

Reforma judicial en Bolivia

Elementos para el diagnóstico y desafíos

Ramiro Orias Arredondo



Reforma judicial en Bolivia
Elementos para el diagnóstico y desafíos

Primera edición: septiembre de 2015

© Friedrich Ebert Stiftung

Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES)

Av. Hernando Siles 5998

Tel. 591-2- 2750005

www.fes-bolivia.org

info@fes-bol.org

La Paz, Bolivia

Cuidado de edición: Carmen Luz Calvo Ojeda

Diseño de tapa: Juan Francisco Taborga

D.L.: 4-1-2876-15

ISBN:

Impresión: Impresión Digital

La Paz, Bolivia

Glosario	7
Presentación	
Resumen ejecutivo	9
Reforma judicial en Bolivia: Elementos para el diagnóstico y desafíos	13
1. Introducción	13
2. Un modelo teórico para la reforma judicial	15
3. El itinerario de la reforma judicial en Bolivia	17
3.1 La Reforma Constitucional de 1994 (1992-2003)	17
3.2 El plan Justicia para Todos (2003-2005)	22
3.3 Estado Plurinacional y Justicia Plural (2006-2014)	27
3.4 El caso de la justicia penal y el hacinamiento en las cárceles	36
4. Contexto político institucional	46
5. La reforma constitucional de la justicia	49
6. La reforma legislativa de la justicia	52
7. La reforma organizacional de la justicia	60
8. Acceso a la justicia y reforma judicial	62
8.1 El acceso a la justicia como derecho	63
8.2 El acceso a la justicia como política pública	65
8.3 Inclusión social y acceso a la justicia	67
9. Los desafíos clave: la visión de los actores	72

10. Bases para la política pública de la justicia en Bolivia	74
10.1 Estrategia de implementación	76
10.2 Definición de metas y objetivos	78
10.3 Componentes	78
10.4 Líneas de acción	95
11. Conclusiones y recomendaciones	98
Bibliografía	102

Glosario

CAJ	Comisión Andina de Juristas
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CIDES	Centro de Investigación para el Desarrollo
CIJ	Centro Integrado de Justicia
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNNA	Código Niña Niño Adolescente
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPE	Constitución Política del Estado
DD. HH.	Derechos Humanos
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DNA	Defensorías de la Niñez y Adolescencia
DNRP	Dirección Nacional de Régimen Penitenciario
DPLF	Fundación para el Debido Proceso Legal
ILANUD	Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LOJ	Ley del Órgano Judicial
MAS	Movimiento al Socialismo
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DD. HH.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SENADEP	Servicio Nacional de Defensa Pública
SIJPLU	Servicios Integrados de Justicia Plurinacional
SLIM	Servicio Legale Integral Municipal
SPDP	Servicio Plurinacional de Defensa Pública.
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
UNCITRAL	Comisión de las NN. UU. para el Derecho Mercantil Internacional
UMSA	Universidad Mayor de San Simón
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VMJ	Viceministerio de Justicia

Resumen ejecutivo

Desde que la República de Bolivia recuperó la democracia en 1982, hasta hoy, uno de los mayores desafíos ha sido la reforma del sistema de administración de justicia. Renovar la justicia no consiste solamente en cambiar leyes, como si las modificaciones legales por sí mismas fueran a transformar la realidad judicial. Aquí se propone que la reforma de la justicia hace parte de un proceso más amplio de rectificación de las organizaciones del sector, signado por un cambio cultural en la forma de administrar la solución de los conflictos en la sociedad, que debe ser abordado integralmente, desde la adecuación normativa, la gestión institucional y la eficiencia de los servicios en beneficio de los ciudadanos; en el marco de una política pública sostenida, planificada y evaluada periódicamente, con la participación de múltiples actores.

El acceso a la justicia en Bolivia está estrechamente vinculado a la institucionalización del sistema judicial. Es decir, así como el acceso a la justicia para las personas es un derecho, al Estado le recae la obligación de prestar un servicio público, y como tal debe estar sometido a los procesos de formulación, planificación, gestión, evaluación e incluso control social que corresponde a todas las políticas públicas. Así, se hace necesario desarrollar una agenda pública de reforma judicial que, en aplicación de la nueva normativa, sienta las bases de una política pública de acceso a la justicia plural, intercultural, transparente e independiente, enfocada en la tutela de los derechos humanos de los grupos de la sociedad más vulnerables y excluidos. En efecto, el principal desafío tiene que ver con cómo garantizar el acceso igualitario a la justicia, articulando justicia ordinaria, justicia indígena y sistemas alternativos de solución de conflictos.

El presente documento busca proveer elementos para el diagnóstico e identificación de los principales retos de la reforma judicial en Bolivia, con el objetivo de contribuir al análisis y diseño de una propuesta de política pública para la justicia. Con ese fin se desarrollan las bases para un modelo teórico que encuadre holísticamente las distintas dimensio-

nes del proceso de reforma de la justicia, que intenta operacionalizar los principios constitucionales que rigen la función judicial del Estado. Luego se presenta una reseña y trayectoria histórica de lo judicial en Bolivia, en las dos décadas anteriores, a fin de proponer un estado del arte o de situación sobre el debate en relación a la administración, reforma y acceso a la justicia. Se señalan las principales características del contexto político institucional en que se sitúa la reforma de la justicia en el país, y las condiciones previas para iniciar un camino de mejora judicial genuinamente democrático. Se abordan los principales aspectos del nuevo diseño constitucional del sistema de justicia y sus leyes, marcando la necesidad de profundizar el proceso de desarrollo, organización, gestión e implementación de las reformas en curso. Se pasa a dibujar la ruta crítica de la transición institucional del sistema de justicia en Bolivia. A continuación, el trabajo plantea que el problema central que enfrenta el modelo es el referido al acceso a la justicia independiente y define los desafíos claves. Finalmente, se proponen algunos elementos para desarrollar las bases de la política pública de administración de justicia en Bolivia, con definición de objetivos, líneas de acción y componentes, recomendando acciones y modalidades operativas para su estrategia de implementación. El texto concluye señalando los pasos a seguir.

D Las tasas de rezago judicial, la limitada cobertura de los servicios, los niveles de corrupción y la aplicación excesiva de la prisión preventiva, entre otros, son características que reflejan la situación del sistema de administración de justicia en Bolivia, y explican su baja credibilidad en el país: 43%, como refleja una encuesta realizada dentro del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP) durante gestión 2014.

Esta situación no es nueva. Puede afirmarse que son más de dos décadas en las que el Estado boliviano ha promovido reformas de carácter constitucional, políticas y normativas para fortalecer el sistema y adecuarlo a las necesidades de ciudadanos y ciudadanas. Pero a pesar de los esfuerzos, en la actualidad, la efectividad del sistema mantiene una brecha amplia respecto a los lineamientos normativos, lo que presumiblemente ha inspirado los esfuerzos para iniciar el tránsito hacia nueva reforma con amplia participación de la sociedad civil y sectores sociales, en una “cumbre judicial” y de diálogo nacional a realizarse en el segundo semestre de 2015, en que se discutirá las bases para la construcción de una nueva justicia.

Sin embargo, considerando los antecedentes, este proceso debe constituir además un escenario de evaluación sobre los avances y retrocesos en la materia, permitiendo que las medidas adoptadas a continuación aborden integralmente las dificultades estructurales en el sistema de administración de justicia, para una tutela efectiva de los derechos de las personas que no se agota en lo normativo, sino que, por el contrario, recae fundamentalmente en la política pública y en las acciones necesarias para materializar los fundamentos de la legislación en las prácticas, las lógicas y el funcionamiento de las instituciones, hasta lograr un efectivo acceso a la justicia de la población boliviana.

Es en este contexto que la Fundación Friedrich Ebert (FES) decide contribuir al debate público sobre la reforma a la justicia y brindar los elementos necesarios para apoyar en la toma de decisiones, permitiendo vislumbrar la ruta crítica hacia un sistema de justicia accesible, plural, participativo, transparente e independiente.

El trabajo de la FES en esta área forma parte del Proyecto de Cooperación en Seguridad Regional, que está concebido como una respuesta a los múltiples y diversos problemas de seguridad en América Latina. Esto sobre todo porque los problemas asociados a la seguridad constituyen un desafío a la gobernabilidad democrática de los países de la región, en especial de aquellos que, si bien cuentan con gobiernos legítimos, elegidos en procesos democráticos, son institucionalmente débiles en el ejercicio de la gobernabilidad. Los problemas de seguridad --internos y externos-- constituyen una de las dimensiones primordiales de la política en los países de la región, dado que ni los actores políticos tradicionales ni la sociedad civil se encuentran suficientemente preparados para responder a los desafíos que se plantean.

Luego de haber trabajado en el tema de reforma policial y en el de políticas de drogas, se quiere completar el apoyo a las reformas institucionales relativas a la seguridad, tocando la reforma en los sistemas de justicia. Se entiende que este es un tópico bastante amplio y que trasciende el tema de la seguridad, motivo por el cual la base de este profundo e impecable análisis, realizado por Ramiro Orías, se centra en los sistemas penales y carcelarios.

Esperamos de esta manera ofrecer insumos para el debate venidero, que buscará reformar la justicia en el país. Esperamos también que esta reforma se base en evidencia y tenga como principio fundamental el respeto a los derechos humanos fundamentales.

Anja Dargatz
Directora FES Bolivia

Daniel Agramont
Coordinador del Foro de Seguridad
FES Bolivia

Reforma judicial en Bolivia: Elementos para el diagnóstico y desafíos

1. Introducción

La reforma de la justicia en Bolivia no es algo nuevo. Se podría decir que el país ha vivido al menos un proceso de veinticinco años de reforma judicial en el período democrático, con sus avances y fracasos, con sus luces y sombras. Se ha ensayado transformar la justicia desde diversas perspectivas y agendas; en un primer momento se focalizó en cambiar su diseño organizacional, luego se intentó mejorar la gestión judicial, también se ha buscado reformar sus procedimientos, e incluso se han experimentado los más diversos modelos de designación de sus máximas autoridades: por mayoría calificada del Legislativo, largos interinatos por decreto supremo del Órgano Ejecutivo y, recientemente, por la vía electoral; sin embargo, la sociedad boliviana mantiene el signo del desasosiego y la desconfianza. Parecería que hemos hecho de todo, pero nada nos ha satisfecho. Hoy, la justicia boliviana se encuentra entre las de menor aprobación y confianza ciudadana en la región. Según el estudio de opinión pública Latinobarómetro, solo un 43% de los ciudadanos confía en la justicia boliviana. Lo señala, además, la encuesta regional del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (*Latin American Public Opinion Project, LAPOP*) del 2014, donde un escaso 36.3% de la sociedad boliviana confía en la capacidad de respuesta del sistema de justicia.

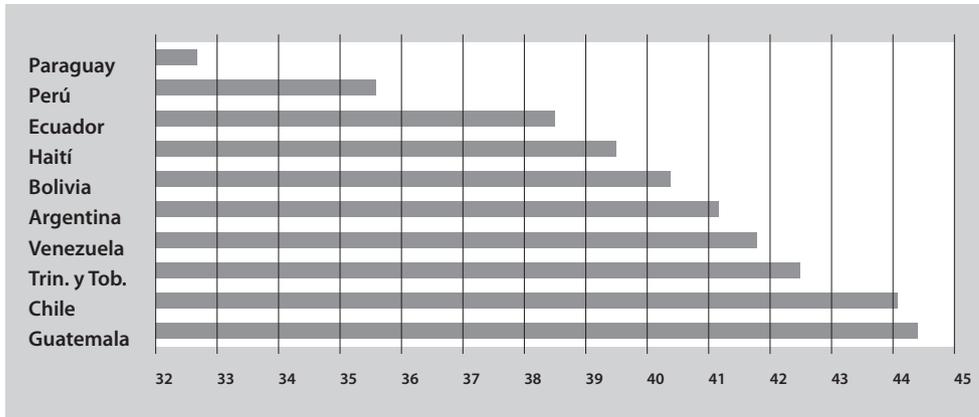
La situación es calificada, por opositores y oficialistas, como de crisis¹ y colapso² judicial. Hay quienes dicen que “la justicia se nos muere³”, y otros que hoy se “encuentra en su peor momento en la historia del

1 | Héctor Arce, La justicia afronta su peor crisis, Página Siete, La Paz, 16 de diciembre de 2014.

2 | José Antonio Quiroga, El colapso del sistema judicial, en Nueva Crónica, La Paz, 16 de abril de 2014.

3 | Henry Oporto, La Justicia se nos muere, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2014.

Gráfica 1
Los 10 países de América en los que menos confían en la Justicia (Escala del 0 al 100)



Fuente: Infobae con datos del Barómetro de las Américas de LAPOP (2004-2014)

país”⁴; lo cual refleja lo grave del problema, pero también el amplio consenso nacional y la visión compartida sobre la necesidad de proceder a su reforma integral.

Las recientes reformas constitucionales del sistema de justicia y su mayor innovación con la elección popular de magistrados, no parecen haber influido de forma positiva en mejorar su desempeño y confiabilidad.

El propio presidente Evo Morales, al cuestionar la eficiencia y la honestidad de la administración de justicia, ha anunciado que promoverá un nuevo intento de reforma judicial, esta vez mediante un referéndum que incluso defina una nueva modificación de la Constitución Política del Estado. “Me voy a quejar al pueblo y [que] el pueblo defina, mediante un referéndum, una profunda revolución dentro de la Justicia boliviana. Si hay que hacer una reforma a la Constitución, hay que hacerlo mediante el referéndum”⁵. En ocasión de su acto de posesión presidencial a un tercer mandato consecutivo, anunció la convocatoria a una cumbre nacional: “Vamos a convocar a una cumbre para hacer la revolución dentro de la Justicia boliviana. Están convocados todos los sectores sociales, para esta profunda transformación de la Justicia boliviana”⁶.

Surgen entonces varias cuestiones: ¿qué significa reformar la justicia?, ¿cómo organizar dicha cumbre nacional?, ¿cuáles deberían ser las

4 | Carlos Romero, El sistema judicial en su peor momento, en La Razón, 2 de marzo de 2014.

5 | La Razón, Evo anuncia referéndum para otro intento de reforma judicial, La Paz, 6 de enero de 2015

6 | La Razón, Evo asume mandato con misión de una revolución judicial, La Paz, 22 de enero de 2015.

prioridades de este proceso? ¿Qué ruta seguir?, ¿la del referéndum o la reingeniería institucional?

