



Centro de Documentación e Información Bolivia



ALIANZA POR LOS DERECHOS HUMANOS
Y EL MEDIO AMBIENTE



CONTIOCAP

Coordinadora Nacional de Defensa de Territorios
Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas

INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y EL ESTADO DE DERECHO EN BOLIVIA

ALIANZA POR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL
MEDIOAMBIENTE (ADHMA)

Informe Alternativo para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal
sobre la contaminación por mercurio y su impacto en el derecho al
medioambiente sano y los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia.

Centro de Documentación e Información Bolivia
ddhh@cedib.org
fran979co@hotmail.com
591-79601596
Cochabamba - Bolivia

ALIANZA POR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIOAMBIENTE (ADHMA)¹

Colectivo compuesto por más de 60 organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se encuentran organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos; defensores y defensoras de derechos humanos, del territorio y del medioambiente; comunidades campesinas e indígenas; resistencias indígenas al extractivismo; y, organizaciones con una larga trayectoria en la investigación y defensa del medioambiente y los derechos humanos. Estas organizaciones se reunieron para contribuir en el Examen Periódico Universal del Estado Plurinacional de Bolivia.

CONTIOCAP

Coordinadora Nacional de Defensa de los Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas. Surgió a fines de 2018 a partir de la convergencia de varios movimientos de resistencia frente a la destrucción de los territorios indígenas y áreas protegidas por parte de proyectos extractivos y la cooptación de las organizaciones tradicionales de representación de los pueblos indígenas.

CEDIB

Organización civil sin ánimo de lucro que desde 1970 documenta e investiga temas sociales y ambientales de Bolivia y América Latina para la defensa de los Derechos Humanos y de la Naturaleza. El Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB) trabaja en coordinación con organizaciones indígenas velando por los derechos de los defensores de derechos humanos, territorio y medioambiente.

¹ Anexo 1: lista de organizaciones que componen ADHMA.

I. INTRODUCCIÓN

El presente **Informe alternativo sobre la crisis de la institucionalidad democrática y el estado de derecho en Bolivia** ha sido preparado por las organizaciones de la sociedad civil que lo suscriben para ser presentado conjuntamente dentro el cuarto ciclo de seguimiento del *Examen Periódico Universal* (EPU) sobre Bolivia dentro el 48° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos a realizarse en febrero de 2025.

Sobre los temas que se abordan a continuación, no existen registros de una consulta nacional promovida por el Estado para la elaboración del Informe Nacional para el Examen Periódico Universal. Recordamos la importancia de la coordinación con la sociedad civil para la elaboración de los informes al EPU; en ese sentido, lamentamos que no haya existido un acercamiento de parte del Estado boliviano para este proceso.

En Bolivia, la crisis de institucionalidad democrática ha alcanzado un punto crítico, donde el Estado de Derecho y la independencia judicial están gravemente comprometidos. Esta situación ha generado un deterioro alarmante en la protección de los derechos humanos, afectando a la población de manera profunda y dolorosa. Las leyes, que deberían ser el pilar de nuestra sociedad, no se cumplen, y el valor de la legalidad se ha devaluado hasta convertirse en una sombra de lo que debería ser. En medio de esta desolación, la fiebre del oro ha exacerbado el problema, vinculándose con economías ilegales que fortalecen la corrupción y la impunidad.

El Estado muestra una preocupante incapacidad para hacer cumplir la ley, dejando a los ciudadanos indefensos frente a un sistema que debería protegerlos. Esta crisis no sólo mina la confianza en las instituciones, sino que también amenaza con desmantelar el tejido social y democrático de nuestra nación, llevándonos hacia un abismo donde la justicia y la equidad se desvanecen.

En Bolivia, la falta de independencia del poder judicial ha generado una profunda crisis en el Estado de Derecho. La politización de la justicia se ha convertido en una preocupación constante, donde las decisiones judiciales a menudo parecen estar influenciadas por intereses políticos en lugar de basarse en la imparcialidad y el respeto a las leyes. Esta situación ha dado lugar a una persecución política evidente, donde opositores al gobierno y voces críticas son frecuentemente objeto de procesos judiciales

que carecen de las garantías básicas de un juicio justo. La instrumentalización de la justicia para silenciar y reprimir a la disidencia ha debilitado las instituciones democráticas y ha erosionado la confianza en el sistema judicial.

Este Informe tiene el objetivo de brindar información actualizada que permita el seguimiento y evaluación del nivel de cumplimiento de las recomendaciones del EPU a Bolivia con relación a la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho en el país. Se enfoca en los siguientes objetivos específicos: 1) visibilizar el impacto negativo que tiene el debilitamiento de la institucionalidad democrática en el país y los conflictos emergentes sobre el disfrute de los derechos humanos; 2) aportar con información actual y detallada sobre las afectaciones al Estado de Derecho; y 3) describir los derechos vulnerados por la afectación a la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho.

Al efecto, se ha realizado un proceso de selección y priorización de recomendaciones anteriores del EPU Bolivia en relación al objeto de este informe, a partir de la cual se han realizado un proceso de recolección de información y análisis basado en la evidencia objetiva, a partir del trabajo de gabinete de fuentes documentales y un proceso de consultas con los equipos técnicos de las OSC miembros de la coalición, además de informantes calificados, como expertos, activistas, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Según el Informe del Grupo de Trabajo (A/HRC/43/7) de 17 de diciembre de 2019, el Estado Plurinacional de Bolivia recibió de otros Estados un total de 238 recomendaciones durante este tercer ciclo del EPU. El Estado de Bolivia aceptó 207 recomendaciones, de las cuales 129 considera deben cumplirse, 77 que ya se habrían cumplido o estaría en proceso de implementación y solo una fue parcialmente aceptada.

