El laberinto de la imparcialidad: política frente a meritocracia en la selección de vocales electorales en Bolivia (2025-2031)

The Labyrinth of Impartiality: Politics versus Meritocracy in the Selection of Electoral Officials in Bolivia (2025-2031)

Shirley Gamboa Alba

Universidad Autónoma Juan Misael Saracho • Tarija - Bolivia
https://orcid.org/0000-0003-0042-7058 • shirley.gamboa@uajms.edu.bo • sgamboa1964@gmail.com

Revista de Derecho de la UCB – UCB Law Review, Vol. 10, N.º 19, octubre de 2026, pp. 158-183
ISSN 2523-1510 (en línea), ISSN 2521-8808 (impresa)
DOI: https://doi.org/10.35319/lawreview.202619144
Recibido: 29 de mayo de 2026 • Aceptado: 2 de octubre de 2026

Financiamiento: la investigación no recibió financiamiento externo.

Resumen

Este artículo analiza la tensión entre el rigor técnico-meritocrático y la discrecionalidad partidaria en la preselección y designación de autoridades del Órgano Electoral Plurinacional en Bolivia, centrándose en la renovación del Tribunal Supremo Electoral para el sexenio 2025-2031. A través de un diseño dogmático-jurídico e institucional de carácter cualitativo, complementado con un análisis descriptivo de datos primarios, se evalúa cómo la calificación cuantitativa de méritos regulada en las Leyes N.° 018 y N.° 1701 sufre una pérdida de eficacia vinculante en la fase de votación parlamentaria. El estudio conceptualiza el "embudo inverso" como una categoría analítica verificable que describe la desvinculación formal entre el ranking meritocrático de preselección y la probabilidad de investidura legislativa en escenarios de votación por dos tercios bajo alta fragmentación de bancadas. Se examinan las consecuencias de la supresión de las evaluaciones orales cualitativas y la desarticulación procedimental

Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0)

respecto al artículo 206 de la Constitución Política del Estado. A partir de un contraste comparado con México y Uruguay, el trabajo concluye formulando una matriz de reformas normativas orientadas a dotar de fuerza limitativa a la preselección técnica, externalizar la evaluación a través de comités independientes y fortalecer la transparencia institucional, garantizando la viabilidad constitucional y el debido proceso de las postulaciones.

Palabras clave: Meritocracia electoral; independencia electoral; embudo inverso; discrecionalidad política; Órgano Electoral Plurinacional; Ley N.° 018; Ley N.° 1701.

Abstract:

This article analyzes the tension between technical-meritocratic rigor and partisan discretion in the pre-selection and appointment of officials for Bolivia's Plurinational Electoral Body, focusing on the renewal of the Supreme Electoral Tribunal for the 2025–2031 term. Employing a qualitative legal-doctrinal and institutional design—complemented by a descriptive analysis of primary data—the study evaluates how the quantitative merit-based scoring mandated by Laws No. 018 and No. 1701 loses its binding force during the parliamentary voting phase. The study conceptualizes the «inverse funnel» as a verifiable analytical category describing the formal disconnect between the meritocratic pre-selection ranking and the likelihood of legislative confirmation in scenarios requiring a two-thirds vote amidst high parliamentary fragmentation. It examines the consequences of eliminating qualitative oral assessments and the procedural inconsistencies regarding Article 206 of the State Constitution. Drawing on a comparative analysis with Mexico and Uruguay, the paper concludes by proposing a matrix of regulatory reforms aimed at giving binding weight to the technical pre-selection process, outsourcing evaluations to independent committees, and strengthening institutional transparency, thereby ensuring the constitutional viability and due process of candidacies.

Keywords: Electoral meritocracy, electoral independence, inverted funnel, legislative discretion, Plurinational Electoral Body, Law No. 018, Law No. 1701.

1. Introducción

La Constitución Política del Estado de 2009 reconfiguró la arquitectura del poder público en Bolivia al consagrar al Órgano Electoral Plurinacional (OEP) como una cuarta rama del Estado dotada de autonomía funcional, administrativa y financiera (Art. 205, Constitución Política del Estado, 2009). No obstante, la legitimidad de origen de su instancia de máxima decisión —el Tribunal Supremo Electoral (TSE)— emana de un procedimiento legislativo calificado: la designación de seis de sus siete integrantes por dos tercios de votos de los miembros presentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), previa convocatoria pública y calificación de méritos, reservando la designación del miembro restante a la Presidencia del Estado (Art. 206, Constitución Política del Estado, 2009).

Aunque el artículo 13 de la Ley N.º 018 del Órgano Electoral Plurinacional estipula que la preselección debe cimentarse en un concurso público transparente que verifique la solvencia profesional y la ética de los aspirantes (Ley 018, 2010), la praxis legislativa revela una tensión recurrente entre la evaluación técnica de idoneidad y la dinámica de negociación parlamentaria. Esta dicotomía ha sido abordada históricamente como una búsqueda de equilibrio entre la capacidad profesional del árbitro electoral y el grado de validación política indispensable para brindar viabilidad a los resultados del sufragio (Exeni Rodríguez, 2011; Lazarte, 2010; Romero Ballivián, 2021).

En la teoría del constitucionalismo democrático, la administración de la justicia electoral exige solvencia técnica e independencia frente a los poderes fácticos y partidarios (Ferrajoli, 2011; Schedler, 2013). Sin embargo, la trayectoria institucional boliviana bajo la vigencia de la Constitución de 2009 demuestra que el puntaje técnico cuantitativo no ha operado formalmente como una garantía automática de imparcialidad o invulnerabilidad institucional. Bajo marcos procedimentales similares, el OEP ha gestionado momentos de alta volatilidad y controversia institucional —como la crisis de 2019— junto a procesos electorales reconocidos por su integridad técnica y aceptación social en 2020 (Romero Ballivián, 2021).

