

# Meritocracia judicial y democratización de la justicia: ideales incompatibles

*Judicial Meritocracy and the Democratization of Justice: Incompatible Ideals*

Daniel Alejandro Carrasco Melgarejo

Universidad Católica Boliviana San Pablo, Bolivia

<https://orcid.org/0009-0009-5662-9565>

dacarrasky@gmail.com

---

Revista de Derecho de la UCB – UCB Law Review, Vol. 9 N° 16, abril 2025, pp. 211-243

ISSN 2523-1510 (en línea), ISSN 2521-8808 (impresa).

DOI: <https://doi.org/10.35319/lawreview.202516120>

Recibido: 14 de febrero de 2025 • Aceptado: 25 de marzo de 2025

---

## Resumen

La presente investigación tiene por objeto determinar la compatibilidad o incompatibilidad entre la meritocracia y la democracia, ambas como principios de la legitimación de las máximas autoridades judiciales del Estado. Ello con la finalidad de establecer si la meritocracia es una solución efectiva para eliminar los efectos negativos que tiene la democratización judicial (a través de la democracia representativa) sobre la independencia judicial. Se analizan las doctrinas que inspiraron el ideal de democratización judicial y el modo de implementación a través de mecanismos de democracia representativa. Se utilizan distintos métodos de interpretación del ordenamiento jurídico boliviano referente a las elecciones judiciales con la finalidad de emplear este conjunto normativo como evidencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre estos dos ideales. Los hallazgos indican que la meritocracia judicial y demo-

cratizar la justicia son ideales opuestos, de modo que el acercamiento a uno implica el distanciamiento del otro.

---

**Palabras clave:** Meritocracia / Democratización Judicial / Democracia Representativa / Elecciones Judiciales.

---

### Abstract

This research analyzes the compatibility between meritocracy and democracy as principles for legitimizing the highest judicial authorities of the State. The objective is to determine whether meritocracy is an effective solution to mitigate the negative effects that judicial democratization, through representative democracy, has on judicial independence. To this end, the study examines the doctrines that underpin judicial democratization and their implementation through representative mechanisms. Additionally, various methods of interpreting Bolivia's legal framework on judicial elections are employed to assess its compatibility with both ideals. The findings reveal that judicial meritocracy and the democratization of justice are opposing principles, meaning that strengthening one necessarily weakens the other.

---

**Keywords:** Meritocracy / Judicial Democratization / Representative Democracy / Judicial Elections.

---

## 1. Introducción

El sistema de elección de magistrados a los máximos tribunales de justicia de nuestro país padece de un enorme defecto: la participación del Órgano Legislativo Plurinacional en la selección de autoridades. Se trata de un órgano que tiene como función legislar, que, sin embargo, acaba influyendo en la elección de gobernantes de otro órgano que se supone de igual jerarquía. Además, se trata de un órgano en el cual se ven representados diferentes intereses político-partidarios, que ponen en duda la imparcialidad a la hora de preseleccionar postulantes.

Esta problemática no es una novedad de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009. La CPE de 2004 (2004), en su artículo 59, numeral 20, incluía dentro de las atribuciones del Poder Legislativo el nombramiento de los entonces ministros de la Corte Suprema de Justicia y Magistrados del Tribunal Constitucional por dos tercios de votos del Congreso.

La vulneración a la división de poderes era un problema evidente, pues como bien señala Montesquieu (1748/2003): “No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo” (p. 146). Ante esta evidente influencia del poder legislativo sobre el poder judicial, el artículo 182 de la CPE (2009), propone una solución compleja y sin precedentes en el ordenamiento jurídico nacional: Convierte al procedimiento llevado a cabo en la Asamblea Legislativa en un proceso de preselección y otorga la decisión final al ciudadano a través del sufragio universal. A diferencia de un asambleísta, el ciudadano común no es el representante de un grupo de interés o de un partido político. Sin embargo, tanto el ciudadano como el asambleísta tienen en común que el no tener formación ni experiencia jurídica y, por tanto, son incapaces de evaluar a un candidato de forma meritocrática con base a criterios objetivos. Por lo cual, tanto el asambleísta como el ciudadano común toman sus decisiones basándose en criterios subjetivos, donde influye la afinidad con los intereses. Esto trae consigo la inevitable realización de campaña electoral por parte de los candidatos a magistrados, pues la campaña se convierte en el único modo para llegar a hacerse conocer por el electorado y hacerle llegar sus propuestas y promesas. El peligro es que el magistrado se convierta en una especie de asambleísta, que deba responder a los intereses de quienes lo eligieron.

Consciente de ello, la CPE (2009) incluye en su artículo 182 dos soluciones: Prohibir que los candidatos pertenezcan a organizaciones políticas y prohibir la realización de campaña electoral a los postulantes bajo sanción de inhabilitación, delegando la función de comunicación al Órgano Electoral Plurinacional, el cual únicamente debe difundir los méritos del candidato.

Es innegable el papel fundamental que juega la meritocracia en la conformación del Poder Judicial. Este órgano, a diferencia del Órgano Legislativo, no es un órgano político. Es en el Órgano Judicial, donde vemos los resabios de lo que en algún momento incluía Aristóteles dentro de las buenas formas de gobierno: la Aristocracia o el gobierno de los mejores que se rigen por el bien común y no por intereses particulares (Bobbio, 1976/2004, pp. 34-35). Nuestro actual proceso de elección de magistrados incluye varios mecanismos meritocráticos; que sin embargo mezcla con otros mecanismos democráticos. Surgen entonces la siguiente pregunta: ¿Es compatible la meritocracia judicial con la democratización de la justicia? Y de ser así: ¿La meritocracia reduce los efectos negativos que tiene la democratización de la justicia a través de la democracia representativa sobre la independencia judicial?

## 2. Marco teórico y estado del arte

El órgano judicial, es definido por nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 2 de la Ley 025 del Órgano Judicial ([Ley 025], 2010), de la siguiente forma:

El Órgano Judicial es un órgano del poder público, se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico, tiene igual jerarquía constitucional que los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Electoral y se relaciona sobre la base de independencia, separación, coordinación y cooperación.

De esta definición, se resalta la determinación de la igualdad jerárquica entre los cuatro órganos del Estado, así como el reconocimiento de su independencia y separación. Por su parte, el artículo 3 numeral 3 de la Ley 025 (2010) conceptualiza el principio de independencia de la siguiente forma: “Significa que la función judicial no está sometida a ningún otro órgano de poder público”.

La existencia del Poder Judicial se deriva de la teoría de la división de poderes. Como grandes exponentes de esta teoría tenemos a John Locke y Montesquieu. Locke no hace referencia en sus obras

a un Poder Judicial, en su lugar, hace referencia a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo, de entre los cuales considera al legislativo como poder supremo (Botella, Cañequé y Gonzalo, 1998). Esta doctrina es contraria a la definición de Órgano Judicial otorgada por la Ley 025 (2010) que afirma la igualdad jerárquica entre poderes, por lo que, en su lugar, debemos regirnos por la propuesta de Montesquieu (1748/2003), quien afirma respecto al Poder Judicial: “Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador” (p. 146).

Sin embargo, Montesquieu (1748/2003) propone juzgadores no fijos ni especializados, por lo cual se opone a la carrera judicial y por tanto al carácter meritocrático de los jueces:

El poder judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designada de la manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad.

De este modo, se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hombres, no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por decirlo así, invisible y nulo. No existen jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura, no a los magistrados (p. 147).