En el presente trabajo, intentaremos responder a esas preocupaciones, proponiendo un modelo teórico comprensivo, que guíe la reforma integral de la justicia, en términos del proceso de formulación de una política pública; describiremos el proceso que ha seguido la construcción institucional del sector y señalaremos algunos elementos críticos que deberían considerarse en la hoja de ruta del proceso que el país debe seguir para la construcción de una justicia independiente, transparente, accesible e intercultural, capaz de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Un modelo teórico para la reforma judicial

El sistema de justicia boliviano enfrenta múltiples desafíos políticos que hacen a la gobernabilidad democrática del país. Su credibilidad, efectividad, independencia frente a los otros poderes del Estado, su contribución a la protección de los derechos humanos y sociales, particularmente de grupos de la sociedad en situación o riesgo de vulnerabilidad, su rol en la construcción de un ambiente institucional predecible y transparente que genere certidumbres, y en la resolución pacífica de las controversias, hacen que la función judicial se constituya en uno de los pilares fundamentales de la democracia en el país (CEJA, 2003).

El presente documento aplica algunos de los conceptos utilizados en el marco teórico desarrollado por Douglass C. North (1990) sobre instituciones, organizaciones y cambio institucional. North ha hecho una contribución fundamental al explicar el desempeño económico de las sociedades a partir de la evolución de sus instituciones. La naturaleza de las formaciones políticas condiciona las características y trayectoria de las organizaciones. North sostiene que los cambios institucionales son más relevantes que los tecnológicos para explicar el desarrollo económico. Factores políticos, sociales y económicos inciden sobre las instituciones y los grupos sociales; son aquellos grupos que ocupan posiciones sociales dominantes los que, si detectan que las instituciones no responden a sus intereses, fuerzan los cambios. Desde esta perspectiva, las instituciones están inmersas en un contexto histórico y constituyen todas las restricciones creadas por el hombre para dar forma a sus interacciones.

Las limitaciones institucionales comprenden no solo aquellas normas que prohíben a las personas realizar determinadas actividades, sino principalmente son reglas por las que el poder político se autocontrola y se fija límites en el ejercicio del poder. Por ello, es crucial distinguir

entre las reglas del juego que dan forma al funcionamiento de la estructura judicial y la estrategia organizacional de la justicia, orientada hacia el logro de ciertos objetivos comunes. Así, la reforma del sistema de justicia es un cambio en las organizaciones, pero sobre todo es un proceso orientado a identificar y determinar reglas o restricciones formales e informales que enmarcan el funcionamiento de lo judicial, a fin de que el Estado pueda cumplir con su rol de arbitrar los conflictos de la sociedad.

Hay que señalar que este proceso de cambio institucional no siempre sigue un curso que razonablemente permita el logro de beneficios totales, es decir, en el que todos los actores ganen; el mercado perfecto dirían los economistas. La ruta crítica del cambio institucional suele ser un proceso complejo y difícil, los actores frecuentemente operan sobre la base de información incompleta, existen diversas agendas, abiertas y ocultas, intereses heterogéneos; todo lo cual genera decisiones ineficientes. Se refuerza la necesidad de que el proceso político de la mejora judicial sea planificado, abierto y basado en información evidente.

Esto nos plantea más interrogantes: ¿cuáles son las determinantes que hacen de la reforma judicial en Bolivia un reto que se escurre periódicamente? ¿Son factores de tipo institucional (las reglas formales e informales del juego), o de naturaleza organizacional (el gobierno judicial y sus estrategias de desarrollo) los que priman en los resultados?

El problema de la efectividad de un plan de innovación judicial pasa, en gran medida, por entender que las respuestas no vienen solamente de aplicar instrumentalmente procedimientos técnicos de ingeniería legal o del rediseño de las organizaciones, sino de analizar las instituciones en conexión con las prácticas sociales de su contexto político. Por tanto, es un proceso integral, donde confluyen múltiples variables.

En ese sentido, el estudio en curso comparte la premisa planteada por Luis Pásara (2004) que reformar la justicia no consiste en solamente cambiar leyes, en una suerte de “fetichismo legal”, por el que se cree que las reformas legales por sí mismas van a cambiar la realidad del sistema de justicia. Se suele pensar que los problemas de la justicia tienen origen y explicación en la normatividad legal vigente, por lo que se cae en la fácil tentación de planear una revisión completa de la legislación nacional; tarea enorme, compleja y difícil⁷. Aquí se propone que la reforma de la justicia en Bolivia hace parte de un proceso más amplio de cambio cultural en la forma de administrar la solución

⁷ Por ejemplo, la Ley del Órgano Judicial establece un proceso de transición máximo de dos años para que los distintos códigos que rigen la administración de justicia sean modificados y aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional (disposición transitoria tercera).

de los conflictos en la sociedad, que debe ser abordado integralmente, desde la adecuación normativa, el desarrollo de las organizaciones, la gestión institucional y la eficiencia de los servicios en beneficio de los ciudadanos, en el marco de una política pública sostenida, planificada y evaluada periódicamente, con la participación de múltiples actores, en un entorno de instituciones políticas y prácticas sociales –formales e informales– enraizadas en los valores democráticos. Es decir, la reforma judicial deseada solo es posible en un contexto de instituciones democráticas robustas.

Desde esa perspectiva holística, se propone un modelo de reforma integral de la justicia basado en los ejes definidos por la propia Constitución boliviana, en su artículo 178, cuando señala que:

La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicios a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos.

El modelo propuesto está organizado en lo que identificamos como los principios/ejes más importantes que orientan la actividad judicial y que de alguna manera agrupan esas múltiples cualidades que la Constitución Política del Estado (CPE) establece. Estos son independencia y transparencia, accesibilidad e interculturalidad. Para estudiar cómo trabajan estos principios dentro de la agenda judicial hemos desarrollado tres campos analíticos, que contienen múltiples componentes que sugieren características específicas que debería cumplir el sistema de administración de justicia, en cuanto a normas, organización y prácticas (ver tabla 1).

La matriz de análisis que figura en la tabla 1 busca orientar y contribuir al mapeo e identificación de líneas de trabajo en la reforma judicial, por lo que no es un listado exhaustivo de temas ni pretende ser una receta; de hecho algunos de sus componentes atienden varios de los campos. Su finalidad es mostrar la complejidad de cuestiones que involucra un proceso integral de mejora de justicia; y cómo los principios constitucionales que orientan la función judicial podrían ser operacionalizados en el campo de las normas, organización y prácticas.

Tabla 1
Matriz de análisis para la reforma judicial

	Independencia y transparencia	Accesibilidad	Interculturalidad
Principios	Imparcialidad, probidad, seguridad jurídica, publicidad, participación ciudadana.	Celeridad, gratuidad, equidad, servicios a la sociedad, respeto a los derechos.	Pluralismo jurídico, interculturalidad, armonía social.
Normas	Separación de poderes. Predictibilidad judicial.	Igualdad ante la ley. Tutela efectiva.	Reconocimiento y respeto de la diversidad cultural.
Organización	Carrera judicial, capacitación, nombramientos basados en méritos. Autonomía presupuestaria y sistemas de gestión. Controles disciplinarios. Rendición de cuentas, escrutinio público y publicidad de las resoluciones.	Capacidad instalada. Cobertura geográfica. Carga procesal y plazos. Métodos alternativos de resolución de conflictos (MARC), defensa pública. Gratuidad, oralidad. Protocolos de atención.	Plurilingüismo. Intérpretes. Peritaje cultural. Formación plural.
Normas	Capacitación y méritos. Evaluación de desempeño. Promoción y ascensos.	Servicios de atención legal para el ciudadano, especializados en mujeres, menores y jóvenes. Difusión de las leyes. Comunicación a la sociedad.	Diálogo, coordinación y cooperación entre jurisdicciones.

Fuente: Elaboración propia.

3. El itinerario de la reforma judicial en Bolivia

Desde que la República de Bolivia recuperó la democracia en 1982, en su proceso de construcción del Estado de derecho, uno de los mayores desafíos ha sido la consolidación institucional y reforma del sistema de administración de justicia. En la primera década de continuidad democrática, no hubo intentos significativos de cambio. A pesar de que el país reconstruía su institucionalidad democrática, el sector judicial continuó funcionando bajo los “Códigos Banzer” y la lógica autoritaria que dejó como legado el periodo anterior de las dictaduras militares⁸. Luego se abriría un largo recorrido, de vastos esfuerzos, un verdadero itinerario por buscar la transformación de la justicia, que llega hasta nuestros días.

3.1 La Reforma Constitucional de 1994 (1992-2003)

A principios de los años noventa, la realidad que mostraba el sector justicia era verdaderamente crítica, si no dramática. El Instituto Lati-

⁸ | La recuperación de la trayectoria histórica de la reforma judicial, amplía y actualiza el texto preparado por el autor en el documento Propuesta de Política Pública de la Justicia en Bolivia, CAJ/COSUDE, La Paz, diciembre de 2011.

noamericano para la Prevención del Delito (ILANUD, 1992) efectuó un profundo diagnóstico sobre la justicia penal en Bolivia, el cual puso en evidencia los problemas de retardación de justicia, la vulneración de garantías constitucionales; corrupción, discriminación y selectividad en contra de sectores desaventajados, además de barreras económicas al acceso a la justicia.

Frente a este cuadro, se gestó un conjunto de pactos políticos para llevar a cabo la reforma de la justicia. El 9 de julio de 1992, los partidos políticos con representación parlamentaria concertaron una estrategia de modernización del Estado y suscribieron el denominado Acuerdo Nacional para la Reforma y Modernización del Estado. Un elemento substancial de ese acuerdo fue impulsar una primera generación de reformas a la Constitución Política de 1967, que incluyó modificaciones importantes para el sistema de administración de justicia. Como efecto de este primer acuerdo político, las reformas parciales al texto constitucional aprobadas en 1994 establecieron la creación del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, el Defensor del Pueblo, además de un nuevo sistema para la designación de magistrados y el reconocimiento de las normas propias de las comunidades indígenas, como mecanismo de solución alternativa de conflictos.

Asimismo, se aprobó una nueva ley de Organización Judicial⁹, por la que se integró como parte del poder judicial, a las Cortes Nacionales del Trabajo y de Minería, así como los Tribunales en materias administrativa, coactiva fiscal y tributaria, formando la Sala Social, de Minería y Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Con esto se dio un paso fundamental hacia la unidad jurisdiccional, ya que dichos tribunales, hasta ese entonces, eran parte de la jurisdicción especial administrativa.

El año 1993 se creó el Ministerio de Justicia, que alentó diversas iniciativas legislativas orientadas a reformar la justicia, como la Ley n.º 1602 de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales del 15 de diciembre de 1994, la Ley n.º 1685 de Fianza Juratoria contra la Retardación de la Justicia Penal del 2 de febrero de 1996, la Ley n.º 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997, y la Ley n.º 1770 de Arbitraje y Conciliación del 10 de marzo de 1997. Aquí hay que destacar el liderazgo personal que impuso la figura del ministro René Blatmann en promover y adelantar estas iniciativas de cambio.

Por otra parte, se aprobó también la Ley n.º 1674 Contra la Violencia en la Familia o Doméstica de 15 de diciembre de 1995, que plantea el desafío de cómo enfrentar la violencia que se da al interior de una fa-

9 | República de Bolivia, Ley n.º 1455 de Organización Judicial, La Paz, 18 de febrero de 1993.

milia y, particularmente, aquella dirigida a las mujeres. Posteriormente, mediante Decreto Supremo n.º 25087 de 6 de Julio de 1998, se aprueba su reglamento, que introduce la formulación de políticas de prevención de agresiones, así como el establecimiento de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM); organismos especializados de apoyo para la lucha contra la violencia en la familia, como parte integrante de los Programas Municipales de la Mujer (PMM), siendo un servicio permanente de defensa psicosocial y legal en favor de las mujeres, para brindar un tratamiento adecuado a las denuncias de violencia y discriminación basadas en género. Mediante Ley n.º 2026 de fecha 19 de octubre de 1999 se aprueba un nuevo Código del Niño, Niña y Adolescente, que regula el régimen de prevención, protección y atención integral que el Estado y la sociedad deben garantizar a todo menor de edad, así como dispone la creación de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, como un servicio municipal gratuito de protección y defensa sociojurídica dependiente de cada gobierno municipal.

La implementación de aquellas reformas constitucionales de 1994 tuvo un hito importante a fines de 1998, con la aprobación de las leyes del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, el Defensor del Pueblo, y la designación de sus máximas autoridades por dos tercios de votos del Congreso Nacional, que fue quizás uno de los pocos casos de designación de altas cortes donde primaron criterios basados en méritos e idoneidad profesional, sobre la sola decisión política.

La elección de las nuevas autoridades implicó un conjunto de cambios institucionales significativos en la administración de justicia. Se creó el Instituto de la Judicatura y se inició un vasto proceso de institucionalización del ingreso a la carrera judicial. El Consejo de la Judicatura asumió la conducción del régimen administrativo y disciplinario del poder judicial. Por su parte, el Tribunal Constitucional transformó el sistema de control de la constitucionalidad y la garantía de los derechos de las personas, generando una profusa jurisprudencia.

Al poco tiempo, el 25 de marzo de 1999, mediante la Ley 1970, se promulgó un nuevo Código de Procedimiento Penal; que implicó uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, transformando un sistema inquisitivo hacia uno de tipo acusatorio, garantista y oral, que incluyó la participación de jueces ciudadanos (Gálvez y Verástegui, 2010). La reforma procesal penal buscó fortalecer:

- (a) Un efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales.
- (b) Excepcionalidad y proporcionalidad en la detención preventiva.
- (c) Eficiencia en la investigación.

- (d) Oralidad plena.
- (e) Revalorización de la víctima.
- (f) Participación ciudadana.
- (g) Respeto a la diversidad cultural.
- (h) Control sobre la retardación de justicia.
- (i) Simplificación del proceso.
- (j) Control judicial en la ejecución de la pena.

Lo novedoso de este proceso es que no se abocó solamente a emprender aquellos cambios normativos, sino que se aplicó un plan estratégico de largo plazo para la implementación de la reforma procesal penal, coordinado por un Comité Ejecutivo presidido por el ministro de Justicia, que incluyó la adecuación institucional y administrativa de los órganos de justicia, la capacitación de los operadores y el acompañamiento de la sociedad civil.

En marzo del año 2000, se convocó a un encuentro entre representantes de la sociedad civil y el Estado, denominado “Diálogo por la nueva justicia”¹⁰, que retroalimentó el proceso de reforma de la justicia penal y que se pronunció sobre la necesidad de continuar avanzando y profundizando las reformas, fortaleciendo los mecanismos de acceso a la justicia; la independencia judicial, la participación social, el respeto a los derechos humanos y la interculturalidad. Esta experiencia, aunque no constituyó necesariamente un proceso de deliberación sostenido o amplio, fue un primer intento de construir una política pública integral y concertada.

