de méritos

73. La CIDH enfatiza la importancia de diseñar y establecer requisitos que respeten y garanticen los derechos humanos de las personas candidatas. Por ende, los requisitos restrictivos deben tener objetivos legítimos en concordancia con la normativa y estándares interamericanos.

74. En este sentido, la CIDH recuerda que cualquier medida estatal o requisito que limite o restrinja derechos debe cumplir con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y finalidad legítima del derecho internacional, y además ser razonables e idóneas en el contexto de una sociedad democrática.³³ Asegurar la aplicación de estos principios resulta fundamental para evitar el establecimiento desproporcionado, abusivo o ilegal de medidas restrictivas que puedan violar derechos humanos o afectar el sistema democrático de gobierno.

75. Asimismo, la CIDH subraya que cualquier limitación adoptada debe considerar, de manera particular, los efectos que tiene sobre los grupos más vulnerables y asegurar que su impacto

³⁰ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.44, 5 diciembre 2013. Rec. 7

³¹ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. Par. 60

³² CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. Par. 62

³³ CIDH. Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.doc.318/23, 30 de noviembre de 2023, pág. 181.

no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de medidas positivas. Bajo esta premisa, toda decisión debe considerar de manera especialmente relevante la perspectiva de género, interseccional, lingüística e intercultural.³⁴ Particularmente, la CIDH llama a evitar la discriminación por razones políticas, de género o étnico-raciales.

76. En relación con las posibles afectaciones a los derechos fundamentales en el diseño y establecimiento de requisitos, cuya evaluación requiere la aplicación de los principios del derecho internacional mencionados, como el examen de proporcionalidad, la CIDH identificará algunos ejemplos específicos que podrían impactar de manera desproporcionada derechos como a la libertad de expresión, a la participación política, al trabajo, entre otros. Es importante tener en cuenta que los ejemplos identificados no excluyen la posibilidad de que existan otros que no hayan sido mencionados o que requieran una atención adicional.

77. Del análisis general de los requisitos habilitantes comunes y específicos exigidos en el Reglamento y en la Convocatoria a los postulantes a candidatos/as a Magistrados/as del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, se observa que la presencia de algunos requisitos podría afectar desproporcionadamente derechos humanos protegidos a nivel constitucional y convencional.

78. Si bien la CIDH nota que la CPE establece ciertas limitaciones a los derechos políticos a las personas candidatas, como el impedimento a formar parte de organizaciones políticas a fin de garantizar la independencia de la administración de justicia, ciertos requisitos que persiguen este objetivo legítimo, pero que amplían el alcance de las restricciones, podrían resultar desproporcionados. Estos deben evaluarse de conformidad con los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad del Sistema Interamericano. Resulta particularmente preocupante la inclusión de impedimentos que significarían una restricción absoluta de los derechos civiles y políticos, además sin una clara base constitucional y convencional en cuanto a su alcance.

79. A continuación se identifican algunos ejemplos de los requisitos comunes y específicos establecidos. El requisito común *“(n) no haber expresado posturas políticas de manera pública”* establecido en el Reglamento podría afectar desproporcionadamente el derecho a la libertad de expresión, de participación³⁵ y otros derechos fundamentales que se ejercen mediante la expresión.

80. Asimismo, el requisito común *“(n) no haber sido candidata o candidato de organización política, a cargos electivos a nivel nacional, departamental, regional y municipal o en los últimos diez (10) años”*, incluido en el Reglamento, podría afectar de forma excesiva y desproporcionada los derechos políticos a la luz de los estándares interamericanos y la CPE. Si bien la CPE limita los derechos políticos en su artículo 182 IV, por ejemplo, al establecer que *“(l)as magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas”*, dicho impedimento se refiere al tiempo presente y no se extiende al pasado.

³⁴ CIDH. Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.doc.318/23, 30 de noviembre de 2023, pág. 83.

³⁵ Reconocidos en los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), respectivamente.

81. En el mismo sentido, también se identifica el requisito especial para el Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura y el Tribunal Agroambiental en el Reglamento que exige *“(n)o tener militancia en alguna organización política de carácter departamental o nacional al menos ocho (8) años antes del momento de la postulación.”* Si bien se menciona que fueron establecidos de conformidad al artículo 19 de la Ley N° 025 del Órgano Judicial, que debe aplicarse e interpretarse de conformidad con la CPE, en la citada ley no se hace referencia al periodo de ocho años.