Probablemente de estas ideas, provenga la propuesta de democratizar el Poder Judicial. El sistema de jurados en ciertos procesos judiciales del *Common Law*, es un claro ejemplo de la puesta en práctica de esta doctrina. Sin embargo, la forma en que el *Common Law* democratiza la justicia, es haciendo al ciudadano juez, que constituye de cierta forma un modo de democracia directa, pues: “Si el pueblo se gobierna a sí mismo directamente, se habla de democracia *pura o directa*” (Bidart, 1987, p. 127). Por otra parte, nuestro ordenamiento jurídico democratiza la justicia a través del sufragio universal como mecanismo de democracia representativa.

El sufragio universal es definido como:

Una técnica o procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral (que es el conjunto de hombres con derecho electoral activo, llamado también electorado activo) hace manifestación o expresión de opiniones políticas, con dos finalidades distintas: a) para elegir gobernantes; b) para la adopción de decisiones políticas” (Bidart, 1987, p. 372).

El artículo 11, en su párrafo II, numeral 2 señala que el sufragio universal es el medio de ejercicio de la democracia representativa (CPE, 2009). Por lo cual, cuando hablamos de democratizar el Órgano Judicial, este proceso de democratización en nuestro ordenamiento jurídico se realiza única y exclusivamente a través de la democracia representativa, ya sea en la Asamblea Legislativa o por el sufragio universal.

Respecto a los procesos de democracia representativa llevados a cabo en la Asamblea Legislativa, es menester reafirmar la observación realizada por Botella et al. (1998), al analizar el pensamiento de Edmund Burke: “Postula que un parlamentario, una vez elegido es independiente en sus actuaciones y criterios de las opiniones de sus electores” (pp. 300-301).

Es necesario también aclarar lo que se entiende por campaña electoral. “Las campañas electorales son procesos intensos de proselitismo y cortejo de los electores, que realizan los partidos y sus candidatos, en la búsqueda de los votos de los ciudadanos” (Valdez, 2010).

También se debe señalar que la meritocracia se conceptualiza como “Sistema de gobierno en que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales” (Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española, s.f., definición 1). En términos de la Teoría Clásica de las Formas de Gobierno, corresponde a la Aristocracia, que es aquella forma de gobierno en que las magistraturas se otorgan de “conformidad con la educación” (Aristóteles, 2018, p. 48). Se debe denotar que Aristóteles (siglo IV a.C./2018) considera educación:

a la que está establecida por la ley, pues los que permanecen en todo fieles a los usos legales son los que gobiernan en la aristocracia; y, como necesariamente aparecen estos como los mejores, por eso recibe esta forma de gobierno dicho nombre (p. 48).

Por lo cual, la idea de gobernantes con educación especializada se puede más bien atribuir a Platón (siglo IV a.C./1988):

A menos que los filósofos reinen en los Estados, o los que ahora son llamados reyes y gobernantes filosofen de modo genuino y adecuado, y que coincidan en una misma persona el poder político y la filosofía, y que se prohíba rigurosamente que marchen separadamente por cada uno de estos dos caminos las múltiples naturalezas que actualmente hacen así, no habrá, querido Glaucón, fin de los males para los Estados ni tampoco, creo, para el género humano; tampoco antes de eso se producirá, en la medida de lo posible, ni verá la luz del sol la organización política que ahora acabamos de describir verbalmente (pp. 282-283)

Por último, señalar que cuando se habla de criterios objetivos en la elección de postulantes, nos referimos a aquellos parámetros que se encuentran debidamente definidos en el ordenamiento jurídico y a los cuales este otorga un valor determinado. Por su parte, llamamos criterios subjetivos a aquellos cuya definición y valoración están sujetos a la discrecionalidad del elector, sea este el asambleísta en la etapa de preselección o el ciudadano común, es decir, la persona individual que goza de derechos políticos por ser nacional de un Estado y mayor de dieciocho años.

En cuanto al estado del arte, es fundamental hacer referencia al artículo de Millán (2015), denominado *El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional*. Si bien este estudio se centra únicamente en el Tribunal Constitucional, se rescata la crítica que realiza el autor al hecho de que la preselección de candidatos a magistrados siga dependiendo del Poder Legislativo, el cual es un órgano político; crítica que es también aplicable al modo de elección de magistrados del Tribu-

nal Supremo de Justicia. Recuerda también los intentos realizados por el entonces Congreso Nacional para incluir los méritos en el proceso de selección de magistrados. Además, propone que en el proceso de preselección se involucre a entidades de la sociedad civil como los colegios de abogados y las universidades, quienes seleccionarían a seis candidatos. Sin dejar de lado a los Órganos del Estado, proponiendo que el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional seleccionen a cuatro candidatos, mientras que el Órgano Legislativo a once candidatos.

### **3. Metodología**

Aclarar con antelación que el presente análisis se centrará únicamente en el método de elección de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, por ser este el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y el que sin entrar en mayores discusiones podemos afirmar que forma parte del Órgano Judicial y su función principal es la de resolver conflictos entre particulares. Esto en consideración a quienes opinan que el Tribunal Constitucional no es parte del Órgano Judicial, por lo que no se le es posible aplicar la teoría de la división de poderes. Se aparta también al Tribunal Agroambiental, debido a que la labor de protección de derechos colectivos e intereses difusos de este órgano merece un análisis propio desde la meritocracia y democracia.

Como primer paso, se realiza un análisis de la normativa referente al sistema de elección judicial inmediatamente anterior a la actual. Conocer la normativa anterior y su evolución, nos facilitará realizar una interpretación teleológica de las disposiciones constitucionales actuales pertinentes, pues se podrán encontrar los motivos que impulsaron al constituyente a optar por el sistema de elección actual, además de las doctrinas que fundamentaron la construcción normativa vigente. La interpretación teleológica se orienta a “Conocer los motivos que condujeron al legislador al estructurar la norma, tratando de encontrarlos en las necesida-

des existentes en la época en que se originó dicha norma jurídica (Saéñz, 2017, pp. 37-38).

La normativa actual será interpretada a través del método gramatical, sistemático y teleológico, según se vea conveniente. El método gramatical consiste en “indagar acerca del exacto sentido de una palabra y el valor de las proposiciones desde el punto de vista sintáctico” (Reale, 1979, p. 216). Por su parte, el método sistemático se entiende como la interpretación de la ley “según sus valores lingüísticos, pero siempre situándolos dentro del conjunto del sistema” (Reale, 1979, p. 216).

Estas interpretaciones y la comparación de la normativa vigente con su predecesora permitirán analizar cuáles son las soluciones normativas propuestas por el legislador y el constituyente para hacer posible la coexistencia de un sistema meritocrático con un sistema democrático y encontrar antinomias indicativas de incompatibilidad. Además, corresponde analizar si en cada fase de la evolución histórica normativa como del proceso electoral actual la introducción de la meritocracia redujo la participación democrática o si, al contrario, la fortaleció.

Por lo cual, las conclusiones posibles son las siguientes: En caso de haberse reducido la participación democrática, la meritocracia judicial se opondría a la democratización de la justicia. De igual forma, en caso de que la meritocracia no se haya podido implementar, ambos principios son opuestos. Por último, en caso de que ambos mecanismos (democráticos y meritocráticos) se fortalecen mutuamente, se trata de ideales compatibles. De estas conclusiones dependerá la respuesta a si la meritocracia es una solución efectiva para mitigar el impacto negativo de la representación de intereses propia de la democracia representativa sobre la independencia judicial.