Paralelamente, se avanzó también en la adecuación institucional de las entidades encargadas de administrar justicia a sus nuevos roles dentro del proceso penal reformado. El 20 de diciembre de 2001, se aprobó la Ley de Ejecución Penal y Supervisión, a fin de alinear el régimen penitenciario al nuevo Código Procesal Penal. Igualmente se firmó una ley para el Ministerio Público (Ley n.º 2175 del 13 de febrero de 2001), que le atribuye la responsabilidad estatal de ejercer de oficio la acción penal pública, así como la dirección funcional de la actuación policial en la investigación de los delitos, además de velar por la legalidad de estas investigaciones. Con esto, se avanzó en un proceso de fortalecimiento del Ministerio Público, que significó inicialmente la institucionalización de la carrera fiscal, la apertura de su Instituto de Capacitación, la creación del Instituto de Investigaciones Forenses y el establecimiento de plataformas para la atención a las víctimas. Con la Ley n.º 2496 del 4 de

10 | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Diálogo por la nueva Justicia, La Paz, octubre de 2000.

agosto de 2003 se crea el Servicio Nacional de Defensa Pública, con la finalidad de promover la igualdad entre las partes en el juicio penal y garantizar la inviolabilidad de la defensa, proporcionando defensa técnica penal a todo imputado carente de recursos económicos y a quienes no designen abogado para su defensa.

Al poco tiempo de la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal, en el país se abre un debate público –que en alguna medida dura hasta el presente– sobre el espíritu garantista del procedimiento penal reformado, cuestionando el efecto de las medidas cautelares. Mediante Ley n.º 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de 4 de agosto de 2003, se aprueba el incremento de penas, así como se insertan algunas restricciones al régimen de medidas cautelares, constituyendo una primera contrarreforma que hasta hoy contribuye al incremento de los casos de detención preventiva en las cárceles de Bolivia. La raíz política de esta reforma legal, tenía mucho más que ver con el cuadro político de protesta social que vivía el país, que con responder genuinamente a las demandas ciudadanas de seguridad pública. Al poco tiempo, en octubre de ese año, renunciaba el presidente Sánchez de Lozada, y la política nacional basada en la “democracia pactada” empezaba a cambiar de rumbo.

En grandes líneas, puede decirse que en este periodo existieron tres tipos de iniciativas que convergen sobre el ámbito judicial de Bolivia: (i) las constitucionales, que se tradujeron en una reforma de la Constitución en 1994; (ii) las estrictamente legislativas, que se materializaron en una serie de leyes y códigos y; (iii) las dirigidas a reformar procedimientos de gestión y administración. Como se puede apreciar, durante este tramo recorrido entre las reformas constitucionales de 1994, pasando por la puesta en marcha del Tribunal Constitucional y Consejo de la Judicatura, la implementación del nuevo Código Procesal Penal y sus modificaciones del año 2003; la reforma de la justicia boliviana transitó una ruta de reformas progresivas, parciales, dispersas y algunas veces contradictorias entre sí, que buscaban dar respuestas a los difíciles problemas que hasta hoy enfrenta. Al parecer esos grandes acuerdos políticos de inicios de los noventa, que permitieron construir una visión común entre los actores, se habían agotado, y se hacía necesario volver a construir unos consensos básicos.

3.2 El plan Justicia para Todos (2003-2005)

Desde el año 2003 al 2005, los poderes públicos: legislativo, judicial y ejecutivo, impulsaron una serie de acciones vinculadas a la construcción de una política pública para la reforma judicial, contenida en la propuesta de “Justicia para Todos: Consolidación Institucional del Sis-

tema Judicial”, como parte del proceso de construcción de una política de acceso a la justicia, que intentaba “constituir un esfuerzo que abre el desafío a los poderes públicos, a la sociedad civil y a la cooperación internacional para sumarse a una tarea extraordinaria y urgente necesidad para los bolivianos: Justicia para Todos”.

Este Plan se planteaba sobre la base de:

La seguridad jurídica, debe ser compatible con los procesos de desarrollo, los derechos humanos, la realidad nacional, regional y global y los procesos de transformación del rol y responsabilidades del Estado. Tiene que ser entendida desde una perspectiva más amplia que comprenda al conjunto de derechos políticos, económicos y sociales del total de la población, existe la necesidad de examinar, por una parte, si el servicio de administración de justicia que provee el Estado corresponde a las necesidades y dimensiones de una población cuyas características de amplia diversidad cultural, social y étnica revelan las graves deficiencias de los modelos tradicionales y, por otro lado, evaluar si los emprendimientos de reformas o programas de fortalecimiento apuntan a soluciones efectivas (Rodríguez, 2003).

El marco de referencia en el que se define la reforma judicial parte de un balance de situación, estableciendo la capacidad institucional y la demanda de servicio, en relación con la necesidad de la reforma, sus alcances y limitaciones. Vinculado a los contenidos de este balance, se realiza un diagnóstico normativo e institucional que establece el estado de situación de sus distintos órganos, así como las percepciones políticas y de la sociedad civil. A partir de este análisis de situación, se propone la estrategia de la reforma judicial, determinando sus áreas de intervención como reformas horizontales y verticales, la conducción institucional y los mecanismos de implementación.

Como se identifica de manera clara en el Plan Justicia para Todos, el acceso a la justicia de los sectores vulnerables y excluidos de la sociedad nunca antes se constituyó en un objetivo central de las reformas judiciales. Situación mucho más crítica si se evidencia que el acceso general de la población a la justicia, especialmente el de los más pobres, está limitado por un amplio y complejo esquema de barreras, entre las que se puede mencionar las siguientes: (a) escasa cobertura territorial de los juzgados, (b) la concentración de las instancias judiciales en las capitales de departamento, (c) deficiente distribución territorial de los jueces, (d) insatisfacción con la calidad de los servicios, (e) judicialización de los conflictos, (f) el ritualismo excesivo, (g) costos legales, (h) intermediación extensa de los abogados y creación de redes de interés,

(i) uso dominante del castellano y discriminación a la población rural y migrante, (j) además de otras barreras estructurales que hacen a la geografía y economía del país.

La propuesta ponía de manifiesto que uno de los principales problemas que afecta a vastos sectores de la población boliviana es el hecho de permanecer excluidos de los servicios de justicia: “Las falencias en la distribución del servicio y las barreras estructurales a su acceso por todas las personas en el territorio de la República”. Y definía las prioridades, dónde concentrar los esfuerzos y recursos: “Se trata de cubrir una deuda de servicio a grandes sectores de la población que, en algunos casos, se encuentran excluidos del servicio judicial aún desde épocas prerrepúblicas”. Se sostenía con firmeza: “Es preciso lograr un sistema judicial que, en la diversidad cultural, étnica y lingüística, garantice los principios universales que procuren la equidad y paz social.”

Entre los años 2003-2005 se generaron diversas iniciativas orientadas a ampliar y diversificar la oferta judicial. La apuesta principal se concentró en el acceso a la justicia. Así, se dictó el Decreto Supremo n.º 28471 (29-noviembre-2005), que reglamenta el sistema conciliatorio en Bolivia, como medio alternativo de solución de conflictos.

Asimismo, sobre la base de la propuesta del plan Justicia para Todos, se dicta el Decreto Supremo n.º 28586, del 17 de enero de 2006, que crea el Programa Nacional de Acceso a la Justicia, como mecanismo para posibilitar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la población boliviana, a través de la promoción de la educación y cultura para la paz, el empoderamiento de los sectores más vulnerables de la sociedad; la aplicación de la Resolución Alternativa de Conflictos y la coordinación con la justicia formal.

Así, el Programa Nacional de Acceso a la Justicia reconocía los siguientes componentes:

1. Centros de Acceso a la Justicia¹¹.
2. Centros Integrados de Justicia.
3. Otros, que en el marco del Programa puedan diseñarse y ejecutar-

11 | El artículo 5º del D. S. n.º 28586 estableció el funcionamiento de Centros de Acceso a la Justicia como “espacios de encuentro entre la justicia y el ciudadano desde una óptica no formal. Para la instalación de un Centro de Acceso a la Justicia deberá existir un acuerdo previo entre el gobierno municipal respectivo y el Viceministerio de Justicia, mediante el cual se halle consensuada y garantizada la provisión de actividades de capacitación interna y vecinal, coordinación interinstitucional, sistema de voluntariado, espacio físico de funcionamiento, cobertura de gastos esenciales de funcionamiento e incorporación progresiva del Centro de Acceso a la Justicia en la estructura del Municipio”; sin embargo, este servicio no prosperó y posteriormente, en los hechos se sustituyó esta iniciativa por las denominadas “Casa de Justicia”, como oficinas desconcentradas del Ministerio de Justicia en capitales del interior del país.

se por el Viceministerio de Justicia, el poder judicial, los gobiernos municipales u otras instancias vinculadas a la temática.

Derivado de lo anterior, se implementan los Centros Integrados de Justicia; un espacio de esfuerzo conjunto entre el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el gobierno municipal, cuya finalidad principal es brindar un servicio integral de justicia que posibilite a la población una solución pronta y oportuna a sus conflictos. Se trata de puntos de encuentro orientados a posibilitar al ciudadano, en forma gratuita: (a) información legal básica, (b) orientación jurídica; (c) difusión sobre derechos; (d) educación en derechos; (e) resolución alternativa de conflictos; e incluía (f) la resolución judicial de conflictos a través de los jueces de los Centros Integrados de Justicia.

En el 2005, los Centros Integrados de Justicia –con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [*United States Agency for International Development*, USAID]– se iniciaron como experiencias piloto en seis distritos de la ciudad de El Alto. Luego, entre 2006 y 2008 se instalaron en Chimoré y en Yungas, en la Villa 1° de Mayo (ubicada a las afueras de la ciudad de Santa Cruz), y en la populosa zona de Max Paredes, en la ciudad de La Paz. En el 2010, con la cooperación de la Embajada Real de Dinamarca, el Ministerio de Justicia planificó expandir este modelo hacia veinte nuevos municipios del área rural. Al presente, se tiene información que el proyecto se halla en una etapa previa de construcción de infraestructura, pero no se conoce aún que hayan ingresado a la prestación de servicios al público.

Como otro elemento de este programa, se planteó la creación de un sistema de justicia de paz, que aunque llegó a tener reconocimiento normativo, no fue puesto en práctica. Así, mediante Ley n.º 3324, de 18 de enero de 2006, de reformas a la Ley de Organización Judicial, se incorpora, como integrantes del poder judicial, a los jueces de paz, para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad. Esta Ley otorgaba a los jueces de paz jurisdicción y competencia para promover la conciliación en los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que les sean presentados; y resolver en equidad el conflicto, cuando no se logre la conciliación, sin más limitaciones que las derivadas del orden público y las que emanen de la Constitución Política del Estado.

Como se puede ver, se hicieron esfuerzos dispersos y variados para mejorar la oferta de servicios públicos que facilite el acceso a la justicia. Por una parte, SLIM para atención de mujeres víctimas de la violencia, Defensorías para la atención legal a los niños y adolescentes, se instituyó el Servicio Nacional de Defensa Pública (SENADEP), para la defensa penal gratuita de sectores de bajos recursos económicos. Por otra parte,

se ensayó acercar la justicia hacia grupos marginados; se intentó –sin mucho éxito– vincular el órgano ejecutivo con los municipios, mediante los Centros de Acceso a la Justicia, y luego incluir al poder judicial, con la presencia de jueces en los Centros Integrados de Justicia, lo que significó, en su momento, algunos avances focalizados en aquellos lugares donde la cooperación internacional pudo financiar el esfuerzo. Esta variedad en la oferta de atención legal gratuita tuvo sus luces y sus sombras. Por una parte, se buscó brindar respuestas adecuadas a diferentes problemáticas, lo que generó una multiplicidad de servicios institucionales bastantes heterogéneos, especialmente en calidad de atención al ciudadano; por otro, no se pudo consolidar un modelo de atención integral, que articule todas esas modalidades. Finalmente, no hubo o al menos no se conocen, experiencias de evaluación de los resultados de todos estos servicios.

Con la meta de mejorar el servicio al ciudadano, se continuaron y reforzaron algunos avances organizacionales; como el funcionamiento del Instituto de la Judicatura, la adopción de unos reglamentos para la carrera judicial y el régimen disciplinario, convocatorias a concursos públicos, etc., que aunque tuvieron un nacimiento promisorio, duraron poco; los vientos de cambio congelaron el proceso. Aquí también hubo liderazgo para la reforma, el del Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé, primero como presidente de la Corte Suprema de Justicia y luego como presidente de la República.

El Plan Justicia para Todos constituyó uno de los principales esfuerzos orientados a plantear la reforma judicial como política pública para el acceso a la justicia. A pesar de que logró armonizar positivamente una visión común entre los tres poderes del Estado, no se pudo sostener en el largo plazo. Por una parte, su base de legitimación social fue débil: se planteó como parte de los esfuerzos públicos para mejorar la oferta estatal, siendo más bien débil su gestión como demanda social. Faltó una mayor concertación, acompañamiento y participación de la sociedad civil organizada. Por otra parte, elementos de corte presupuestario e institucional también afectaron. Esos fueron años de crisis económica y déficit público, y políticamente difíciles; la erosión del sistema institucional era creciente. La respuesta fue buena, quizás tardía. Claro, el contexto en el que se planteó esta reforma fue determinante, la democracia boliviana pasaba por un momento crítico de inestabilidad institucional y alta movilización social. Factores determinantes en el fracaso de esas medidas.

3.3 Estado plurinacional y justicia plural (2006-2014)

En las elecciones generales de diciembre de 2005 se produjo un cambio fundamental en la democracia boliviana. El ciudadano Evo Morales Ayma ganaba la elección presidencial con una mayoría absoluta, junto a su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS), apoyado por una verdadera coalición de movimientos sociales y organizaciones indígenas. Se gestó un nuevo cuadro político, que a pesar de contener los rasgos de una alta polarización, significó la construcción de una mayoría política que le daba una gran base social de respaldo y apoyo ciudadano a su programa de cambio político. Una de sus principales ofertas electorales fue la convocatoria a una asamblea constituyente, para proceder con una reforma total de la Constitución Política del Estado.

Al efecto, entre junio de 2006 y enero de 2009, el país vivió un dilatado proceso constituyente, que se concretó con la aprobación, mediante referéndum nacional, de una nueva Constitución Política del Estado, con un apoyo ciudadano expresado en las urnas superior al 60%, lo que le daba una gran legitimación social. Al mismo tiempo, el poder judicial vivía una de las etapas de mayor crisis institucional, afectado por presiones del órgano ejecutivo, que culminaron en renunciaciones de varios de sus principales magistrados; acefalías que dejaron paralizado por casi tres años al Tribunal Constitucional y generaron una mora procesal en el despacho de causas. Paradójicamente, se vivía un cuadro inverso al periodo anterior; había un proyecto de cambio judicial con apoyo social, pero los actores políticos y operadores del sector justicia estaban enfrentados y habían perdido la visión común que guiara la política pública de reforma y acceso a la justicia.