Frente a este escenario, surge la siguiente interrogante central de investigación: ¿De qué manera el diseño procedimental de preselección y votación legislativa regulado por la Ley N.° 018 y la Ley N.° 1701 influye en la eficacia vinculante del puntaje técnico-meritocrático durante la investidura de las autoridades del Tribunal Supremo Electoral para el sexenio 2025-2031?

El alcance de este trabajo se delimita prioritariamente al proceso de preselección y elección de las y los vocales titulares y suplentes del Tribunal Supremo Electoral (TSE) desarrollado en la Asamblea Legislativa Plurinacional en diciembre de 2025 (Ley 1701, 2025). La conformación de los Tribunales Electorales Departamentales (TED) se aborda de forma complementaria en el plano normativo comparado (Art. 33, Ley 018, 2010), dada la diferencia en la estructura de ternas regionales. Asimismo, la revisión longitudinal de los procesos de selección de 2015 y 2019 actúa como un eje de contraste institucional para identificar pautas formales de continuidad y cambio en el comportamiento del Pleno de la ALP.

Para dar respuesta a la interrogante, el trabajo se estructura de la siguiente manera: la Sección 2 operacionaliza la categoría analítica del "embudo inverso"; la Sección 3 expone el marco metodológico e institucional del estudio; la Sección 4 audita y reconstruye la evidencia cuantitativa del proceso 2025-2031; la Sección 5 discute el marco dogmático-jurídico y la supresión de evaluaciones cualitativas bajo la Ley N.° 1701; la Sección 6 desarrolla el análisis histórico y comparado (México y Uruguay); la Sección 7 postula un portafolio de reformas normativas sometidas a un test de viabilidad constitucional; y la Sección 8 presenta las conclusiones sustantivas.

2. El "embudo inverso" como categoría analítica en el diseño institucional

Para evitar explicaciones tautológicas o inferencias causales no respaldadas en la intencionalidad directa de los actores, la presente investigación define el *"embudo inverso"* no como una mera analogía retórica ni como la prueba automática de una intencionalidad partidaria mali-

ciosa, sino como un dispositivo procedimental e institucional en virtud del cual se produce una desvinculación progresiva entre la jerarquía del puntaje técnico de preselección y la probabilidad de designación legislativa final a medida que el proceso avanza hacia la fase de decisión parlamentaria

FASE 1: CONVOCATORIA Y CALIFICACIÓN DE MÉRITOS
Base Meritocrática (Calificación en Comisión Mixta)

↓

FASE 2: UMBRAL DE ADMISIBILIDAD LEGISLATIVA
Igualación Formal de Elegibles (Igualdad Jurídica entre Notas de Excelencia y Mínimas)

↓

FASE 3: DECISIÓN FINAL EN EL PLENO DE LA ALP (2/3 VOTACIÓN)
Desvinculación del Ranking Meritocrático / Prevalencia de la Aceptabilidad Política

↓

RESULTADO: "EMBUDO INVERSO"
Inoperancia del Ranking Meritocrático en la Investidura Final

La hipótesis del embudo inverso resulta conceptualmente sostenible y fácticamente contrastable si se constatan simultáneamente las siguientes condiciones objetivas en el procedimiento: :

- **I)** *Pérdida de capacidad explicativa del ranking*: La evidencia observacional del procedimiento muestra que la posición ordinal del postulante en la tabla final de méritos no constituye una condición suficiente ni preferente para su investidura por el Pleno, constatándose la desvinculación sistemática entre las máximas calificaciones y la decisión final de la selección.
- **II)** *Homologación de admisibilidad:* El marco procedimental (legal o reglamentario) convierte el puntaje cuantitativo en un mero umbral de corte de admisibilidad formal, despojando a la nota de prelación imperativa para el órgano decisor.

III) *Desplazamiento a la franja de aceptabilidad mínima compartida:* En escenarios de elevada polarización o fragmentación parlamentaria, la votación por mayoría calificada de dos tercios tiende a desplazar formalmente la selección hacia perfiles ubicados en franjas cuantitativas que generen menor nivel de resistencia cruzada entre las bancadas (Schedler, 2013; Tsebelis, 2002).

Ahora bien, es indispensable precisar conceptualmente las categorías empleadas en el análisis institucional:

→ *Discrecionalidad legislativa legítima:* El margen de ponderación política constitucionalmente atribuido a la Asamblea Legislativa para deliberar y elegir entre perfiles previamente declarados elegibles (Art. 206, Constitución Política del Estado, 2009).

→ *Desvinculación procedimental del mérito:* El diseño de reglas formales que omiten otorgar efecto vinculante a las calificaciones técnicas superiores sin exigir motivación individual sobre el descarte del ranking.

→ *Negociación interpartidaria de mayorías*: La dinámica institucional de búsqueda de consenso entre veto players parlamentarios para alcanzar la mayoría calificada exigida por la Constitución (Lijphart, 2012; Tsebelis, 2002).

→ *Captura institucional:* La subordinación efectiva del órgano arbitral a los intereses directos de una facción partidaria mediante arreglos de distribución de cuotas formales o informales (Helmke & Ríos-Figueroa, 2006).

El "embudo inverso" describe primariamente el fenómeno de la desvinculación procedimental del mérito en la fase decisoria, la cual genera una vulnerabilidad estructural a la independencia, sin que ello constituya por sí solo una prueba judicial sobre las motivaciones subjetivas de cada legislador al emitir su voto.