## 4. Resultados

### 4.1. El modo de elección de magistrados en el anterior ordenamiento jurídico

El artículo 117 establecía: “Los Ministros son elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura” (CPE, 2004). Esta disposición es idéntica a la del artículo 117 de la Constitución Política de 1994 ([CP], 1994). Sin embargo, es una variación a la CP de 1967, la cual en su artículo 60, establecía que es potestad de la Cámara de Diputados elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de ternas propuestas por el Senado (CP, 1967). Como se puede evidenciar, ya ha existido una intención por parte de la CP de 1994 de disminuir la influencia del Poder Legislativo sobre el Poder Judicial, haciendo participar al Consejo de la Judicatura en la proposición de los candidatos, reemplazando el papel que tenía el Senado.

En cuanto a normas infra constitucionales pertinentes, la Ley 1455 de Organización Judicial ([Ley 1455], 1993), señalaba en su artículo 50 que los ministros de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Cámara de Diputados de ternas propuestas por dos tercios del total de miembros de la Cámara de Senadores. Evidentemente ello era contrario a la CP de 1994, por lo cual, la misma CP en su artículo transitorio segundo determinó que el nombramiento de ministros de la Corte Suprema de Justicia, hasta que no se promulgue la ley que regule el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, se regirá por lo dispuesto en el Título III Parte Segunda de la CP de 1967 y la Ley 1455, encontrándonos ante un caso de ultraactividad. La elección de magistrados dependía únicamente de la Asamblea Legislativa hasta 1997, cuando se promulgó la Ley 1817 del Consejo de la Judicatura (Ley 1817). Esta norma, en su artículo 13, párrafo III, numeral 1, se limitó a establecer que era atribución del Consejo de la Judicatura proponer a los órganos competentes nóminas de postulantes a cargos vacantes de magistrados (Ley 1817, 1997). Además,

modifica el artículo 50 de la Ley 1455, señalando que las ternas serán propuestas por el Consejo de la Judicatura (Ley 1817, 1997). Más allá de eso, no señala el mecanismo, modo o criterios para la elección de las ternas a presentarse al Congreso, tampoco se prevé la participación de facultades de Derecho o colegios de abogados, ni se habla de exámenes de méritos. Resulta curioso, pues estos mecanismos y partícipes si estaban previstos para la elección de consejeros del Consejo de la judicatura, pues así lo determina el artículo 6 de la Ley 1817 (1997). De donde extraña el hecho de que no se haya copiado estos criterios para la elección de magistrados.

El artículo 221 de la Ley 1455 (1993), instituyó la Oficina de Escalafón Judicial, encargada de mantener el registro y archivo de antecedentes de funcionarios del Poder Judicial, recabando toda la información útil para la evaluación de méritos. Esta oficina era dependiente de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, el presidente de la Corte Suprema de Justicia presidía el Consejo de la Judicatura. Por lo cual, si bien en la Ley 1817, no se encuentra determinado un sistema de méritos para la presentación de ternas al Congreso, la Ley 1455, contiene un mecanismo específico de reconocimiento de méritos a través del Escalafón Judicial. Dentro de los factores que se consideran para evaluar los méritos están los fallos emitidos por los jueces y magistrados, las amonestaciones, apercibimientos, multas impuestas, los informes de los ministros inspectores y de los vocales visitantes. Y todo ello con la finalidad de “realizar una adecuada selección y elección de magistrados, jueces y subalternos del ramo judicial” (Ley 1455, 1993).

Como se puede evidenciar, la meritocracia también se encontraba presente en el proceso de elección de magistrados. Sin embargo, en lugar de que los méritos sean evaluados por la población, eran evaluados internamente por el Órgano Judicial, que se supone, tiene funcionarios especializados con la suficiente capacidad para valorar los logros de un funcionario de mejor forma que un ciudadano común. Los criterios de evaluación eran objetivos, en el sentido que están previstos en la ley (amonestaciones, apercibimientos, multas, informes de ministros inspectores y

vocales visitantes), pero subjetivos en cuanto la ley no le asigna un valor a cada uno.

Entonces, de la gran cantidad de funcionarios judiciales que existen dentro del Poder Judicial, el primer filtro es tarea exclusiva del Órgano Judicial siendo una fase del proceso enteramente meritocrática. Es el Órgano Judicial, quien tiene el mayor abanico de opciones (postulantes). Por su parte, llegan al Congreso un número reducido de candidatos que se suponen altamente cualificados al haber sido evaluados por personal con formación jurídica y por tener experiencia como jueces. De todas formas, en un momento final, la designación definitiva de los magistrados queda en manos de un órgano político, como es el Congreso, donde se ve plasmada la representación de la ciudadanía y los intereses partidarios, afectando en última instancia la independencia judicial. En esta última fase desaparece la meritocracia y solo queda la democracia representativa.

## **4.2. La Constitución Política del Estado de 2009**

Ya sabemos que la mayor novedad que introduce esta Constitución es la elección de magistrados a través del sufragio universal como bien determina el artículo 182, parágrafo I (CPE, 2009). Esta disposición tiene su fundamento en el artículo 7, que señala que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce de forma directa y delegada (CPE, 2009). La soberanía es una cualidad del poder político que lo diferencia del resto de poderes existentes dentro de un Estado (Bidart, 1987 pp. 222-223). El poder político es uno de los elementos del Estado, que se define como “la aptitud, capacidad, energía, fuerza o competencia de que dispone el estado para cumplir su fin” (Bidart. 1987, p. 209). Sin embargo, para que este poder se efectivice, hace falta un gobierno que ejerza ese poder de forma delegada. Parte de ese gobierno es el Órgano Judicial, el cual es encabezado por los magistrados, quienes son una especie de entre varios tipos de gobernantes.

El mismo artículo 7 señala que la soberanía es inalienable (CPE, 2009), es decir, que el poder político permanece en todo momento

en manos de la población. Esto obedece a la teoría de la soberanía de Rousseau, para quien “la soberanía sólo puede pertenecer al pueblo, y, por tanto, no puede ser representada, “enajenada”” (Botella et al., 1998, p. 265). En un Estado en el que toda la población en su conjunto es capaz de debatir en una asamblea y dictarse a sí mismo leyes, esta teoría tiene sentido. Pero en un Estado de más de 12 millones de personas, es un absurdo.

Pero más absurdo es el hecho de que considerando que el poder no es únicamente ejercido por la Asamblea Legislativa, sino también por el Órgano Judicial; bajo este paradigma, el magistrado como gobernante, es un mandatario, que debe hacer lo que la población en su conjunto le dice que deba hacer. Ello obviamente es una ficción, pues jamás entre más de doce millones de personas habrá un acuerdo sobre cómo debe resolver un conflicto un juez. Ni siquiera es de interés de todos los bolivianos el saber cómo el proceso de un individuo particular va a resolverse. El aplicar la teoría de la soberanía al Poder Judicial nos parece guiar a un absurdo total. La verdad fáctica, detrás de esta ficción jurídica, es que una vez que los ciudadanos (ni siquiera el pueblo) le delegan el poder de dirimir controversias al Órgano Judicial, sus magistrados, como personas individuales son totalmente libres de decidir como quieran, son ellas las “titulares del poder” (Bidart, 1987, p. 214), y por tanto la soberanía ha sido alienada.