En este acápite describiremos las principales políticas orientadas a la reforma del sistema de administración de justicia desarrolladas en este último período.

Mediante Decreto Supremo n.º 29272 (12 de septiembre de 2007), el gobierno nacional aprobó el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, denominado “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, Lineamientos Estratégicos”. Uno de sus ejes fundamentales incluía un conjunto de iniciativas para la reforma de la justicia.

La propuesta del cambio se orientó a construir una justicia plural, participativa, transparente, esencialmente restaurativa, con equidad e igualdad. Se plantea descolonizar la esfera judicial construyendo, de manera participativa y comunitaria, un sistema de justicia plural e integral. El Plan promueve la participación, el control social y la inclusión

de los sectores poblacionales, históricamente marginados, en el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos fundamentales.

La propuesta está orientada a:

[...] transformar el Estado colonial, neoliberal y patriarcal en un Estado comunitario, donde las mujeres, grupos generacionales y las personas con capacidades diferentes ejerzan plenamente sus derechos en todas las dimensiones y ámbitos que hacen al desarrollo de sus existencias, desterrando toda forma de discriminación, marginación, exclusión y violencia.

Para ello, se plantean las siguientes líneas estratégicas de acción:

1. Nacionalizar la justicia descolonizando el derecho, que consiste en transformar el sistema judicial tomando en cuenta la realidad económica, social, política y cultural del país en base a principios y valores de igualdad, equidad, tolerancia, respeto a la diferencia, participación social y no discriminación.
2. Institucionalizar la plena vigencia de la justicia comunitaria, mediante la promoción del respeto, ejercicio y reconocimiento del sistema de derecho indígena existente en Bolivia, de tal forma que las decisiones emanadas de los pueblos indígenas originarios y comunidades sean valoradas y asumidas, principalmente por el poder judicial, con ese horizonte de construir una sociedad plurinacional comunitaria, buscando ante todo la reafirmación de la identidad cultural de los pueblos indígenas. Para ello, se propone la compatibilidad, complementariedad y coordinación entre el ejercicio de la justicia ordinaria y la justicia comunitaria.
3. Erradicar la corrupción institucionalizada, implementando medidas administrativas, judiciales y legislativas. Con ese fin se buscará implementar mecanismos de participación y control social, para transparentar la gestión pública y de los servidores públicos, constituyéndose en instrumentos por los cuales el pueblo organizado participa y controla las acciones de la administración estatal, sustentado en alianzas estratégicas con movimientos indígenas y sociales.
4. Reducir las brechas sociales, económicas, políticas y culturales por razón de género, generacional y personas con discapacidad. Consiste en la restitución de los derechos de la población más vulnerable en la perspectiva de establecer una cultura de igualdad y equidad respetando las diferencias; que destierre toda forma de discriminación, marginación, exclusión y violencia que afecta a las mujeres, jóvenes, adolescentes, adultos mayores, niñas, niños y personas con capacidades diferentes.

5. Promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, desde una visión multicultural, que priorice los derechos sociales, políticos, económicos y culturales, que adquieren una importancia de primer grado en las políticas públicas; reconceptualizando lo jurídico a partir de los derechos individuales y colectivos, acorde a la realidad actual del país, contraponiendo un sistema judicial que reconozca la justicia como un modo de convivencia inclusiva y solidaria, que promueva el bien común, el mayor beneficio público y su gran relevancia para la realización efectiva de los derechos, exigibles por sus titulares.

Es así que, de conformidad a lo establecido en aquel Plan Nacional de Desarrollo, se estableció la necesidad de promover el acceso a una justicia plural, participativa, transparente, esencialmente restaurativa con equidad e igualdad. El Plan Nacional de Derechos Humanos, 2009-2013, aprobado por Decreto Supremo n.º 29851 de 10 de diciembre de 2008, define el derecho de acceso a la justicia como uno de sus objetivos para:

Promover que la administración de justicia como servicio público judicial, esté sometida a procesos de planificación, gestión, evaluación y control social, bajo los principios de equidad e igualdad en defensa y protección de los derechos humanos de la población litigante, obedeciendo a un cambio de justicia integral con justicia plural, participativa, transparente, principalmente restaurativa, preventiva y descolonizadora.

Bajo este nuevo marco, el Ministerio de Justicia creó las Casas de Justicia, con el objeto de viabilizar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la sociedad boliviana, cuyas atribuciones, de acuerdo a la Resolución Ministerial n.º 79/06, de 27 de octubre de 2006, son las siguientes:

- (a) Orientación y/o asistencia legal gratuita, asistencia psicológica, médica y social, conciliación y patrocinio legal gratuito para casos administrativos y judiciales de filiación.
- (b) Resolución alternativa de conflictos en el marco de los derechos humanos y las garantías constitucionales de las personas.
- (c) Defensa y restitución de derechos, acompañando y representando. Exigencia de sanciones ante los tribunales y autoridades competentes.
- (d) Fortalecimiento de los conocimientos y la participación de las organizaciones de la sociedad civil, generando procesos planificados y sistemáticos encaminados a motivar a ciudadanos y ciudadanas, a adoptar nuevas actitudes o comportamientos en el ámbito de los derechos humanos y las garantías constitucionales.

- (e) Promoción y procesamiento de las iniciativas de la sociedad civil sobre las reformas a la normativa jurídica vigente.
- (f) Ejercer representaciones del Ministerio de Justicia en el ámbito departamental.

Al presente, las Casas de Justicia se han constituido en una suerte de brazo social del Ministerio de Justicia en las capitales de departamento, teniendo presencia solamente en la ciudad de La Paz y Cochabamba; constituyendo una iniciativa con escasa cobertura para la atención de poblaciones rurales.

Luego de un referéndum nacional, el 7 de febrero de 2009, se promulga la nueva CPE, que define a Bolivia como un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario; libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico (art. 1º). “Define que entre los fines y funciones del Estado, este debe garantizar [...] la protección e igualdad de las personas y pueblos, [...] así como fomentar el respeto mutuo y diálogo intercultural” (art. 9-2). El nuevo texto constitucional reconoce un amplio catálogo de derechos fundamentales (individuales, colectivos y de los pueblos indígenas) así como garantías jurisdiccionales, estableciendo la vigencia y preeminencia de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno. La vigencia plena, realización y respeto de estos derechos es el gran desafío del Estado boliviano.

La nueva CPE abre vías pertinentes al sistema de administración de justicia del Estado Plurinacional. El modelo de gestión judicial responde al principio del “pluralismo jurídico”, estableciendo que la función judicial es única y que se ejerce mediante la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental, la jurisdicción constitucional y la jurisdicción indígena originario campesina (art. 179). Se presenta un Consejo de la Magistratura que es parte del Órgano Judicial, encargado del régimen disciplinario, así como del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero; además de responsable de la formulación de políticas para su gestión (art. 193).

La nueva Constitución define que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano (art. 178). Entre las innovaciones más llamativas del nuevo texto constitucional se tiene la elección de las más altas autoridades del Órgano Judicial mediante voto popular y sufragio universal, y el reconocimiento constitucional de la justicia indígena originario campesina, que tiene igual jerarquía a la justicia ordinaria.

Dentro de este nuevo marco constitucional, la Asamblea Legislativa Plurinacional ha tenido la tarea de proceder al desarrollo legislativo de

la esfera judicial. En los últimos años se han aprobado diferentes leyes destinadas a reorganizar el sistema de justicia.

Primero, mediante la Ley n.º 004 de Lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, del 31 de marzo de 2010, se crean los Tribunales y Juzgados Anticorrupción, los cuales tendrán competencia para conocer y resolver procesos penales en materia de corrupción y delitos vinculados, todo inspirado en el respeto al pluralismo jurídico. Al presente, esta jurisdicción especial no se ha implementado.

Luego se aprobó la Ley n.º 007, de 18 de mayo de 2010, de modificaciones al sistema normativo penal, que introduce reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal, constituyendo una segunda contrarreforma, ya que entre otros cambios, se amplían los plazos legales de detención preventiva, lo que ha generado un colapso en el sistema carcelario por las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento.

Por la Ley n.º 025 del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010, se regula la estructura, organización y funcionamiento del “nuevo” Órgano Judicial. Lo propio mediante Ley n.º 027, de 6 de julio de 2012, por la que se establece la organización del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En fecha 29 de diciembre de 2010, se promulga la Ley n.º 073 de Deslinde Jurisdiccional, a objeto de regular los ámbitos de vigencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente; y determinar los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico.

A la par de definir la nueva organización de la esfera judicial, se diseñó un proceso de transición para pasar del poder judicial fundado en la Constitución reformada de 1994, hacia los nuevos órganos de la justicia establecidos en la nueva CPE de 2009. Al efecto, inicialmente se aprueba la Ley n.º 003 de Necesidad de Transición a los nuevos entes del Órgano Judicial y Ministerio Público, de 13 de febrero de 2010, a objeto de disponer el período de transición para la implementación de las nuevas leyes,

[...] a fin de garantizar el funcionamiento y la continuidad del servicio de administración de justicia, así como efectuar la convocatoria a elecciones de Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Constitucional Plurinacional y de los Miembros del Consejo de la Magistratura.

Derivado de ese alcance, se declaran transitorios todos los cargos judiciales, otorgando al presidente del Estado, facultades extraordinarias para que, por decreto supremo, designe autoridades interinas de dichos entes jurisdiccionales¹². A partir de aquello, algunos sectores políticos y de la opinión pública expresaron cuestionamientos a la independencia de aquellas autoridades así nominadas frente al órgano ejecutivo¹³. Particularmente ha llamado la atención de ciertos observadores externos, la actuación de algunos fiscales en casos de interés político, así como el procesamiento de múltiples autoridades públicas de anteriores gestiones gubernamentales¹⁴.

Destacar también que se aprueban las Leyes del Órgano Electoral y de su Régimen para los procedimientos electorales¹⁵, entre los que se reglamentan los procesos de elección por voto popular de los magistrados del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional; para luego proceder a la convocatoria a las elecciones del 16 de octubre de 2011, para la elección de las máximas autoridades nacionales de los nuevos entes del sistema de justicia. El proceso transitó un camino accidentado. Diversos sectores políticos de la oposición y de la sociedad objetaron la fase de preselección de candidatos, a cargo de la Asamblea Legislativa, que lejos de efectuar una calificación de méritos, resolvió en base a una votación política de mayoría. La insatisfacción se tradujo en una campaña por el voto nulo y en blanco, que se impuso en las urnas sobre los votos válidos a favor de los electos¹⁶.

Pasadas las elecciones judiciales, en fecha 23 de diciembre, se promulga la Ley n.º 212, de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, que dispone la conclusión de funciones y extinción institucional de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Agrario Nacional, Consejo de la Judicatura y Tribunal Constitucional al 31 de diciembre de 2011 y regula la transición, traspaso, transferencia y funcionamiento ordenado y transparente de la administración financiera, activos, pasivos, así como de las causas pendientes a los nuevos órganos.

12 | Presidencia del Estado Plurinacional, Decreto Supremo n.º 432, de 17 de febrero de 2010.

13 | Con esta ley, el ejecutivo designó por decreto supremo a 18 altas autoridades del Poder Judicial; en (Aitor Airtor Iraegui, *La democracia en Bolivia*, Ed. Plural, La Paz, diciembre de 2012, p.194).

14 | Comunidad Europea preocupada por juicio a expresidentes, *Semanario Pulso* n.º 544, 20 de marzo de 2010. La ONU preocupada por la proliferación de acusaciones de desacato en Bolivia, *La Razón*, La Paz, 10 de febrero de 2012.

15 | Ley n.º 018 del Órgano Electoral Plurinacional de 16 de junio de 2010 y Ley n.º 026 del Régimen Electoral de 30 de junio de 2010.

16 | Luis Pásara, *Elecciones judiciales en Bolivia: Una experiencia inédita*, La Paz: Fundación para el debido proceso/Fundación Construir, 2014.

El 2 de enero de 2012 juraban a sus cargos los nuevos magistrados y consejeros electos por voto popular. En sus tres años de funciones, pese a intentos encomiables por avanzar en la agenda de la justicia plural, ciertos hechos de corrupción, redes de extorsión, opacidad en nombramientos interinos inferiores y deficiencias administrativas, junto a una escasa capacidad de planificación y trabajo conjunto de los organismos de la justicia, dejan el sello de una amplia insatisfacción en la administración judicial.

Por ejemplo, dichos órganos del sistema judicial han aprobado sus planes estratégicos institucionales definiendo cada uno sus prioridades, pero no existe un plan maestro del sector justicia concertado entre ellos. Se intentó la creación de un consejo superior del sistema de justicia, que no ha podido generar un plan nacional de reforma judicial, lo que ha paralizado el compromiso de la cooperación internacional para acompañar este proceso. Al interior de los cuatro cuerpos colegiados, las pugnas de poder se han reflejado en la rotación de las respectivas presidencias, debilitando el liderazgo y continuidad institucional en los planes de reforma. Este período habría adolecido de un referente claro, un *champion* que fuera vocero de las reformas. El liderazgo político se difuminó, entre la rotación e intermitencia de una serie de ministras de Justicia que sucedieron al cargo, legisladores que no defendían las reformas y finalmente autoridades judiciales electas por el voto que no formaron el capital político suficiente para implementarlas y expandirlas.

En el 2012 el Ministerio de Justicia presentó el Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2015, que propone desarrollar seis pilares estratégicos de acción: 1) formación y capacitación de recursos humanos, 2) desarrollo normativo, 3) desconcentración judicial, 4) infraestructura tecnológica, 5) recursos económicos, y 6) fortalecimiento de la justicia indígena. Este Plan no fue concertado con los órganos operadores de la justicia, y resulta muy difícil comprender cómo esta cartera de Estado podría ser cabeza de sector, cuando al frente tiene un Órgano del Estado a cargo de la función judicial.

En diciembre de 2012 las máximas autoridades nacionales de la justicia convocaron a la Primera Cumbre Judicial Plurinacional, realizada en La Paz, y luego reiterada en julio de 2013, que contó con la participación de diversas organizaciones sociales, la que entre sus conclusiones demandó subir del 0,15% al 3% del Presupuesto General del Estado (PGE), lo que significa incrementar 19 veces los fondos que recibe; mediante la incorporación de recursos económicos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para una autonomía económica. Este proceso fue deslegitimado por el Ejecutivo, cuando la ministra de Justicia lo calificó como un “total fracaso” y que sus conclusiones constituían un

pliego petitorio al erario nacional¹⁷. Lo cierto es que el encuentro no terminó en un plan de implementación o una agenda común entre todos los órganos judiciales, ni recibió el apoyo político necesario para poder avanzar en sus metas trazadas.