Dado los objetivos del Informe, nos enfocaremos solamente en 21 recomendaciones que tienen impacto directo sobre la agenda de institucionalidad democrática y vigencia del Estado de Derecho para garantizar el ejercicio de los derechos humanos (ver Anexo I). De todas estas recomendaciones específicas, es bueno subrayar que el Estado de Bolivia las aceptó todas, algunas con anotaciones a tiempo de comprometerse a su implementación progresiva. Solo una, la número 115.39 fue aceptada parcialmente. Estas recomendaciones giran en torno a la agenda de independencia y reforma de la justicia, así como de transparencia del sistema electoral².

² [Informe del Grupo de Trabajo \(A/HRC/43/7\)](#)

II. ESTADO DE DERECHO, REFORMA Y ACCESO A UNA JUSTICIA INDEPENDIENTE, INCLUIDA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí” (art. 12). Sin embargo, desde la aprobación de la Constitución el año 2009 hasta la fecha se han sucedido una serie de acontecimientos destinados a concentrar el poder del Estado en un único órgano, el Ejecutivo, que ha logrado dominar y subordinar históricamente a los otros órganos del Estado.

Desde que ganó las elecciones del año 2005 hasta la gestión 2019, el partido de gobierno logró crecientes mayorías calificadas del Órgano Legislativo, que le permitieron influir decisivamente en la conformación de los Órganos Judicial y Electoral, politizar la selección de máximas autoridades judiciales, dismantelar la carrera judicial y capturar los órganos autónomos del Estado, como la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General y el Defensor del Pueblo.

Elección de altas autoridades judiciales

Bolivia es el único país en la región que elige sus altas cortes por voto popular directo, previo proceso de selección de candidatos por dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Es decir, no hay una elección abierta y competitiva, y los ciudadanos votan solamente por los candidatos aprobados por los legisladores. Esto ha generado diversos cuestionamientos³, el pueblo boliviano no puede elegir de manera directa a los candidatos que se presenten a dichos cargos, así como tampoco un ciudadano que cumpla con los requisitos establecidos en la normativa vigente, puede presentarse directamente a la elección por voto popular, sino que para que su nombre sea considerado, debe contar con el aval político del Órgano Legislativo.

Esta situación evidencia que la elección de los más altos cargos del sistema de justicia boliviano sigue siendo una designación eminentemente política. Así, en las elecciones de 2011 y 2017 de altas autoridades judiciales, debido a la mayoría calificada (2/3) del partido de gobierno la selección tuvo un alto componente político, además carentes de legitimidad, pues en ambos procesos electorarios el voto de la ciudadanía se decantó de

³ Se puede consultar en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/miradas-nuevo-texto-constitucional.pdf>

manera preferente por la opción nulo y blanco, pero estos no son votos válidos a los efectos del cómputo electoral. Las dos elecciones judiciales anteriores fueron observadas tanto por organismos de veeduría internacional, expertos independientes, así como por la propia sociedad civil boliviana. Habiendo coincidido todos éstos en que dichos procesos evidencian un sinnúmero de falencias, siendo identificadas como las más recurrentes: la ambigüedad del Reglamento de preselección, la discrecionalidad en la calificación de méritos de los postulantes; la injerencia política de la ALP en el proceso de preselección⁴, afectado a la igualdad de oportunidades en la consideración, calificación y tratamiento de las postulaciones⁵.

Elecciones Judiciales 2014: Al presente, este sistema no se ha alterado sustancialmente a pesar del cambio de la correlación de fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa. Aunque el Presidente Luis Arce ganó las elecciones del año 2020 con el 55% de votos, y una cómoda mayoría parlamentaria, debido a la fractura con el Expresidente Morales, el bloque oficialista se encuentra dividido, habiendo perdido su mayoría, aunque el Ejecutivo ha logrado desarrollar una *capacidad de veto* para neutralizar y paralizar iniciativas de los sectores opositores y disidentes, instrumentalizado el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).

En este contexto, al momento de la elaboración de este informe, en Bolivia se encuentra en pleno desarrollo el tercer proceso de elección de sus altas cortes. El pasado 2 de enero de 2024, se cumplieron los períodos para los que fueron electos las más altas autoridades del sistema de justicia en Bolivia que, conforme con la Constitución, tienen una duración de seis años, improrrogables, no pudiendo ser reelegidos, quienes “cesarán en sus funciones al cumplimiento de su mandato” (art. 183-II)⁶.

En el mes de marzo del 2023, el órgano legislativo aprobó un primer reglamento⁷, que fue motivo de dos acciones constitucionales porque supuestamente lesionaba derechos de potenciales candidatos; lo que paralizó el proceso, ya que medidas cautelares ordenaron

⁴ Puede consultarse *Elecciones Judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Fundación para el Debido Proceso Legal DPLF y Fundación CONSTRUIR, Ultra Designs La Paz-Bolivia, 2014 y también el Informe de Fundación Construir, Estado de la Justicia 2021, disponible en: <https://www.fundacionconstruir.org/documento/informeestadodelajusticia2021/>

⁵ PÁSARA Luis, op. cit. pág. 28.

⁶ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁷ [ALP aprueba reglamento y convocatoria para la preselección de candidatas y candidatos para Elecciones Judiciales 2023](#)

suspender la convocatoria hasta que sus fallos sean dictados⁸. Luego, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) finalmente se pronunció exhortando a la Asamblea crear condiciones para la construcción de los consensos políticos necesarios a fin de que dicha convocatoria se apruebe mediante ley por la mayoría calificada de los dos tercios. Todo esto produjo un retraso de seis meses⁹.