Pero volviendo al campo estrictamente normativo, fue esta ficción jurídica la que dio pie a buscar que el magistrado se convierta en un verdadero delegado del pueblo. En primer lugar, bajo el mecanismo de la Constitución anterior a través del Congreso. Sin embargo, los congresistas son a su vez los delegados del pueblo. Entonces, la CPE de 2009, busca que los magistrados no sean los delegados del delegado, sino únicamente los delegados, buscando mantener más intacta aquella voluntad popular única e inequívoca, que siendo inequívoca no tendría porque no ser imparcial. Al menos así lo entiende la Sentencia Constitucional Plurinacional 0034/2020 (2020), citada por la Sentencia Constitucional Plurinacional 0060/2023 (2023) :

Conforme a lo establecido en el Fundamento Jurídico 111.5.1 de este apartado, se tiene que en el reciente proceso constituyente que dio lugar a la aprobación y promulgación de la actual Constitución Política del Estado, las discusiones del constituyente boliviano en cuanto a la forma de selección o designación de las máximas autoridades de la jurisdicción ordinaria y constitucional, estuvieron enmarcadas en la premisa de garantizar la independencia e imparcialidad de las máximas autoridades de la administración de justicia. Esta pretensión surgió, en virtud a una presunta falta de fiabilidad en la designación directa de las Altas Autoridades referidas, encargada a un Órgano de carácter político, cual es la Asamblea Legislativa.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, entiende que la democracia y la imparcialidad judicial son inseparables, la afectación de una afecta directamente a la otra. Así lo demuestra en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0060/2023 (2023):

La designación directa de tales autoridades, como se acostumbraba hacer hasta antes de la promulgación del actual texto constitucional, no contaba con la fiabilidad necesaria para la conformación de un Órgano del Estado, restándole valor al mismo, puesto que estaba encargada a otro Órgano de carácter político, como es la Asamblea Legislativa Plurinacional; lo que sin duda, debilitaba la democracia de Bolivia, y por ende, los principios de independencia e imparcialidad de la judicatura;

De cierta forma, lo que intentó la CPE de 2009 fue llevar a la realidad aquella ficción de la soberanía única e indivisible que solo pertenece al pueblo y que “tampoco se puede equivocar” (Botella et al., 1998, p. 266). La intención del constituyente fue trasladar la teoría de la soberanía, que es ya absurda en los Estados contemporáneos, al ámbito judicial; porque como todo Estado de Derecho, Bolivia debía basarse en la División de Poderes, teoría que sitúa en igual jerarquía a los jueces y los asambleístas.

En contra de la tradición anglosajona, que Montesquieu aplaudirá con entusiasmo, Rousseau niega la representación del poder legislativo, dejando sólo en el gobierno la única y devaluada gestión sujeta a las órdenes – o eventual destitución de la voluntad general (Botella et al., 1998, p. 266).

Otra evidencia de esta traslación doctrinal a la normativa constitucional se encuentra en el artículo 178, parágrafo I, que señala que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano (CPE, 2009). Recordemos que Montesquieu señalaba que el poder de juzgar le pertenece al pueblo y ese es el fundamento de que en ciertos procesos judiciales del *common law* los jurados sean ciudadanos del pueblo. Diferente a lo que pasa en nuestra tradición, donde el poder de juzgar le pertenece al juez. Pero este poder debe emanar del pueblo boliviano, por lo cual se hace necesario el sufragio universal como medio de legitimación del poder de los jueces.

De este modo, realizando una interpretación sistemática, podemos decir que el artículo 7 sobre soberanía popular da origen al artículo 178 sobre la delegación del poder judicial por parte del pueblo al Órgano Judicial y que a su vez da origen al artículo 182 parágrafo I, que plantea el sufragio universal como mecanismo de delegación (CPE, 2009). A pesar de la extraña mezcla doctrinal y la aplicación de una teoría de la soberanía obsoleta, la Constitución realiza los suficientes esfuerzos para ser congruente consigo misma.

Pero, además, el constituyente, luego de haber elaborado una construcción normativa coherente y obediente a la idea de voluntad popular, se retracta. Considera que no existe una voluntad popular y que en su lugar existe una voluntad de la mayoría, la cual puede ser viciada y destinada a actuar por los intereses de esa misma mayoría en detrimento de las minorías. Poner la potestad de resolver conflictos en manos de intereses es inaceptable, por lo cual prohíbe a los candidatos realizar campaña para ganarse los votos de las mayorías y otorga la atribución de difundir los méritos (y únicamente los méritos) al Órgano Electoral Plurinacional.

Por lo mismo, tal como se señaló precedentemente, el principio democrático se encuentra vinculado a la participación política del pueblo boliviano a través del ejercicio de la democracia representativa, lo que no puede ser asimilado a un proceso eleccionario político partidario propiamente, como se lo hace con los miembros que componen los otros órganos del poder público, entre ellos, el ejecutivo y legislativo; sino que se establece una forma distinta y única, tal como se explicará posteriormente, con la finalidad de asegurar la materialización de los principios de independencia entre órganos y el principio democrático como forma de organización social (Sentencia Constitucional Plurinacional 0060/2023, 2023).

El sistema de méritos solucionaría la falta de parcialidad proveniente de la democratización judicial, si no fuera porque posteriormente, el constituyente parece darse cuenta de que el pueblo no puede autoorganizarse y decidir a quién delegar su poder de entre cientos de interesados en hacerse con el mismo. Entonces, el constituyente soluciona ello otorgando la potestad de preseleccionar a los candidatos al Órgano Legislativo, considerando que es el órgano de poder en el cual está representado el pueblo. Pero como ya mencionamos, Rousseau, el ideador de la soberanía popular, teoría que inspiró nuestra normativa constitucional, se oponía a la representación (Botella et al., 1998, p. 266). Los intereses de los asambleístas no son ni jamás serán los intereses del pueblo. Si los asambleístas no pueden elegir con base a sus intereses, deberán hacerlo de otra forma y esto es, nuevamente en base a méritos. La forma concreta en que se evalúan los méritos es determinada por normas infra constitucionales, por lo cual debemos proceder a analizar las mismas para verificar que efectivamente los intereses de los asambleístas o de otros grupos de poder hayan sido totalmente eliminados del proceso de elección judicial.

### **4.3. Ley 025 de Organización Judicial**

El artículo 20 refiere al proceso de postulación y preselección. Dentro de los aspectos importantes de este artículo, se encuentra

el hecho de que los aspirantes pueden presentar su postulación individualmente o por organizaciones sociales e instituciones civiles reconocidas (Ley 025, 2010). Por lo cual, podemos notar que, desde el momento de la simple presentación del candidato, ya existe la posibilidad de que los grupos de interés, organizados en sindicatos, gremios, asociaciones, federaciones, etc., presenten a un postulante, cuya imparcialidad se ve fuertemente cuestionada pues se encuentra directamente vinculado con un colectivo.

Otro aspecto resaltable, es la preselección de hasta un máximo de cincuenta y cuatro precalificados por circunscripción departamental (Ley 025, 2010). Es decir, que el mayor filtro en este proceso de elección es realizado por la Asamblea Legislativa, órgano que posee el mayor abanico de opciones pues puede elegir dentro de una cantidad indeterminada de postulantes, mientras que el elector ciudadano solo puede elegir entre una cantidad determinada con anterioridad. No obstante, esta preselección no se realiza por simple voluntad de los asambleístas, sino que debe realizarse “en base a una previa calificación y evaluación meritocrática” (Ley 025, 2010, artículo 20). Este proceso se encontraba regulado por 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 (2023), aprobado mediante Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional 007/2022-2023 (R.A.L.P. 007/2022-2023).