En julio de 2014, el Ministerio Público presentó su Plan Estratégico Institucional 2014-2018, que traza diez objetivos estratégicos: 1) política criminal, 2) acceso a la justicia, 3) autonomía institucional, 4) cultura de Paz, 5) incremento de la cobertura, 6) protección y asistencia de víctimas y testigos, 7) capacidades de investigación penal, 8) tecnología y comunicaciones, 9) recursos humanos idóneos y ética, y 10) modernización de los sistemas de gestión. Este es un Plan comprensivo y ambicioso, pero que de manera clara orienta la gestión estratégica de la institución en el área de su competencia.

A nivel normativo, en este período se continuó con la obra legislativa. En marzo de 2013 se aprobó la Ley n.º 348 Integral para garantizar a las Mujeres una Vida libre de Violencia. Sin embargo, pese a los avances e instrumentos que crea la nueva Ley, las limitaciones y brechas en el sistema judicial subsisten, como la existencia de pocos juzgados especializados, además de la escasez de fiscales y médicos forenses, sobrecarga procesal, capacitación deficiente de los operadores, y bajas asignaciones presupuestarias para los servicios de atención y albergue de las mujeres víctimas (Roosta y otros, 2014).

En este tiempo también se aprobó el Código Procesal Constitucional, por Ley n.º 254 de 5 de julio de 2012, con la finalidad de regular los procesos ante la jurisdicción constitucional. En fecha 19 de diciembre de 2013, se promulga la Ley n.º 463 de creación del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, bajo tuición del Ministerio de Justicia, como institución descentralizada encargada del régimen de defensa penal pública de las personas denunciadas, imputadas o procesadas penalmente.

Se han aprobado importantes códigos en diversas materias, como el nuevo Código de Procedimiento Civil (Ley n.º 439 de 19 de noviembre de 2013), el Código de Familias (Ley n.º 603 de 19 de noviembre de 2014) y el Código Niña, Niño, Adolescente (Ley n.º 548 de 23 de julio de 2014). Los tres códigos establecen que se deberá elaborar y ejecutar el correspondiente Plan de implementación, incluyendo componentes de gestión, reglamentación, creación y redistribución de juzgados en las tres materias, infraestructura y tecnología, formación y reclutamiento de jueces, en fin, en sí mismo, un verdadero programa de reforma judicial, sin embargo, al presente su nivel de implementación es mínimo o ha sido diferido.

17 | La Razón, Cumbre sugiere aumentar 19 veces el presupuesto judicial, 25 de julio de 2013.

Dentro de la reforma de la justicia civil, se promulgó la Ley n.º 483 del Notariado, de 25 de enero de 2014, que organiza y regula el ejercicio de la función notarial, con la innovación de introducir la “vía notarial voluntaria”, que permitiría desjudicializar diversos procesos donde no haya contención. Así podrían resolverse, por acuerdo de partes ante esa vía, desde divorcios consentidos hasta trámites menores que usualmente requerían una orden judicial; lo que se espera contribuya a reducir la carga judicial.

Esta Ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, y ocasionó el juzgamiento y destitución, por parte de la Asamblea Legislativa, de tres magistrados que admitieron la causa y adoptaron la suspensión de la norma como medida cautelar; lo que claramente afectó las condiciones de independencia de dicho órgano constitucional.

El 30 de octubre de 2014, se promulgó la Ley n.º 586 de 30 de octubre de 2014 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal, con el fin de agilizar las causas penales y reducir la retardación de justicia. Esta norma establece un conjunto de modificaciones al proceso penal; como por ejemplo el archivo de causas inactivas por más de un año, la eliminación de los jueces ciudadanos en los tribunales de Sentencia, así como la reducción del plazo máximo de detención preventiva, de 36 meses a 24 meses si no se hubiera dictado sentencia, a la vez que se establecen delitos inexcarcelables –de manera indefinida– como corrupción, seguridad del Estado, femicidio, asesinato, violación a menores e infanticidio. Al momento de escribir la presente investigación, la medida está en progreso e inicialmente ha logrado algunos avances en el despacho de causas rezagadas de los juzgados cautelares. Queda la pregunta, ¿el gran problema de la justicia penal es solo de congestión de causas?

Finalmente, volviendo al campo de las políticas públicas, se ha aprobado la Ley 650 del 15 de enero de 2015, que adopta la “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025” como un nuevo plan nacional de desarrollo. Entre los trece pilares que plantea, se refiere a lo judicial en el 11º: “Soberanía de la Transparencia en la Gestión Pública, bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo”; a través de una de sus metas: “Bolivia cuenta con un sistema judicial transparente, sin burocracia, con ética y compromiso con la verdad, con idoneidad, respeto y cumplimiento pleno de las leyes que garantiza justicia en plenitud para todos y todas”. Con ese fin, las “Directrices de Planificación de Mediano y Largo Plazo hacia la Agenda Patriótica 2025”, tienen como uno de sus objetivos específicos: “2.3.5.: Constituir una sociedad intercultural segura, justa y armoniosa, con plena justicia plural, sin discriminación ni explotación”. Aunque al presente no se conocen sus contenidos, el nuevo plan parece otorgarle un rol menor a la reforma judicial entre los grandes objetivos estratégicos

del desarrollo nacional, ya que no le asigna un eje específico al tema, relegándolo al grupo de materias de tratamiento prescindible.

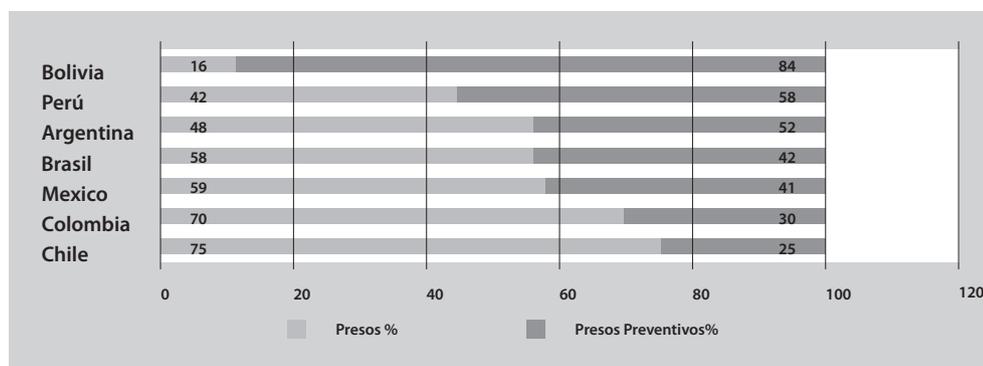
3.4 El caso de la justicia penal y el hacinamiento en las cárceles

La realidad judicial de Bolivia muestra múltiples facetas de crisis y debilitamiento institucional; constituyendo el campo penal uno de los más sensibles porque expresa el espacio de coerción del Estado sobre sus ciudadanos. Un índice de más del 70% de rezago en las causas muestra la grave situación de retardación de justicia (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, OACNUDH, 2013). Hechos de corrupción que obligaron al fiscal del Estado a intervenir la Fiscalía del departamento de La Paz. Redes de extorsión y un abultado número de denuncias a jueces en el sistema disciplinario, reflejan el estado de relajamiento y descontrol en el sistema.

El rostro más dramático de esta situación lo muestra el sistema penitenciario, quizás la consecuencia más grave de este proceso de descomposición. Bolivia actualmente cuenta con una población carcelaria de 14 415 privados de libertad (INE, 2013) de los cuales 11 996 (83%) se encuentran en detención preventiva. Esta situación se agrava en las ciudades del eje central del país, puesto que concentran más del 70% de la carga procesal a nivel nacional. Así, mientras que en departamentos con menor carga procesal, como Beni, la tasa de presos sin condena es del 66%, en la ciudad de Santa Cruz esta cifra es del 89%, y en la ciudad de La Paz un 87%, llegando a estimarse que prácticamente casi nueve de cada diez internos e internas en las ciudades de La Paz y Santa Cruz se encuentran en situación de prisión preventiva¹⁸. El año 2012 la Red Regional de Justicia Previa al Juicio publicó las tasas de prisión preventiva en la región y expuso la grave situación en Bolivia, que se encuentra en el primer lugar en cuanto al uso excesivo de esta medida coercitiva, según indica la gráfica 2.

18 | De acuerdo a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, a diciembre de 2013 el departamento de Beni tuvo una población carcelaria de 743 personas, de las cuales 491 (66%) se encontraron en situación de prisión preventiva, mientras que en Santa Cruz la población fue de 5.578 personas, de las cuales 4.969 (89%) estaba en situación de prisión preventiva. En la ciudad de La Paz, la población carcelaria es de 2.909 internos(as) de los(as) cuales 2.537 (87%) está en situación de prisión preventiva.

Gráfica 2
Índices de prisión preventiva en la región



Fuente: Red Regional de Justicia Previa al Juicio 2012.

A continuación, la tabla 2 refleja el incremento de la población carcelaria en el país los últimos diez años:

Tabla 2
Población carcelaria en Bolivia y niveles de hacinamiento

Año	Población carcelaria con sentencia	Población carcelaria con detención preventiva	Total población carcelaria	Porcentaje de hacinamiento ²⁰
2001	1 830	3 747	5 577	119%
2002	2 133	3 932	6 065	129%
2003	1 235	4 434	5 669	121%
2004	1 705	4 790	6 495	138%
2005	1 764	5 029	6 793	145%
2006	1 799	5 232	7 031	150%
2007	2 011	5 672	7 683	163%
2008	2 193	5 240	7 433	158%
2009	1 999	6 074	8 073	172%
2010	2 147	7 259	9 406	200%
2011	1 890	9 626	11 516	245%
2012	2 109	12 163	14 272	304%
2013	2 419	11 996	14 415	298%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional del Régimen Penitenciario.

Al incremento del porcentaje de hacinamiento en las cárceles de Bolivia, consignado en la tabla 2, se suman los efectos negativos de esta cifra, como la sobrepoblación carcelaria; los últimos diez años en Bolivia, el número de presos se ha duplicado, pero las capacidades instaladas en los penales se han mantenido, lo que genera condiciones de hacinamiento cercanos al 300%, el segundo más alto de América Latina.

Una reciente investigación desarrollada por la Pastoral Social Cáritas

19 | Los recintos carcelarios en Bolivia tienen capacidad para albergar a 4 700 internos (CIDH, 2007).

Bolivia (2013), expone que los casos más graves de hacinamiento se dan en las cárceles de Quillacollo (Cochabamba), construida para 30 personas y que actualmente alberga a 320; San Roque (Chuquisaca) con capacidad para 60 y actualmente con 402; Palmasola (Santa Cruz) que tiene 5 000 privados de libertad y cuya capacidad es de 600 personas; San Pedro (La Paz) con capacidad para 800 personas y actualmente con una población de 2 300 personas. Los casos de Riberalta, Guayaramerín, Trinidad y San Sebastián son igualmente críticos.

El Informe “La crisis del sistema penitenciario en Bolivia” del Defensor del Pueblo en 2103, establece una relación de los niveles de hacinamiento

Tabla 3
Hacinamiento carcelario en Bolivia: datos detallados por prisiones

Departamento	Recinto	Capacidad actual	Población actual	Ocupación de cárceles en %
La Paz	San Pedro	800	2 158	270%
	Chonchocoro	103	177	172%
	Qalauma	150	106	71%
	C.P.F. Miraflores	100	85	85%
	C.O.F. Obrajes	245	292	119%
Santa Cruz	Palmasola V.	600	4 732	789%
	Palmasola M.	200	429	215%
	Montero	30	262	873%
	Portachuelo	20	28	140%
	Puerto Suárez	30	84	280%
Cochabamba	S. Sebastián V.	602	659	109%
	S. Sebastián M.	128	223	174%
	San Antonio	343	411	120%
	El Abra	400	542	136%
	S. Pablo Quillacollo	30	309	1,030%
	S. Pedro Sacaba V. M.	103	188	183%
Beni	Mocoví – V.	120	428	357%
	Trinidad	20	32	160%
	Riberalta	40	156	390%
	Guayaramerín	20	146	730%
Pando	Villa Busch V. M.	80	296	370%
Tarija	Morros Blancos	160	420	263%
	Yacuiba	70	245	350%
Chuquisaca	San Roque	60	457	762%
Potosí	Cantumarca	150	331	221%
	San Miguel Uncía	140	79	56%
Oruro	San Pedro	140	596	426%
Total		4 884	13 871	284%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Defensor del Pueblo y el Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

to en cárceles del país, como se puede apreciar en la tabla 3.

Esto tiene diversas causas; unas externas, que hacen a los cambios

normativos en el sistema penal, y otras internas ligadas a la gestión judicial. En los últimos años se han generado diversas modificaciones al ordenamiento jurídico penal boliviano, algunas tendientes a la creación de nuevos tipos penales y al incremento de penas, otras a ampliar las facultades de los jueces y fiscales para solicitar y aplicar la detención preventiva, y finalmente una reforma específica amplía los plazos procesales fijados para la investigación preliminar, el estudio de las actuaciones policiales y cesación de la detención preventiva (Orias, 2013). Las modificaciones introducidas por estas reformas significan un retorno al sistema inquisitivo donde el juez tenía amplias facultades discrecionales, y también han generado hasta nuestros días un incremento en la población carcelaria que se encuentra en situación de detención preventiva en el país (Orias, 2012).

En el frente interno, los problemas de la justicia penal se relacionan con las deficiencias de la gestión institucional y el limitado control jurisdiccional, incluyendo los frecuentes cambios de fiscales y suspensiones de audiencias; escasa incidencia del procedimiento abreviado; uso abusivo del sistema de excusas, recusaciones y otros recursos dilatorios por las partes; y paralización de los procesos en los que no existe una parte interesada (generalmente la víctima) que impulse el proceso (OACNUDH, 2013). Por otra parte, esta lógica punitiva se impregnó en la práctica de fiscales y jueces. Durante los últimos años de la crisis judicial, se ha generado una disminución en el uso de medidas sustitutivas a la par de un incremento en el uso de la detención preventiva como expone la tabla 4.

Tabla 4
Relación: aplicación de la detención preventiva y salidas alternativas durante el período 2008 - 2010

Departamento	Población carcelaria con detención preventiva	Aplicación de medidas sustitutivas
2008	5 240	3 586
2009	6 074	3 603
2010	7 259	3 120

Fuente: Elaboración propia en función a datos proporcionados por el Servicio Plurinacional de Defensa Pública y Fundación CONSTRUIR en su investigación "Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva de 2012".

En relación a los criterios que, a grandes rasgos, concurren como generadores de la crisis en la administración de justicia penal, y consecuentemente a la aplicación de la prisión preventiva como respuesta a la demanda ciudadana de justicia, puede mencionarse a la acumulación de causas o sobrecarga procesal y a una insuficiencia de recursos humanos, técnicos y financieros. Empero, cada institución que forma parte de la administración de justicia penal y penitenciaria tiene una situación particular y diferenciada relacionada a estos criterios.

