



# **Desafíos y democratización del Órgano Judicial en el Estado Plurinacional**

**Audalia Zurita**

(Documento de discusión, versión preliminar, favor no difundir)

Cochabamba Diciembre de 2011

El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de los autores, y no necesariamente representa la opinión de las instituciones auspiciadoras.

# DESAFÍOS Y DEMOCRATICIACIÓN DEL ORGANISMO JUDICIAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descolonización iniciado en el país desde el 2005, no sólo ha traído un conjunto de transformaciones en cuanto a la inversión del poder político entre mayorías poblacionales y minorías políticas, sino también ha profundizado el debate de la concepción de la democracia, y del rol de las instituciones que participarán en el nuevo Estado.

Esta nueva configuración tiene como punto de partida la tensión de la democracia y de la constitución, se genera de la concepción de la democracia como el gobierno de la mayoría y la constitución como el límite de las decisiones de la mayoría en función de gobierno; al ampliarse la primera conduce a un debilitamiento de la segunda, o por, el contrario, la ampliación de la segunda conduce al debilitamiento de la primera<sup>1</sup>. Sobre esta premisa la Constitución Política del Estado Plurinacional, resulta robusta a las decisiones de la mayoría, porque incorpora, una serie de condiciones que impide, por lo menos teóricamente, que el gobierno pueda tomar decisiones autoritarias basadas en la vieja premisa que “sólo las mayorías gobiernan y que las minorías deben respetar las decisiones de éstas”.

Sin embargo, más allá de la premisa teórica que la constitución introduce en nuestro sistema democrático para la toma de decisiones con participación ciudadana a través del referéndum, la acción popular y en algunos casos como es el del órgano judicial a través del sistema de elección popular, tenemos de complemento la fuerte premisa del hiper presidencialismo<sup>2</sup>, que sigue predominando por un lado, por las decisiones de la mayoría en el parlamento – esto implica que cualquier decisión asumida por el ejecutivo será tratada y garantizada en su elaboración, aprobación y ejecución por el voto de la mayoría del partido de gobierno- y por otro lado, que éstas decisiones serán sometidas al voto popular, hasta las elecciones de octubre pasado muestran un 46% de respaldo.

A pesar del diseño robusto de la constitución, el gobierno de las mayorías aún se mantiene intacto, por tanto, se puede pensar que los Órganos del Estado, en particular el Judicial estará fuertemente marcado por la necesidad de darle el sentido de ejecución y cumplimiento a los requerimientos del órgano ejecutivo. El gran dilema es, el rol que debe desempeñar el Órgano Judicial en la construcción y consolidación de la democracia, más aún cuando su función está estrechamente relacionada a la transformación del valor justicia, desde una perspectiva republicana liberal hacia una perspectiva comunitaria e intercultural.

Estas transiciones políticas, democráticas y constitucionales, nos plantean la necesidad de analizar aunque de manera muy escueta la función del órgano judicial, asumiendo que éste forma

---

<sup>1</sup> Ver. Nino, Carlos Santiago (2003). La Constitución de la Democracia Deliberativa”- Gedisa: España.

<sup>2</sup> Ver Brockman Quiroga, Erika. La nueva Constitución Política del Estado - En Miradas al Nuevo texto Constitucional. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Enero 2010.

parte del discurso político, forma parte del Estado y más que nunca es un agente importante de la democracia, para esto, resulta útil analizar este nuevo diseño partiendo de una hipótesis: “La democratización del Órgano Judicial influirá en el rol de la administración de justicia y control constitucional aportando así a las decisiones hiper presidenciales del gobierno”; la respuesta a esta primera hipótesis como en cualquier análisis puede tener una respuesta positiva o negativa, nuestra visión es radicalmente pesimista, no por el hecho, de que en octubre se haya gestado por primera vez una elección democrática de las autoridades judiciales y que ésta haya sido legítimamente observada y rechazada por el más del 50% de la población votante, sino más bien, desde la perspectiva de que aún existen desafíos pendientes en la construcción de un verdadero órgano judicial que le permita ser independiente profundizando su gobernabilidad interna y de que la generación de normativa que acompaña a este gobierno, no ha priorizado las principales normas para democratizar la administración justicia, tal es el caso de la ley de faltas y contravenciones, Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código de Comercio, Código de Familia, Código del Trabajo, contrariamente en el ámbito punitivo se han generado una gran cantidad de normas que crean nuevos tipos penales ajenos a los contenidos en el Código Penal, agravan los ya existentes tanto en el Código Penal como en otras normas (dispersión normativa), provocando así una figura actualmente denominada “over criminalitation”<sup>3</sup>, conocida también como expansión del Derecho Penal o inflacionismo legislativo penal.

En el presente ensayo, se intenta responder a ésta hipótesis comparando el presente y el pasado más cercano desde la constitución de 1994, desde dos variables; la **primera**, desde el valor justicia y la elección de las autoridades judiciales; la **segunda**, la independencia del órgano judicial y el desafío de construir un sistema independiente desde la perspectiva de sus decisiones.

## II. LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES.

Un problema que ha afrontado el Poder Judicial en el pasado republicano, fue el de dotar y generar un VALOR ARMONIZADO Y CONCENSUAL DE LO QUE SE CONSIDERA JUSTICIA, ya que, pese a los esfuerzos de generar seguridad jurídica y de consolidar el respeto a los derechos de las personas –Un Estado de Derecho- (1994), la distorsión de las prácticas de trabajo provocó la percepción de que la justicia era LENTA, POCO TRANSPARENTE, QUE FAVORECE LA IMPUNIDAD Y PROTEGE LOS INTERESES DE LAS CLASES DOMINANTES, tal vez por ello, el partido de gobierno parece haber identificado como el MAL PRINCIPAL que aqueja al Poder Judicial, a las AUTORIDADES que ejercen la dirección del mismo, y que según personajes políticos en función de gobierno o identificados con él, responden a los intereses mezquinos y políticos de los gobiernos pasados, quienes cuoteaban de acuerdo a sus intereses los cargos en la distintas esferas que conformaban al Poder Judicial, como el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Agrario Nacional y el Consejo de la Judicatura.

La solución otorgada está en la Constitución Política del Estado Plurinacional, aprobada mediante Referendo de 25 de enero de 2009, la ELECCIÓN POPULAR DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES<sup>4</sup>, sin embargo, el discurso de la democratización del Órgano

---

<sup>3</sup> Ver. Silva Sánchez, Jesús María (2011). La expansión del Derecho Penal.

<sup>4</sup> Además de las distintas posturas establecidas para atenuar la necesidad de evitar un control judicial de la Ley por parte del Poder Judicial, que ha derivado en la creación de sistemas de elección de los jueces que tiene por objetivo

Judicial, parte necesariamente de la concepción de la democracia descrita en la introducción, es decir, el juego de la mayoría por sobre la minoría y la generación de elecciones de las probables autoridades sobre la base de los candidatos elegidos por la misma mayoría de gobierno. Esto plantea dos problemas que deben ser analizados de manera inequívoca:

- La democratización y participación ciudadana en la transformación de la justicia está estrechamente ligada a la postura de que la soberanía “pertenece a los individuos y que sus derechos e intereses están por sobre los del Estado constituidos precisamente para satisfacerlo” (Vargas, 2007), es decir, que la reforma a la justicia debe girar en torno a la necesidad de asumir que la justicia debe ser pensada en torno al servicio público. Por tanto, la posición colectiva e individual de las personas que han tenido experiencias directas o indirectas con la administración de justicia, asumen, que es el JUEZ quien va a administrar justicia, es el JUEZ de su municipio, departamento, provincia quien va a tener la misión de relacionarse con las partes y resolver los conflictos y esa idea, genera que las autoridades judiciales jerárquicas no sean necesariamente los actores esenciales de la administración de justicia frente al ciudadano, con mayor razón cuando no existe ninguna posibilidad que ellos entren en contacto con su base electoral y;
- La toma de decisiones respecto a la dirección de la política judicial y administración de justicia estrechamente ligado a la consolidación del gobierno judicial - permanentemente arrasada por las decisiones legislativas y/o ejecutivas, donde el Poder Judicial no tuvo incidencia alguna en el diseño de una nueva institucionalidad - de ésta forma se mantiene una jerarquía de apariencia militarizada, priorizando la comodidad material de los más altos cargos que a su vez alejan su función de los ciudadanos, mientras los jueces de primera instancia deben afrontar todos los obstáculos materiales y de infraestructura.

Estos problemas analizados nos ponen ante la evidencia de que quién ejercerá la democracia e imparcialidad en la toma de decisión judicial es el JUEZ que administra justicia en primera instancia, –cualquiera sea el área o especialidad- son los jueces quienes tendrán la misión de lidiar con los litigantes, mientras que los jueces de apelación, de CASACIÓN o de CONTROL CONSTITUCIONAL, están completamente alejados de la ciudadanía litigante en la toma de decisiones, enmarcando su desarrollo a un ámbito más técnico en la interpretación y aplicación del derecho. No estamos sugiriendo que esté del todo mal, sino que estamos diferenciando su situación respecto de la ciudadanía litigante. Todo ello se suma la profusa generación de normas de carácter punitivo (expresión del derecho), que requieren de operativización en el Órgano Judicial.

Por tanto, el sólo cambio de autoridades no GARANTIZA EN NINGUNA INSTANCIA la reconstrucción del VALOR QUE SE LE OTORGA A LA JUSTICIA, CONCEBIDA POR LA POBLACIÓN COMO POCO TRANSPARENTE, BUROCRÁTICA Y CASI NADA INDEPENDIENTE, más allá de los discursos y promesas del partido de gobierno se repiten las mismas condiciones establecidas en el ayer, con la misma estructura, jerarquía y desarrollo

---

evitar la parcialidad y cooptamiento del Órgano Judicial, en el presente trabajo, no se plantea un análisis referido a lo bueno o malo de la elección de las autoridades judiciales, sino más bien, al rol que este va a desempeñar en función del gobierno y la posición democrática del Estado. Para mayor información ver. Gargarella. Roberto (1996). La Justicia Frente al Gobierno. Editorial Ariel .S.A. España.

(cultura) organizacional del Poder Judicial, es decir, que sólo se han cambiado las denominaciones de las instituciones y sus componentes o miembros, lo que vinculado a los cuestionamientos sobre los postulantes, el sistema de selección y depuración de los mismos, así como la difusión de las cualidades de los candidatos, han ratificado en la población electoral ciudadana la certeza de no existir cambio alguno que amerite su participación y compromiso como elector en las elecciones judiciales.

Desde el punto de vista normativo, las elecciones judiciales cumplen con los estándares de legalidad, pero también es necesario aclarar dentro de este marco, que de acuerdo a los resultados oficiales del Tribunal Supremo Electoral sumando los votos nulos y blancos, tenemos que más del 50% de los votantes decidieron por una opción diferentes a la de los candidatos; así tenemos: En el Tribunal Agroambiental 59,67%; Tribunal Constitucional: 57,9% y; Consejo de la Magistratura: 58,1%; que no están de acuerdo con elegir a algún@ o candidatos. Para ser más específicos la mayor parte de la población Votó Nulo<sup>5</sup>, blanco o no concurrió a votar.

Más allá de las cifras, la realidad actual de la administración de justicia es la misma o peor respecto del pasado inmediato, procesos que duran una eternidad, cárceles hacinadas de presos preventivos (sin condena), maltrato a los sectores más humildes (en los procesos de asistencia familiar y laborales), burocracia abultada, casi nulo acceso a la justicia, etc., etc.

El problema es aún más recurrente cuando la mayoría gubernamental provoca la cooptación por parte del Órgano Ejecutivo de los demás Órganos del Estado, el Órgano Judicial entre ellos, generando un clima de intolerancia que se hace evidente en dos niveles; el primero que podemos denominarlo como populista, que implica que se debe dejar de lado de la administración estatal a todas aquellas personas, instituciones o movimientos sociales que hubiesen participado de procesos políticos anteriores -en niveles operativos o medios- incluso sacrificando un conjunto de personas que podría ayudar a hacer más eficiente la administración del Estado (existen recientes excepciones como ocurre con personal técnico de Y.P.F.B. que ha sido mantenido, inclusive se ha autorizado salarios superiores a los del Presidente el Estado Plurinacional); la segunda, que podemos denominarla como radicalmente destructiva, está referida a la construcción de un nuevo enemigo del Estado - el “traidor”- y que está enfocado a detectar, anular y procesar, para demostrar a sus partidarios que el Estado está cambiando en cuanto al conjunto poblacional a quien se debe atender, asistir y promover.

La necesidad de controlar al peligroso<sup>6</sup> y al traidor, ha repercutido en una intromisión perversa por exceso del Órgano Ejecutivo en el Órgano Judicial cuya consecuencia inmediata ha sido la

---

<sup>5</sup>Voto Nulo: Es aquel que se realiza a través de marcas, signos o expresiones realizados fuera de los lugares especificados para marcar el voto que deliberadamente anulen la papeleta, o mediante marcas, signos o expresiones que no indiquen con claridad la voluntad de voto. Son nulos los votos también cuando se vote mediante marcas o signos en más de una casilla de voto para un mismo nivel de representación o gobierno; o en más de una opción en referendos y revocatorias de mandato; o cuando se usen papeletas que estén rotas, incompletas o con alteraciones en su impresión; o que sean distintas a las establecidas por el Órgano Electoral Plurinacional Ver. Art. 161 de la Ley 026.

<sup>6</sup> Ver. Massimo Pavarini “Control Social y Dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico” Siglo XXI. 2002.

destrucción de criterios elementales de seguridad jurídica, construida con mucho esfuerzo y sacrificio en el pasado reciente, así como la destrucción de la independencia externa e interna traducida en la designación de autoridades interinas en febrero de 2010 -competencia que fue atribuida al Presidente de la República - esta medida evidenció que el órgano ejecutivo tenía la firme intención de influir en las decisiones judiciales respecto a la designación de cargos acéfalos y respecto a la administración de la institución. Precisamente por esta tarea destructiva, la percepción de la población y sus organizaciones civiles, laborales, empresariales y otras, ha arrojado como resultado que Transparencia Internacional ubique al país en el puesto 118 con un puntaje de 2.8 sobre 10, en el I.P.C y 8 puestos más abajo que la ubicación del pasado año 2010<sup>7</sup>.

Esta designación fue determinante para la desinstitucionalización del Poder Judicial, debido a que ésta no solucionó el retraso en la tramitación de las causas<sup>8</sup>, no generó mayor eficiencia en la administración de justicia, no luchó contra la corrupción judicial ni disminuyó la impunidad en la justicia y probablemente fue la época donde existió el mayor índice de renuncias de funcionarios judiciales, situación que acrecentó los problemas anteriormente descritos. Este fracaso en el intento de reconducir las políticas del Poder Judicial permitió visualizar que si bien es importante que las autoridades de la institución son ejes importantes para el cambio de la justicia, el verdadero eje de cambio son los jueces que administran justicia en primera instancia, los mismos que hasta hoy no han demostrado en su mayoría cambio alguno en el trabajo que desempeñan (parecería que cumplen consignas de favorecer los procesos que se impulsan desde instancias gubernamentales y dejan en el limbo los procesos entre particulares), tampoco se han elaborado normas o mecanismos para acercar la administración de justicia a los ciudadanos (salvo su participación en los tribunales de sentencia); la admiración de justicia, sigue siendo hoy “cosa de abogados”.

La falta de independencia judicial es otra de las causas de la poca aceptación de la población ciudadana a las elecciones judiciales; principalmente porque la influencia del órgano ejecutivo pasó de la Ley Corta para la Elección de Magistrados al modelo de selección de los candidatos en la Asamblea Legislativa Plurinacional, donde el partido de gobierno detenta los 2/3 de votos de las Comisiones y de la Asamblea, por lo que, así logró que la mayoría que toma las decisiones congelara a las minorías<sup>9</sup>, sin que los candidatos pudieran hacer poco o nada para influir en la selección de los candidatos.

Esa influencia en las decisiones democráticas por parte del partido de gobierno fue un mensaje directo a la población ciudadana de que los candidatos a los cargos jerárquicos del Órgano Judicial probablemente eran los candidatos del MAS ratificando así la percepción de que la justicia no cambiaría radicalmente manteniéndose la misma forma de hacer justicia de la que teníamos desde la década de los 70.