En consecuencia, el 31 de agosto, el Senado aprobó un proyecto de ley -recortando plazos y simplificando el procedimiento para lograr la elección dentro del año 2023-, que además incluía unas disposiciones transitorias específicas que impedían la prórroga de facto de las actuales autoridades en el caso de un desfase, estableciendo un sistema de atención de los servicios judiciales a cargo de los subalternos, a fin de garantizar la continuidad de la función judicial¹⁰. El Presidente de la Cámara de Diputados, del bloque oficialista, actuando como Cámara revisora, en vez de convocar a sesiones para deliberar esta norma, volvió a interrumpir el proceso, con una consulta oficiosa y extendida a otros órganos¹¹. Este escenario le ofreció al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) la posibilidad presentar una solicitud de control previo de constitucionalidad del proyecto de ley de convocatoria ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). Cerca al plazo de emitirse la resolución, el 8 de noviembre, el Presidente del TSJ presentó una nueva solicitud, ampliando el objeto de la consulta, pidiendo al TCP que, anticipadamente a los hechos, pueda prevenir un “vacío de poder indefinido que atente contra el principio de continuidad al servicio”, si es que las elecciones judiciales no se daban oportunamente¹².

La prórroga inconstitucional de mandatos: El 11 de diciembre, en la consulta de control previo sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley C.S. 144/2022-2023 “Proyecto de Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2023-2024” de 31 de agosto de 2023, formulada por el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el TCP ha dictado

⁸ Red Uno, [Elecciones judiciales en suspenso”: TCP mantiene sin fecha el proceso de preselección](#), 2023.

⁹ Tribunal Constitucional Plurinacional, [por unanimidad, TCP emite sentencia constitucional plurinacional 0060/2023, que declara la inconstitucionalidad del reglamento y convocatoria de preselección de candidatas y candidatos de los altos tribunales de justicia del país](#), julio 2023.

¹⁰ Cámara de Senadores, [presidente del Senado insta a agilizar sanción del proyecto de ley para elecciones judiciales](#), enero 2023.

¹¹ Los Tiempos, [Convocan a jefes de bancada en Diputados para debatir proyecto de ley de elecciones judiciales](#), 2023.

¹² Tribunal Supremo de Justicia, [TSJ observa proyecto de ley ante la cámara de diputados y remite solicitud de control de constitucionalidad al TCP](#), 2023.

la **Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023**¹³, por la que: “*Se dispone la prórroga de mandato de las autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional en actual ejercicio, de manera excepcional y temporal, hasta que se elijan y posesionen a las nuevas autoridades*” conforme al marco constitucional y, *exhortar a la Asamblea Legislativa Plurinacional, cumplir sus funciones y atribuciones constitucionales en cuanto a la preselección de las candidatas y los candidatos a los altos cargos del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, de manera inmediata.*

El TCP no podía disponer la prórroga anticipadamente y, por lo tanto, debía circunscribir su actuación a devolverle a la asamblea la iniciativa para que prosiga la aprobación, tomando las salvaguardas constitucionales del caso. De inicio, el TCP se excedió en su mandato y en el objeto de la consulta, estableciendo una prórroga de facto, por la fuerza de los hechos, pero no de la Ley. Así, esta declaración constitucional del TCP constituye una especie de (auto) *prórroga de facto* de sus períodos vencidos, con una interpretación en beneficio propio, violando de manera manifiesta el artículo 263 – II de la Constitución Política del Estado (CPE) que prohíbe a los servidores públicos actuar en aquellos casos donde concurre una situación de conflicto de intereses.

Esta decisión fue criticada por diversos actores nacionales¹⁴, así como por instancias internacionales de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la *Relatora Especial de las NNUU para la Independencia de los Jueces y abogados*, que expresaron su preocupación y exhortaron al Estado de garantizar las elecciones judiciales para la renovación de las cortes conforme la forma y plazos que establece la Constitución¹⁵. En enero de 2024, el grupo disidente del MAS, liderado por Evo Morales, dio inicio con los bloqueos de caminos y carreteras, demandando la pronta realización de las elecciones judiciales, así como la anulación de la prórroga de los mandatos de los magistrados y magistradas del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional. Finalmente, bajo la presión interna e internacional, todas las fuerzas políticas llegaron a un acuerdo legislativo, que permitió la promulgación de la [Ley 1549](#),

¹³ Declaración Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023, 11 de diciembre de 2023.

¹⁴ El País, [La prórroga indefinida del mandato del Tribunal Constitucional abre una crisis política en Bolivia](#), diciembre de 2023.

¹⁵ CIDH, [CIDH y RELE: Bolivia debe respetar estándares interamericanos durante protestas](#), febrero de 2024.

dando paso a la convocatoria a elecciones judiciales que inició el 14 de febrero de 2024, aunque hasta el presente no se ha podido tratar el proyecto de ley que pone fin a la (auto) prórroga de mandatos judiciales.

La captura del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP): El uso abusivo de los recursos de control constitucional para la suspensión prolongada de las elecciones judiciales, así como la decisión de prorrogar los mandatos judiciales en contra de la constitución muestra un patrón de captura política de la Justicia Constitucional. El TCP ha perdido su independencia e imparcialidad en la decisión de asuntos de interés público. Un estudio cualitativo de las acciones de inconstitucionalidad abstracta interpuestas entre el TCP entre los años 2012-2022, el 76% de las acciones presentadas fueron rechazadas o desestimadas en la etapa de admisibilidad, la mayoría supuestamente por “carecer de fundamento jurídico”, adelantado criterio, sin conocer formalmente el fondo del asunto. Lo más grave, según la afiliación política de los accionistas del recurso, el 22% de los recursos presentados por actores de oposición fueron admitidos, mientras que el 78% de los recursos presentados por actores del oficialismo fueron admitidos; reflejando un patrón de discriminación y discrecionalidad en el procesamiento de este tipo de recursos, que lo ha vuelto ineficaz¹⁶.