La sobrecarga procesal está vinculada directamente a la concentración de causas en un número reducido de funcionarios. Una investigación desarrollada por la Fundación CONSTRUIR (2012), expuso los niveles alarmantes de carga procesal en actores jurisdiccionales dentro de la etapa preparatoria a juicio oral, cifras que además evidenciaron la situación desigual entre la Defensa Pública y el Ministerio Público en cuanto a la asignación de causas. Además, mientras los fiscales son asistidos por un conjunto de actores en la investigación, los defensores públicos deben darse medios para reunir las pruebas de descargo, pero además tienen en contra diversos factores como la insuficiencia de medios económicos y tecnológicos para realizar su trabajo, y el acceso a información pronta respecto a su defendido. En relación a las capacidades instaladas en los juzgados penales cautelares, la tabla 5 expone la cantidad de jueces disponibles para atender las causas que ingresan en la etapa previa a juicio oral, escenario donde se define el uso de la prisión preventiva.

Tabla 5
Número de juzgados de Instrucción Penal Cautelar en Bolivia (2008-2013)

Ciudades	Número de juzgados gestión 2008	Número de juzgados gestión 2009	Número de juzgados gestión 2010	Número de juzgados gestión 2011	Número de juzgados gestión 2012	Número de juzgados gestión 2013
Sucre	3	3	3	3	3	3
La Paz	10	10	10	10	10	10
El Alto	5	5	5	5	5	5
Cochabamba	7	7	7	7	7	7
Oruro	3	3	3	3	3	3
Potosí	3	3	3	3	3	3
Tarija	3	3	3	3	3	3
Santa Cruz	14	14	14	14	14	14
Trinidad	2	2	2	2	2	2
Cobija	2	2	2	2	2	2
Total	52	52	52	52	52	52

Fuente: Fundación CONSTRUIR, en base a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura (período 2008-2013).

La tabla 6 expone el hecho de que en los últimos años la carga procesal que ingresa a juzgados se amplificó en un 42%, pese a que en 2013 el número de jueces de Instrucción Penal Cautelar incrementó en un 33%, lo que supone –en un sistema ya saturado por la sobrecarga procesal– que esta medida fue insuficiente para lograr cambios en la eficiencia del sistema.

Tabla 6
Carga procesal por juzgado de Instrucción Penal Cautelar (2011-2013)

Ciudades	2011 Número de causas ingresadas	2012 Número de causas ingresadas	2013 Número de causas ingresadas
Sucre	6 546	9 275	12 834
La Paz	24 610	30 229	38 106
El Alto	16 543	16 950	27 441
Cochabamba	25 625	29 980	30 932
Oruro	6 127	7 189	5 786
Potosí	3 847	2 766	5 300
Tarija	4 183	5 058	7 511
Santa Cruz	48 729	58 360	69 709
Trinidad	7 457	6 011	6 289
Cobija	2 976	3 438	4 609
Total	146 643	169 256	208 517

Fuente: Fundación CONSTRUIR, en base a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura.

En cuanto al Ministerio Público, cabe mencionar que un diagnóstico de 2012 respecto a las capacidades instaladas en las fiscalías distritales permitió desarrollar un plan estratégico de fortalecimiento institucional, que derivó en un incremento del 200% en su presupuesto de gestión, que permitió fortalecer las capacidades instaladas en términos de infraestructura, tecnología y recursos humanos ²⁰. Así, en 2013 hubo un aumento en el número de fiscales de materia del 17% a nivel nacional (tabla 7), pero además evidencia que a partir de 2010 se atiende la necesidad de incrementar el recurso humano disponible para cursar las causas penales que ingresan a juzgados.

Tabla 7
Número de fiscales de materia a nivel nacional (2008-2013)

Número de fiscales gestión 2008	Número de fiscales gestión 2009	Número de fiscales gestión 2010	Número de fiscales gestión 2011	Número de fiscales gestión 2012	Número de fiscales gestión 2013
414	414	414	424	424	498

Fuente: Fundación CONSTRUIR (2014).

Asimismo, la Fiscalía General del Estado Plurinacional ha buscado soluciones para la sobrecarga procesal generada por las reformas penales, particularmente el impacto de la Ley 007 en el incremento de causas, a partir de un sistema que pone en práctica la aplicación de criterios de oportunidad provistos por la ley y también la aplicación de procedimientos abreviados en los casos que proceda.

²⁰ | Fiscalía General del Estado Plurinacional, Plan Estratégico Institucional, disponible en: http://virtual.fiscalia.gob.bo/serfiscal/plan_estrategico_institucional.pdf

Pese a ello, la carga procesal asignada a cada fiscal ha continuado en ascenso, puesto que, de acuerdo a datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado Plurinacional en el Plan Estratégico Institucional, en 2013 la carga procesal nacional asignada a cada fiscal fue aproximadamente de 466 casos en total durante todo el procedimiento penal. En 2011 la carga procesal para fiscales de materia en la etapa preparatoria a juicio oral era de 179 casos, situación que permite aseverar también que pese a los esfuerzos desarrollados por mejorar las capacidades respecto de la carga procesal, esta ha sufrido un incremento notable para la gestión 2013 (Fundación Construir, 2014).

En relación a las capacidades instaladas en el Servicio Plurinacional de Defensa Pública, los datos existentes exponen que su situación es mucho más crítica que la del Ministerio Público y Órgano Judicial, puesto que el número de defensores es ampliamente más estrecho que el de fiscales y jueces y su carga procesal incluye tanto casos atendidos en sede policial, como aquellas causas penales que patrocinan en juzgados.

La tabla 8 evidencia que entre el 2008 y el 2012 no hubo variación en términos de capacidad humana para la atención de casos dentro del Servicio Plurinacional de Defensa Pública. El 2013 marcó un aumento de defensores en un 27%, sin embargo esta cifra apenas representa un incremento de dos defensores por departamento, exceptuando los departamentos de Pando y Cochabamba en los que no se asignaron nuevos ítems para defensores, situación que llama la atención porque el último es uno de los distritos con mayor carga procesal a nivel nacional. A partir de los datos expuestos, podríamos establecer que existe un defensor por cada seis fiscales; constituyendo el promedio más bajo de la región de cantidad de defensores públicos por cada 100 000 habitantes, como se constata en la tabla 9.

Tabla 8
Defensores públicos a nivel nacional (2008-2013)

Ciudades	Número de defensores gestión 2008	Número de defensores gestión 2009	Número de defensores gestión 2010	Número de defensores gestión 2011	Número de defensores gestión 2012	Número de defensores gestión 2013
Chuquisaca	4	4	4	4	4	7
La Paz	18	18	18	18	18	20
Cochabamba	16	16	16	16	16	16
Oruro	4	4	4	4	4	6
Potosí	4	4	4	4	4	7
Tarija	3	3	3	3	3	5
Santa Cruz	12	12	12	12	12	16
Beni	3	3	3	3	3	5
Pando	2	2	2	2	2	2
Total	66	66	66	66	66	84

Fuente: Fundación CONSTRUIR en relación a datos proporcionados por el Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

Tabla 9
Defensores públicos cada 100 000 habitantes en la región

País	Defensores públicos	Número de defensores por C/100.000 habitantes
Costa Rica	223	5,73
El Salvador	278	4,26
Guatemala	471	3,92
Honduras	233	3,30
Chile	192	2,10
Paraguay	96	1,70
Bolivia	66	0,80

Fuente: Fundación CONSTRUIR en relación a datos proporcionados por el Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

En relación a la carga procesal, de acuerdo a datos proporcionados por el Servicio Plurinacional de Defensa Pública, la carga por defensor a nivel nacional para el 2013 fue de 111 aproximadamente. Sin embargo, una mirada por departamento permite ver que, mientras en las grandes ciudades el cálculo final establece un promedio de 66 casos penales por defensor en La Paz, 100 casos en Santa Cruz y 77 casos en Cochabamba; en las ciudades fuera del eje con menor número de defensores, el promedio de casos es mayor, como en Tarija, donde la carga promedio es de 292 casos y en Pando cuya carga por defensor tiene un promedio de 208 casos atendidos.

Tabla 10
Relación carga procesal Ministerio Público y Defensa Pública año 2011

Entidad	Número de funcionarios	Número de causas	Número de causas por funcionario
Defensores públicos	66	17 509 ²²	265
Fiscales de materia	412	55 799	179

La insuficiente cobertura del sistema judicial penal es crítica. Únicamente el 23% de los municipios cuentan con un fiscal, solo hay 69 defensores públicos en todo el país y el Instituto de Investigaciones Forenses (IDIF) cuenta con 65 peritos y 54 forenses a nivel nacional.

En suma, el sistema de Justicia Penal muestra un cuadro de colapso, una creciente carga procesal que ha duplicado su responsabilidad; no ha tenido los recursos necesarios para el mejoramiento suficiente de sus capacidades instaladas para atenderla²².

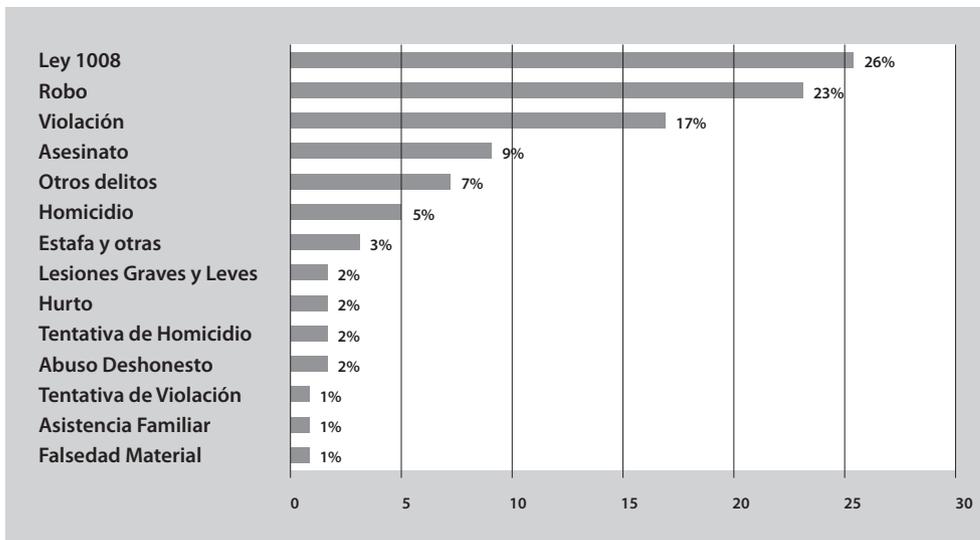
Otro de los factores de esta situación crítica, es que el Estado boliviano ha venido implementando algunas medidas de política criminal, orien-

21 | Incluye casos atendidos en sede policial.

22 | El presupuesto global de la justicia en 2013 representó solo un 0,53% del Presupuesto General del Estado.

tadas a responder al discurso de seguridad ciudadana con medidas de mano dura, de corte punitivo, como el incremento de penas, la creación de nuevos tipos delictivos y la restricción al uso de medidas cautelares sustitutivas al encarcelamiento. La aprobación del nuevo Código de Procedimiento Penal, el 25 de marzo de 1999, mediante la Ley 1970, implicó uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, transformando un sistema inquisitivo hacia uno de tipo acusatorio, garantista y oral. Dicha Ley, inicialmente estableció que la aplicación de la detención preventiva tendrá un carácter excepcional y solo debería cumplir fines procesales para asegurar la averiguación de la verdad; evitar la fuga del imputado y la obstrucción de la investigación. El procedimiento penal reformado también amplió la gama de medidas cautelares aplicables al imputado, dando mayores posibilidades para que el imputado se defienda en libertad, a través de la inclusión de medidas sustitutivas, como el arresto domiciliario, la obligación de presentación periódica, la prohibición de salir del país, la fianza juratoria, personal y real, etc. Esta fue sin duda la mayor reforma democrática de la justicia, ya que se fundó en la vigencia de las garantías constitucionales del ciudadano; presunción de inocencia, debido proceso y derecho a la defensa.

Gráfica 3
Población carcelaria por delitos predominantes



Fuente: Dirección Nacional de Régimen Penitenciario (octubre de 2014).

En el país se abre un debate público que dura hasta el presente, cuestionando el espíritu garantista del procedimiento penal reformado y el alcance de las medidas cautelares. Se asienta, en la percepción del público, la idea de que la reforma procesal penal era demasiado complaciente con los imputados y que había que endurecer la norma. Mediante Ley n.º 007 de Modificaciones al Sistema Penal de mayo de 2010, se aprue-

ban algunas restricciones adicionales al régimen de medidas cautelares, retornando a criterios subjetivos y discrecionales sobre la peligrosidad social del imputado, lo que ha contribuido al incremento de las tasas de encarcelamiento.

Pese a que la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, aprobada en febrero de 2009, en su artículo 23 constitucionaliza el garantismo al definir que la detención solo persigue “asegurar el descubrimiento de la verdad histórica”, es decir fines procesales, en los últimos años se han aprobado al menos quince nuevas leyes regresivas y punitivas. Leyes que han ido creando situaciones –casi casuísticas– de excepción a la regla. Así, bajo la ideología de leyes duras y penas altas, se ha desdibujado el espíritu democrático que inspiró a la Reforma Procesal Penal boliviana, con graves consecuencias para los derechos ciudadanos y con muy poca efectividad. Si el país quiere atacar el problema del hacinamiento en las cárceles, debe trabajar en sus causas y no solo en atenuar sus consecuencias.

Esta realidad ha merecido diversas evaluaciones, externas e independientes, que explican y resumen la situación de la justicia. Entre las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al tercer Informe Periódico presentado por Bolivia en 2013, concluyó que:

[...] observa con preocupación que persisten los informes según los cuales las injerencias políticas y la corrupción en el sistema judicial son generalizadas. Se inquieta también el Comité por las grandes demoras en la administración de justicia y la insuficiente cobertura geográfica del sistema judicial, así como el reducido número de defensores públicos.

La Oficina del Alto Comisionado de NN. UU. para los DD. HH., en su informe anual del 2013 sobre la situación de los DD. HH. en Bolivia ha señalado:

...no se ha podido revertir la profunda crisis en la administración de justicia, caracterizada por problemas estructurales tales como la corrupción, los retrasos, la insuficiente cobertura de servicios judiciales en el país y el acceso limitado a la justicia por parte de los sectores más vulnerables. Estos problemas, entre otros, generan un preocupante rezago judicial y, en última instancia, impunidad.