3. Metodología

La investigación adopta un diseño predominantemente cualitativo de carácter dogmático-jurídico e institucional, respaldado por un análisis descriptivo de datos secundarios y primarios de fuente oficial (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

3.1. Corpus documental directo.

El análisis normativo y documental se fundamentó en el examen de los siguientes instrumentos oficiales:

- → *Constitución Política del Estado (2009)*, con énfasis en los artículos 178, 205, 206 y 208.
- → *Ley N.° 018 del Órgano Electoral Plurinacional (Ley 018, 2010)*, concretamente los artículos 12, 13, 14 y 33.
- → *Ley N.° 1701* de preselección de autoridades del Tribunal Supremo Electoral (Ley 1701, 2025), que reguló de manera específica las fases, escalas y plazos del proceso de renovación del TSE 2025-2031.
- → *Informe Final de la Comisión Mixta de Constitución, Legislación y Sistema Electoral de la ALP (Cámara de Diputados de Bolivia, 2025)*, que contiene las listas oficiales de postulación, las actas de evaluación documental y la nómina de preseleccionados remitida al Pleno.
- → *Actas de Votación Nominal y Resoluciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Sesión de 20 de diciembre de 2025)*, publicadas en la Gaceta Oficial de la Vicepresidencia del Estado.
- → *Memorias Institucionales del TSE y Gacetas Oficiales relativas a las elecciones de autoridades de 2015 y 2019*.

3.2. Tratamiento de variables de clasificación.

Para estructurar adecuadamente el análisis y respetar el marco constitucional de paridad y plurinacionalidad, la codificación de los datos del proceso 2025-2031 se organizó a través de variables dimensionales no mutuamente excluyentes:

Variable 1: Desempeño Técnico cuantitativo (Puntaje/100): Agrupado en los rangos de Excelencia Máxima (95-100 pts), Excelencia Base (90-94 pts) y Aprobación Ordinaria (75-89 pts).

Variable 2: Género: Clasificación binaria conforme a registro formal de postulación (Mujer / Varón).

Variable 3: Autoadscripción Indígena Originario Campesina (IOC): Variable transversal documentada mediante certificación oficial conforme a la Ley N.° 018. Una persona de género femenino o masculino puede registrar simultáneamente autoidentificación indígena, permitiendo una cuantificación precisa sin superposiciones metodológicas.

4. Evidencia empírica y auditoría de datos del proceso 2025-2031

Para cumplir con las exigencias de consistencia interna y reproducibilidad de la evidencia empírica, esta sección presenta la reconstrucción verificada del universo de postulantes calificados con los puntajes más altos por la Comisión Mixta de Constitución y las autoridades electas por la Asamblea Legislativa Plurinacional el 20 de diciembre de 2025.

4.1. Reconciliación de la nómina definitiva de vocales electos (TSE 2025-2031)

Con base en las actas oficiales de la ALP de diciembre de 2025 (Ley 1701, 2025; Cámara de Diputados de Bolivia, 2025), la composición del Tribunal Supremo Electoral designado por el Poder Legislativo se detalla en la Tabla 1:

Tabla 1: Calificaciones técnicas obtenidas por las autoridades electas por la ALP para el TSE (sexenio 2025-2031)

NOMBRE DEL VOCAL ELECTO	CONDICIÓN DE INVESTIDURA	CALIFICACIÓN TÉCNICA (SOBRE 100 PTS)	RANGO MERITOCRÁTICO	VARIABLE DE GÉNERO / AUTOIDENTIFICACIÓN
Carlos Alberto Goitia	Titular	100 / 100	Excelencia Máxima	Varón
Ramiro Froilán Canedo Chávez	Titular	100 / 100	Excelencia Máxima	Varón
Ximena Camacho Goyzueta	Titular	95 / 100	Excelencia Máxima	Mujer
Silvia Chávez Reyes	Titular	90 / 100	Excelencia Base	Mujer
Carlos Ortiz Quezada	Titular	85 / 100	Aprobación Ordinaria	Varón
Celedonia Cruz Ayma	Titular	85 / 100	Aprobación Ordinaria	Mujer / Autoidentificación IOC

Nota. Elaboración propia a partir del Informe Final de la Comisión Mixta de Constitución: https://diputados.gob.bo/proceso-de-seleccion-eleccion-y-designacion-de-vocales-del-tribunal-supremo-electoral-2025-2031/; https://www.facebook.com/VicepresidenciaBolivia/posts/pfbid02xVcZAh1UrA2Fjx8Lrg7XurDQkhJAmk8zAk1kB4EPLEx28uqEnL3VV3UXCbVaihhyl

4.2. Auditoría del universo de postulantes en franja de excelencia (90-100 pts)

El Informe Final de la Comisión Mixta derivó al Pleno de la ALP un total de *81 postulantes* que alcanzaron calificaciones dentro de la franja meritocrática de excelencia (90 a 100 puntos sobre 100) (Cámara de Diputados de Bolivia, 2025).

Como se detalla en la Tabla 2, que presenta el desglose sistemático del universo preseleccionado por rangos de calificación y variables de inclusión, de este bloque de 81 perfiles el Pleno legislativo designó a 4 vocales titulares. Por su parte, la selección de las 2 vocalías titulares restantes recayó en postulantes situados en la franja de aprobación ordinaria de 85 a 89 puntos.

Desde una perspectiva de análisis institucional, es posible plantear la hipótesis interpretativa de que la incorporación de estas dos candidaturas

de la franja ordinaria respondió a la necesidad de articular ponderaciones de negociación política y cumplimiento de los criterios constitucionales de paridad e interculturalidad; no obstante, al no contar con un acta de fundamentación pública sobre dicha decisión, tal consideración se mantiene como una lectura analítica del comportamiento legislativo y no como una motivación documentalmente acreditada.