Desmantelamiento de la Carrera Judicial: Paralelamente a la politización de los procesos electorarios de máximas autoridades judiciales, en Bolivia a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado se ha venido dando un proceso de desmantelamiento de la Carrera Judicial. El 3 de diciembre de 2011 se promulgó la Ley N° 212, *Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional* que en el art. 6 otorga facultades al Consejo de la Magistratura para la designación excepcional de vocales y jueces de manera provisional, pudiendo realizarse dichas designaciones de las nóminas aprobadas por el extinto Consejo de la Judicatura.

En este punto vale la pena aclarar que en Bolivia existen dos tipos de jueces de acuerdo con su forma de designación: i) Los jueces de carrera que están conformados por las promociones de jueces que egresaron de la Escuela de Jueces desde 2016 y ii) aquellos designados mediante convocatoria por el Consejo de la Magistratura a partir del

¹⁶ Fundación Observatorio de DDHH y Justicia, CEDIB, UNITAS, OJM y HRF, *Ineficacia de las Acciones de Inconstitucionalidad Abstracta en Bolivia, noviembre de 2023.*

Reglamento de la Carrera Judicial de 2018¹⁷. Recordemos que la **Ley 025 del Órgano Judicial** establece que el sistema de Carrera Judicial permite el acceso de los profesionales abogados que demuestren idoneidad profesional, mediante concurso de méritos y examen de competencia. Al efecto, el Consejo de la Magistratura deberá emitir una **convocatoria pública abierta**, para que los profesionales abogados que cumplan los requisitos exigidos por ley se postulen al cargo de jueza o juez (artículo 214). Sin embargo, el Consejo de la Magistratura ha venido desarrollando de manera escalonada convocatorias internas, legalizando a la mayoría de los jueces que llegaron a la judicatura sin concurso público.

En relación a la situación de provisionalidad de la judicatura en el Informe “Observaciones Preliminares Visita In Loco a Bolivia de marzo de 2023 de la CIDH, en el que señala que el 47% de las juezas y jueces del país no son de carrera¹⁸; sin embargo, un año después, en marzo de 2024 el Ministro de Justicia informó¹⁹ que el 98% de los jueces están institucionalizados, restando solamente seis jueces en todo el país.

Este salto significativo en el porcentaje de jueces y juezas institucionalizados disminuyó las altas tasas de provisionalidad que por más de una década afectaron a la justicia boliviana. Pero la forma adoptada, mediante la vía rápida de los concursos internos, cerrando el paso a la competencia externa, deja dudas sobre su transparencia. Además, existen aún un número de profesionales egresados de la Escuela de Jueces del Estado, que están a la espera de ser designados, quienes aprobaron un proceso riguroso de formación, evaluación y selección, que debieron ser nombrados antes de iniciar otras convocatorias. Por otra parte, en materia de **Presupuesto Judicial**, se mantiene la escasa asignación de recursos públicos para el funcionamiento del Órgano Judicial; en 2023, constituyendo el 0,35% del presupuesto general del Estado. Es necesario incrementar el presupuesto del Órgano Judicial para que pueda prestar un servicio de justicia de calidad, mejorando sus condiciones de acceso y cobertura.

La reforma judicial fallida: La situación de falta de independencia judicial en Bolivia, a la fecha se mantiene pese a que, en el debate electoral previo, a las pasadas Elecciones

¹⁷ FUNDACIÓN CONSTRUIR, Informe Estado de la Justicia 2021, pág. 137, Disponible en: <https://www.fundacionconstruir.org/documento/informeestadodelajusticia2021/>

¹⁸ CIDH, Informe “Observaciones Preliminares Visita In Loco a Bolivia 27 al 31 de marzo de 2023, párr. 36, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/discursos/2023/03-31-visita-in-loco-bolivia.pdf>

¹⁹ ABI, [solo quedan 6 cargos de jueces a institucionalizar, el 98% ya forma parte de la carrera judicial, 2024.](#)

Generales del 18 de octubre del 2020, un aspecto donde hubo una alta coincidencia entre todos los candidatos presidenciales, fue la necesidad de una reforma profunda del sistema de justicia en aras de lograr la ansiada independencia judicial. La reforma judicial continúa siendo uno de los desafíos elusivos que el sistema político le adeuda a la democracia boliviana, y esto no ha cambiado en los últimos dos años.

A nivel externo, es necesario reiterar las conclusiones que han señalado diversos organismos internacionales en sus informes sobre la situación de derechos humanos en Bolivia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁰, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)²¹, el GIEI-Bolivia²², el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia²³, así como el Relator Especial de NNUU sobre Independencia de los Jueces y Abogados luego de su visita oficial al país, han subrayado su preocupación sobre “la falta de independencia y autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público” y recomendando todos ellos llevar a cabo una reforma urgente del sistema de justicia a fin de garantizar su independencia y el debido proceso²⁴.

Durante sus tres primeros años de gobierno, el presidente Arce ha impulsado al menos cinco iniciativas de reforma judicial, unas erráticas y otras parciales, todas fallidas. Inicialmente, el Ministro de Justicia identificó tres temas prioritarios que requieren de una reforma constitucional: 1) garantizar que las altas autoridades judiciales sean electas de forma transparente y basadas en mérito; 2) rediseñar el Tribunal Agroambiental, y c) revisar el rol del Consejo de la Magistratura. Al efecto, en noviembre de 2020 el Ministro de Justicia conformó una comisión plural de asesoramiento, integrada por 11 juristas con trayectoria profesional muy reconocida, encomendándoles la misión de elaborar una propuesta de reforma del sistema de administración de justicia, que sirva de base para los

²⁰ CIDH, [CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019](#), diciembre de 2019.