En su informe anual del 2014, la Oficina del Alto Comisionado de NN. UU. para los DD. HH. en Bolivia, resume la situación:

Los principales problemas estructurales de la justicia mencionados en los últimos informes del Alto Comisionado continúan y se han agravado: escasa cobertura, altos índices de rezago judicial, impunidad, poca confianza de la ciudadanía en las instituciones judiciales, falta de acceso a la justicia, escasa independencia judicial y una clara incapacidad para

garantizar el debido proceso. El presupuesto de las instituciones del sector justicia es insuficiente. Además, el sector es susceptible de corrupción y de influencias políticas. A comienzos del año, la crisis se profundizó como resultado de los cambios en las presidencias de las principales instituciones judiciales, lo que provocó descontento público y declaraciones de altas autoridades de los Órganos Ejecutivo y Legislativo sobre el desempeño de las autoridades judiciales elegidas en 2011. Se dio inicio a una discusión en medios sobre el recorte de sus mandatos. La reforma de la justicia, iniciada hace casi cinco años, no ha arrojado hasta la fecha los resultados esperados para revertir los profundos y persistentes problemas estructurales que afectan a la administración de justicia.

Recientemente, la misma Oficina ²³, en ocasión de la presentación del informe sobre Bolivia al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, observó que las “deficiencias estructurales en la administración de Justicia de Bolivia siguen siendo un desafío mayor en el país” y al mismo tiempo pidió “concluir y profundizar la reforma en el sistema judicial para garantizar su independencia”, resaltando que “La reforma del sistema judicial, iniciada hace al menos cinco años, no ha eliminado problemas crónicos como el excesivo y prolongado uso de la detención preventiva y la impunidad”, afirmando que “Bolivia debe concluir y profundizar la reforma del sistema judicial para garantizar su efectiva independencia”, siendo necesario un plan de reforma de la Justicia “que promueva efectivamente la independencia judicial”. Es frente a la magnitud de este cuadro histórico, de avances y retrocesos, que el proceso de reforma judicial debe asumir múltiples desafíos.

4. Contexto político institucional

Con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009, se inició un proceso de transición constitucional orientado a implementar y poner en marcha los nuevos Órganos del Estado Plurinacional. En relación a las reformas del sistema de administración de justicia, como se ha visto en el anterior apartado, se procedió primero con una fase de desarrollo legislativo: se aprobó la Ley del Órgano Judicial, Ley del Tribunal Constitucional y Ley de Deslinde Jurisdiccional. Luego se ingresó a una segunda fase, de conformación o integración de los nuevos órganos de justicia, mediante la elección por voto directo de sus máximas autoridades. Ahora se hace necesario seguir adelantando la transición constitucional, mediante el desarrollo de la nueva agenda de justicia para la construcción de una política pública de acceso a una justicia plural, intercultural, transparente e independiente.

23 | Los Tiempos, ONU ve fallas en la justicia y pide independencia, Cochabamba, 26 de marzo de 2015.

El contexto político en el que se sitúa la reforma está marcado por cuatro factores, que deben orientar el proceso de cambio judicial.

Democracia y Estado de derecho. El proceso de reforma del sistema de justicia, debe ser un proceso de reforma democrática. No solo en sus formas y procedimientos, sino también en sus contenidos; por lo que debe constituir un proceso participativo, basado en el diálogo público y la deliberación entre todos los actores, entre el Estado y la sociedad civil.

El sistema de administración de justicia materializa la función arbitral del Estado en la solución de conflictos que se dan entre los miembros de la sociedad, y entre estos y los poderes públicos. Específicamente, la CPE define que la carrera judicial constituye garantía de la independencia judicial. Por ello, es fundamental garantizar el acceso igualitario a una justicia independiente, transparente y predecible, puntal para fortalecer el Estado Social de Derecho y el orden democrático sobre la base del imperio de la constitución, que obliga a todos por igual, a gobernantes y gobernados.

Derechos humanos. El proceso de reforma del sistema de justicia, debe ser un proceso orientado a crear condiciones que garanticen la tutela efectiva de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales, frente a eventuales abusos o vulneraciones provenientes de autoridades públicas, judiciales o administrativas, así como de los particulares. En esta materia, la nueva CPE deja claro que el bloque de constitucionalidad está integrado por los tratados y convenios internacionales de DD. HH., que tienen prevalencia en el orden interno.

Plurinacionalidad e interculturalidad. El proceso de reforma del sistema de justicia hace parte del proceso integrador de construcción del Estado Plurinacional. En ese sentido debe construir las condiciones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, así como la interculturalidad y plurilingüismo de los órganos de administración de justicia.

Inclusión y equidad. El proceso de reforma del sistema de justicia debe también enfocar sus esfuerzos en contribuir a la cohesión e inclusión social, eliminando situaciones de discriminación y desigualdad de oportunidades, creando condiciones de equidad para los grupos sociales más desfavorecidos y con menores recursos para la defensa de sus derechos, como las mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores y personas con alguna discapacidad, además de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Condiciones políticas para la reforma judicial

Como se ha dicho al principio de este documento, el presidente Morales, en ocasión de su tercera posesión presidencial ha convocado a un

proceso de reforma profunda del sistema de administración de justicia, luego de declarar como fracaso las elecciones judiciales ensayadas en el país haciendo eco a la creciente demanda social.

Es necesario construir las condiciones políticas que aseguren que la reforma del sistema de justicia sea un proceso genuino de reforma democrática. No solo en sus formas y procedimientos, sino también en sus contenidos; por lo que debe abrir un proceso ampliamente participativo, basado en la concertación política, el diálogo público y la deliberación entre todos los actores, entre el Estado y la sociedad civil. Para asegurar la sostenibilidad y credibilidad de las reformas, sus principales lineamientos deben reflejar un gran acuerdo nacional entre los principales actores políticos; caso contrario el proceso de cambio judicial repetirá los vicios del cálculo político de corto plazo.

Específicamente, la CPE define que la carrera judicial constituye garantía de la independencia judicial, como elemento del principio de separación de poderes, mandato que deberá guiar este proceso.

Así, el principal desafío político tiene que ver con cómo garantizar el acceso igualitario a la justicia para la tutela de los derechos humanos, articulando justicia ordinaria, justicia indígena y sistemas alternativos de solución de conflictos.

La reforma judicial debe ser un proceso planificado, a partir de un diagnóstico empírico, basado en evidencia, del que se pueda construir una propuesta técnica, financiera y políticamente viable, con claridad en los objetivos, con una estrategia de implementación, con metas medibles, que puedan ser monitoreadas y evaluadas periódicamente.

Finalmente, está la voluntad política y la cuestión de quién lidera la reforma. A nivel institucional el contexto actual también presenta diversos desafíos. Por una parte, por primera vez desde la recuperación de la democracia, Bolivia tiene un gobierno electo por el 64% de votos, lo que ha permitido obtener más de dos tercios en la Asamblea Legislativa, alterando el equilibrio; los pesos y contrapesos constitucionales. Hoy, se cuenta con un Órgano Ejecutivo dominante, lo que ha creado oportunidades para una mayor centralización del poder y la posibilidad de influir en la composición de los otros órganos del Estado, afectando el principio de independencia y separación de poderes para un debate pluralista.

Por otra parte, el denominado proceso de cambio tiene una amplia legitimación social, expresada en las altas votaciones obtenidas por el partido de gobierno y en el referéndum constitucional; pero este apoyo social no logró transmitirse hacia los candidatos seleccionados para las elecciones judiciales de octubre de 2011. Asimismo, en la región los

poderes judiciales no siempre han sido propensos a autorreformarse, y suelen encapsularse en sí mismos; pero no puede haber reforma judicial sin jueces, ya que ellos serán los encargados de su implementación práctica. En los resultados finales, los magistrados electos obtuvieron menor votación que los votos nulos, a la vez que no hubo un alto índice de abstencionismo. Es decir, los ciudadanos bolivianos participaron, concurren a las urnas y votaron para que se construya una nueva institucionalidad en la esfera judicial.

Esto plantea el doble reto de cómo construir la credibilidad pública de los órganos judiciales y darle eficiencia institucional en su funcionamiento, a un sistema judicial recibido en situación muy precaria, colapsado históricamente por la retardación de justicia y estigmatizado por la corrupción.

Ha llegado el momento de que la sociedad civil organizada; universidades, colegios profesionales, entidades civiles, contribuyan al desarrollo de la nueva agenda de justicia para la construcción de una política pública de acceso a una justicia plural, intercultural, transparente e independiente.

5. Reforma constitucional de la justicia

La nueva CPE define al pluralismo jurídico como uno de los ejes del sistema de administración de justicia del Estado Plurinacional, que comprende dos elementos centrales concatenados: (a) garantías constitucionales y (b) organización del sistema de justicia.

Con las primeras se protegen y hacen valer los derechos humanos del ciudadano frente a la potestad pública de administrar justicia, y con la segunda se le da estructura y organización a esta potestad jurisdiccional del Estado. En un Estado de Derecho, la una no se entiende sin la otra. La organización judicial está hecha para realizar los derechos de las personas, por ello la justicia constituye un servicio público. Es desde este enfoque, centrado en derechos, que se debe orientar todo proceso de reforma democrática de la justicia.

El nuevo texto constitucional, en su Título IV, establece un marco de garantías jurisdiccionales y acciones de defensa de los derechos de las personas, individuales y colectivas. Se establece un verdadero derecho de acceso a la justicia y protección legal efectiva, que se expresa en su art. 115: “Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”, así como es deber del Estado “garantizar el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones”.

En ese espíritu se establece, además, el derecho a la reparación de las víctimas (art. 113), la presunción de inocencia (art. 116), el debido proceso (art. 117), el derecho a la defensa (art. 11) y el derecho a ser juzgado por una “autoridad jurisdiccional competente, independiente e imparcial” (art. 120), así como el derecho a la asistencia legal gratuita (art. 121).

La organización constitucional del sistema de impartición de justicia se sustenta en los principios de independencia, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana y respeto a los derechos (art. 178).

Se adopta un sistema de justicia plural, formulada en una sola justicia con diversas expresiones. La CPE establece que la función judicial es única, con diversas jurisdicciones; la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y la jurisdicción indígena, originaria y campesina, que en igual jerarquía entre ellas, están todas bajo el control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional Plurinacional (art. 179).

La jurisdicción ordinaria se funda en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de las partes (art. 180). Esta se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de Sentencia y los jueces. Es competencia de la jurisdicción ordinaria impartir justicia en materia penal, civil, comercial, familiar, niñez y adolescencia, tributaria, administrativa, trabajo y seguridad social y anticorrupción. Las y los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia se eligen mediante sufragio universal, previa preselección de los postulantes a cargo de la Asamblea Legislativa. El resto de los jueces se desempeñarán de acuerdo a un régimen de carrera judicial.

El Consejo de la Magistratura es la instancia responsable del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria y agroambiental, así como del control y fiscalización de los recursos, además de la formulación de políticas para su gestión. Esta instancia se rige por el principio de participación ciudadana, (art. 193). Entre sus atribuciones tiene la de “designar, mediante concurso de méritos y exámenes de competencia a los jueces de partido y de instrucción”, así como preseleccionar a las candidatas y candidatos para la conformación de los Tribunales departamentales de Justicia; además de evaluar el desempeño de los administradores de justicia, elaborar auditorías jurídicas, así como realizar estudios y estadísticas (art. 195).

La jurisdicción agroambiental es ejercida por el Tribunal y jueces agroambientales, con competencia para resolver cuestiones en materia agraria, forestal, ambiental, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de la biodiversidad (art. 189).

La jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios. Se establece expresamente que esta jurisdicción “respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y las garantías constitucionales” (art. 190).

También se señala que “El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina”. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria, agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas” (art. 192 - III).

El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales (art. 196). Lo innovador en la nueva CPE es que este Tribunal debe ser integrado por magistrados elegidos mediante sufragio universal, con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena de justicia. Tiene como competencia resolver asuntos de puro derecho sobre la constitucionalidad de las normas legales, así como conflictos de competencias entre los poderes públicos, las autonomías, y las jurisdicciones establecidas.

Se establece que el Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública; funciones que cumplirá de acuerdo con los principios de legalidad, oportunidad, objetividad, responsabilidad, autonomía, unidad y jerarquía (art. 225), bajo la conducción de un Fiscal General del Estado, designado por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa, previa convocatoria pública y calificación de capacidad profesional y méritos, a través de concurso público (art. 227).

Finalmente, mencionar que la nueva CPE incluye un capítulo sobre “Participación y Control Social”, que establece que la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado (art. 241), por lo que comprende a las entidades del sistema de administración de justicia.

Este régimen establece que las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social, y se define que la participación social deberá darse en la formulación de las políticas, en la transparen-

cia de la información pública, y en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan (art. 242).

Van seis años de vigencia de la nueva constitución, un plazo breve como para una evaluación de sus resultados. Lo cierto es que el sistema de elección judicial por voto no ha satisfecho las expectativas, y el propio Presidente ha convocado públicamente a una cumbre nacional para analizar su reforma y, eventualmente, un referéndum para aprobar su modificación.

6. La reforma legislativa de la justicia

La propia CPE fija algunos elementos para la transición constitucional del sistema de justicia. En efecto, la disposición transitoria segunda señala que la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará la Ley del Órgano Judicial, la Ley de Tribunal Constitucional, entre otras. Procederemos a estudiar algunos aspectos de estas normas legales, en relación a la política pública de acceso a la justicia.

Ley n.º 025 del Órgano Judicial

En cumplimiento de ese mandato se aprobó a Ley n.º 025 del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010, que regula la estructura, organización y funcionamiento del “nuevo” Órgano Judicial. Uno de los principios que establece la Ley, es el de accesibilidad, entendido como “La obligación de la función judicial de facilitar que toda persona, pueblo o nación indígena originaria campesina, ciudadano o comunidad intercultural y afroboliviana, acuda al Órgano Judicial, para que se imparta justicia” (art. 30-9).

Se afirma, respecto del principio de gratuidad, lo siguiente:

[...] el acceso a la administración de justicia es gratuito, sin costo alguno para el pueblo boliviano; siendo esta la condición para hacer realidad el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. La situación económica de las partes, no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra, ni propiciar la discriminación (art. 3-8).

En aplicación de este principio se establece la supresión de timbres, valores y aranceles judiciales que gravan a los litigantes²⁴.