Tabla 2: Análisis desagregado de postulantes en franja de excelencia vs. designaciones finales de la ALP (sexenio 2025-2031)

RANGO DE PUNTAJE TÉCNICO	TOTAL POSTULANTES EN EL RANGO	DESGLOSE POR GÉNERO (M=MUJER/ V=VARÓN)	TRANSVERSAL IOC (AUTOIDENTIFI-CACIÓN INDÍGENA)*	VOCALES ELECTOS TITULARES POR LA ALP	POSTULAN-TES NO ELECTOS	TASA DE NO ADJUDICA-CIÓN POR RANGO (%)
100 pts	5	1 M / 4 V	1 Varón IOC	2 (Varones)	3 (1 M / 2 V)	60.0%
98 pts	1	0 M / 1 V	1 Varón IOC	0	1 (1 V)	100.0%
96 pts	1	0 M / 1 V	1 Varón IOC	0	1 (1 V)	100.0%
95 pts	23	12 M / 11 V	1 Varón IOC	1 (Mujer)	22 (11 M / 11 V)	95.6%
90 - 94 pts	51	18 M / 33 V	12 (4 M / 8 V)	1 (Mujer)	50 (17 M / 33 V)	98.0%
TOTAL	81	31 M / 50 V	15 IOC (4 M / 11 V)	4	77	95.0%

Nota.* M: Mujer; V: Varón; IOC: Indígena Originario Campesino (variable transversal no excluyente). Elaboración propia basada en los listados de preselección de la Comisión Mixta de Constitución y las Actas de Votación del Pleno de la ALP (diciembre de 2025). https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2025/12/LISTADO-DE-LOS-POSTULANTES-DESPUES-DE-LA-EVALUACION-Y-CALIFICACION-DE-MERITOS.pdf

4.3. Tasa de no adjudicación y análisis de prelación

Resulta metodológicamente necesario precisar que la sola existencia de un porcentaje elevado de postulantes no seleccionados dentro de un grupo calificado no constituye por sí misma una prueba de animadversión hacia el mérito por parte del legislador, dado que el número

de plazas titulares disputadas ante la ALP está acotado constitucionalmente a 6 cargos (Art. 206, Constitución Política del Estado, 2009).

Para evitar atribuir al porcentaje de no adjudicación una capacidad causal que la restricción cuantitativa de plazas no permite sostener, el análisis empírico debe concentrarse en la desvinculación jurídica entre el ranking de notas y la decisión plenaria.

La *tasa de no adjudicación por rango meritocrático* se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Tasa de N}^{o}\text{ Adjudicación por Rango (\%)} = 1 - \left[\frac{\text{Postulantes electos en el Rango}}{\text{Total de Postulantes Preseleccionados en el Rango}} \right] \times 100$$

Entendiéndose para ello como definición de las siguientes variables:

- → Postulantes Electos en el Rango: Número de candidatos pertenecientes a una franja de calificación determinada (por ejemplo, 90-100 puntos) que fueron efectivamente designados como vocales por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- → Total de Postulantes Preseleccionados en el Rango: Número total de candidatos calificados por la Comisión Mixta de Constitución que se ubican dentro de esa misma franja de calificación.
- → Postulantes No Electos en el Rango: Diferencia absoluta entre el total preseleccionado y los electos en dicho rango (Total Preseleccionados - Electos).

Como revela la Tabla 2, dentro del bloque de máxima excelencia (95 a 100 puntos), integrado por 30 profesionales (13 mujeres y 17 varones, incluyendo 3 postulantes indígenas), 27 postulantes no resultaron electos (Tasa de No Adjudicación del 90.0%).

El aspecto normativamente relevante es que, para conformar las dos vocalías titulares correspondientes a la franja de 85 puntos, la ALP prescindió de postulantes que ostentaban promedios de 98, 96 y 95 puntos en los listados de preselección. Esto evidencia que el orden del ranking no confirió formalmente un derecho de prelación ni la exigencia reglamentaria de una motivación pública para fundar los descartes

Desde la perspectiva del análisis institucional de la toma de decisiones, la exigencia constitucional de mayoría cualificada (2/3) busca desincentivar las decisiones unilaterales e incentivar la formación de acuerdos multipartidarios de amplio espectro (Lijphart, 2012; Sartori, 1994). En escenarios de fragmentación parlamentaria sin bancada hegemónica, la literatura sobre actores de veto y negociación institucional postula que las coaliciones legislativas tienden a descartar candidaturas con vetos cruzados, desplazando la selección hacia perfiles ubicados en franjas de menor resistencia o mayor aceptabilidad compartida (Elster, 1997; Tsebelis, 2002). En el caso examinado, esta dinámica explica cómo la superación del bloqueo parlamentario operó priorizando la viabilidad del acuerdo político sobre el orden estricto del ranking meritocrático

En el marco del diseño actual, esta dinámica puede explicarse a través de tres premisas interpretativas del comportamiento parlamentario:

I) Ponderación sobre la autonomía técnica: Las bancadas pueden percibir que los perfiles con puntajes máximos de origen exclusivamente académico o externo son más impredecibles en su comportamiento institucional futuro.

II) Búsqueda de la franja de aceptabilidad: La negociación entre bloques heterogéneos tiende a descartar candidaturas resistidas por alguna de las partes, convergiendo en postulantes situados en franjas intermedias de aprobación (75–89 puntos).

III) Valoración de la trayectoria e interacción: La experiencia profesional formal y las redes de interlocución institucional pueden ser ponderadas por los legisladores por encima del puntaje de la carpeta documental.

5. Análisis dogmático-jurídico y la erosión del filtro cualitativo

5.1. Marco constitucional vs. discrecionalidad procedimental (Ley N.° 018 y Ley N.° 1701)

El artículo 206, parágrafo II, de la Constitución Política del Estado establece que la elección de los miembros del TSE se realiza por mayoría calificada de dos tercios "previa convocatoria pública y calificación de méritos" (Bolivia, 2009). A nivel legal, la Ley N.° 018 del Órgano Electoral Plurinacional reitera en su artículo 13 que la preselección debe fundarse en concursos públicos garantizando la idoneidad (Ley 018, 2010).

No obstante, se observa una asimetría formal entre la regulación del nivel nacional y el regional: mientras el artículo 33 de la Ley N.° 018 establece que la Cámara de Diputados elegirá a los vocales de los Tribunales Electorales Departamentales (TED) de ternas compuestas por la Asamblea Legislativa Departamental —sin fijar una regla imperativa de orden cuantitativo de prelación para la votación final— (Art. 33, Ley 018, 2010), en la selección de los vocales del TSE la norma nacional no positivó una regla explícita sobre la eficacia vinculante del orden de méritos, delegando su desarrollo a los reglamentos específicos de cada convocatoria.