²¹ OACNUDH, [la situación de los derechos humanos tras las elecciones generales de 20 de octubre de 2019 en Bolivia](#). 2020.

²² GIEI Bolivia, [Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019](#). 2021.

²³ Comité de Derechos Humanos, [Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia](#). 2022.

²⁴ ONU, [Bolivia: Relator Especial de Independencia de Jueces y Abogados hace un llamado al acuerdo nacional por la justicia](#). 2022.

consensos políticos necesarios para viabilizar un proceso de reforma parcial de la constitución. Sin embargo, esta iniciativa naufragó por la falta de apoyo político y cuestionamientos que vinieron desde el interior del partido de gobierno.

Luego anunció el envío al legislativo de cinco proyectos de leyes de emergencia en materia judicial, con reformas a la justicia constitucional, Consejo de la Magistratura, Derechos Reales, adopción de menores y carrera judicial, que no han sido siquiera consideradas. Posteriormente, el Ministro de Justicia y Transparencia esbozó una propuesta de trabajo, basada en seis ejes para la reforma judicial: el balanceo del conflicto, sistema de acceso a la justicia, carrera judicial, soluciones TIC, desarrollo normativo y transparencia institucional. Mientras se socializaban esas propuestas, en junio de 2021, el ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 212 para *Garantizar el acceso y administración de Justicia pronta, oportuna, gratuita y transparente, con independencia y autonomía*”, planteando varias modificaciones a la Ley de Órgano Judicial, así como incluyendo la participación del Ejecutivo en los procesos de nominación y designación de funcionarios judiciales. Posteriormente, el Presidente del Estado boliviano, refirió que para reformar la justicia era necesario convocar a una nueva Cumbre Judicial que debía efectuarse “con la participación de todos los actores sociales”, en enero de 2021; sin embargo, dicha convocatoria no se efectivizó nunca²⁵. Luego, se conformó una “Comisión de investigación” de los feminicidios impunes y anunció la evaluación de desempeño de los 1.138 jueces ordinarios que existen en Bolivia con miras a una “renovación total” del sistema judicial. Lo paradójico del asunto es que la Comisión fue conformada por las propias instituciones que estaban encargadas de resguardar los derechos de los ciudadanos y también por el Consejo de la Magistratura que es el encargado del régimen disciplinario de los jueces en Bolivia, sobre el que pesan graves indicios no solamente de falta de independencia judicial sino también de corrupción²⁶.

Instrumentalización del sistema judicial con fines políticos; en esta última parte de este acápite nos referiremos al papel del Ministerio Público en Bolivia en el uso indebido del proceso penal para la persecución política. En Bolivia desde 2018 se han dado una serie de procesos penales contra defensores de derechos humanos, indígenas, periodistas,

²⁵ Consultar: https://correodelsur.com/politica/20211108_arce-anuncia-cumbre-nacional-de-justicia-para-discutir-la-reforma-judicial-en-2022.html

²⁶ Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/opinion/2022/2/14/comisiones-evaluaciones-cumbres-alcones-323375.html>

líderes sindicales y políticos opositores por una serie de delitos, la tónica de estos casos es que todos los procesados han sido críticos al partido gobernante y además que en la totalidad de ellos se ha utilizado la detención preventiva como regla, en contra de los estándares internacionales y de la propia Constitución boliviana²⁷.

Esto se da a partir de un proceso de debilitamiento de la institucionalidad del Ministerio Público, en particular la falta de una carrera fiscal. Pese a las mejoras en los sistemas de gestión, informáticos y plataformas de atención de causas que ha implementado la Fiscalía General, de acuerdo con el último dato público, se tiene conocimiento que de los 519 fiscales que existen en Bolivia, solamente 110 están institucionalizados, es decir un 80% de fiscales sigue teniendo carácter provisional²⁸. Por otro lado, los fiscales institucionalizados son los que egresaron de las dos promociones de la Escuela de Fiscales; sin embargo, el contenido formativo, la duración y la calificación de acceso a la carrera fiscal, no han sido debidamente socializados. Es por ello que a la fecha existen 1.537 denuncias contra fiscales por delitos principalmente de retardación de justicia y corrupción²⁹. Esta politización y falta de institucionalidad del Ministerio Público tiene íntima relación con el alto índice de detención preventiva en nuestro país; con la instrumentalización del derecho penal como arma política, con la falta de investigación diligente, con la solicitud de detención preventiva sin analizar la situación procesal de cada persona imputada ni establecer de forma objetiva la existencia de los riesgos procesales en el marco de lo previsto en el art. 235 CPP, entre otras³⁰.

La falta de independencia judicial y fiscal ha ocasionado infinidad de lesiones a los derechos humanos que se han acrecentado en este último tiempo y que tienen la tónica de estar dirigidas contra personas críticas y opositoras al partido gobernante. A la fecha existen innumerables denuncias en Bolivia sobre lesiones a derechos humanos a partir del razonamiento de fiscales y jueces de fijar la detención preventiva como regla en los procesos iniciados contra personas contrarias al gobierno, entre ellos los casos de la ex Presidenta de Transición Jeanine Añez, detenida preventivamente el 13 de marzo de 2021

²⁷ El art. 116 de la CPE boliviana tiene como un principio fundamental a la presunción de inocencia.

²⁸ Fundación Construir, [Informe Estado de la Justicia 2021, pág. 189](#). 2021.

²⁹ Unitel, [700 fiscales en Bolivia tienen denuncias por diferentes delitos, afirma la diputada Nayar](#), enero de 2023.