#### **4.4. Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional 007/2022-2023 (R.A.L.P. 007/2022-2023).**

La R.A.L.P. 007/2022-2023 (2023), en su artículo 8, párrafo II, encomienda a la Comisión Mixta de Constitución, Legislación y Sistema Electoral llevar adelante los procesos de preselección de candidatos al Tribunal Supremo de Justicia. Esta comisión es la encargada de recibir la documentación del candidato y emitir un informe sobre el cumplimiento de los requisitos, además de ela-

borar una nómina de habilitados e inhabilitados. Hasta ahí, para ser preseleccionado se toman criterios netamente objetivos. Posteriormente, esta comisión debe realizar la calificación de méritos y la entrevista de los postulantes. La calificación de méritos se realiza a través de una evaluación de experiencia profesional, una evaluación de formación profesional, una evaluación de conocimientos escrita y una entrevista. Previo a estas evaluaciones, el postulante debe cumplir varios requisitos previstos en el artículo 19, entre los cuales destacamos: “Contar con probada honestidad, integridad personal, ética profesional y destacada trayectoria profesional desarrollada con responsabilidad, eficiencia y eficacia” (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023), que se evidencia a través de una Declaración Jurada ante Notario de Fe Pública y en el caso de abogados con el certificado de antecedentes disciplinarios. Es importante hacer notar este punto, puesto que, en el anterior proceso de elección, era el mismo Órgano Judicial quien velaba por el cumplimiento de este requisito en el candidato a través de la Oficina de Escalafón Judicial. En la actualidad, el papel del Consejo de la Magistratura se limita a emitir un certificado de antecedentes disciplinarios y la única exigencia es que el candidato no haya sido destituido, sin tomar en cuenta otros factores como amonestaciones, apercibimientos, multas o informes.

Ente los requisitos específicos que establece el artículo 19 para postular a magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, se encuentra no tener militancia en alguna organización política, es decir, no pertenecer a un partido político (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023). Sin embargo, por el artículo 20 de la Ley 025 (2010), si se puede ser parte de una organización social, como si estas organizaciones fueran totalmente ajenas al ámbito político, en donde encontramos una clara antinomia.

La R.A.L.P. 007/2022-2023 (2023) exige una experiencia profesional de al menos ocho años, así como formación especializada acreditada con un título de especialización, los cuales son criterios objetivos. Señala que no se debe estar comprendido entre las causas de incompatibilidad del artículo 22 de la Ley 025 (2010), entre las cuales se prohíbe la actividad política y sindical. Sin em-

bargo y nuevamente, el mismo artículo 20 de la Ley 025 (2010) señala que los postulantes pueden ser presentados por organizaciones sociales, existiendo una clara contradicción.

En cuanto a la evaluación, el R.A.L.P. 007/2022-2023 (2023) en su artículo 25, establece la siguiente forma de calificación: treinta puntos la experiencia profesional, veinticinco la formación profesional, treinta puntos la evaluación de conocimientos y quince puntos la entrevista. Se otorga el menor valor a la evaluación más subjetiva que es la entrevista. Como evidencia el artículo 26, la evaluación de la experiencia profesional se rige por un criterio totalmente objetivo, a mayor tiempo de experiencia más puntaje (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023). De igual forma, el artículo 27 prevé una forma de calificación objetiva para la evaluación de la formación profesional, otorgando un puntaje para cada grado de especialización y producción intelectual (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023). Finalmente, la entrevista se reafirma como el criterio más subjetivo al tener como parámetros de evaluación: Regular, Bueno y Excelente, sujetos a la subjetividad y la arbitrariedad del asambleísta en la elección del candidato (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023, art. 30).

Solo aquellos candidatos que superen los setenta y un puntos pasan a la etapa de preselección, donde la Asamblea legislativa seleccionará cuatro candidatos por departamento, garantizando que el 50% sean mujeres y al menos uno sea de origen indígena originario campesino. No prevé la posibilidad de que solamente hombres o que ninguna persona de origen indígena originario campesino alcance la nota de setenta y un puntos, constituyendo una laguna jurídica.

Por último, mencionar que el artículo 12, establece que se pueden conformar equipos de apoyo para este proceso, integrados por comisionados del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, el Colegio Nacional de Abogados, el Colegio Nacional de Auditores o Contadores Públicos y el Tribunal Nacional de Ética de la Abogacía (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023). Todas estas son instituciones profesionales y académicas, que además de carecer de intereses

políticos, poseen miembros con formación jurídica, excepto en el caso del Colegio Nacional de Auditores o Contadores Públicos. Sin embargo, también pueden participar comisionados de la Central Obrera Boliviana (COB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu de Bolivia (CONAMAQ), Confederación Pueblos Indígenas De Bolivia (CIDOB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIQB), Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023). Todas estas últimas son organizaciones sociales, que son creadas precisamente para defender los intereses de sus miembros. Por más que el artículo 13 señale que las funciones del equipo técnico únicamente tienen carácter de acompañamiento y asesoramiento técnico (R.A.L.P. 007/2022-2023, 2023), no se puede negar que este equipo ejercería una influencia en la subjetividad del asambleísta, quien independientemente de su cargo sigue siendo un ser humano y no una máquina.

Como se puede evidenciar, el proceso ante la Asamblea Legislativa no estaba exento de influencia política. Ello, desde la presentación de postulantes que pueden representar a organizaciones sociales, pasando por la evaluación subjetiva que realiza un asambleísta sin formación jurídica obligatoria y que obviamente tiene intereses político-partidarios y que, además puede ser “apoyado” por organizaciones sociales establecidas en equipos de apoyo. También existe esa influencia en el momento en que la decisión recae totalmente en los miembros de la Asamblea Legislativa, a quienes ni siquiera se les exige unanimidad (para conformar una verdadera voluntad general), sino simplemente dos tercios.

Este último momento es especialmente llamativo. Puede ser que un candidato haya sido totalmente independiente durante la presentación y evaluación, pero una vez supere la calificación de setenta y un puntos y pase a la preselección ante el pleno de la asamblea, es altamente probable que sea capturado por un partido político o que el mismo candidato busque el apoyo del partido que pueda darle los dos tercios.

Por lo cual, en el procedimiento previsto por este reglamento, los mecanismos meritocráticos ceden ante la subjetividad e intereses de los asambleístas y de organizaciones sociales. Es un proceso democrático, pero con una meritocracia insuficiente.

Este reglamento fue declarado inconstitucional por la Sentencia Constitucional Plurinacional 0060/2023 (2023), la cual observó el hecho de que esta norma se encontraba regulando derechos políticos, por lo cual, en virtud del principio de reserva legal, el proceso de preselección debía basarse en una ley en sentido formal y no en un reglamento. En consecuencia, la Asamblea Legislativa elaboró la Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024 de 6 de febrero de 2024 (Ley 1549).