En el proceso 2025-2031, la Ley N.° 1701 actuó como el marco especial de preselección (Ley 1701, 2025). Esta norma introdujo una escala cuantitativa sobre 100 puntos, pero mantuvo la neutralidad del ranking tras el umbral de aprobación: una vez que el postulante supera el puntaje mínimo de habilitación, el orden ordinal deja de constreñir legalmente la deliberación del Pleno. De este modo, la norma igualó normativamente al candidato de puntaje superior (100/100) con aquel ubicado en el límite inferior de habilitación, convirtiendo la calificación técnica en una condición de entrada pero no en un criterio de prelación decisoria.

5.2. La supresión de las evaluaciones cualitativas

Un factor relevante en la configuración procedimental de 2025 fue la supresión de la etapa de entrevistas públicas u orales bajo razones de celeridad procedimental en el texto de la Ley N.° 1701 (Ley 1701, 2025).

En el marco de la teoría de la argumentación jurídica y las garantías de la función pública, autores como Atienza (2001) y Ferrajoli (2011) sostienen que la idoneidad y legitimidad de las autoridades con potestad decisoria residen en su capacidad de justificación racional, solvencia argumentativa y ética pública. Si bien estos autores no proponen directamente el mecanismo de entrevistas orales en sus obras, una *aplicación analítica de sus presupuestos teóricos al diseño institucional* permite sostener que la sola evaluación documental resulta insuficiente. La ponderación de la idoneidad e independencia de criterio en cargos de alta responsabilidad constitucional requiere de instancias deliberativas presenciales donde sea posible auditar de forma cualitativa las habilidades argumentativas y la capacidad de resolución de dilemas institucionales de los postulantes. La supresión de las entrevistas en 2025 tuvo dos consecuencias procedimentales:

IV) *Efecto de concentración formal de notas:* La evaluación basada prioritariamente en acreditación documental derivó en una alta concentración de candidatos en el rango superior (81 postulantes entre 90 y 100 puntos), lo que dificultó la diferenciación cualitativa entre los perfiles.

V) *Desplazamiento del criterio de diferenciación:* Al no existir una rúbrica cualitativa pública de entrevista que fundamentara por qué un perfil con menor puntaje documental podía ofrecer mejores condiciones de desempeño o gestión, las razones de preferencia entre candidaturas habilitadas se trasladaron a la deliberación política no regulada de las bancadas.

5.3. La dinámica de las impugnaciones

El régimen de impugnaciones previsto en la Ley N.° 018 y en las convocatorias legislativas busca depurar la lista de aspirantes mediante tacha ciudadana (Ley 018, 2010). Sin embargo, la formulación masi-

va de objeciones administrativas sin exigencia de resolución firme o prueba plena puede ser utilizada analíticamente como una estrategia de litigio o veto preventivo (constitutional hardball) (Levitsky & Ziblatt, 2018; Tushnet, 2004). En ausencia de filtros de admisibilidad estrictos en las comisiones de evaluación, este mecanismo puede derivar en la descalificación de candidaturas antes de la fase de votación plenaria

6. Análisis comparado y contraste histórico longitudinal

6.1. Evolución histórica comparada en Bolivia (2015, 2019 y 2025)

El análisis comparativo de la evolución histórica de las designaciones en el TSE bajo la vigencia de la Ley N.° 018 revela cómo la interacción entre las reglas de prelación y la correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa Plurinacional configura tres escenarios diferenciados:

En 2015, la hegemonía de un solo bloque mayoritario en la ALP (que contaba por sí solo con más de los 2/3 de votos exigidos por el Art. 206 de la CPE; Bolivia, 2009) permitió la designación directa de las candidaturas sin necesidad de consensos interpartidarios, prescindiendo del orden estricto del ranking meritocrático de la Comisión Mixta (Vicepresidencia del Estado, 2015).

En 2019/2020, tras la crisis política y bajo el mandato de la Ley N.° 1266, un Pleno legislativo fragmentado recurrió al ranking técnico con evaluaciones cualitativas orales como un filtro objetivo de legitimación, seleccionando predominantemente a los promedios superiores del listado oficial para dotar de confianza pública al proceso electoral de 2020 (Romero Ballivián, 2021; Ley N.° 1266, 2019).

En 2025, ante una ALP dividida en tres bancadas sin mayoría calificada propia, la supresión legal de las entrevistas orales bajo la Ley N.° 1701 diluyó la capacidad del ranking para forzar la selección, derivando en una distribución plural entre candidatos de la franja de excelencia y de la franja ordinaria (85 puntos) mediante la búsqueda de menor resistencia cruzada (Cámara de Diputados de Bolivia, 2025).

Tabla 3: Matriz longitudinal de parámetros procedimentales en la selección del TSE (2015, 2019 y 2025)

PROCESO / GESTIÓN	REGLA DE EVALUACIÓN Y MARCO NORMATIVO	POSTULANTES HABILITADOS (FASE FINAL)	REGLA DE VOTACIÓN Y COMPOSICIÓN PARLAMENTARIA	RESULTADO DE LA SELECCIÓN Y PRELACIÓN TÉCNICA
Elección 2015	Preselección de méritos con evaluación documental y entrevistas. (Ley N.° 018)	155 habilitados	Votación por 2/3 de presentes. Mayoría calificada de un solo bloque político.	Designación concentrada en candidatos habilitados por la Comisión. Selección sin necesidad de acuerdo interpartidario.
Elección 2019 / 2020	Convocatoria excepcional con rigor técnico estructurado y entrevistas públicas (Ley N.° 1266)	155 postulantes / 11 en rango superior (2019)	Votación por 2/3 en escenario de transición política y búsqueda de consenso social.	Selección orientada a los puntajes más altos del ranking como mecanismo de validación de imparcialidad.
Elección 2025	Evaluación documental cuantitativa; supresión legal de entrevistas orales (Ley N.° 1701).	81 postulantes en franja 90-100 pts.	Votación por 2/3 en escenario con tres bancadas parlamentarias sin mayoría propia.	Selección distribuida entre postulantes del rango de excelencia y de aprobación ordinaria (85 pts).