³⁰ Todos estos elementos han sido identificados por el GIEI-Bolivia como estructurales a la falta de institucionalidad del Ministerio Público. INFORME GIEI-BOLIVIA, págs. 281 a 284. Disponible en: https://gieibolivia.org/wp-content/uploads/2021/08/informe_GIEI_BOLIVIA_final.pdf

hasta la fecha, cuando le corresponde un juicio de responsabilidades conforme la Constitución Política. Luis Fernando Camacho, Gobernador de Santa Cruz, aprehendido violentamente el 28 de diciembre de 2022 y detenido preventivamente actualmente por liderar la movilización cívica por el Censo Nacional de Población debido a que el gobierno nacional lo postergó injustificadamente, además de más de 200 líderes sociales, cívicos y sindicales que expresan su crítica y disidencia al régimen.

Todo esto impacta de forma severa en el derecho de las personas de acceder sin discriminación a una justicia independiente, imparcial y competente, para la defensa de sus libertades y derechos.

III. SITUACIÓN ELECTORAL DEL PAÍS: DERECHO A ELECCIONES LIBRES, JUSTAS Y TRANSPARENTES ADMINISTRADAS POR UN ÓRGANO ELECTORAL INDEPENDIENTE.

Empecemos este acápite recordando las elecciones fallidas de 2019. En esta se habilitó ilícitamente³¹ la candidatura presidencial para un cuarto mandato consecutivo del presidente en funciones Evo Morales. Pese a que en febrero de 2016 perdió en un referéndum constitucional su propuesta de aprobar la reelección presidencial indefinida, el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la SCP 0084/2017 de 18 de noviembre declaró la aplicabilidad preferente del art. 23 de la CADH frente al art. 168 de la Constitución, posibilitando de esta forma la reelección indefinida del Presidente y otras autoridades elegidas por voto popular. En sus fundamentos, el Tribunal Constitucional Plurinacional señaló que, bajo la aplicación del control de convencionalidad, el derecho a participar en las elecciones, en tanto es un derecho humano protegido por la Convención, debe prevalecer por sobre las normas del derecho interno.

La decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional generó intensas reacciones sociales y políticas por el desconocimiento de los resultados del Referéndum de 2016. Es así que, en los siguientes meses, diversos movimientos sociales promovieron marchas para expresar su oposición a la reelección indefinida y llamar al respeto de los resultados del referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016³².

³¹ Constitución Política del Estado, art 168: “el periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.”

³² El País, La amarga victoria de Evo Morales, 26 de octubre de 2019, El País, Los ciudadanos responden en Bolivia, 15 de octubre de 2019.

Debilitamiento institucional del TSE³³A principios de 2019, se dio un proceso de inestabilidad institucional en el Órgano Electoral, que implicó la renuncia de tres de sus Vocales -incluida su Presidenta-, seguida de una recomposición mediante un nombramiento legislativo que para algunos actores no cumplió con todos los procedimientos necesarios. Asimismo, se presentó una secuencia de más de 30 renunciaciones de mandos medios y profesionales de carrera administrativa y larga trayectoria en la función electoral, alimentando a un proceso de pérdida de confianza pública del Tribunal Supremo Electoral (TSE), que recibió duras críticas desde diversos sectores de oposición por la habilitación de la candidatura presidencial de Evo Morales, así como por la permisividad en el uso del aparato público por parte de la candidatura oficialista. El informe de la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea (UE) de 2019 concluyó que aquel TSE *careció de credibilidad e hizo poco por corregir la falta de confianza en su imparcialidad y competencia*.

Las elecciones de octubre de 2019: El TSE convocó a las elecciones generales para Presidente, Vicepresidente, y legisladores, para el período 2020-2025, para el 20 de octubre de 2019. En ese contexto, difícil y polarizado, cargado de desconfianza política -luego de una jornada pacífica de votación-, al 83,79% del cómputo se determinó suspender intempestivamente la difusión del sistema de *Transmisión de Resultados Electorales Preliminares* (TREP). Al día siguiente, cuando se reanuda la difusión, se anunció la victoria del entonces presidente en primera vuelta³⁴. Esto produjo extendidas expresiones de protesta ciudadana³⁵ y el llamamiento a un paro cívico, desconociendo los resultados. Es así que el propio gobierno boliviano solicitó a la Organización de los Estados Americanos (OEA) una auditoría de los resultados del proceso electoral³⁶ con el fin de determinar, con carácter vinculante, si correspondía una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

³³El Órgano Electoral Plurinacional es uno de los cuatro órganos del poder público del Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El OEP goza de autonomía funcional e independencia respecto a otros órganos del Estado, con los cuales se relaciona, coopera y coordina sobre la base de la independencia y la separación de poderes para el adecuado ejercicio de sus competencias y atribuciones. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el máximo nivel de autoridad del OEP (Art. 206 de la CPE) con sede en la ciudad de La Paz, y su Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) es la Sala Plena, que adopta sus decisiones y resoluciones con la mayoría absoluta de vocales en ejercicio en sesiones públicas.

³⁴ Los Tiempos, [TREP reanuda conteo rápido sorpresivamente y al 95,30% le da triunfo a Evo en primera vuelta](#), 21 de octubre de 2020

³⁵ Los Tiempos, [El país arde ante la sombra de un fraude electoral en Bolivia](#), 22 octubre de 2019.

³⁶ FIDES, [Gobierno solicita a la OEA auditar los resultados del cómputo oficial de las elecciones](#), 22 de octubre de 2019:

Informes de Auditoría Electoral de la OEA y de la Misión de Expertos Electorales de la UE: La integridad de los resultados de las mencionadas elecciones fue cuestionada por las misiones de expertos internacionales de la OEA y la Unión Europea (UE). El 10 de noviembre la OEA concluyó que la auditoría realizada *no puede validar los resultados de la presente elección, por lo que se recomienda otro proceso electoral. Cualquier futuro proceso deberá contar con nuevas autoridades electorales para poder llevar a cabo comicios confiables*. Los expertos electorales de la UE coincidieron que durante el proceso de escrutinio y cómputo hubo irregularidades generalizadas que vulneraron gravemente los principios de certeza, legalidad, transparencia e independencia³⁷.