#### **4.5. Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024 de 6 de febrero de 2024 (Ley 1549).**

La Ley 1549 (2024) además de cumplir con el requisito de forma al regular la preselección a través de una ley formal, presenta mejoras significativas en comparación al procedimiento previsto en la R.A.L.P 007/2022-2023. En primer lugar, en su artículo 7 establece la Veeduría Nacional, en la cual participan las organizaciones sociales junto con otras instituciones de carácter no político como las universidades y colegios de abogados. Ya hemos mencionado que la participación de organizaciones sociales en este proceso es una amenaza a la imparcialidad judicial. Sin embargo, a diferencia del R.A.L.P 007/2022-2023, los representantes que acrediten estas instituciones ante las Comisiones Mixtas únicamente actúan como veedoras o fiscalizadoras y no de asesoramiento como se preveía anteriormente (Ley 1549, 2024, art. 7). Además, en su artículo 8 incluye la Veeduría Internacional con personas jurídicas internacionales, específicamente la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Ley 1549, 2024), las cuales, al no tener intereses políticos, aportan a la transparencia en este proceso. La Comisión Mixta de Constitución, Legislación y Sistema Electoral se encarga

de llevar adelante la preselección de candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Otra mejora sustancial, la incorpora el artículo 17, que señala que los postulantes deben presentarse de manera individual y directa. Únicamente los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional podrán ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil (Ley 1549, 2024). Esta norma contradice el artículo 20 de la Ley 025 (2010).

En cuanto a la fase de evaluación de méritos, la calificación se evalúa sobre un total de doscientos (200) puntos, de las cuales cien (100) puntos corresponden a un examen de preguntas escritas y respuestas orales. La Ley 1549 (2024) omite señalar como se califican los restantes cien (100) puntos, pero por los Resultados de evaluación curricular y examen oral, publicados por la Cámara de Diputados (2024), se establece que los puntos restantes se obtienen de un parámetro denominado “evaluación de méritos”, que queda sujeto a la completa subjetividad de los assembleístas miembros de la comisión pues no se preservó la escala de puntajes de la R.A.L.P 007/2022-2023. Las preguntas son elaboradas por las Facultades de Derecho de Universidades Públicas y Privadas, la Escuela de Jueces del Estado y los Colegios Nacionales de Abogados. Sin embargo, ellos no son quienes evalúan las preguntas, sino la Comisión Mixta. La Ley 1549 (2024) no prevé una rubrica de evaluación lo cual es llamativo sobre todo respecto a las respuestas orales, por lo cual se supone que solo puede haber respuestas correctas e incorrectas. La respuesta correcta, según el artículo 35, vale 20 puntos. Por lo cual, se está evaluando la capacidad de un candidato, que deberá impartir justicia en el más alto tribunal del país en cinco (5) preguntas. Esta planilla de evaluación, además de ser insuficiente, dificulta distinguir entre la capacidad y conocimientos entre candidatos, pues solo hay seis (6) puntajes obtenibles (0, 20, 40, 60, 80, 100).

Sin embargo, otro aspecto positivo, es la eliminación de la entrevista en el proceso de evaluación, que como mencionamos, estaba

sujeta a la total arbitrariedad y subjetividad del evaluador assembleísta.

Para pasar a la etapa de preselección se requieren ciento treinta (130) puntos. El artículo 37 prevé que excepcionalmente, a falta de un representante indígena originario campesino o de no llegar a la equidad de género, se habilita al postulante con mejor calificación que sea indígena originario campesino o mujer (Ley 1549, 2024). Ello claramente es una vulneración al carácter meritocrático que se trata de otorgar a este proceso, ya que está privando a un postulante que obtuvo los 130 puntos de pasar a la siguiente fase en favor de otro postulante con menor conocimiento y recorrido.

El mínimo de postulantes que pasan a la etapa de preselección es de treinta y seis, mientras que el máximo de setenta y dos. El establecimiento de un mínimo de postulantes es también una vulneración a la meritocracia, puesto que, si bien el artículo 38 tiene previsto declarar la convocatoria desierta en caso de que el número de postulantes sea insuficiente para llevar adelante una elección competitiva (Ley 1549, 2024), no se prevé el escenario en el que, de un gran número de postulantes, menos de treinta y seis obtengan la nota necesaria.

Esta lista de postulantes es elevada junto con un informe al Pleno de la Asamblea Legislativa, quienes aprueban los informes finales por dos tercios de votos. Es decir, el Pleno de la Asamblea no posee la capacidad de filtrar de entre los treinta y seis a setenta y dos postulantes a aquellos que pasarán a la etapa de sufragio universal. Únicamente se limita a aprobar una lista que fue elaborada en su totalidad en base a méritos, donde los assembleístas cumplen una función únicamente evaluadora. De donde se ha eliminado el carácter democrático en esta fase, convirtiéndola en un proceso totalmente meritocrático, aunque con grandes defectos. Sin embargo, llama la atención que se delegue esta función a la Asamblea Legislativa, ya que, al no existir ya un componente democrático en esta fase, la evaluación de méritos podría ser realizada por el mismo Órgano Judicial a través del Consejo de la Magistratura o por el Órgano Electoral. Ello desembocaría en una mayor transparencia,

ya que a pesar de que la función de la Comisión sea meramente de evaluación, los evaluadores tienen intereses político-partidarios que disminuyen la legitimidad de la evaluación.

## **4.6. La difusión de méritos por el Órgano Electoral Plurinacional**

Una vez concluido el proceso de preselección en la Asamblea Legislativa, el proceso queda en manos del Órgano Electoral Plurinacional, cuya forma de difusión de méritos se rige por la Ley 026 del Régimen Electoral ([Ley 026], 2010) y el Reglamento de difusión de méritos e información del proceso de elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional 2024, aprobado por Resolución TSE-RSP-ADM 301/2024 (2024). Este último, en su artículo 6, inciso d, señala que la difusión de méritos consiste en:

Publicación, entrega y/o intercambio de información específica, por cualquier medio, referida a los datos personales, la formación, la experiencia profesional y la visión o propuesta técnica de cada candidata o candidato en el marco de la elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Como se puede evidenciar, incluye dentro de la definición de difusión de méritos a la propuesta técnica de cada candidato. Se trata de una norma interpretativa de la Constitución, pues está determinando lo que quiere decir el artículo 182, parágrafo III. El Órgano Electoral de ninguna forma se encuentra habilitado para realizar una función interpretativa de la Constitución, por lo cual el artículo 6, inciso d es inconstitucional. La difusión de méritos no es otra cosa que la difusión de méritos, mientras el Tribunal Constitucional no emita una sentencia interpretativa.

La difusión de méritos se realiza dentro de los cuarenta y cinco días previos a la votación, según el artículo 10 de la TSE-RSP-ADM 301/2024 (2024), tiempo en el cual el Órgano Electoral es la única instancia que puede contratar medios de comunicación y espa-

cios en redes sociales. El mismo artículo señala que los medios de comunicación pueden difundir los méritos de los candidatos en ese plazo, respetando siempre lo dispuesto en los artículos 4 y 6, que hacen referencia entre otros principios a la igualdad de condiciones (TSE-RSP-ADM 301/2024, 2024). Sin embargo, es curioso que esta disposición se formule como una facultad y no una obligación, pues si un medio de comunicación desea publicar los méritos de un candidato, estará inmediatamente obligado a publicar los méritos de todos. Caso contrario, el medio en cuestión podría ser capturado por un candidato. A su vez, los candidatos están facultados a compartir en sus propias redes sociales registradas ante el Tribunal Supremo Electoral, los materiales producidos por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático. Este Servicio, trabaja con un formato específico definido en el artículo 18, en el cual se contempla la hoja de vida del candidato, su propuesta y fotografía (TSE-RSP-ADM 301/2024, 2024).

En el artículo 82 de la Ley 026 (2010) y artículo 19 de la TSE-RSP-ADM 301/2024 (2024), se prohíbe la campaña efectuada directa o indirectamente por los candidatos a través de medios de comunicación digitales. Eso no fue óbice, para que la sociedad boliviana experimente fenómenos como el siguiente:

Sin embargo, los candidatos han irrumpido en las redes sociales con mensajes de diversa índole, algunos haciendo campaña directamente desde sus cuentas, otros usando a terceras personas para visibilizar su imagen, algunos incluso realizan reuniones, talleres, ofrecen atención jurídica gratuita, entre otras características (Agencia de Noticias Fides, 2024, párr. VI).