Nota. Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes primarias e informes oficiales: Para la Elección 2015: ***Informe de la Comisión Mixta de Constitución sobre la Elección de Vocales del TSE 2015*** (Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2015) y datos de composición de la ALP según la Gaceta Oficial del Estado (Ley N.° 018; Resoluciones de la ALP de julio de 2015). Para la Elección 2019/2020: Ley N.° 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio (Bolivia, 2019, art. 7), el ***Informe Final de Selección y Designación de Vocales del TSE*** (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2019; disponible en https://www.vicepresidencia.gob.bo/) y la Memoria Institucional de Transición (***Memorias de una transición electoral***, KAS/TSE; Romero Ballivián, 2021). Para la Elección 2025: Ley N.° 1701 (Bolivia, 2025), el ***Informe Final de la Comisión Mixta de Constitución*** (Cámara de Diputados de Bolivia, 2025; accesible en https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2025/11/PL-004-2025-2026.pdf) y la ***Resolución de la ALP N.° 014/2025-2026*** sobre cómputo y asignación de escaños/vocalías.

6.2. Espejos críticos internacionales: México y Uruguay

Para poner en perspectiva el diseño procedimental boliviano, la Tabla 4 presenta un contraste institucional con los modelos de México y Uruguay:

Tabla 4: Matriz comparativa internacional de diseños de preselección y selección electoral

DIMENSIÓN DE DISEÑO	BOLIVIA (TSE - LEYES N.° 018 Y N.° 1701)	MÉXICO (INE - ART. 41 CPEUM)	URUGUAY (CORTE ELECTORAL - ART. 324 CONST.)
Órgano Evaluador Técnico	Interno/ Parlamentario: Comisión Mixta de Constitución de la ALP (Diputados y Senadores).	Externo/Desconcentrado: (ad hoc): Comité Técnico de Evaluación (CTE) compuesto por 7 integrantes independientes designados de forma tripartita (2 por el INAI-Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2 por la CNDH-Comisión Nacional de los Derechos humanos y 3 por la JUCOPO-Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados) (Ríos-Figueroa, 2014; México, 1917, art. 41).	No aplica: Selección parlamentaria directa vinculada a la representación partidaria (Chasquetti, 2014).
Eficacia Jurídica del Ranking	Referencial: La ALP vota en libertad entre todos los preseleccionados habilitados.	Listas Cerradas (Quintetas): El Pleno parlamentario únicamente puede votar dentro de quintetas cerradas e insustituibles (Córdova Vianello, 2020)	No aplica: Acuerdos de representación partidaria con cuotas de neutralidad técnica (Caetano, 2011
Mayoría Requerida y desempate	Dos tercios de los miembros presentes en la ALP (Bolivia, 2009.	Dos tercios de la Cámara de Diputados. Si persiste el bloqueo, se activa la insaculación (sorteo público) entre finalistas (México, 1917).	Dos tercios de la Asamblea General. Estructura multipartidaria con integración de miembros neutrales (Uruguay, 1967)).
Grado de Externalidad y Transparencia	Centralizado en el Poder Legislativo. Publicación de actas sin auditoría técnica externa.	Alto grado de externalidad mediante Comité Técnico previo a la fase parlamentaria (Freidenberg, 2017.	Modelo político-institucional basado en compromisos de gobernabilidad e idoneidad partidaria (Chasquetti, 2014).

Nota. Elaboración propia basada en la Constitución Política del Estado de Bolivia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] (Art. 41), la Constitución de la República Oriental del Uruguay (Art. 324), y la literatura comparada (Caetano, 2011; Chasquetti, 2014; Córdova Vianello, 2020; Freidenberg, 2017; Ríos-Figueroa, 2014).

1 El modelo de preselección en México describe el diseño normativo e institucional regulado en el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implementado operativamente mediante la conformación de Comités Técnicos de Evaluación ad hoc para la renovación periódica de consejerías del INE (como los constituidos en las convocatorias de 2014, 2020 y 2023). Esta categoría analítica refleja la estructura funcional aplicable en los períodos examinados y no una comisión permanente ni estática del órgano electoral. Elaboración propia basada en la Constitución Política del Estado de Bolivia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 41), la Constitución de la República Oriental del Uruguay (Art. 324), y la literatura comparada (Caetano, 2011; Chasquetti, 2014; Córdova Vianello, 2020; Freidenberg, 2017; Ríos-Figueroa, 2014).

7. Ruta de reformas normativas y test de viabilidad constitucional

Para reestructurar el procedimiento de selección de autoridades del Tribunal Supremo Electoral se expone una propuesta articulada de reformas normativas evaluadas mediante un Test de Viabilidad Constitucional e Institucional:

7.1. Inclusión de reglas de prelación relativa, delimitación del voto legislativo y motivación obligatoria del descarte

- → *Problema Identificado:* Ausencia de exigencia de fundamentación reglamentaria para prescindir de los puntajes más altos de la preselección en la votación plenaria y falta de distinción entre inhabilitaciones técnicas y dinámicas de consenso político
- → *Reforma Normativa Propuesta:* Modificación de la Ley N.° 018 para normar expresamente el procedimiento de votación del TSE. Se establece que la ALP iniciará la consideración de postulaciones respetando el orden decreciente del ranking meritocrático emitido en la fase técnica. Si la votación no alcanza los dos tercios para los primeros lugares, la separación o descarte de un postulante de puntaje superior requerirá una *Resolución Motivada de Descarte*, fundada en criterios objetivos de inhabilitación sobrevenida, imprecisión documental o para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de paridad de género y plurinacionalidad (Art. 206.II, Constitución Política del Estado, 2009). Respecto al deber de motivación y la dinámica legislativa, se diferencian dos supuestos procedimentales:
    - → *Causales Técnicas e Inhabilitaciones (Fase de Preselección):* Cualquier exclusión por falta de elegibilidad, faltas éticas o invalidez documental exige una Resolución Motivada de Descarte, fundada en criterios objetivos y sujeta a impugnación.

- → *Ausencia de Respaldo Parlamentario y Regla de $2/3$ (Fase Plenaria):* La falta de consecución de los dos tercios (2/3) de votos para un postulante de alto puntaje no constituye una inhabilitación técnica ni una tacha personal, sino la ausencia de convergencia política. Si el Pleno descarta o posterga candidaturas del rango superior para viabilizar acuerdos multipartidarios o cumplir mandatos de paridad e interculturalidad (Art. 206.II, CPE), la Resolución de Designación motivará institucionalmente que el descarte responde a la *imposibilidad de alcanzar la mayoría cualificada requerida*, resguardando el perfil e idoneidad técnica del postulante no electo.

→ *Instrumento Jurídico Requerido:* Ley modificatoria de la Ley N.° 018 del Órgano Electoral Plurinacional (aprobada por mayoría absoluta de la ALP).

→ *Análisis de Viabilidad Constitucional:* Viable bajo ponderación normativa. No afecta la atribución constitucional de la ALP de "elegir" por dos tercios (Art. 206, Constitución Política del Estado, 2009), pues no impone una automatización del voto, sino que encauza la discrecionalidad parlamentaria exigiendo la motivación formal del acto de descarte, en armonía con el principio de transparencia y el debido proceso (Art. 115, Constitución Política del Estado, 2009). Sin embargo, la norma debe preservar el margen deliberativo del Pleno para evitar que la judicialización de los descartes paralice la designación de las autoridades.

7.2. Externalización de la fase técnica: el Consejo Técnico Independiente de Preselección (CTIP)

→ *Problema Identificado:* Percepción de politización en la fase de evaluación documental cuando esta recae de forma exclusiva en los miembros de las Comisiones Parlamentarias por la ausencia de reglas formales sobre la composición, independencia y gobernanza del órgano evaluador.

- → *Reforma Normativa Propuesta:* Creación del *Consejo Técnico Independiente de Preselección (CTIP)* como un cuerpo ad hoc de la calificación de carpetas y evaluaciones orales. Su diseño institucional se estructura bajo las siguientes reglas:
    - → *Autoridad de Designación y Selección:* Integrado por 5 comisionados designados por la ALP mediante concurso público de antecedentes conducido por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) y la Academia Nacional de Ciencias.
    - → *Régimen de Incompatibilidades y Inhabilitaciones:* No podrán integrar el CTIP quienes hayan ejercido cargos directivos en partidos políticos, militancia activa o función ejecutiva gubernamental en los últimos cinco (5) años.
    - → *Prevención de Conflictos de Interés:* Obligatoriedad de presentar declaración jurada de intereses. Los comisionados deberán excusarse de evaluar a postulantes con los que posean parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o relación académica/profesional directa.
    - → *Rendición de Cuentas:* Publicación obligatoria de rúbricas desglosadas e informe público de auditoría técnica presentado ante la ALP previo a la votación.
- → *Instrumento Jurídico Requerido:* Ley Especial de Convocatoria y Preselección para autoridades del OEP (reemplazando el modelo de la Ley N.° 1701).
- → *Análisis de Viabilidad Constitucional: Viable por Interpretación Sistemática.* El artículo 206 de la Constitución exige que la elección sea "previa calificación de méritos", pero no establece de forma taxativa que los asambleístas deban actuar como evaluadores académicos directos. La ALP mantiene de forma exclusiva la competencia constitucional de votación e investidura final por dos tercios de votos.

7.3. Restablecimiento obligatorio de entrevistas públicas evaluadas mediante rúbricas estandarizadas

→ *Problema Identificado:* Supresión de la fase cualitativa en la Ley N.° 1701 e insuficiencia de la sola calificación documental para evaluar competencias integrales.

→ *Reforma Normativa Propuesta:* Reincorporación preceptiva de la fase de entrevistas públicas y defensa oral del plan de gestión institucional. Las evaluaciones se estructurarán mediante rúbricas públicas y estandarizadas, con una ponderación fija dentro de la nota total, evaluando capacidad argumentativa, conocimiento en materia constitucional-electoral y resolución de casos hipotéticos.

→ *Instrumento Jurídico Requerido:* Modificación a la Ley N.° 018 y Reglamentos de Preselección.

→ *Análisis de Viabilidad Constitucional: Viable.* Desarrolla los principios constitucionales de publicidad, transparencia e idoneidad en el acceso a la función pública (Arts. 206 y 232, Constitución Política del Estado, 2009).

7.4. Recurso de impugnación y mecanismos de transparencia

→ *Problema Identificado:* Ausencia de canales de revisión expeditos ante eventuales arbitrariedades en la fase de preselección documental o tacha ciudadana.

→ *Reforma Normativa Propuesta:* Fortalecimiento de las garantías de debido proceso mediante un procedimiento sumario de revisión administrativa ante la Comisión evaluadora. Respecto al control jurisdiccional, los postulantes mantienen expedita la vía de la acción de amparo constitucional ante vulneraciones flagrantes de derechos fundamentales (Art. 128, Constitución Política del Estado, 2009). Adicionalmente, se propone la publicación íntegra de las hojas de vida, rúbricas y actas en un portal

de Datos Abiertos de la ALP. Bajo el principio de proporcionalidad y protección de datos personales (Art. 21.2 y 130, CPE), se excluirán de la publicación pública: números de cédula de identidad, domicilio privado, teléfonos personales, estado civil, correo electrónico personal y certificaciones médicas o de patrimonio privado.

→ *Instrumento Jurídico Requerido:* Reglamento de Preselección de la ALP e incorporación de reglas de transparencia activa y protección de datos.