La renuncia del presidente Morales y la sucesión constitucional: Esto provocó que las movilizaciones ciudadanas se intensificaran, particularmente en las áreas urbanas de todo el país, demandando la anulación de las elecciones, y como consecuencia vino la renuncia de las máximas autoridades de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, abriéndose un proceso de sucesión constitucional que permitió la asunción a la Presidencia de la Sra. Janine Añez, entonces segunda Vicepresidente del Senado Nacional. Inmediatamente, siguieron unos días de alta conflictividad y violencia política, que sumió al país en una grave crisis de derechos humanos, con al menos 36 víctimas fatales, centenares de heridos, cerco de ciudades, incendio de casas y medios de transporte, dejando como resultado una profunda herida y polarización en la sociedad boliviana, que hasta hoy no se repara.

La convocatoria a elecciones de 2020: Luego vino un proceso de pacificación y acuerdos políticos que permitieron la aprobación por unanimidad de la ALP de la *Ley N° 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales*, promulgada el 24 de noviembre de 2019, que dejó sin efecto legal los resultados electorales del 20 de octubre de 2019; estableció el cese excepcional de funciones de Vocales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los Tribunales Departamentales Electorales (TEDs); y convocó a un proceso de elección de nuevas autoridades electorales, con lo que después de un concurso público, se recompuso su funcionamiento. El nuevo TSE, en su primera resolución, fijó para el 3 de mayo la realización de nuevos comicios electorales.

³⁷ Organización de Estados Americanos, *Informe final Análisis de Integridad Electoral - Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia*, 20 de octubre de 2019 y Unión Europea Misión de Expertos Electorales, *Informe Elecciones Generales Bolivia 2019*.

La recomposición del órgano electoral: La Ley N° 1266 también dispone un régimen excepcional y transitorio para la designación de Vocales de los Tribunales Electorales Departamentales. En su artículo ocho establece que de forma excepcional los Vocales de los Tribunales Electorales Departamentales cesarán en sus funciones. Al efecto, se fija un procedimiento de selección y designación, que fue reglamentado por la Cámara de Diputados, definiendo los criterios, parámetros y procedimientos de evaluación y designación según capacidad y mérito, para la preselección y conformación de las ternas de postulantes, que serán aprobadas por las Asambleas Legislativas Departamentales, las que luego fueron remitidas a la Cámara de Diputados, a cargo de elegir a las y los vocales. Así, hasta el 22 de diciembre del 2019, se posesionaron finalmente a todas las nuevas autoridades electorales (titulares y suplentes) que pasarían a conformar las nuevas salas plenas de nueve (9) Tribunales Electorales Departamentales³⁸, a quienes les correspondió administrar el proceso electoral de 2020 que dio la victoria al actual presidente Luis Arce.

Las **Elecciones Generales del 18 de octubre del 2020** significaron para la democracia boliviana el retorno a la normalidad institucional, luego de un proceso político complejo, difícil e incierto, cargado de tensiones, precedido por la anulación de las elecciones del 20 de octubre del 2019, la renuncia del ex presidente Evo Morales, la sucesión constitucional de la presidenta Janine Añez, la declaratoria de emergencia sanitaria frente a la pandemia del Covid-19 y como consecuencia las sucesivas postergaciones de la jornada electoral.

A pesar de que el TSE garantizó un proceso electoral que le dio la victoria al Presidente Arce, el asedio hacia del ejecutivo ha vuelto a debilitar el Órganos electoral. Por una parte, presiones políticas externas motivaron la renuncia del Presidente y una de las Vocales del *nuevo* TSE. Por otra parte, el presidente Luis Arce designó como representantes del Ejecutivo a vocales de ocho Tribunales Departamentales Electorales, argumentando que se trataría de funcionarios de confianza, que pueden ser invitados directamente por el Presidente del Estado. Esta designación directa ha significado la remoción o separación de los vocales anteriores (cuyos mandatos se vieron acortados anticipada y arbitrariamente), lo que configura una afectación grave a la independencia y autonomía del Órgano Electoral, ya que estos servidores públicos, al tener atribuciones

³⁸ Verónica Rocha, *Sistematización y análisis de los criterios de selección y nombramiento de los vocales del TSE y autoridades de los TED*, enero de 2020.

jurisdiccionales, están amparados por las garantías reforzadas de estabilidad y seguridad en el cargo, como cualquier juez que administra justicia; en este caso de la jurisdicción electoral.

Recordemos que la Constitución señala -independientemente de su modo de designación- que “la elección de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad y méritos a través de concurso público” (art. 206-IV), por lo que se entiende que dichos vocales no son funcionarios de libre nombramiento.

Nada faculta al Presidente del Estado para sustituir directa y sin justa causa a los vocales electorales en funciones. La Ley No. 018 del 16 de junio de 2010, específicamente señala que estas autoridades jurisdiccionales en materia electoral sólo pueden perder sus funciones por: 1) sentencia penal condenatoria o 2) comisión de una falta disciplinaria muy grave (art. 21), estando todos los vocales departamentales –independientemente a cómo fueron designados– amparados bajo un régimen común de acceso, desempeño, permanencia, período y pérdida de mandato (art. 36)³⁹.