No obstante, no se realizaron inhabilitaciones a los candidatos para las elecciones 2024, por lo que el Órgano Electoral Plurinacional habría incumplido sus funciones.

Los candidatos deben registrar sus cuentas de redes sociales en el Tribunal Supremo Electoral según el artículo 34 de la TSE-RSP-ADM 301/2024 (2024), para que de este modo se pueda realizar un constante monitoreo e iniciar un procedimiento de oficio, como

bien señala el artículo 83 de la Ley 026 (2010) y artículo 30 de la TSE-RSP-ADM 301/2024 (2024)..

## 4.7. El sufragio universal

Llegamos entonces a la última fase del procedimiento y el más reciente esfuerzo de nuestra Constitución por democratizar la justicia. Esta fase trae consigo la inherente politización del proceso. El sufragio es por definición un derecho político, un mecanismo que permite al ciudadano participar de las decisiones políticas del Estado. Al someter las elecciones judiciales al sufragio, automáticamente estas elecciones se convierten en una decisión política. Sin embargo, como hemos visto, existe una clara tendencia hacia la “meritocratización” de las elecciones judiciales y esta fase del proceso no es una excepción.

Los ciudadanos estamos llamados a elegir a nuestros gobernantes conforme únicamente a sus méritos. Esta elección, debe ser consciente e informada, pues es ese el fundamento de que el sufragio universal se limite a la población mayor de determinada edad.

**La limitación** *en razón de la edad proviene del estudio del desarrollo biopsicosociológico y social del ser humano (...).*

*Estableciendo la etapa en la cual el ser humano, de manera general, alcanza el grado de madurez permitido, de discernimiento para juzgar conscientemente la realidad de la vida social y con su libre albedrío adoptar decisiones de carácter político (Alvarado, 1994, p. 135).*

Pero en las elecciones judiciales, la decisión no se basa en el libre albedrío del elector. En un esfuerzo por despolitizar las elecciones judiciales, se introduce el sistema de méritos. Esto conlleva, que el elector debe estar mucho más informado para tener un verdadero discernimiento. El ciudadano común está obligado a tener la formación necesaria para ser capaz de evaluar méritos y es menester cuestionarse si está en posición para realizar esta evaluación. Caso contrario, se hace verdadera la afirmación de Botella et al. (1998) respecto al pensamiento platónico sobre la democracia: “A

juicio de Platón, este régimen es injusto porque el pueblo no está preparado para ejercer correctamente el poder –no ha recibido la educación para ello- “(p. 22).

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0770/2024-S4 (2024), señala los criterios que deben ser considerados por el elector a la hora de evaluar los méritos:

Por ello, corresponde establecer que la meritocracia en un proceso electoral para cargos judiciales debe prevalecer; puesto que, se garantiza que quienes ocupen los mismos, tengan las habilidades, conocimientos y experiencia necesarios para administrar justicia de manera efectiva y justa; aspecto esencial, para mantener la integridad del sistema judicial.

De este extracto, podemos señalar que son tres los criterios que debe evaluar el elector: las habilidades, los conocimientos y la experiencia. Se procederá a analizar los tres criterios.

En primer lugar, en cuanto a las habilidades, un ciudadano común sin formación jurídica no puede evaluar las mismas. Tal vez ni siquiera todos los abogados del país sean capaces de evaluar las habilidades del candidato. Únicamente aquellos clientes o colegas que hayan tenido la oportunidad de presenciar al candidato en el ejercicio de su profesión serían capaces de evaluar sus habilidades y de una forma totalmente subjetiva y discrecional.

En cuanto a los conocimientos, la mejor forma de publicitarlos y hacer conocer al elector el grado de conocimiento del postulante es publicitando las notas del examen que rindieron ante la Asamblea Legislativa. Pero como se señaló con anterioridad, este examen consiste en cinco preguntas, con solo seis puntajes posibles, lo cual pone en duda si es una adecuada forma de medir el nivel de conocimientos y de diferenciar la preparación académica de los postulantes.

Por último, el ciudadano deberá evaluar la experiencia del candidato. Cabe resaltar, que no es un requisito que el postulante haya realizada carrera judicial o que tenga una determinada cantidad

de años siendo juez. Esto permite que un abogado sin experiencia como juez acceda a ser la máxima autoridad judicial del Estado. Además, nuevamente se cae en la total subjetividad en la evaluación. Quizás el único parámetro objetivo que se podría fijar sería la cantidad de años que lleva ejerciendo la profesión, lo cual evidentemente es absurdo pues no considera las áreas o puestos de relevancia en los que el candidato se ha desenvuelto profesionalmente, que son variables cualitativas que tendrían que ser transformadas a valores numéricos (al estilo de la R.A.L.P 007/2022-2023) para tener una evaluación objetiva.

Por lo que, en esta etapa del proceso electoral, no es posible realizar un verdadero discernimiento sobre los méritos. Ante la imposibilidad de que el elector pueda evaluar meritocrática y objetivamente al candidato y estando obligado a votar, termina evaluando al candidato en términos políticos. Así lo demostraron las últimas elecciones judiciales de 2024:

Elecciones judiciales: Elaboran “listas azules” de candidatos con antecedentes o afinidad con el MAS. Las “listas azules” se hicieron virales en redes sociales y pretende que el voto nulo o blanco le facilite el camino a candidatos afines al Gobierno o al MAS (Agencia de Noticias Fides).

Por lo cual, al menos por ahora, la Constitución y el ordenamiento jurídico han fracasado en su intento de despolitizar un derecho político, como lo es el sufragio. Por lo cual, el carácter político democrático de esta fase del proceso elimina la meritocracia.

## 5. Discusión

El Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de sus sentencias, considera que la meritocracia y la democracia van de la mano. A lo largo de esta investigación, se pudo constatar que el avance hacia uno de estos dos principios o ideales implica el distanciamiento del otro. La evolución histórica del modo de selección de magistrados en la Asamblea Legislativa es evidencia de ello. En

una primera instancia, en el ordenamiento jurídico proveniente de la Constitución de 1967, existía un proceso completamente democrático y hasta arbitrario, en el que los asambleístas podían elegir discrecionalmente a los magistrados directamente. Esta arbitrariedad se fue reduciendo a través de mecanismos meritocráticos, como bien evidencia el ordenamiento jurídico derivado de la Constitución de 2004. Posteriormente, con el actual ordenamiento jurídico, finalmente se limitaron las facultades de preselección de la Asamblea Legislativa. Con la R.A.L.P 007/2022-2023 (2023) se introdujeron criterios objetivos para la preselección de candidatos. Tras su declaratoria de inconstitucionalidad, la Ley 1549 (2024) corrigió los defectos del reglamento y perfeccionó los mecanismos meritocráticos. Para llegar a ese punto, se tuvieron que eliminar la amplia facultad deliberativa de la asamblea, propia de un verdadero proceso democrático, a tal punto de convertir a los asambleístas en simples evaluadores, que tienen como única tarea aprobar un informe con una lista adjunta. Por el contrario, en el segundo momento, es decir, en el sufragio universal bajo la dirección del Órgano Electoral Plurinacional, se denota un proceso altamente democrático y político, en el cual la introducción de la meritocracia tiene resultados poco alentadores, como se demostró en las elecciones judiciales de 2024. Por lo que podemos decir que este análisis es contrario a la interpretación del Tribunal Constitucional.

