

BOLIVIA: EL PROCESO PENAL LLEVADO A CABO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL CONTRA MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES VIOLA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EL DERECHO A UN JUICIO JUSTO

16 octubre de 2014

INTRODUCCIÓN

En junio de 2014 la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional de la República de Bolivia inició un proceso penal contra tres de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional: Gualberto Cusi Mamani, Soraida Rosario Cháñez Chire y Ligia Mónica Velásquez Castaños. La Cámara de Diputados ordenó la suspensión de funciones de los magistrados a la espera de un juicio ante el Senado, cuya primera audiencia está prevista para el 21 de octubre de 2014. Los magistrados, en su condición de integrantes de la Comisión de Admisión del Tribunal, habían ordenado la suspensión de la aplicación de determinadas normas de una nueva Ley del Notariado Plurinacional a la espera de la evaluación de su constitucionalidad en un proceso constitucional instaurado a solicitud de un miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los procedimientos penales se iniciaron después de que dos notarios presentaron una denuncia solicitando una investigación parlamentaria sobre la legalidad de la orden.

El Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJL), que forma parte de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ)¹ con sede en Ginebra, ha analizado los procedimientos pendientes con respecto a las normas internacionales sobre la independencia del poder judicial y el derecho a un juicio justo. Los casos de estos magistrados suscitan preocupaciones por dos motivos. En primer lugar, el procesamiento de los magistrados acusados por sus razonamientos jurídicos, así como la vulnerabilidad a la que quedan expuestos los demás magistrados que podrían recibir un tratamiento similar, no sólo socava la independencia del poder judicial sino también, de manera más general, el Estado de derecho en Bolivia. Y esto en última instancia afecta a toda la población de Bolivia, ya que cualquiera puede eventualmente acabar un día ser llevado ante los tribunales. En segundo lugar, desde el punto de vista de los derechos humanos de los jueces, un proceso

¹ La Comisión Internacional de Juristas está compuesta de 60 eminentes jueces y abogados de todas las regiones del mundo, y tiene por misión la promoción y protección de los derechos humanos a través del Estado de derecho, usando su experiencia jurídica para desarrollar y fortalecer sistemas de justicia nacionales e internacionales. Establecida en 1952, la Comisión goza de estatuto consultivo ante del Consejo Económico y Social de la ONU desde 1957 y esta activa en los cinco continentes. La Comisión busca asegurar el desarrollo progresivo y la aplicación efectiva del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, la salvaguardia de la separación de los poderes, y la garantía de la independencia de la judicatura y de la profesión legal.

penal llevado a cabo por el poder legislativo en dichas circunstancias viola el derecho a un juicio justo².

Por las razones que se exponen a continuación, la CIJ solicita al Estado de Bolivia que inmediatamente:

- anule o deje sin efecto los procedimientos penales;
- ponga fin a la suspensión de funciones de los magistrados;
- cese cualquier otra forma de injerencia en la independencia del poder judicial;
- e inicie las reformas de las normas constitucionales y legales relativas a la disciplina y la destitución de los jueces para que éstas estén en conformidad con las normas internacionales.

MARCO JURÍDICO NACIONAL

El artículo 12 de la Constitución Política de la República de Bolivia de 2009 (en adelante "la Constitución") garantiza el principio de la independencia y el de la separación de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y electoral. El artículo 178 destaca en particular la independencia del poder judicial, y para ello garantiza la independencia funcional de los jueces y la autonomía presupuestaria de los órganos judiciales. El artículo 120 establece que, "toda persona tiene derecho a ser oída por una autoridad jurisdiccional competente, independiente e imparcial [...]".

Los artículos 196 a 204 de la Constitución se refieren al Tribunal Constitucional Plurinacional. El artículo 203 de la Constitución establece que "las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno". La Ley de 2010 del Tribunal Constitucional Plurinacional prescribe, entre los "principios de la justicia constitucional", el principio de independencia, lo que según la Ley significa que "la justicia constitucional no está sometida a ningún otro órgano del poder público"³.

Los magistrados del Tribunal Constitucional sólo pueden ser destituidos de sus cargos por cumplimiento de mandato, sentencia ejecutoriada emergente de juicio de responsabilidades, renuncia, fallecimiento y demás causales previstas en la ley⁴.

La Constitución y la Ley No. 44 (para el juzgamiento de altas autoridades) establecen que la Asamblea Legislativa Plurinacional es el único órgano competente para

² Véase *Sentencia de 23 de agosto de 2013*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, Serie C No. 266, párr. 154.

³ *Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional*, Ley No. 027 de 6 de julio de 2010, artículo 3.

⁴ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante "Constitución"), de 7 de febrero de 2009, artículos 183, 200 y 201.

enjuiciar a los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y que será atribución de la Cámara de Diputados llevar a cabo la acusación ante la Cámara de Senadores que a su vez se encargará de juzgar a dichos magistrados⁵. Sin embargo, el artículo 117 de la Constitución establece que “nadie sufrirá sanción penal que no haya sido impuesta por autoridad judicial competente en sentencia ejecutoriada”.

La Constitución dispone que “los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta”⁶. Además estipula que “los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”⁷. La Constitución también establece que “los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley”⁸.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 17 de febrero de 2014, un miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia pidió al Tribunal Constitucional que evaluase la constitucionalidad de la recientemente aprobada Ley No. 483 del Notariado Plurinacional⁹. La demanda expresaba preocupaciones sobre la compatibilidad de la Ley con las disposiciones constitucionales que establecen la protección de la independencia del poder judicial. Dicha demanda también solicitaba que el Tribunal adoptara medidas cautelares.

El 13 de marzo de 2014, la Comisión de Admisión - compuesta por los magistrados Gualberto Cusi Mamani, Soraida Rosario Cháñez Chire y Ligia Mónica Velásquez Castaños- declaró admisible la demanda y suspendió provisionalmente la aplicación de la Ley No. 483, con base al artículo 9 del *Código Procesal Constitucional*¹⁰. El 22 de marzo de 2014, la Comisión de Admisión modificó su decisión anterior, limitando la suspensión sólo a determinadas disposiciones de la Ley No. 483.

El 4 de junio de 2014, los notarios Norka Jaqueline Soto Serrudo y Stenka Geovanna Udaeta España, presentaron una denuncia contra los tres magistrados alegando que, en virtud del Código Penal, su orden de suspensión temporal de determinadas partes

⁵ Constitución, artículos 159(11) y 160(6); *Ley No. 44 para el Juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de las Altas Autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público*, de 8 de octubre de 2010, artículos 22 y siguientes.

⁶ Constitución, artículo 256 (I).

⁷ Constitución, artículo 256 (II).

⁸ Constitución, artículo 257.

⁹ Ley No. 483 del Notariado Plurinacional, de 25 de enero de 2014.

¹⁰ *Código Procesal Constitucional*, Ley No. 254, 5 de julio de 2012, artículo 9: “El Tribunal Constitucional Plurinacional, de oficio o a petición de parte, a través de la Comisión de Admisión, podrá determinar las medidas cautelares que considere necesarias”.

de la ley era constitutiva de diversos delitos: "resoluciones contrarias a la Constitución y a las Leyes"¹¹ e "incumplimiento de deberes"¹², delitos bajo el título de "Abuso de Autoridad"; y "prevaricato", delito bajo el título de "Delitos contra la Función Judicial"¹³. El Código Penal prevé penas de prisión por estos delitos entre un mes y dos años, entre un mes y un año, y entre dos y cuatro años, respectivamente.

La denuncia dio lugar al inicio de una investigación, el 5 de junio de 2014, por la *Comisión de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa Legal del Estado*, la cual está integrada por miembros de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El 7 de julio de 2014, la magistrada constitucional Ligia Mónica Velásquez Castaños pidió que la Cámara de Diputados declarara inconstitucionales algunas disposiciones de la Ley No. 44 relativas al juzgamiento de altas autoridades¹⁴, y solicitó al Tribunal Constitucional un dictamen sobre la constitucionalidad de la presunta competencia otorgada al órgano legislativo bajo esa Ley. Ambas peticiones fueron rechazadas.

El 28 de julio de 2014, la Cámara de Diputados emitió un resumen de los cargos imputados a los tres jueces, suspendió temporalmente los procedimientos contra el magistrado Gualberto Cusi Mamani, que había sido hospitalizado, hasta que recobrara su estado de salud, y ordenó que las otras dos magistradas fueran suspendidas de sus funciones. El supuesto fundamento de los cargos es que, al suspender temporalmente la aplicación de ciertas partes de la ley, la Comisión de Admisión no respetó la presunción de constitucionalidad (citando una presunción legal de constitucionalidad establecida en la Ley sobre el Tribunal Constitucional y en el *Código Procesal Constitucional*, aunque no en la propia Constitución).

A fecha de 13 de octubre de 2014, el caso seguía pendiente ante el Senado. Conforme a la Ley No. 44, el Senado funcionará como el "Tribunal de Sentencia". De

¹¹ "ARTICULO 153.- (RESOLUCIONES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES).- El funcionario público o autoridad que dictare resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución o a las leyes o ejecutare o hiciere ejecutar dichas resoluciones u órdenes, incurrirá en reclusión de un mes a dos años".

¹² "ARTICULO 154.- (INCUMPLIMIENTO DE DEBERES).- El funcionario público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto propio de su función incurrirá en reclusión de un mes a un año".

¹³ "ARTICULO 173.- (PREVARICATO).- El juez que en el ejercicio de sus funciones dictare resoluciones manifiestamente contrarias a la ley será sancionado con reclusión de dos a cuatro años. Si como resultado del prevaricato en proceso penal se condenare a una persona inocente, se le impusiere pena más grave que la justificable o se aplicara ilegítimamente la detención preventiva, la pena será de reclusión de tres a ocho años. Lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, es aplicable a los árbitros o amigables componedores o a quien desempeñare funciones análogas de decisión o resolución".

¹⁴ La Magistrada Ligia Mónica Velásquez Castaños impugnó los artículos 1, 2, 9, y 22 a 51 de la Ley No. 44, que regulan la competencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional para investigar y juzgar a los miembros de los tribunales superiores, con el argumento de que la atribución de funciones judiciales a un órgano legislativo viola el derecho a un juicio justo por un tribunal competente, independiente e imparcial, la separación de poderes, el proceso con las debidas garantías legales, la presunción de inocencia y los derechos políticos.

ser condenado, el declarado culpable podrá "apelar" la decisión final ante la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional¹⁵.

NORMAS SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Bolivia es parte del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) desde 1982. El artículo 14 del PIDCP establece el derecho de toda persona a un juicio justo. El artículo 14(1) requiere que los Estados partes garanticen el derecho de toda persona a tener acceso a unos tribunales independientes e imparciales:

"Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella [...]".

El Comité de Derechos Humanos, órgano de expertos independientes establecido en virtud del PIDCP, es una fuente autorizada de interpretación y orientación sobre su aplicación¹⁶. En lo relativo a la independencia de los jueces, El Comité de Derechos Humanos ha declarado:

"El requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna. El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. [...]"

"Los jueces podrán ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos

¹⁵ Ley No. 44, 8 de octubre de 2010, artículos 41 y 50(1).

¹⁶ En su Sentencia sobre el fondo del asunto *Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea vs. República Democrática del Congo)*, la Corte Internacional de Justicia aseveró que, cuando al resolver un asunto deba interpretar el PIDCP, la Corte debe "atribuir gran importancia a la interpretación adoptada por [el Comité de Derechos Humanos], especialmente establecido para supervisar la aplicación de ese tratado." (*I.C.J Reports 2010*, pág. 639, párr. 66, Original en inglés, traducción libre)

que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidos en la Constitución o en la ley. [...]”¹⁷ (el subrayado es nuestro).

El Comité de Derechos Humanos también ha expresado su preocupación respecto a un procedimiento para la destitución de los jueces que "permite al Parlamento ejercer un control considerable sobre el procedimiento para la destitución de los jueces" ya que es "incompatible con el artículo 14 del Pacto"¹⁸. En consecuencia, en el caso de Sri Lanka, el Comité recomendó "fortalecer la independencia del poder judicial mediante la supervisión y la disciplina judiciales, más bien que parlamentarias, del comportamiento judicial."¹⁹

Los Estados han seguido desarrollando instrumentos adicionales que, a pesar de no ser legalmente vinculantes, reflejan o ayudan en la interpretación y aplicación de las obligaciones jurídicamente vinculantes. Todos los Estados deben tener en cuenta dichos instrumentos, ya sean o no parte de algún tratado específico. Los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas*, establecen, por ejemplo, entre otras cosas que:

“1. [...] Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura. [...]

“4. No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley. [...]

“18. Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.

“19. Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.”²⁰ (Subrayado nuestro).

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación general No.32, Artículo 14: Derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/32 (2007), párrafos 19 y 20.

¹⁸ “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Sri Lanka”, Documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/79/LKA, de 1 de diciembre de 2003, párrafo 16.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* de las Naciones Unidas, confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 y 40/146 de 1985. La totalidad del texto está disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx> (Consultado el 8 de octubre de 2014). Véase también el *Proyecto de Declaración Universal sobre la Independencia de la Justicia* (“Declaración de Singhvi”), recomendado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante la Resolución No. 1989/32, y disponible

El artículo 8(1) de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, a la que Bolivia se adhirió en 1979, contiene una disposición muy similar a la del artículo 14(1) del PIDCP²¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una fuente autorizada de interpretación y aplicación de la Convención Americana. Cabe señalar que, en la interpretación y aplicación del artículo 8 (1), la Corte Interamericana ha recurrido con frecuencia a directrices específicas que figuran en los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*²².

En su sentencia del 2001 relativa al *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, la Corte Interamericana confirmó la aplicación del artículo 8(1) a los procedimientos parlamentarios que lleven a cabo juicios políticos contra magistrados del Tribunal Constitucional, incluidos los requisitos de independencia e imparcialidad. Basándose en las circunstancias del caso, la Corte consideró que los miembros del Congreso que habían participado en el procedimiento de destitución habían previamente adoptado posturas sobre el mismo o habían participado en otros aspectos de la legislación y otras cuestiones sobre las que se basaban los procedimientos del juicio político. Así pues, la Corte determinó que el Congreso había violado el artículo 8(1) al no asegurar la garantía de imparcialidad requerida. Además de esta falta de imparcialidad subjetiva, la Corte Interamericana sostuvo que en el contexto del caso, como institución, "el Congreso, en el procedimiento del juicio político, no aseguró a los magistrados destituidos la garantía de imparcialidad requerida por artículo 8.1 de la Convención Americana."²³

En su sentencia de 2013 relativa al *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, la Corte Interamericana sostuvo que los procedimientos parlamentarios que habían llevado a cabo juicios políticos contra varios magistrados del Tribunal Constitucional, basándose en el desacuerdo de ciertos parlamentarios con las opiniones de los magistrados en determinados asuntos resueltos, habían violado la independencia judicial, garantizada en el artículo 8(1) de la Convención. La

en: http://www.cristidanilet.ro/docs/Shingvi_Declaration.pdf (Consultado el 8 de octubre de 2014). El artículo 20 de la Declaración de Singhvi establece que "Los jueces no podrán ser apremiados mediante pleitos dirigidos por razones personales contra ellos en relación con sus funciones judiciales, salvo en lo concerniente a actos delictivos y en ese supuesto sólo con la autorización de la autoridad judicial competente" (el subrayado es nuestro).

²¹ Artículo 8(1) de la Convención Americana establece que, "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

²² Ver, inter alia: Sentencia de 31 enero de 2001, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Serie C No. 71, párrs. 73 y 74; Sentencia de 5 agosto de 2008, *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, Serie C No. 182, párrs. 43 y 84 (notas a pie de página); Sentencia de 23 agosto de 2013, *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, Serie C No. 266, párrs. 144-147; Sentencia de 28 de agosto de 2013, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, Serie C No. 268, párrs. 188-191.

²³ *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Doc. Cit., párr. 78.

Corte destacó que “los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia”²⁴ y que no pueden ser objeto de destitución arbitraria. También señaló que las disposiciones de la Constitución de Ecuador y de la legislación nacional establecían la independencia del poder judicial en el ordenamiento jurídico interno. En este sentido, la Corte concluyó que los procedimientos de juicios políticos llevados a cabo por los parlamentarios en este caso violaban la independencia judicial, ya que dichos procedimientos estaban claramente basados en la discrepancia de los parlamentarios con el fundamento de las sentencias adoptadas por los magistrados en el marco de sus competencias en virtud del derecho interno²⁵.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha abordado en detalle los procedimientos para la destitución de jueces, desde una perspectiva de derechos humanos, en su Informe de 2013 *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*²⁶. El informe señala, por ejemplo:

“el control disciplinario a cargo de los parlamentos denominado ‘juicio político’, presenta riesgos para las garantías de independencia e imparcialidad, por lo que los Estados en los cuales se encuentra reconocido dicho tipo de control corresponde determinar caso por caso, si para el ejercicio de esa función jurisdiccional, ese órgano político está revestido de las garantías para ejercer un control jurídico que sea compatible con el principio de independencia judicial. [...]

“[L]a sola facultad atribuida al poder legislativo de separar de sus cargos a las y los operadores de justicia por su propia naturaleza resulta problemática con la garantía de independencia que deben tener las y los operadores de justicia sin temor a ser sancionados por otros poderes. En consecuencia, la Comisión considera que atendiendo al alto riesgo que significa la figura del juicio político, en donde existe, se debe asegurar que el control realizado no sea precisamente de ‘índole político’, sino ‘jurídico’, con base en causales que cumplan el principio de legalidad y en procedimientos que revistan las debidas garantías, incluyendo la revisión del fallo, evitando que sea utilizado para responder a intereses políticos o a sociales o económicas.” [...]

“La Comisión Interamericana es de la opinión de que resulta conveniente eliminar progresivamente el uso del juicio político en región para operadores de justicia, ya que esta figura constituye un riesgo significativo a la independencia judicial.” [...]²⁷

²⁴ *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, Doc. Cit., párr. 200.

²⁵ *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, Doc. Cit., párrs. 200 a 206.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, de 5 de diciembre de 2013, párrafos 184 a 239. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada con anterioridad a la adopción de la Convención Americana, pero está última reconoce su competencia y le atribuye funciones específicas.

²⁷ *Idíd*, párrafos 202, 204 y 205.

En el informe, la Comisión Interamericana también reiteró que:

“está prohibido por el derecho internacional establecer como causal disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico desarrollen las y los operadores de justicia en alguna de resolución. La Comisión destaca que es fundamental tener claridad en que, por un lado se encuentran los recursos de apelación, casación, revisión, avocación o similares, cuyo fin es controlar la corrección de las decisiones del juez inferior; y por otro, el control disciplinario, que tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público. La distinción entre estos dos procedimientos es esencial para garantizar la independencia, de tal manera que el desacuerdo del superior con una interpretación no puede, en forma alguna, transformarse en causa para promover sanciones disciplinarias.”²⁸

En este sentido, la Comisión Interamericana ha recomendado que:

“Los Estados deben abstenerse de establecer como causales disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en sus resoluciones”²⁹.

El informe también establece que “el derecho internacional establece que la sanción de suspensión o destitución debe corresponder solo a faltas objetivamente muy graves”³⁰.

NORMAS SOBRE EL DERECHO A UN JUICIO JUSTO EN LOS PROCESOS PENALES

El artículo 14 del PIDCP también establece una serie de derechos específicos garantizados para todos los individuos que se enfrentan a un proceso penal. En primer lugar, el artículo 14(1) exige explícitamente a los Estados Partes garantizar que toda persona que se enfrente a cargos penales de cualquier tipo sólo pueda ser juzgada por un tribunal “independiente e imparcial”. En segundo lugar, los párrafos 2 a 7 del artículo 14 establecen una lista no exhaustiva de los derechos específicos garantizados a todos los individuos que se enfrentan a un proceso penal, incluido el

²⁸ *Ibíd.*, párr. 216; véase también párr 226. El análisis de la Comisión hace eco aquí de la sentencia de la Corte Interamericana en el *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) *Vs. Venezuela*, Doc. Cit., párr. 86, donde la Corte hizo hincapié en la estricta distinción en virtud del derecho internacional entre, por un lado, los procedimientos de impugnación de la regularidad de una decisión jurídica sustantiva adoptada por un juez que actúa dentro de la competencia otorgada en el derecho interno, y por otro, “el control disciplinario, que tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público”. La Corte concluyó que entonces no bastaba simplemente con creer que el juez se había equivocado en la ley, sino que debía “analizarse la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción”.

²⁹ *Idíd.*, párr. 249, recomendación 22.

³⁰ *Idíd.*, párr. 217.

que “toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

Una vez más, el artículo 8 de la Convención Americana comprende disposiciones muy similares.

El Comité de Derechos Humanos ha sostenido lo siguiente:

“La noción de “tribunal”, en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 14, se refiere a un órgano, cualquiera sea su denominación, creado por ley, independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, o que goza en casos específicos de independencia judicial al decidir cuestiones jurídicas en actuaciones de carácter judicial. La segunda oración del párrafo 1 del artículo 14 garantiza el acceso a los tribunales a toda persona contra la que se haya formulado una acusación penal. Este derecho no es susceptible de ninguna limitación, por lo que cualquier condena penal de un órgano que no constituya un tribunal será incompatible con esta disposición.”³¹.

ANÁLISIS DEL CASO

El presente caso se enfrenta a una serie de preocupaciones anteriores, como por ejemplo las expresadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la falta de garantías para la independencia del poder judicial en Bolivia y, en algunas situaciones, sobre verdaderas amenazas o interferencias por parte de los poderes ejecutivo y legislativo frente a los jueces³².

La Comisión Internacional de Juristas, al examinar la legislación boliviana y los hechos del presente caso a la luz de las normas internacionales sobre la independencia del poder judicial y el derecho a un juicio justo, considera que los procesos penales en contra de los jueces del Tribunal Constitucional Plurinacional son incompatibles con el deber del Estado de garantizar y salvaguardar la independencia del poder judicial, y violan el derecho a un juicio justo de cada uno de los magistrados, por las siguientes razones.

En primer lugar, el Senado es un órgano legislativo inherentemente político que no tiene las cualidades de un tribunal independiente e imparcial de carácter judicial como exigen el artículo 8 de la Convención Americana y el artículo 14 del PIDCP.

- Sobre todo, teniendo en cuenta que estos procesos son de naturaleza penal, y que los jueces han sido acusados de delitos que se castigan con penas de

³¹ Observación general No. 32, Doc. Cit., párr. 18.

³² Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, de 28 de junio de 2007, páginas 18-44; *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009*, OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, de 7 de agosto de 2009, capítulo V “Bolivia, Informe de Seguimiento: Acceso a la Justicia e Inclusión Social”, párrafos 66 a 77.

prisión, el enjuiciamiento de estas personas por el Senado violaría su derecho a un juicio justo por un tribunal independiente e imparcial.

- El derecho internacional y la Constitución prohíben la imposición de condenas penales por un organismo que carece de estas características.
- Además, cualquier vía de "apelación" al pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional no puede satisfacer el derecho de apelación de una condena penal de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, ya que el órgano de "apelación" se compondría en su totalidad de las personas que ya eran miembros de los órganos que formalmente acusaron y condenaron a los acusados en primera instancia.

En segundo lugar, aún cuando la cuestión se examine desde un punto de vista puramente institucional, los procedimientos contra los jueces violan las normas internacionales sobre la independencia del poder judicial por los siguientes motivos:

- Los cargos contra los magistrados parecen basarse únicamente en una discrepancia de opinión con las decisiones judiciales adoptadas por estos últimos - específicamente, en lo que se refiere a la interpretación razonable de las disposiciones de la Constitución y las leyes de Bolivia llevada a cabo por los magistrados.
 - En este sentido, los jueces estaban claramente actuando dentro del ámbito de sus competencias, expresamente conferidas por la Constitución y por el propio legislador a través de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, y, más concretamente, en el artículo 9 del *Código Procesal Constitucional*.
 - Estos motivos no pueden llegar a satisfacer el alto umbral de "falta grave", requerido por las normas internacionales para justificar cualquier remoción del cargo; por el contrario, los procedimientos equivalen a una "intromisión indebida o injustificada en el proceso judicial" y un intento de "revisar" las decisiones judiciales de los tribunales, que va en contra de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.
 - Estos procedimientos, al igual que los procedimientos condenados por la Corte Interamericana en el *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, constituyen una injerencia arbitraria en la independencia del poder judicial, incompatible con las obligaciones jurídicas internacionales de Bolivia³³.

³³ A tiempo que los procedimientos disciplinarios no deberían en ningún caso basarse únicamente en la "idoneidad" de la decisión de un juez, es necesario señalar cierta ironía en la voluntad de la Cámara de Diputados de suspender a los magistrados como medida cautelar a pesar de la presunción de su inocencia, mientras que al mismo tiempo acusan a los magistrados de haber incurrido en mala conducta por el hecho de haber suspendido la aplicación de la ley como medida cautelar, a pesar de la presunción de su constitucionalidad.

- Tal y como subrayó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las "investigaciones y sanciones disciplinarias que se impongan [a un magistrado] en ningún caso pueden estar motivadas en el juicio jurídico que se hubiera desarrollado en alguna de sus resoluciones"³⁴.
- Además, el hecho de que los miembros del Senado (y ciertamente los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional en su conjunto, si hubiese apelación tras una condena por parte del Senado) son los que adoptarían el rol de "juez" en el presente procedimiento, no puede bajo ningún concepto satisfacer los requisitos de imparcialidad de conformidad con las normas internacionales, ya que se trata de los mismos individuos que estuvieron involucrados en la promulgación de la ley que se suspendió en las decisiones impugnadas de los magistrados. En este sentido, el caso es similar al *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*.
- Además, la Cámara de Diputados y el Senado carecen de la independencia institucional y de la imparcialidad requeridas por las normas internacionales. No parece que existan disposiciones institucionales específicas que aseguren que el órgano que va a llevar a cabo el enjuiciamiento contra los magistrados, esté constituido de manera que garantice la naturaleza jurídica y no política de las decisiones adoptadas. En este sentido, el caso es igualmente similar al *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*.

CONCLUSIONES

Por las razones señaladas anteriormente, la Comisión Internacional de Juristas concluye que si la Asamblea Legislativa Plurinacional no detiene estos procedimientos contra los magistrados Gualberto Cusi Mamani, Soraida Rosario Cháñez Chire y Ligia Mónica Velásquez Castaños, cometería una violación de los artículos 14 del PIDCP y 8 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Por lo tanto, la CIJ insta al Estado de Bolivia a inmediatamente:

- anular o dejar sin efecto los procedimientos penales;
- poner fin a la suspensión de funciones de los magistrados;
- cesar cualquier otra forma de injerencia en la independencia del poder judicial;
- e adoptar las reformas de las normas constitucionales y legales relativas a la disciplina y a la destitución de los jueces, para que éstas sean conformes a las normas internacionales, como por ejemplo el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención Americana sobre Derechos*

³⁴ *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia*, Doc. Cit., párr. 226; véase también párr. 216.

Humanos, y desarrolladas a través de la jurisprudencia y otras normas internacionales y regionales.

La CIJ recomienda las siguientes reformas:

- Derogar la facultad jurisdiccional de los órganos legislativos para llevar a cabo procesos penales;
- Establecer claramente en la ley las posibles causales de destitución del cargo de los jueces y magistrados, limitándolas a aquellas contempladas en las normas internacionales, en particular, la incapacidad, la falta grave o la incompetencia que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones;
- Incorporar claramente en la ley el estándar internacional según el cual , “[l]os Estados deben abstenerse de establecer como causales disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en sus resoluciones”, tal y como lo resumió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Crear un órgano independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y electoral, para llevar a cabo y decidir sobre los procedimientos disciplinarios contra los jueces y magistrados, incluidos los magistrados del Tribunal Constitucional.
- Establecer reglas para que el órgano independiente pueda garantizar procedimientos disciplinarios imparciales y justos. Por ejemplo, el individuo debe tener el derecho a acceder en el tiempo oportuno a la información en la que se basan las acusaciones, el derecho a ser representado, y el derecho a controvertir y a presentar pruebas. Las sanciones deben ser proporcionales a la causa, y la decisión de sancionar o destituir a un juez o magistrado debe ser recurrible ante un órgano judicial, independiente e imparcial ³⁵.

³⁵ Para un análisis detallado y recomendaciones, véase CIJ, *Guía para Profesionales No. 1: Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales* (2007), http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20140808_02.pdf (Consultado el 10 de octubre de 2014).