En conclusión, el marco constitucional nacional y los estándares internacionales de independencia judicial establecen que los administradores de justicia tienen garantizada su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su seguridad e inamovilidad hasta que expire el periodo para el que hayan sido nombrados; y que si son separados o sustituidos de sus cargos, sólo puede ser previo proceso con todas las garantías debidas, lo que no ha sucedido en este caso, constituyendo una forma de remoción de jueces sin causa, motivación clara o criterios objetivos, afectando la autonomía e independencia del Órgano Electoral en su capacidad de garantizar unas elecciones justas e imparciales, base de toda sociedad democrática.

Con esto se ha dado un nuevo golpe a la credibilidad del órgano electoral, debilitando su papel para garantizar elecciones libres, justas y transparentes, afectando el ejercicio de los derechos políticos y electorales de todos los bolivianos.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El presente documento no tiene como finalidad hacer un análisis de la situación de derechos humanos en Bolivia en el periodo 2019 – 2024, sino más bien analizar las causas

³⁹ [Ley 018 de 16 de junio de 2010.](#)

y circunstancias que han generado una crisis de la institucionalidad democrática y la erosión progresiva del estado de Derecho que viene enfrentando Bolivia hace más de 15 años y que como se ha visto tiene como origen fundamental la lesión al principio de separación e independencia de poderes, base esencial de la Democracia.

El proceso de desmantelamiento institucional, de la justicia y el sistema electoral boliviano, ha producido una mimetización entre los cuatro poderes del Estado, bajo la directriz del Poder Ejecutivo, lo cual no solamente ha quebrado el principio de separación de poderes, sino que ha convertido a la justicia en el brazo ejecutor de la política, situación que ha llevado a la erosión paulatina de las bases mismas del sistema democrático, perdiendo el ciudadano las garantías necesarias frente al poder arbitrario del Estado.

La intensa conflictividad social que vive el país en los últimos años se ha visto agravada por la polarización política y un proceso sistemático de erosión democrática. El debilitamiento producido en la separación de poderes y la independencia judicial, a partir del dominio político del Órgano Ejecutivo sobre los otros órganos del Estado, la politización de los procesos de designación y elección de las altas cortes, el desmantelamiento de la carrera judicial, el bajo presupuesto para garantizar el acceso igualitario a los servicios judiciales, le han permitido instrumentalizar el uso del sistema penal en la persecución política y de la justicia constitucional para neutralizar a los otros poderes públicos en su rol de pesos y contrapesos. Además, el socavamiento del sistema electoral pone en riesgo las posibilidades de una salida democrática y pacífica frente a esta crisis.

En ese sentido, se proponen las siguientes recomendaciones.

1. Garantizar la independencia externa del órgano judicial en Bolivia mediante la creación, dentro de los próximos 12 meses, de un órgano técnico, plural e independiente de los actores políticos, encargado de los procesos de selección de jueces de las altas cortes. Este órgano debe basar sus decisiones en la calificación de méritos de los candidatos, y el proceso de selección debe ser transparente, con informes públicos semestrales que detallen los criterios y resultados de cada selección.
2. Fortalecer la independencia interna del órgano judicial en Bolivia mediante la institucionalización de la carrera judicial en un plazo de 18 meses. Este proceso debe priorizar el ingreso de graduados de la Escuela de Jueces a través de concursos públicos, abiertos y competitivos, evaluados por un comité independiente y plural. Publicar

informes anuales sobre el desarrollo y resultados de los concursos para garantizar la transparencia y la equidad en el proceso.

3. Incrementar el presupuesto judicial en Bolivia en al menos un 20% dentro de los próximos dos años para mejorar el acceso a la justicia de las víctimas. Utilizar este incremento para ampliar la cobertura y calidad de los servicios judiciales, así como para mejorar el desempeño mediante la capacitación continua del personal y la modernización de la infraestructura. Publicar informes anuales que detallen la distribución y el impacto del presupuesto adicional en el sistema judicial.

4. Institucionalizar la carrera fiscal y defensorial para garantizar la independencia y profesionalización de estos roles, y usar la prisión preventiva de manera verdaderamente excepcional, asegurando que el proceso penal sea un instrumento de garantías a los derechos del ciudadano y no de instrumentalización política. Además, reformar el uso del juicio abreviado para evitar la violación al derecho a la presunción de inocencia y prevenir su utilización como una forma de tortura psicológica y física. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de estas reformas, con informes anuales públicos sobre su implementación y efectos.

5. Establecer un mecanismo independiente, transparente y ágil para asegurar la independencia de la justicia en todos sus niveles. Este mecanismo debe ser constitucionalmente basado en los artículos sobre control social y participación ciudadana, incluyendo la creación de un Comité de Supervisión de la Sociedad Civil que vigile el Consejo de la Magistratura. El mecanismo debe estar operativo dentro de los próximos 12 meses y debe incluir la presentación de informes públicos trimestrales sobre su funcionamiento y hallazgos.

6. Respetar la autonomía e independencia del órgano electoral en Bolivia implementando medidas concretas dentro de los próximos 12 meses para garantizar que sus decisiones sean libres de interferencias políticas. Fortalecer la carrera administrativa de los funcionarios electorales estableciendo un programa de desarrollo profesional continuo basado en méritos, con evaluaciones anuales y la creación de un sistema de incentivos para el desempeño destacado. Publicar informes semestrales sobre la implementación y resultados de estas medidas para asegurar la transparencia y la confianza pública en el proceso electoral.

7. Liberar a todos los presos en Bolivia cuyos procesos judiciales presenten vicios de nulidad y no respeten las normas del debido proceso dentro de los próximos seis meses.

Establecer una comisión independiente, conformada por expertos en derechos humanos y representantes de la sociedad civil, para revisar estos casos y garantizar que las decisiones de encarcelamiento no estén motivadas por objetivos políticos. Publicar un informe trimestral sobre los avances y resultados de la revisión de casos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso.