

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 136
14 julio 2025
Original: español

INFORME No. 130/25
PETICIÓN 1110-19
INFORME DE ADMISIBILIDAD

PEDRO FLORES MEDINA
BOLIVIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 14 de julio de 2025.

Citar como: CIDH, Informe No. 130/25. Petición 1110-19. Admisibilidad.
Pedro Flores Medina. Bolivia. 14 de julio de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Arturo Yáñez Cortés
Presunta víctima:	Pedro Flores Medina
Estado denunciado:	Bolivia
Derechos invocados:	Artículos 3 (reconocimiento de la personalidad jurídica), 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ ; 3, 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ² ; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ³ , y 2, 4, 9 y 18 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	3 de mayo de 2019
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	7 de mayo de 2019, 10 de mayo de 2019, 17 de mayo de 2019, 21 de mayo de 2019, 11 de junio de 2019, 27 de junio de 2019, 11 de noviembre de 2021, 2 de febrero de 2022, 14 de febrero de 2022, 24 de marzo de 2022, 29 de marzo de 2022, 29 de abril de 2022, 27 de mayo de 2022, 13 de julio de 2022, 15 de agosto de 2022, 8 de septiembre de 2022, 11 de octubre de 2022, 20 de diciembre de 2022, 9 de enero de 2023, 10 de febrero de 2023, 13 de febrero de 2023, 15 de febrero de 2023, 11 de mayo de 2023, 27 de julio de 2023, 28 de julio de 2023, 18 de julio de 2023 y 5 de septiembre de 2023
Notificación de la petición al Estado:	22 de febrero de 2024
Primera respuesta del Estado:	20 de junio de 2024 y 6 de enero de 2025
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	28 de agosto de 2024

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 19 de julio de 1979)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana

¹ En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".² En adelante, "el Protocolo de San Salvador".³ En adelante, "la Declaración Americana" o "la Declaración".⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La parte peticionaria

1. La parte peticionaria alega que el Estado boliviano incurrió en la violación de múltiples derechos humanos en perjuicio del señor Pedro Flores Medina (en adelante también “la presunta víctima” o “el Sr. Flores”), como consecuencia de su remoción arbitraria del cargo judicial que ejercía desde el 2004, sin debido proceso, ni fundamento legal, bajo una interpretación extensiva e injustificada del carácter transitorio de su nombramiento.

Ingreso a la carrera judicial

2. El peticionario narra que el Sr. Flores ingresó a la carrera judicial el 1 de octubre de 2004 a través de un concurso público convocado por el Consejo de la Judicatura, conforme a la legislación vigente en ese momento. Inicialmente fue designado Juez de Partido de Muyupampa y posteriormente ejerció como Juez Público en lo Civil y Comercial 1º de Sucre, del Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca. Señala que su nombramiento fue legal y adecuado a las disposiciones de la Ley del Consejo de la Judicatura, y que su condición de juez de carrera se mantuvo inalterada hasta su destitución.

Marco normativo y destitución

3. Aduce que a pesar de la entrada en vigor de la nueva Constitución Política en 2009 y de la Ley del Órgano Judicial (Ley N.º 025 de 2010), que establecieron un proceso de transición institucional y revisión del escalafón judicial, dicho proceso debía concluir como máximo el 3 de enero de 2012, cuando se posesionaron las nuevas autoridades del Órgano Judicial. Sin embargo, cinco años después, mediante Acuerdo de Sala Plena N.º 073/2017 del Consejo de la Magistratura del 5 de mayo de 2017, la presunta víctima fue cesada en sus funciones bajo la figura de “agradecimiento de servicios”, por supuestamente no formar parte de la carrera judicial y estar sujeto a un régimen transitorio. Esta decisión fue formalizada mediante *memorándum* de despido emitido el 9 de mayo de 2017.

4. El peticionario afirma que al señor Flores que no se le notificó previamente de ninguna causa legal de remoción, ni se le inició procedimiento disciplinario o administrativo alguno. Indica que el Consejo de la Magistratura sostuvo que por su condición de juez transitorio no tenía derecho a las garantías de estabilidad, debido proceso ni defensa; argumento que, a su juicio, constituye una forma de discriminación institucional entre jueces “de carrera” y jueces “transitorios”.

Recursos interpuestos

5. La presunta víctima interpuso un recurso de revocatoria, el cual fue rechazado por el propio Consejo de la Magistratura mediante Resolución RR/SP N.º 065/2017, reiterando que no era necesaria la existencia de un proceso previo ni una causa legal para su desvinculación. Posteriormente, el 27 de noviembre de 2017 promovió una acción de amparo constitucional denunciando violaciones a su derecho al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a las garantías propias del cargo judicial, así como la inobservancia de estándares interamericanos sobre independencia judicial. Sin embargo, el 22 de mayo de 2018 el Juzgado Público Civil y Comercial 5º de Sucre la rechazó, bajo el argumento de que, al ser juez transitorio, no tenía derecho al debido proceso ni a inamovilidad.

6. Esta decisión fue apelada; y el 29 de junio de 2018, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la Sentencia Constitucional Plurinacional N.º 0284/2018-S3, mediante la cual confirmó la denegatoria del amparo, ratificando que el cese del señor Flores Medina fue legal conforme a la normativa transitoria

vigente, y que la diferencia de trato entre jueces de carrera y jueces transitorios no implicaba una violación al principio de igualdad ni a la prohibición de discriminación. Asimismo, el tribunal señaló que no le correspondía ingresar a una revisión de fondo sobre la legalidad o razonabilidad del despido. Esta resolución se notificó el 14 de noviembre de 2018.

Alegatos finales

7. Con base en las consideraciones de hecho previamente expuestas, el peticionario sostiene que la remoción del señor Flores Medina desconoce la jurisprudencia del sistema interamericano, particularmente las sentencias de la Corte IDH en los casos *Chocrón Chocrón*, *Apitz Barrera*, *Reverón Trujillo* y *Camba Campos*, donde se ha establecido que la transitoriedad del cargo judicial no suprime las garantías mínimas de estabilidad, debido proceso e igualdad ante la ley; y que los jueces, incluso provisorios, gozan de protección frente a remociones arbitrarias o discriminatorias. Aduce que su despido vulneró el artículo 8.1 de la Convención Americana, al haber sido removido sin intervención de un juez competente ni proceso previo; el artículo 23.1.c), al impedirle continuar en funciones públicas en condiciones de igualdad; y los artículos 24 y 1.1 al haber sido objeto de trato desigual basado en una condición funcional (juez transitorio). Además, denuncia que el Estado no adoptó medidas legislativas para garantizar estas garantías en su ordenamiento, en violación del artículo 2 del referido tratado.

8. Sostiene además que se violaron sus derechos laborales en los términos de los artículos 3, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, y que en tanto la presunta víctima es una persona mayor de 60 años, también se afectaron sus derechos bajo la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, debido al impacto económico y psicológico que le ocasionó su exclusión arbitraria del servicio judicial. Por todo lo anterior, solicita que la Comisión Interamericana declare la responsabilidad internacional del Estado boliviano por la violación de sus derechos, y que disponga las medidas de reparación correspondientes.

El Estado boliviano

9. Por su parte, el Estado replica que la Comisión carece de competencia material en relación con ciertos instrumentos internacionales invocados por la parte peticionaria. Señala que la CIDH no es competente para conocer supuestas violaciones a los artículos 3, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, dado que el artículo 19.6 de ese instrumento limita la competencia del sistema interamericano a los derechos a la educación y libertad sindical, los cuales no han sido invocados en el caso. En esa línea, también solicita que se declare la falta de competencia respecto de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en tanto Bolivia es Estado Parte de la Convención Americana desde 1979 y ha reconocido la competencia contenciosa del sistema desde 1993. Adicionalmente, argumenta que la Comisión carece de competencia para evaluar los Principios Básicos de la ONU sobre la Independencia de la Judicatura, por no tratarse de una fuente obligatoria dentro del marco del sistema interamericano.

10. Asimismo, el Estado plantea que la petición es inadmisibles por falta de agotamiento de recursos internos. Señala que el señor Flores Medina no activó las vías penales, disciplinarias ni constitucionales específicamente previstas por el ordenamiento boliviano para reclamar los supuestos actos de discriminación o violación de derechos en el contexto de su desvinculación como juez transitorio. Refiere que la Ley N° 045 contra el Racismo y toda forma de Discriminación ofrece mecanismos específicos, así como recursos administrativos y constitucionales a través de la acción de amparo y acción de cumplimiento. Indica que, si bien el peticionario promovió algunas acciones, como una acción de revocatoria y una acción de amparo, omitió activar otras vías idóneas disponibles, por lo que no se habría satisfecho lo dispuesto por el artículo 46.1.a de la Convención.

11. Con respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, el Estado rechaza que haya existido trato discriminatorio hacia el señor Flores por su condición de juez transitorio. Aduce que la diferencia entre jueces de carrera y jueces transitorios se fundó en criterios legales objetivos, en particular en las disposiciones transitorias de la Ley del Órgano Judicial, que establecieron que todos los funcionarios judiciales continuarían en sus cargos “hasta la designación de las nuevas autoridades judiciales”. Argumenta que la condición de

transitoriedad fue legítima, razonable y conforme a un proceso de transición institucional derivado de la nueva Constitución de 2009, y que no se trató de una medida dirigida a vulnerar derechos, sino de una política de reforma estructural orientada a institucionalizar el nuevo órgano judicial mediante concursos públicos.

12. Sobre los alegatos de falta de debido proceso y ausencia de garantías judiciales, el Estado sostiene que el cese del cargo no requería causal específica ni procedimiento disciplinario, ya que se trataba de un nombramiento transitorio sujeto a finalización una vez concluidos los procesos de institucionalización. Precisa que el memorando de cese fue emitido en aplicación del Acuerdo N° 73/2017 del Consejo de la Magistratura, y que el propio peticionario tuvo acceso a recursos administrativos (revocatoria) y acciones constitucionales (amparo y cumplimiento), las cuales fueron tramitadas y resueltas conforme al ordenamiento jurídico boliviano, respetando las garantías del debido proceso. En particular, menciona que la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0284/2018-S3 confirmó la legalidad del acto, y que la CIDH no puede constituirse en una instancia revisora de tales decisiones judiciales internas, invocando así el principio de cuarta instancia.

13. En cuanto al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el Estado observa que la parte peticionaria no presentó argumentos ni hechos concretos que permitan identificar una vulneración específica, y que este derecho fue plenamente respetado.

14. Por último, el Estado se refiere a las medidas adoptadas para la protección de los derechos de las personas mayores, en el marco del principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana. Recalca que la supuesta afectación alegada por el peticionario en función de su edad carece de desarrollo argumentativo y fáctico suficiente, por lo que no se configura una violación atribuible al Estado.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

15. La Comisión nota que el objeto principal de esta petición es cuestionar la desvinculación laboral del señor Flores con base solamente en el carácter transitorio de su cargo. A efectos de agotar la jurisdicción interna, la presunta víctima utilizó la vía de amparo, obteniendo una resolución definitiva por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, notificada el 14 de noviembre de 2018.

16. Sin embargo, el Estado boliviano cuestiona que aquel no activó las vías penales, disciplinarias ni constitucionales específicamente previstas por el ordenamiento boliviano para reclamar los supuestos actos de discriminación o violación de derechos en el contexto de su desvinculación como juez transitorio. Asimismo, indica que tampoco activó otras vías idóneas disponibles, por lo que no se habría satisfecho lo dispuesto por el artículo 46.1.a) de la Convención.

17. Al respecto, la Comisión reitera que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles a su disposición, pues si esta *“planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida”*⁵. Con base en ello, la Comisión advierte que en este asunto la presunta víctima optó por una vía idónea para cuestionar directamente su destitución, sin que haya ningún indicio que tal mecanismo haya sido utilizado sin cumplir algún requerimiento exigido por las normas internas. Por el contrario, la Comisión aprecia que con este accionar el señor Flores le brindó la oportunidad al Estado de resolver esta situación mediante sus mecanismos internos.

18. Por las razones expuestas, la Comisión entiende que en el presente asunto se cumple el requisito del previo agotamiento de la jurisdicción interna, dispuesto en el artículo 46.1.a) de la Convención.

⁵ CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros, Jubilados de la empresa venezolana de aviación VIASA, Venezuela, 15 de octubre de 2004, párr. 52.

Asimismo, toda vez que la petición se presentó el 3 de mayo de 2019, también se cumple el plazo previsto en la disposición 46.1.b) de dicho tratado.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

19. Al respecto, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para definir si la petición identifica el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden constituir violaciones de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

20. En el presente asunto, la Comisión recuerda que en su informe de admisibilidad 135/24⁶ ya analizó situaciones sustancialmente similares a la de la presunta víctima. Con base en ello, considera oportuno recordar que los Estados deben garantizar una actuación independiente de las y los operadores de justicia; por ello, deben otorgarles estabilidad y permanencia en el cargo. Aunque por circunstancias excepcionales puede ser necesario nombrar personas operadoras de justicia con un carácter temporal, como cuando se trata de períodos de transición durante la reestructuración del aparato de justicia, incluso en esos casos dichos operadores y operadoras de justicia deben ser nombrados mediante un procedimiento adecuado, por un tiempo o condición preestablecidas y deben tener garantías de estabilidad en sus cargos⁷.

21. En esa línea, en los casos *Martínez Esquivia vs. Colombia* y *Casa Nina vs. Perú*, la Corte IDH ha sostenido que los Estados “*están obligados a asegurar que las y los fiscales provisionales sean independientes y objetivos, por ello, deben otorgarles cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, en tanto la provisionalidad no equivale a la arbitraria o libre remoción*”⁸. En consecuencia, “*la decisión que dispone la finalización del nombramiento de las y los fiscales provisionales debe estar debidamente motivada, para garantizar los derechos al debido proceso y a la protección judicial*”⁹. Por su parte, respecto a la situación de provisionalidad, en las sentencias de los casos *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*; y *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, la Corte IDH estableció que “*los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial*”¹⁰.

22. Teniendo presente lo anterior, la CIDH nota que, de acuerdo con lo alegado por la parte peticionaria, la presunta víctima fue destituida principalmente bajo el argumento de la transitoriedad de su cargo. Así, dicha decisión no habría estado justificada en la existencia de procesos disciplinarios en su contra, por lo cual, si la presunta víctima enfrentaba algún proceso de este tipo, tal aspecto no formó parte de la evaluación de su destitución. Por ende, la Comisión advierte importante examinar en etapa de fondo si su remoción fue respetuosa de los derechos contemplados en la Convención Americana.

⁶ CIDH, Informe No. 135/24, Peticiones 2287-16, 2287-16, 2722-18, 2774-18, 76-19, 1124-19, 1217-19, 1228-19, 1278-19, 1279-19, 1428-19, 1563-19, 1677-19, 1736-19, 2284-19, 2625-19 y 3126-19, Admisibilidad, Gonzalo Varnoux y otros, Bolivia, 3 de septiembre de 2024.

⁷ CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, 5 de diciembre de 2013, párr. 93.

⁸ Corte IDH, *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia*, Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 6 de octubre de 2020, Serie C No. 412, párr. 97; y *Caso Casa Nina Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Serie C No. 419, párr. 81.

⁹ Corte IDH, *Caso Casa Nina Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Serie C No. 419, párr. 81.

¹⁰ Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 43. En sentido similar: Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr. 107.

23. Con base a estas consideraciones, la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, toda vez que, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones de los derechos protegidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de del señor Pedro Flores Medina. Además, la Comisión también evaluará la posible vulneración al artículo 26 de la Convención (derechos económicos, sociales y culturales), por las posibles afectaciones a la salud que sufrió la presunta víctima en razón a su destitución.

24. Respecto al alegado incumplimiento de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el Estado es parte de esta desde el 17 de mayo de 2017. En tal sentido, la Comisión carece de competencia temporal para analizar la remoción de la presunta víctima derivadas del Acuerdo de la Sala Plena N° 73/2017 del 5 de mayo de 2017, ya que ocurrieron antes de que aquel depositara el respectivo instrumento de ratificación. Por lo tanto, se declara inadmisibles este punto de la petición. No obstante, la Comisión tomará en cuenta la condición de adulto mayor del señor Flores Medina al momento de analizar las posibles violaciones a derechos contemplados en la Convención Americana.

25. Asimismo, en lo atinente a los alegatos sobre violaciones a los artículos 3, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, la CIDH nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. Además, la Comisión también resalta que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es ésta y no la Declaración la que pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la CIDH, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua¹¹. En tal sentido, la Comisión únicamente se limitará a determinar si, *prima facie*, en el presente asunto puede existir una posible afectación a los derechos contemplados en la Convención Americana. Sin perjuicio de ello, los instrumentos mencionados podrán ser tomados en cuenta como parte del ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa de fondo del presente caso, en los términos del artículo 29 de la Convención.

26. Finalmente, respecto al artículo 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica) de la Convención Americana, la Comisión considera que la parte peticionaria no aporta argumentos o información que permitan, *prima facie*, identificar que su posible vulneración le sea internacionalmente atribuible al Estado boliviano.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con 8, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana;
2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con el artículo 3 de la Convención Americana, y;
3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 14 días del mes de julio de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Andrea Pochak, Primera Vicepresidenta; Edgar Stuardo Ralón Orellana y Carlos Bernal Pulido, miembros de la Comisión.

¹¹ CIDH, Informe No. 180/18, Petición 1616-07, Admisibilidad. A.G.A. y familiares, Colombia, 26 de diciembre de 2018, párr. 17.