---

<sup>7</sup> Periódico La Razón, 2/12/2012 pag. A30

<sup>8</sup> Se hace evidente el retardo en el Tribunal Constitucional el cual, tiene un retraso de 6 a 8 meses en la revisión de Acciones de amparo constitucional y de acciones de libertad, dato publicado por el Presidente de la República en febrero de 2010 a momento de la posesión de autoridades judiciales interinas.

<sup>9</sup> Para mayor detalle ver. Nino Carlos Santiago. Los fundamentos de la concepción deliberativa de la democracia en la Constitución de la Democracia deliberativa. Pags. 154- 200.

Por otro lado, la forma en que encaró el gobierno el problema del TIPNIS puso en evidencia de que el discurso de protección del medio ambiente y reivindicación política y social de los movimientos sociales se cumplía en la medida de que éstos no se opusieran a las decisiones del Órgano Ejecutivo o Legislativo, así como la fuerte influencia y predominio político en el Órgano Judicial, que inclusive después de la represión generada a la marcha indígena, la Corte Superior de Justicia rechazó el Habeas Corpus planteado por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos en contra de los policías y autoridades que participaron de la intervención mostrando así que el Órgano Ejecutivo estaba protegido por el Órgano Judicial; situación que se conoce a través de la opinión pública y la lentitud con que se desarrolla la investigación de la represión en el Ministerio Público y del Órgano Judicial, desde luego en éstos procesos, como el de la represión de Caranavi y otros, no hay detenidos o simplemente existen personas o casos que quedan en el olvido judicial sin que se conozca resultado alguno o esclarecimiento del caso.

Este análisis nos lleva a concluir que existieron problemas de fondo que influyeron en el VOTO NULO, como la desconfianza de que las AUTORIDADES JUDICIALES logren algún tipo de cambio en la justicia, que la ciudadanía, en particular la de las ciudades percibe que el Órgano Judicial que protege en exceso al Órgano ejecutivo, la percepción de que los candidatos responden a la mayoría política en la Asamblea Legislativa y de que, los candidatos por el sistema de elección no fueron conocidos en su totalidad así como, con menor incidencia, también está el hecho de que ninguno de los candidatos tenía un plan de transformación judicial que permita a la población confiar en una justicia que en el corto plazo cumpla con las virtudes y atributos de probidad, independencia, prontitud, oportunidad e imparcialidad.

Esto nos permite identificar desafíos que debe hoy por hoy afrontar el Órgano Judicial, que iniciará sus funciones con una fuerte desconfianza e ilegitimidad, difícil de revertir más aún cuando heredan una organización deficiente, cultura organizacional altamente burocrática, elevada mora procesal, excesiva expansión del derecho en el campo punitivo, práctica procesal perniciosa; y desde luego un alto grado de arbitrariedad y corrupción judicial.

### **III. INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL**

La independencia judicial entendida como la capacidad de administración, toma de decisiones y organización que asume el órgano judicial de manera institucional en el marco de las políticas del Estado con el objetivo de evitar cualquier tipo de injerencia en el trabajo<sup>10</sup>, debe conducir necesariamente a garantizar la imparcialidad y probidad del juez para administrar justicia con calidad<sup>11</sup> en las sentencias y las resoluciones que se emiten, en los procesos de trabajo, en el servicio prestado a la población y en los insumos.

Esta independencia como todos sabemos es “interna” con relación a la imparcialidad del juez para impartir justicia en casos en concreto evitando influencias internas para ello, la estructura de

---

<sup>10</sup> Para mayor información ver Vargas, Juan Enrique. “La Organización y el Rol de las Cortes Supremas” en Gobierno Judicial. Sistemas Judiciales. Buenos Aires-2006. pags 4-10.

<sup>11</sup> Ver. Pastor, Santos en Elementos para un análisis de la calidad de la justicia en Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial Corte Suprema y Gestión. Pags. 221 – 227.

la institución NO ES JERARQUICA<sup>12</sup> respecto de la función puesto que esta institución se organiza sobre la base del JUEZ y las diferentes jerarquías previstas, obedece únicamente a la finalidad de otorgarles competencia para conocer casos en determinadas fases o contra determinado tipo de justiciables, y ; a la vez “es externa”, en cuanto a la necesidad de la no injerencia de otros órganos de poder del Estado en la función judicial o toma de decisiones Judiciales.

Ambas esferas son importantes desafíos a alcanzar, pues de ellas, debe sustentarse el objetivo de que la función judicial no es un ente corporativo que se protege asimismo o sirve solamente para la atención del abogado o de litigantes selectos del sistema, sino más bien, que tiene un rol social, orientado a brindar un mayor y mejor servicio a la población garantizando que los costos indirectos<sup>13</sup> de la justicia disminuyan cada vez más a fin de garantizar una satisfacción plena del usuario.

En este marco, el hito clave para generar independencia en el Órgano Judicial es la construcción y fortalecimiento de su “estructura interna”, entendiendo a esta como la posibilidad de estandarizar los procesos de trabajo, la interpretación de la Ley, los mecanismos de atención al usuario y el de toma de decisiones. En la medida que la estructura del Órgano Judicial esté definida y clara en función de procesos de trabajo - al igual que una empresa cuando uno de los trabajadores o de los gerentes renuncia o es despedido, su sucesor deberá ajustarse a las políticas de la empresa y realizar las actividades en la forma y modo establecidas para alcanzar los objetivos planteados- no importaría el modo de selección del juez o sus ideales políticos porque la toma de decisiones tuviera que ser uniforme, la forma de trabajo debería ajustarse a las políticas institucionales y desarrollar el mismo trabajo que desarrollan todos los jueces. Esta necesidad no es atendida en la actualidad y no existen elementos que nos hagan presumir que serán atendidos en lo inmediato, manteniendo la misma situación lamentable por un largo tiempo, ya que los cambios institucionales llevan años en ajustarse y lograr resultados.

El sistema de tipo continental de administración de justicia vigente durante los años de existencia de la República generara muy pocos incentivos para que hayan cambios estructurales y éstos van a estar ligados con los VALORES DE LA JUSTICIA y que van a marcar el funcionamiento en el país del sistema judicial en distintas materias del derecho pero que a la vez han distorsionado su funcionamiento alejando a la justicia de la población, las reformas a la organización o la estructura del Órgano Judicial de 1992 y 2006, nos ponen en la evidencia de estas distorsiones:

- a) Publicidad del proceso, institucionalizando tres variantes; la primera, con relación al expediente judicial, el cual sólo se encuentra disponible para las partes del proceso; el segundo, la realización de las audiencias –por lo menos en la ciudad de La Paz- en el despacho del juez ya que, las salas de audiencias son insuficientes, por lo que, es la excusa ideal para evitar el ingreso de personas ajenas al proceso y; en tercer lugar con la

---

<sup>12</sup> También se hace referencia a “aplanar” la estructura del Poder Judicial para evitar la subordinación en las distintas instancias como se ve hoy en día.

<sup>13</sup> El sistema de administración de justicia genera costos directos e indirectos; los directos, son aquellos costos que implican el gasto común para afrontar los procesos judiciales como el pago de los timbres y de los abogados; los indirectos, son los costos que derivan de los procesos judiciales

falta de rendición de cuentas a la población (accountability) respecto a la forma y cantidad de procesos que se solucionan durante un año;

- b) Acceso a la Justicia, en el país se han desarrollado dos tipos de mecanismos, el primero referido al empowerment o empoderamiento, mediante el cual se trató de devolver ciertos aspectos en la solución de conflictos a la población permitiéndole a ésta participar de los mecanismos formales, como fueron los jueces ciudadanos<sup>14</sup> en materia de justicia penal o la conciliación como mecanismo de resolución alternativa de conflictos, ambas políticas han tenido determinados problemas en su ejecución, por ejemplo, los jueces ciudadanos han tenido que afrontar la manipulación de las decisiones por parte de los jueces técnicos, así como, la falta de actualización del padrón electoral y falta de un diseño de trabajo claro por parte del poder judicial para su notificación generando que los juicios se retarden en la conformación del tribunal; con relación a la conciliación, la poca expertisse en la generación de acuerdos y a los excesivos estándares para alcanzarlo impiden que se logre el uso de este mecanismo, así también, se ha generado en instituciones como las Casas de Justicia y los Centro Integrados de Justicia una suerte de círculo vicioso, debido a que se conciliaban hechos que por su gravedad debían ser resueltos en la justicia formal o casos conciliables que al no tener una convalidación formal volvían a realizarse una y otra vez. Sumado a esto el Estado no ha generado otro mecanismo eficiente que permita a la población resolver sus conflictos y a la vez, como única política del acceso se intenta arremeter con el discurso de la “gratuidad de la justicia”, decisión que no necesariamente implica la reducción de los costes indirectos de la justicia, es decir, aquellos como los abogados, el tiempo del proceso, etc., y que a la postre terminan generando la misma sensación de lentitud, de falta de transparencia y de impunidad.
- c) Celeridad de la Justicia, con relación a la necesidad de que la justicia sea pronta y oportuna el hecho de que el sistema gire aún en la reforma procesal penal en la realización del expediente judicial y el cumplimiento de excesivas formalidades, deriva, en prácticas orientadas a fortalecer este mecanismo de trabajo pese a que se implementaron nuevas estrategias, inclusive se aumentaron las penas a los delitos relacionados con la retardación de justicia en la Ley 007 de Reforma al Sistema Normativo Penal, asimismo, se implementó las Plataformas de Atención al Público y las Centrales de Diligencias, que han intentado, ayudar a realizar de mejor manera el trabajo de recepción de memoriales para los juzgados en el caso de la Plataforma y de Notificaciones en materia Penal en el caso de la Central, la falta de personal y el continuo movimiento en estas unidades ha impedido un desenvolvimiento eficaz. Sin embargo, la carga de trabajo de los juzgados no ha disminuido ni ha cambiado sustancialmente, por el contrario, va en aumento paulatino, con mayor razón cuando la Constitución Política del Estado prevé la imprescriptibilidad de delitos de corrupción y la aplicación retroactiva de normas penales más graves para determinados delitos, también denominados de corrupción, es decir que muchos procesos que en rigor debían concluir en tres años, ahora pueden desarrollarse sin límite de tiempo, así tenemos procesos del anterior sistema que vienen tramitándose 15 años o más, mientras que los del nuevo sistema alcanzan hasta ocho años inclusive; más allá de ser

---

<sup>14</sup> La población en el marco de la reforma procesal penal, ha valorado en distintos trabajos de seguimiento a los resultados de la misma, que los jueces ciudadanos es la política que mayor apoyo y legitimación ha generado en la justicia.

vulneratorio de los pactos internacionales en materia de Derechos Humanos, la celeridad se ha convertido en un mito, y su aplicación selectiva para solo algunos casos, hace a su absoluta distorsión conceptual.

- d) Independencia judicial, con relación a ésta característica además de lo anotado anteriormente en pos de la independencia interna, cada juzgado tiene una forma de trabajo distinta al otro y ésta diferencia no sólo se debe a la forma de administración de las agendas de trabajo, la forma de distribución del mismo en los auxiliares, sino también, a la forma de aplicar e interpretar la Ley en un caso concreto porque, muchas de las veces en un mismo caso existen fallos distintos por percepción distinta de la Ley. Asimismo, los juzgados han reclamando históricamente más auxiliares para el trabajo, sin embargo, esto ha fomentado de que los juzgadores distribuyan sus funciones para que sean realizadas por éstos funcionarios.

A pesar, de que podamos catalogar mayores valores de la justicia, considero que los cuatro ejemplificados en el presente trabajo, nos dan la pauta, de los problemas que afronta la justicia en el día a día y que a pesar de las constantes reformas que se han realizado el problema persiste y probablemente la solución no se realice en el corto plazo, debido al coste de dinero y de recursos humanos que éste implica.

Sin embargo, el diseño del nuevo Órgano Judicial contenido en la Ley No. 026 como planteamos anteriormente, tampoco introduce políticas “innovadoras al sistema de administración de justicia”, en ese sentido, si la organización y la estructura sobre la cual se construirá la NUEVA JUSTICIA es la misma que posee los rasgos de la COLONIZACIÓN DEL DERECHO, las autoridades nacionales poco podrán hacer al respecto, ejemplos del mantenimiento de la misma estructura se encuentran en la Ley de Organización del Órgano Judicial y son:

- 1) La estructura organizativa, mantiene los niveles de distribución jerárquica como el Tribunal Nacional de Justicia (Corte Suprema); Tribunales Departamentales (Cortes Superiores) con el aditamento de las Salas y; los tribunales de primera instancia, denominados como Públicos y Tribunales de Sentencia, sobre los cuales, se han asignado determinadas competencias generales, las mismas, que deberán ser complementadas una vez que se sancionen los códigos por materia; asimismo, los funcionarios de los juzgados son los secretarios, los auxiliares y los oficiales de diligencia y;
- 2) Método de trabajo es incierto, debido a que la inexistencia de las normas procesales genera que la metodología para la resolución de los conflictos no quede clara si es escrita u oral, sin embargo, el aparato administrativo de los juzgados será a través del registro de libros diarios, de fiscales, de remisiones, etc., además se reincorpora la Plataforma de Atención, la Central de Notificaciones como servicios comunes;

Actualmente en la Asamblea Legislativa y por parte del Ministerio de Justicia ya se ha comenzado con la elaboración de los Códigos que normaran los sistemas de resolución de conflictos en las distintas materias del Derecho, esto muestra, que las autoridades judiciales electas no incidirán en el debate de las nuevas normas y que su misión específica será la de aplicar el nuevo sistema normativo dado por la Asamblea Legislativa de acuerdo a las necesidades de la mayoría, en ese sentido, el diseño de trabajo o implementación deberá ser ejecutado dentro de la

línea genérica de trabajo establecida en la Ley no. 26, en ese sentido los desafíos del mismo poder judicial se ven disminuidos a la mera ejecución de las decisiones en el parlamento.

#### **IV. TAREAS PENDIENTES**

Pensando en la democratización del Órgano Judicial y de la administración de justicia, quedan temas pendientes que deben encararse de forma inmediata, para que la JUSTICIA sea medianamente un servicio a la población y que ésta pueda percibir una mejora sustancial en la forma de tramitación de los procesos y esto tiene que ver con:

- a) **DESCENTRALIZACIÓN DEL ÓRGANO JUDICIAL**, la magra idea de la construcción de Palacios de Justicia que centralicen la resolución de conflictos es errónea, debe necesariamente expandirse el servicio en distintas zonas de la ciudad de acuerdo a las necesidades de la población priorizando la solución de conflictos de menor cuantía, soluciones que deben ser de responsabilidad de los municipios con ello se pondría en práctica la tan ansiada democratización de la administración de justicia acercándola verdaderamente a la ciudadanía, quienes en cada municipio podrían elegir a sus autoridades acorde a sus requerimientos, creencias y confiabilidad (el más viejo, el más sabio, el más respetado, etc. etc.) sin la necesidad de que estos sean necesariamente abogados;
- b) **MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE TRABAJO**, El Órgano Judicial en primera instancia debe estandarizar la forma de interpretación de la Ley para los administradores de justicia, estableciendo pautas claras para casos en concreto; debe incidir en que la **ORALIDAD SEA EL ÚNICO MECANISMO DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO**, por lo que, el sistema de trabajo deberá enfocarse en realizar **AUDIENCIAS ORALES** y que estas audiencias gocen de la publicidad necesaria para permitir el control social; incorporar en los juzgados nuevos agentes que faciliten el trabajo del juez, esto quiere decir entregar a profesionales en el ramo, la administración de los despachos judiciales para que el juez pueda realizar las tareas de hacer audiencias y dictar resoluciones, el resto es trabajo para administradores o ingenieros comerciales que faciliten la administración de los juzgados; se debe incidir más en servicios comunes de trabajo, que permita disminuir procesos o formalidades innecesarias centralizándolas en pocas unidades de trabajo;
- c) **IMPLEMENTAR TECNOLOGÍAS TENDIENTES A DISMINUIR EL TRABAJO BUROCRÁTICO**, este es un campo en el que sólo se puede opinar por el conocimiento que se tiene de entidades de la misma naturaleza en países que han avanzado mucho más que el nuestro, sólo como ejemplo se puede citar: Libro diario electrónico y automático. grabaciones de audiencias deberían ser realizadas por cierta tecnología que permita registrar la toma de decisiones en la misma, pudiendo pasarlas a los litigantes a través de correos electrónicos o a través de pendrivers o cds, sistemas de notificación a través de correo electrónico o fax, seguimiento de causas informatizado, realización de actos procesales “on line”, y otros;
- d) **INTERPRETACIÓN JUDICIAL Y CONSTITUCIONAL**, es imperante que las instituciones encargadas de la administración de justicia generen acciones tendientes a estandarizar la interpretación de la Ley con el objetivo de uniformizar la toma de

decisiones por los jueces incidiendo así en el ejercicio de los abogados litigantes. Esta uniformización en la aplicación de la Ley a nivel del Tribunal Constitucional se debe fijar los estándares de interpretación sobre la base del ejercicio de un control contra mayoritario, es decir, que el rol que éstos deben asumir es el de limitar las decisiones de la mayoría protegiendo la Constitución y a la vez evitando constitucionalizar violaciones a Tratados Internacionales de Derechos Humanos establecidos en la misma Constitución, por ejemplo, un tema pendiente es la interpretación del Art. 123 de la Constitución Política del Estado que introduce la Retroactividad de la Ley Penal más gravosa en materia de Corrupción. Asimismo, con relación al Tribunal Supremo de Justicia es de vital necesidad su reposicionamiento en el sistema de administración de justicia a través del establecimiento de pautas y exigencias claras a los jueces de primera instancia del cumplimiento del debido proceso en todas las materias a través de AUTOS SUPREMOS sólidos que redireccionen la práctica litigante a través de la estandarización en la aplicación de las normas adjetivas y sustantivas para generar seguridad jurídica en la población en el marco de la calidad de las decisiones judiciales.

- e) **ACOMPANAMIENTO NORMATIVO CON NUEVAS LEYES QUE PERMITAN EL ACCESO A LA JUSTICIA**, la verdadera reforma y democratización del Órgano Judicial debe emprenderse en función del desarrollo normativo a través de la modificación de los Códigos Adjetivos y Sustantivos, los cuales deben estar orientados a mejorar y diversificar los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, abaratando así los costos directos e indirectos de la administración de justicia; es el caso de los divorcios denominados “de mutuo acuerdo” en materia familiar; el pago inmediato de beneficios sociales de menor cuantía, y otros. Es sobre esta normativa que el Órgano Judicial debe iniciar su reestructuración a través de herramientas de gestión del trabajo y de economías de escala orientadas a facilitar el cumplimiento de la Ley a través de la resolución de conflictos de forma pronta, oportuna y satisfactoria.

## V. CONCLUSIONES

En el presente ensayo dentro de los alcances planteados se ha abordado como tema principal la independencia judicial en el marco de las tensiones que genera la democracia vs. la Constitución y como las nuevas políticas de gobierno han afectado a la independencia porque están orientadas a evitar que el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional puedan ejercer la función de límite a las decisiones del gobierno es necesario formular algunas conclusiones sobre la base de lo anteriormente expuesto con la finalidad de aportar al debate de éste tan delicado y muy importante tema.

Las conclusiones a las que se puede arribar son:

- **El proceso de elección de las autoridades judiciales no ha tenido rasgos plebiscitarios.**

La elección de las autoridades judiciales el 16 de octubre del presente año no deja de ser una decisión interesante para acercar al Órgano Judicial a la población introduciendo así la imagen de que el soberano puede delegar parte de su soberanía a dichas autoridades con el objetivo de que éstas deban responder a las exigencias y necesidades de justicia de toda la población. Sin

embargo, se ha demostrado que gran parte de los ciudadanos que habitan las zonas urbanas o rurales tradicionalmente no asumen que las AUTORIDADES JUDICIALES sean actores importantes en la administración de justicia, debido a que, son los jueces de primera instancia los que administran justicia y quienes se visualizan como justos o injustos en la aplicación de la Ley por lo que, las autoridades judiciales de mayor jerarquía al estar cada vez más lejos de la población no son el eje vital del sistema de administración de justicia para el colectivo social; en tal sentido, este esfuerzo de democratización del Órgano Judicial, se ha dirigido a las autoridades que casi nunca tendrán contacto con la población.

El ejemplo más claro de esta afirmación fue la posesión de autoridades interinas del Órgano Judicial designadas por el Presidente de la República en febrero del pasado año 2010, momento en el cual dicha autoridad realizó las promesas de cambio de la justicia, de lucha contra la retardación, contra la burocracia y corrupción, metas que no fueron alcanzadas en más de una año de gestión, incumplimiento que reforzó en la población la idea de que las nuevas autoridades en el mediano plazo no lograrán ningún cambio cualitativo en la administración de justicia, más aún, cuando se ha evidenciado que dichas autoridades fueron posicionadas por el Presidente de la República demostrando un cooptamiento de la justicia, la misma, que ha sido en extremos protectora con los excesos del uso del poder político en la intervención de la marcha del TIPNIS, en la investigación de la intervención de CARANAVI o en cualquier conflicto en el cual el Estado haya tenido que hacer uso de la fuerza.

La crisis del Órgano Judicial no pudo ocultarse, más aún cuando los postulantes a las elecciones fueron elegidos en la Asamblea Legislativa donde el partido de gobierno ostenta más de 2/3 de los votos, por lo que fue evidente que los elegidos, eran elegidos nuevamente por el Presidente y su staff político, asimismo, la población se encontraba indignada por la sobreprotección al Estado y el abandono a la ciudadanía, perdió el interés en las elecciones judiciales generando el resultado de más de 42% de votos nulos. Ese resultado inesperado sin embargo, no fue fruto de las posturas de la oposición, sino de la conciencia de la ciudadanía que ansía una verdadera transformación de la justicia y por la cual, está dispuesta ante la ausencia del Órgano Judicial de asumir el rol que históricamente le correspondería, el de ser el control mayoritario de las decisiones del gobierno.

- **La poca difusión de las virtudes de los participantes, la inexistencia de planes reales de reforma a la justicia evidencian a través de los resultados obtenidos en las elecciones que el tribunal electoral ha tenido muy mal desempeño.**

El verdadero reto al asumir la elección de autoridades judiciales era el de dar a conocer a la población en su conjunto de que los postulantes seleccionados por la Asamblea Legislativa eran idóneos para desempeñar los cargos a los que postulaban. La idoneidad sin embargo, debió ser entendida por la suma de los requisitos meritocráticos con la capacidad de elaborar un plan de transformación de la justicia.

Sin embargo, ambos parámetros para dar a conocer a los candidatos fueron incumplidos, no sólo, por el hecho de que el Tribunal Supremo Electoral monopolizaría la información de los méritos de los candidatos, sino más bien, porque las posibilidades de elección eran numerosas, el tiempo para encarar la publicidad de méritos era corto, la logística en cuanto a la propaganda por parte del Tribunal Supremo era escasa o inexistente debido a que las transmisiones de propaganda o de debate entre postulantes no estaba orientada a la presentación de la visión de la justicia y que podría ser implementada por las autoridades pos elecciones.

Por tanto, el Tribunal Supremo tuvo muy mal desempeño, porque, ha incumplido la misión fundamental en el proceso de elección que fue el de dar a conocer al elector de las fortalezas y debilidades de cada uno de los candidatos con la finalidad de que la población pueda ver la luz al final del túnel para la administración de justicia.

- **El proceso de elección de las autoridades judiciales en el corto plazo no logrará reformar la justicia por lo que corre el riesgo de depender para lograr ese objetivo de las decisiones del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.**

El proceso de Reforma a la Justicia es no es fácil, especialmente por dos motivos concretos; el primero, debido a que aún no se sabe sobre que orientación, filosofía o doctrina se construirá el nuevo sistema normativo, ya que, es a partir de éste que el Órgano Judicial debe iniciar su proceso de transformación o reingeniería. La población ha percibido que las autoridades electas no influirán directamente en el cambio normativo en el país, aún más, cuando la Asamblea Legislativa ya ha anunciado que se encuentra en elaboración y en debate la nueva Ley 1008, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, entre otros; en segundo lugar, aún resta a las nuevas autoridades enfrentar el corporativismo del Órgano Judicial, es decir, se debe enfrentar a más de 40 años de estructura y administración de dicha institución, la misma que siempre se ha desempeñado sobre la base del principio de protección, resguardo y solidaridad entre los pares, en ese sentido, si bien las autoridades fueron electas el reto se encuentra en traducir esa elección en legitimidad para la dirección de los jueces y funcionarios judiciales, sin generar despidos masivos que afecten en el tiempo de tramitación de los procesos y esto se evidencia aún más cuando ya fue aprobada la Ley Financiera del Presupuesto General de la Nación en la cual ya se establece el monto de dinero que recibirá el Órgano Judicial sobre la base de la planificación realizada por las autoridades interinas, dejando así ya un marco de responsabilidades propias del sistema.

Esto se ha visto fielmente reflejado en las cláusulas de la Ley de Organización del Órgano Judicial, la misma que no realiza modificaciones innovadoras en el sistema y que repite las viejas cláusulas de la Ley de Organización del Poder Judicial de 1992 al 2006, por tanto, la estructura del nuevo Órgano al repetir las falencias del anterior corre el riesgo de repetir los mismos errores que han llevado a esa institución a perder credibilidad ante la población.

Sin embargo, más allá de ese peligro es evidente que los procesos de reforma legislativa pertenecerán a los demás poderes del Estado, en ese sentido, parecería ser que el Órgano Judicial actuará como poder que ratifique las decisiones mayoritarias legalizándolas, utilizando para esto el discurso de que son autoridades democráticas, dejando de lado así la protección de la Constitución y de los derechos de las personas.

- **La interculturalidad se resalta en el acceso a niveles decisorios de postulantes que en regímenes anteriores no hubiesen tenido ninguna posibilidad de acceso a dichos cargos,**

La democratización en la elección de las autoridades judiciales fue el primer ejemplo en el país de cumplimiento a la interculturalidad debido a que, más allá de que la selección de los postulantes fue monopolizada por el gobierno, nuevos actores han accedido a puestos de preferencia en el sistema de administración de justicia.

Sin embargo, la composición política del Nuevo Órgano Judicial pareciera reflejar la posición del partido de gobierno, por lo que, al no existir autoridades que representen a la minoría en cuanto a pensamiento político, económico o legal, muy probablemente la hegemonía del parlamento se trasladara a las decisiones judiciales, rompiendo así el respeto de la interculturalidad y principalmente atentando en contra de la democracia, puesto que el rol que podrían asumir desde hoy el órgano judicial puede ser el de legalizar las decisiones políticas del partido de gobierno.