→ *Análisis de Viabilidad Constitucional***:** *Viable con Acotamiento Procesal.* La protección de derechos fundamentales se articula a través de las garantías constitucionales existentes: Amparo Constitucional, sin paralizar el calendario electoral. Para salvaguardar el calendario electoral, el procedimiento debe prever que la interposición de recursos no suspenda automáticamente el proceso general, salvo medida cautelar expresa dictada por la autoridad jurisdiccional competente.

8. Conclusiones

El examen dogmático, empírico y comparado desarrollado en este artículo permite arribar a las siguientes conclusiones centrales:

I) La Operatividad del Embudo Inverso: La categoría del "embudo inverso" resulta analíticamente útil para describir el fenómeno procedimental mediante el cual la calificación cuantitativa de méritos pierde su función de ordenación en la fase decisoria parlamentaria. En el proceso de renovación del TSE 2025-2031, la supresión de las entrevistas cualitativas bajo la Ley N.° 1701 y la concentración de postulantes en la franja superior generaron una homologación formal de elegibilidad, permitiendo que la votación por dos tercios en un Pleno fragmentado se distribuyera entre postulantes de la franja de excelencia y de la franja de aprobación ordinaria de 85 puntos.

II) Diseño Normativo y Discrecionalidad: La desvinculación procedimental entre el ranking técnico y la designación legislativa evidencia una característica del diseño normativo de las Leyes N.° 018 y N.° 1701. Al no positivarse un deber de motivación reglamentaria para fundamentar la preferencia por un candidato habilitado sobre otro de mayor puntaje, el sistema confiere a la Asamblea Legislativa un margen de discrecionalidad amplia que prioriza la viabilidad del acuerdo político por sobre la ordenación del ranking meritocrático.

III) Lecciones de la Evolución Longitudinal y el Derecho Comparado: La trayectoria institucional boliviana (2015, 2019, 2025) y la experiencia comparada de México y Uruguay muestran que la efectividad de los filtros meritocráticos depende de la presencia de reglas claras que vinculen o encausen el margen de decisión parlamentaria. Mientras el modelo mexicano recurre a la externalización mediante Comités Técnicos y quintetas cerradas, Bolivia mantiene un sistema centralizado en el Poder Legislativo donde la preselección técnica opera como un umbral de admisibilidad y no como un factor de prelación imperativa.

IV) Requisito de Reforma Institucional: La articulación entre meritocracia técnica y representación política exige perfeccionar las reglas de procedimiento. La implementación de reformas normativas —tales como la exigencia de Resolución Motivada para los descartes de postulaciones con puntajes superiores, la reincorporación de rúbricas cualitativas y la creación de comités técnicos evaluadores— permitiría fortalecer la transparencia, resguardar las garantías de los postulantes y consolidar la legitimidad de origen del Tribunal Supremo Electoral en Bolivia.

Referencias:

Atienza, M. (2001). Cuestiones judiciales. Fontamara.

Constitución Política del Estado. (2009, 7 de febrero). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.° 018 del Órgano Electoral Plurinacional. (2010, 16 de junio). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.° 1266 de régimen excepcional y transitorio para la realización de elecciones generales. (2019, 24 de noviembre). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.° 1701 de preselección de autoridades del Tribunal Supremo Electoral (sexenio 2025-2031). (2025). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Bourdieu, P. (1988). Homo Academicus. Stanford University Press.

Caetano, G. (2011). La República Batllista. Ediciones de la Banda Oriental.

Cámara de Diputados de Bolivia. (2025). Informe Final de la Comisión Mixta de Constitución, Legislación y Sistema Electoral: Proceso de selección y designación de vocales del Tribunal Supremo Electoral 2025-2031. https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2025/12/LISTADO-DE-LOS-POSTULANTES-DESPUES-DE-LA-EVALUACION-Y-CALIFICACION-DE-MERITOS.pdf Chasquetti, D. (2014). El sistema de partidos en Uruguay. En M. Alcántara & F. G. Tuesta (Eds.), Sistemas de partidos en América Latina (pp. 345-382). Editorial Universidad de Salamanca.

Córdova Vianello, L. (2020). La reforma electoral de 2014: Una visión desde el Instituto Nacional Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Elster, J. (1997). Egonomics: Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones. Gedisa.

Exeni Rodríguez, J. L. (2011). Mediaciones de la democracia en Bolivia.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Ferrajoli, L. (2011). Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia (Vol. 2). Trotta.

Freidenberg, F. (2017). La calidad de las elecciones en América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Helmke, G., & Ríos-Figueroa, J. (Eds.). (2006). Courts in Latin America. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511510342

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw-Hill.

Lazarte, J. (2010). El arbitraje electoral en Bolivia y la construcción de la institucionalidad democrática. Plural editores.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). Cómo mueren las democracias. Ariel.

Lijphart, A. (2000). Modelos de democracia: Formas de gobierno y comportamiento en treinta y seis países. Ariel.

Lijphart, A. (2012). Thinking about Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice. Routledge.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1967). Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.

Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (Serie sobre Tratados No. 36). OEA. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Ríos-Figueroa, J. (2014). El papel de las instituciones de la sociedad civil y los comités técnicos en la selección de magistrados y consejeros: Una perspectiva comparada. Revista Mexicana de Derecho Electoral, (5), 112-135.

Romero Ballivián, S. (2021). Memorias de una transición electoral. Konrad Adenauer Stiftung.

Romero Ballivián, S. (2022). El ciclo electoral boliviano 2020-2021: De la crisis electoral a los comicios de 2021. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Sartori, G. (1994). Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica.

Schedler, A. (2013). The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680320.001.0001

Tsebelis, G. (2002). Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton University Press.

Tushnet, M. (2004). Constitutional hardball. John Marshall Law Review, 37(2), 523–553.

Vicepresidencia de Bolivia: https://www.facebook.com/VicepresidenciaBolivia/posts/pfbid02xVcZAh1UrA2Fjx8Lrg7XurDQkhJAmk8zAk1kB4EPLEx28uqEnL3VV3UXCbVaihhyl