82. El requisito común incluido en el Reglamento *“(n)o ser ni haber sido dependiente de organizaciones no gubernamentales que conformen el control social del proceso de selección de autoridades judiciales de la presente gestión”* podría afectar el derecho al trabajo³⁶, a la participación y al control social, y dar lugar a aplicaciones discriminatorias si no se precisa la razón y necesidad por la cual estarían excluidos de conformidad con un objetivo legítimo.

83. A su vez, los impedimentos específicos para el Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental, consistente en *“(n)o haber patrocinado a personas que resultaren culpables de la comisión de delitos contra la unidad del Estado”; “(n)o haber patrocinado procesos de entrega o enajenación de recursos naturales o del patrimonio nacional”; “(n)o haber patrocinado a personas que hayan sido condenadas con sentencia ejecutoriada por delitos de narcotráfico, con excepción de los defensores públicos”* podrían traducirse en posibles afectaciones al derecho al trabajo, dado que el mismo protege el desempeño de la actividad lícita, libremente escogida o aceptada, que se encuentra reconocido en el artículo 6 del Protocolo de San Salvador y en la CPE, como también con respecto a las garantías judiciales³⁷. En particular, porque el requisito se refiere al patrocinio o representación de terceros, lo cual tiene que ver con el ejercicio de la actividad de la abogacía, actividad técnica y lícita que se entiende protegida por la normativa interamericana. En ese sentido, el resultado criminal de la acción de terceros no debería impactar en el ejercicio profesional del derecho de sus representantes legales.

84. También, el requisito del Reglamento para el Tribunal Agroambiental consistente en *“(n)o ser propietario o socio, de manera directa o por intermedio de otra persona o cónyuge, de empresas o sociedades dedicadas al uso o aprovechamiento comercial de recursos naturales o de biodiversidad”* podría afectar desproporcionadamente los derechos al trabajo, a la propiedad³⁸ y a la libre asociación empresarial³⁹ reconocidos en la CPE y a nivel internacional. Ello, puesto que no establece parámetros definidos acerca de su alcance para asegurar su legalidad y compatibilidad con los límites de la CPE y estándares interamericanos. Además, no se menciona que dicho uso o aprovechamiento haya sido contrario a la ley, como sí se realiza en el requisito 14 del Reglamento⁴⁰, por ejemplo, al propietario de un predio donde se hubiera verificado la existencia de servidumbre, de conformidad con el art. 398 de la CPE y el artículo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³⁶ Reconocido en el artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

³⁷ Reconocido en el artículo 8 de la CADH.

³⁸ Reconocido en el artículo 21 de la CADH.

³⁹ Reconocido en el artículo 52 de la CPE.

⁴⁰ Requisito específico 14: No haber sido o ser propietario o representante respecto de un predio agrario al momento en que se hubiere verificado la existencia de relaciones de servidumbre en el mismo.

85. La preselección es el primer paso para generar confianza, garantizar la objetividad en el proceso de elección de magistrados y permitir la participación de las personas más idóneas para la administración de justicia. Por esta razón, la CIDH invita a examinar con cuidado los requisitos establecidos. Si, por ejemplo, el objetivo legítimo de un requisito es el de evitar el conflicto de interés, conforme al artículo 236 de la CPE, o materializar las causales de inelegibilidad establecidas en el artículo 238 de la CPE, su redacción debería realizarse con claridad y especificidad, de forma que no se criminalicen actividades lícitas de manera general o se permita el uso arbitrario de los supuestos, además de cumplir con los estándares interamericanos al establecerse medidas restrictivas.

86. Por otra parte, la CIDH nota que respecto de los requisitos de evaluación curricular, académica y profesional, por ejemplo, se establece una asignación de puntos muy inferior al ejercicio de la cátedra universitaria en comparación con el ejercicio profesional y la judicial, siendo que la CPE coloca a estas actividades profesionales al mismo nivel de importancia. En este sentido, la CIDH destaca la importancia de asegurar que la asignación de puntos refleje con fidelidad los requisitos establecidos. La CIDH recuerda la importancia de garantizar el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad,⁴¹ tanto para el acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.⁴²

87. Finalmente, resulta fundamental asegurar que las restricciones como las indicadas y cualquier otra que sea establecida en este contexto sean necesarias en una sociedad democrática, atiendan los criterios de legalidad, finalidad legítima, idoneidad y, por ende, estricta proporcionalidad para atender las finalidades legítimas del proceso de preselección de candidaturas. Ello, con el fin de llevar adelante un proceso que pueda lograr los objetivos de seleccionar las personas más idóneas para la administración de justicia, generar confianza ciudadana y garantizar la independencia judicial.

VII. Conclusiones

88. La CIDH reconoce los esfuerzos del Estado Plurinacional de Bolivia para avanzar en el proceso de selección de altas magistraturas como parte esencial de su institucionalidad democrática, en el contexto de los profundos desafíos estructurales que enfrenta su sistema judicial. En particular, la desconfianza ciudadana en los procesos de conformación de las altas cortes mediante el sistema de elección popular, así como los cuestionamientos sobre una alegada falta de claridad en los reglamentos internos para la preselección de candidaturas; deficiencias normativas para la resolución de impugnaciones durante la preselección; falta de criterios objetivos en la evaluación de los perfiles; y deficiencias en la fase de entrevistas, entre otros desafíos.

89. Según el principio de igualdad, en los procedimientos de nombramiento no pueden involucrarse privilegios o ventajas irrazonables, por lo que todas las personas ciudadanas que cumplan con los requisitos deben poder concursar en igualdad de condiciones. La CIDH considera

⁴¹ CIDH. Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.doc.318/23, 30 de noviembre de 2023, párr. 104.

⁴² CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. 492 Doc. 79, 18 de abril de 2011, párr. 104

importante resaltar que la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantiza la independencia frente a toda injerencia o presión política.

90. Las personas que participen para la selección de un cargo de operador de justicia, no deben ser objeto de discriminación alguna. La igualdad de oportunidades en un procedimiento de nombramiento se garantiza a través de la libre concurrencia, de manera que se otorgue la oportunidad abierta e igualitaria a través del señalamiento ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para desempeñar el cargo. Ello, sin que sean admisibles restricciones que impidan o dificulten a quien no hace parte de la administración o de alguna entidad, es decir, impedimentos a la persona particular para acceder al cargo con base en sus méritos por el hecho de no haber accedido al servicio público previamente.

91. En cuanto a los elementos que deben ser calificados durante el proceso de selección de candidatos, la Corte Interamericana ha indicado que debe contarse con mecanismos objetivos de selección que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar, de tal manera que sean elegidos exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional. Respecto del criterio del mérito personal, las personas que ejercerán funciones jurisdiccionales deben ser personas íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Asimismo, debe acreditarse la capacidad profesional de los candidatos para el ingreso en la carrera y asegurar que cada uno de los nombramientos se haga con base en criterios objetivos.

92. La continuidad del proceso de selección de personas operadoras de justicia en Bolivia, realizado de manera oportuna y adecuada, asegurando la objetividad de la selección de precandidatura con criterios objetivos claros y uniformes en ambas comisiones, constituye una oportunidad de la mayor trascendencia para fortalecer la confianza de la población boliviana en el sistema judicial, y garantizar la adecuada independencia judicial frente a los otros poderes del Estado, fortaleciendo la institucionalidad democrática.

93. Los requisitos que se utilizan para la preselección de personas candidatas deben ayudar a fomentar dicha confianza. Para ello, es necesario que en su diseño y aplicación estos sean coherentes, objetivos, fomenten la meritocracia, garanticen la igualdad, y que sean respetuosos del ejercicio de otros derechos. En ese sentido, con el fin de alcanzar una selección justa alineada a los principios de derecho humanos, es clave que se garantice la articulación entre ambas comisiones de selección y que se establezcan los criterios objetivos idóneos, claros y articulados.

94. La falta de previsibilidad, o la percepción de arbitrariedad en la utilización o interpretación de los requisitos, puede llevar a que se presenten continuos retardos en el calendario previsto para las elecciones, debido a impugnaciones y otros recursos legales. Ello implica, no solo una demora en el tiempo del proceso de renovación de las personas operadoras de justicia de las más altas instancias, sino que da lugar cuestionamientos sobre la legitimidad de la administración de justicia en dicho intervalo, lo que puede causar afectaciones a las garantías del Estado de derecho como elemento indispensable de la democracia y la vigencia de derechos humanos.

95. De esta manera, con base en el artículo 41 e) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión atiende la solicitud de opinión técnica formulada por el Estado de Bolivia y le aconseja adoptar las medidas y/o ajustes necesarios al proceso de preselección y selección de integrantes de Altas Cortes, a fin de garantizar los principios de igualdad, objetividad, transparencia, la rendición de cuentas, y la participación social.