En cuanto al análisis de Millán Terán (2015), concordamos totalmente con sus críticas realizadas respecto a la naturaleza política de la Asamblea Legislativa y al hecho de que este órgano sea enteramente responsable de realizar la preselección de candidatos. A su vez, rescatamos la propuesta de incluir a colegios de abogados y universidades en el proceso de preselección.

No obstante, al haberse convertido a la Asamblea en simples evaluadores, con poca o ninguna relación con un proceso democrático, es cuestionable considerar si los asambleístas son los mejores evaluadores, al tener intereses político-partidarios. Al haberse “meritocratizado” el proceso ante la Asamblea Legislativa ya no

existe obstáculo para que esta función la realice el mismo Consejo de la Magistratura, como parte del Órgano Judicial.

De continuarse con esta tendencia normativa hacia la meritocracia judicial, los mayores avances que se podrían realizar en esta área son:

1. Eliminar del proceso a la Asamblea Legislativa, ya que su participación ha perdido todo fundamento y afecta directamente a la división de poderes. El proceso de preselección debería ser llevado a cabo por el Consejo de la Magistratura, de entre los jueces más destacados en base a un sistema de puntuación.
2. Es necesario modificar el modo de elección de miembros del Consejo de la Magistratura, ya que actualmente también son elegidos por sufragio universal de entre candidatos propuestos por la Asamblea Legislativa, como bien señala el artículo 193, parágrafo I (CPE, 2009).
3. Los Colegios de Abogados deben introducir sistemas de evaluación para distinguir a sus miembros más destacados y preseleccionarlos.
4. Eliminar la fase de sufragio universal, por ser totalmente contraria a la meritocracia por la naturaleza política del sufragio.

## 6. Conclusiones

El análisis evidencia que la meritocracia judicial y la democratización de la justicia no son compatibles. La meritocracia y la democracia como medios de legitimación de la autoridad judicial son ideales opuestos. El acercamiento a uno implica el alejamiento del otro.

Se evidencia que, en el proceso de preselección, la democracia se ha reducido en virtud de la meritocracia, pues no existe una verdadera discusión para elegir a los gobernantes, sino simplemente un proceso mecánico de aprobación. Por el contrario, en el proceso de sufragio universal, la meritocracia se ve marginada por

la esencia política del sufragio, mecanismo de democracia representativa.

La interpretación teleológica del ordenamiento jurídico y su evolución, evidencian que al menos para el constituyente y el legislador, la democratización de la justicia a través de la democracia representativa fue un error, ya que pone en duda la independencia judicial. Es por ese motivo que nuestras normas tienden a “meritocratizar” cada vez más el proceso electoral a costa de reducir el grado de participación democrática. De este modo, la meritocracia si es una solución efectiva para eliminar el impacto negativo de la representación de intereses derivada de la democracia representativa, porque la meritocracia judicial tiende a eliminar la democratización judicial y, por tanto, sus efectos.

## Referencias

- Agencia de Noticias Fides. (2024, febrero 12). *Candidatos a las judiciales hacen campaña en redes sociales y escapan al control del TSE*. Agencia de Noticias Fides. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/candidatos-a-las-judiciales-hacen-campana-en-redes-sociales-y-escapa-al-control-del-tse>
- Agencia de Noticias Fides. (2024, febrero 12). *Elecciones judiciales: Elaboran listas azules de candidatos con antecedentes o afinidad con el MAS*. Noticias Fides. <https://www.noticiasfides.com/justicia/elecciones-judiciales-elaboran-listas-azules-de-candidatos-con-antecedentes-o-afinidad-con-el-mas>
- Alvarado, A. (1994). *Del Constitucionalismo Liberal al Constitucionalismo Social*. Judicial.
- Aristóteles. (2018). *Retórica* (C. Akram, Trad.). Plutón Ediciones. (Obra original publicada en el siglo IV a.C.)
- Bidart, G. J. (1987). *Lecciones elementales de política*. Ediar.
- Bobbio, N. (2004). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: año académico 1975-1976* (J. F. Fernández-Santillán, Trad.). FCE. (Obra original publicada en 1976)

*Botella, J., Cañeque, C. y Gonzalo, E. (1998). El pensamiento político en sus textos: De Platón a Marx. Tecnos.*

*Cámara de Diputados de Bolivia. (2024). Comisión Mixta: Resultados de evaluación curricular y examen oral. <https://diputados.gob.bo/comision-mixta-resultados-de-evaluacion-curricular-y-examen-oral/>*

Constitución Política de 1967. 2 de febrero de 2009 (Bolivia).

Constitución Política de 1994. 12 de agosto de 1994 (Bolivia).

Constitución Política del Estado [CPE]. 13 de abril de 2004 (Bolivia).

Constitución Política del Estado [CPE]. 7 de febrero de 2009 (Bolivia).

Ley 025 de 2010. Ley del Órgano Judicial. 24 de junio de 2010 (Bolivia).

Ley 026 de 2010. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010 (Bolivia).

Ley 1455 de 1993. Ley de Organización Judicial. 18 de febrero de 1993 (Bolivia).

Ley 1549 de 2024. Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024. 6 de febrero de 2024 (Bolivia).

Ley 1817 de 1997. Ley del Consejo de la Judicatura. 22 de diciembre de 1997 (Bolivia).

Millán, O. A. (2015). El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional. *Revista Ciencia y Cultura*, 19(35), 107-132. [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232015000200006](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232015000200006)

Montesquieu. (2003). *Del espíritu de las leyes* (N. Estévez, Trad.). Porrúa. (Obra original publicada en 1748)

Platón. (1988). *La República* (P. de Azcárate, Trad.). Universidad Nacional Autónoma de México. (Obra original publicada en el siglo IV a.C.) [https://posgrado.unam.mx/filosofia/pdfs/Plat%C3%B3n\\_Rep%C3%BAblica.pdf](https://posgrado.unam.mx/filosofia/pdfs/Plat%C3%B3n_Rep%C3%BAblica.pdf)

- R.A.L.P. N°007/2022-2023 de 2023. 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 (2023). 20 de abril de 2023. <https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2023/04/REGLAMENTO-PRESELECCION-ORGANO-JUDICIAL.pdf>
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (s.f.). Meritocracia. En *Diccionario de la lengua española (versión 23.8)*. Recuperado el 26 de diciembre de 2024, de <https://dle.rae.es/meritocracia>
- Reale, M. (1979). *Introducción al Derecho (Brufau Prats, Trad.)*. Ediciones Pirámide.
- Saénz, J. (2017). Metodología de la investigación en el Derecho. Jurídica Pujol.
- Sentencia Constitucional Plurinacional [SCP] 0060/2023 (31 de julio de 2023). Tribunal Constitucional Plurinacional Bolivia.
- Sentencia Constitucional Plurinacional [SCP] 0770/2024-S4 (4 de noviembre de 2024). Tribunal Constitucional Plurinacional Bolivia.
- TSE-RSP-ADM N°301/2024 de 2024. Reglamento de difusión de méritos para las elecciones judiciales 2024. Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia. 27 de agosto de 2024 (Bolivia). <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2024/08/Reglamento-Difusion-Meritos-EJ-2024.pdf>
- Valdez, A. (2010). Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento. *Estudios políticos (México)*, (20), 155-165. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162010000200009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000200009&lng=es&tlng=es).