Por otra parte, se establece la conciliación como “medio de solución inmediata de conflictos y de acceso directo a la justicia, como primera actuación procesal”. Se determina que “los jueces están obligados a promover la conciliación de oficio o a petición de parte, en todos los casos permitidos por ley” (arts. 65 al 67). La ley otorga competencia a los jueces en materia civil y comercial “para aprobar el acta de conciliación,

24 | La Ley 212 establece que: 1) A partir del 3 de enero de 2012, se suprime y elimina todo pago por concepto de timbres, en todo tipo y clase de proceso y 2) A partir del 3 de enero de 2013, se suprime y elimina todo pago por concepto de formularios de notificación y papeletas de apelación, en todo tipo y clase de proceso.

en las demandas orales o escritas en pretensiones personales, reales y mixtas sobre bienes inmuebles, muebles, dinero y valores”, lo que constituye un enorme retroceso con relación a la Ley 1770 de Conciliación y Arbitraje, que le daba valor de cosa juzgada al acta de conciliación suscrita por las partes, sin necesidad de este trámite de homologación judicial posterior para que tenga eficacia jurídica. Además, esto que se presentó como un avance, mediante la Ley n.º 212, de fecha 23 de diciembre de 2011, denominada Ley de Transición Judicial, se pospone y establece que:

El requerimiento, convocatoria y designación, de las conciliadoras y los conciliadores, se harán de forma posterior a la entrada en vigencia de los nuevos códigos procesales.

Por lo que esta iniciativa ha sido diferida al menos hasta agosto de 2015.

Igualmente, no ha sido del todo asertivo atribuir a los jueces civiles competencia para “conocer y decidir de los procesos de rectificación o cambio de nombre, ordenando la inscripción en el registro civil, así como en la oficina de identificación respectiva”; ya que se podrían haber delegado a la vía administrativa. Un diagnóstico del propio Poder Judicial sobre la justicia civil, realizado el 2005 refleja que el 66% de la carga procesal, en materia civil, constituyen demandas contra el registro civil, en la vía voluntaria, precisamente con solicitudes de tipo documental, que podrían ser atendidas por el mismo Servicio del Registro Civil, evitando esa congestión procesal.

Una de las mayores innovaciones, en relación a la organización judicial es la creación de los juzgados públicos en materia de violencia intrafamiliar o doméstica y pública, con atribuciones para aplicar medidas de protección que permitan a las víctimas de violencia, su acceso a centros de acogida, separación temporal de los cónyuges y/o convivientes y prevención de nuevas agresiones, cuando se trate de hechos flagrantes de violencia o cuando sea evidente la repetición del hecho (art. 72). Lo mismo se les asigna a los juzgados en materia de niñez y adolescencia: competencia para disponer la utilización de instrumentos que eviten la revictimización de niñas, niños y adolescentes en el proceso de investigación del proceso penal y civil (art. 71).

En su artículo 82 establece juzgados en materia de contravenciones, con competencia para conocer y resolver de los asuntos establecidos por ley, en materia de policía, de seguridad y de tránsito. Esta figura que ya constaba en anteriores leyes de organización judicial, pero que nunca se implementó, puede ser una interesante opción para la atención de los denominados delitos de bagatela o escasa relevancia social,

ya que la ausencia de una vía judicial para su tratamiento ha generado insatisfacción ciudadana.

Otro mecanismo de relacionamiento con la ciudadanía es la implementación de una plataforma de atención al público en cada sede de Corte, con el número necesario de ventanillas, las que tendrán como funciones: 1) Operar y prestar información extraída del sistema informático judicial; 2) Operar y prestar los servicios de internet e intranet a fin de informar al mundo litigante sobre el estado de sus causas; y 3) Otras que le señale la Sala Plena del Tribunal Departamental de Justicia y el Consejo de la Magistratura (art. 111).

Se dispone que toda persona demandada tiene derecho a ser asistido por defensoras o defensores de oficio de turno, cuando carezca de uno propio, para que presten asistencia jurídica al imputado, procesado o demandado (art. 113), repitiendo el modelo vigente, que presenta diversos problemas debido al escaso control de su trabajo, discrecionalidad y dispersión de esfuerzos, frente al Servicio de Defensa Pública.

Entre otros servicios de apoyo judicial, establece que los administradores de justicia contarán con el apoyo técnico de un equipo profesional interdisciplinario y especializado en distintas ciencias y materias. Lo que significa una oportunidad para llevar a la esfera judicial otros saberes, como los de antropólogos, sociólogos y politólogos, que pueden tener un rol clave en temas de interculturalidad. Junto a ello, se dispone que en cada sede judicial deba haber un Registro Público de peritos, intérpretes y traductores que acrediten su idoneidad de acuerdo al reglamento.

En aplicación de los principios de publicidad y transparencia, se establece que la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia y fallos de los Tribunales Departamentales de Justicia, según corresponda, serán publicados física y electrónicamente, a través de la Gaceta Judicial, dependiente del Consejo de la Magistratura. También se dispone que el Tribunal Supremo de Justicia y los Tribunales Departamentales cuenten con una Unidad de Comunicación Social, Relaciones Públicas y Protocolo.

En relación a servicios de información, se prevé que los tribunales y juzgados podrán utilizar medios informáticos, electrónicos, magnéticos, archivos de imagen, programas, bancos de datos y otras aplicaciones de medios que posibiliten la tecnología para garantizar la autenticidad, integridad y seguridad de la documentación y las actuaciones procesales. Estos servicios serán implementados por el Consejo de la Magistratura, en mérito a los requerimientos jurisdiccionales y de la administración de justicia, previo informe aprobatorio sobre su vulnerabilidad, presentado por una empresa especializada, conforme al reglamento (art. 121).

En cuanto a la rendición pública de cuentas, el Tribunal Supremo de Justicia y los Tribunales Departamentales de Justicia, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero de cada año, en acto público y solemne informarán sobre la gestión judicial cumplida, destacando los aspectos más relevantes del ejercicio de la función judicial.

En materia agroambiental, además de las competencias propias del régimen de tierras, se atribuyen a esta área el conocimiento de acciones para precautelar y prevenir la contaminación de aguas, del aire, del suelo o daños causados al medio ambiente, la biodiversidad, la salud pública o al patrimonio cultural respecto de cualquier actividad productiva, extractiva, o cualquier otra de origen humano, así como para establecer responsabilidad ambiental y para la reparación, rehabilitación, o restauración por el daño surgido o causado, sin perjuicio de las competencias administrativas establecidas en las normas especiales que rigen cada materia.

Se establece el funcionamiento de juzgados itinerantes, que ejercerán sus labores en una o más sedes temporales y dispone que se deba aprobar una ley Especial de la Jurisdicción Agroambiental.

En cuanto a las otras jurisdicciones especializadas, serán creadas y reguladas mediante ley especial sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, según el procedimiento establecido en la Constitución, aún pendiente en materia administrativa, coactiva y fiscal. Así, la actual Ley del Órgano Judicial no establece juzgados en esta materia, produciéndose un vacío jurisdiccional.

El Consejo de la Magistratura se dividirá en dos salas: (a) La Sala Disciplinaria, que tendrá competencia para resolver todos los trámites relacionados con temas disciplinarios; (b) Los temas de control y fiscalización y todos los demás, serán conocidos y resueltos por la Sala de Control y Fiscalización.

Se le otorga al Consejo de la Magistratura el desarrollo de las políticas de gestión del Órgano Judicial, como la formulación de políticas de gestión judicial y gestión administrativa; realizar estudios técnicos y estadísticos relacionados a las actividades del Órgano Judicial; crear, trasladar y suprimir los Juzgados Públicos, de Instrucción y Tribunales de Sentencia en cada uno de los departamentos o Distritos Judiciales, de acuerdo a las necesidades del servicio; así como desarrollar políticas de información sobre la actividad de la administración de justicia e implementar políticas de participación ciudadana y de control social, con la incorporación de ciudadanas y ciudadanos de la sociedad civil organizada. También se le encarga disponer de un sistema de información actualizada y accesible al público, acerca de las actividades tanto del

Consejo como de los tribunales, a los fines de elaborar las estadísticas de su funcionamiento y contribuir a la evaluación de su rendimiento; pudiendo al efecto suscribir convenios interinstitucionales en materias que tengan relación con la administración de justicia, con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.

El artículo 63 de la Ley señala que “Las juezas y los jueces, en el ejercicio de sus funciones, estarán sujetos a la carrera judicial. La evaluación de su desempeño formará parte del sistema de la carrera judicial”. El Consejo de la Magistratura tiene competencia para preseleccionar, a través de concurso de méritos y examen de competencia, a las candidatas y candidatos para la conformación de los Tribunales Departamentales de Justicia y presentar listas ante el Tribunal Supremo de Justicia, para su correspondiente designación; así como designar, mediante concurso de méritos y exámenes de competencia, y evaluar el desempeño de los jueces y las juezas titulares y suplentes de los Tribunales de Sentencia, de Partido que son los jueces públicos, en todas las materias, y de Instrucción en materia penal.

En cuanto al régimen de carrera judicial, se establece un procedimiento de selección y designación de juezas y jueces. El Consejo de la Magistratura emitirá en los medios escritos de circulación nacional y/o departamental, según corresponda, convocatoria pública abierta. La calificación de antecedentes y méritos, así como el examen de competencia, que constituyen requisitos imprescindibles para la selección de postulantes, se realizarán de manera pública con participación ciudadana. Se dispone que las organizaciones sociales, entidades de la sociedad civil legalmente constituidas y la ciudadanía en general, podrán participar en las distintas fases del proceso de selección y designación de juezas o jueces y servidoras o servidores de apoyo judicial; y en las audiencias públicas habilitadas para la selección de las y los postulantes a juezas, jueces y servidoras o servidores de apoyo judicial, tendrán derecho a participar sin restricción alguna las organizaciones de la sociedad civil, a objeto de realizar acciones de observación y control social, con el alcance establecido en el numeral 9 del artículo 242 de la CPE (art. 214).

La carrera judicial garantiza la continuidad y permanencia de juezas y jueces en el desempeño de la función judicial, en tanto demuestre idoneidad profesional y ética, además de ser evaluado positivamente. El Consejo de la Magistratura aprobará el reglamento que regule el sistema de ingreso a la carrera judicial, estabilidad, evaluación, promoción, traslados y permutas, suspensión y destitución de juezas y jueces, y las y los vocales (art. 215). Otra innovación institucional es la adopción del sistema escabinado o mixto en la integración de los Tribunales Disciplinarios, que estarán compuestos por la jueza o el juez Disciplinario y

dos (2) jueces ciudadanos elegidos del Padrón Electoral, conforme a las reglas señaladas en el procedimiento penal (art. 192).

Se crea el Defensor del Litigante, dependiente del Órgano Ejecutivo como una unidad especializada que tendrá atribuciones para hacer seguimiento y velar por el buen desarrollo de los procesos disciplinarios y penales contra autoridades judiciales. Si bien esto podría prevenir retrasos en la justicia y reducir la endémica corrupción en el sistema de justicia, la ubicación de este nuevo puesto dentro de la rama ejecutiva podría afectar a la independencia judicial (OACNUDH, 2011).

En reemplazo del Instituto de la Judicatura, se crea la Escuela de Jueces del Estado, como una entidad descentralizada del Órgano Judicial, que tiene “por objeto la formación y capacitación técnica de las y los servidores judiciales, con la finalidad de prestar un eficaz y eficiente servicio en la administración de justicia”.

Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional

Mediante Ley n.º 027, de 6 de julio de 2012, se establece la organización del Tribunal Constitucional Plurinacional. La justicia constitucional es ejercida por el Tribunal Constitucional Plurinacional y tiene la finalidad de velar por la supremacía de la Constitución Política del Estado, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales. Asimismo, los juzgados y tribunales de la jurisdicción ordinaria conocerán las acciones de Libertad, Amparo Constitucional, Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), resuelve los conflictos constitucionales tanto de competencias entre los órganos públicos del Estado, de las entidades territoriales autónomas y jurisdiccionales, así como también da respuesta a las consultas y recursos realizados por las autoridades y por quienes estén legitimados para hacerlo.

Considerando que el actual texto constitucional define como tarea fundamental del TCP, velar y precautelar el respeto y vigencia de los derechos humanos y garantías constitucionales, se hace necesario promover un proceso de amplia difusión y socialización hacia los poderes públicos y quienes ejercen funciones jurisdiccionales sobre los instrumentos internacionales de los derechos humanos, que actualmente forman parte del bloque de constitucionalidad y son de aplicación preferente frente a la normativa interna, es decir tienen efecto vinculante y primacía.

Desde que inició sus funciones, la justicia constitucional ha desarrollado una importante jurisprudencia que ha guiado al resto de la magistratura en relación a la protección de los derechos y garantías

constitucionales; ello define el carácter forzoso de efectuar una organización y difusión de aquella jurisprudencia, con relación a precedentes aplicables en materia de procedimientos jurisdiccionales.

Esto cobra particular relevancia en relación a la jurisprudencia que emita sobre pluralismo jurídico y justicia indígena; que marcará la pauta en el desarrollo de un sistema de justicia plural e intercultural. Su impulso obliga a reforzar las capacidades del TCP, en relación a contar con un equipo técnico de peritos culturales.

Es urgente desarrollar una tarea amplia de pedagogía y difusión del texto constitucional, de sus virtudes y de los principios democráticos que enarbola, los derechos fundamentales consagrados y la concordancia de estos con la normativa internacional sobre derechos humanos. Bajo esa perspectiva, el TCP no puede limitarse a desarrollar una labor meramente jurisdiccional y administrativa; debe promover la difusión de los derechos previstos en el texto constitucional, las características de las acciones previstas desde el art. 125 hasta el 136, relacionadas a la Acción de Libertad, Amparo, Protección de Privacidad, de Inconstitucionalidad, Cumplimiento y Popular; así como promover campañas informativas, referidas al valor democrático de la Constitución y el respeto a los DD. HH.

Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional

En fecha 29 de diciembre de 2010 se promulga la Ley n.º 073 de Deslinde Jurisdiccional, a objeto de regular los ámbitos de aplicación, entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente; y determinar los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico.

Se establecen como principios que rigen la justicia plural: (a) respeto a la unidad e integridad del Estado Plurinacional, (b) relación espiritual entre las naciones y pueblos indígena originario campesinos y la Madre Tierra, (c) diversidad cultural, (d) interpretación intercultural, (e) pluralismo jurídico con igualdad jerárquica, (f) complementariedad, (g) independencia, además de otros dos principios sobre equidad, que transcribimos textualmente:

- Equidad e igualdad de género. Todas las jurisdicciones reconocidas constitucionalmente, respetan, promueven, protegen y garantizan la igualdad entre hombres y mujeres, en el acceso a la justicia, el acceso a cargos o funciones, en la toma de decisiones, en el desarrollo del procedimiento de juzgamiento y la aplicación de sanciones.
- Igualdad de oportunidades. Todas las jurisdicciones garantizan que las niñas, niños y adolescentes, jóvenes, adultos-mayores y

personas en situación de discapacidad, tengan las mismas posibilidades de acceder al ejercicio de sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos.

Se deja establecido que esta jurisdicción respeta y ampara el ejercicio de los derechos humanos y garantías constitucionales, así como se prohíbe y sanciona toda forma de violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres. De igual forma, se proscribe la pena de muerte y el linchamiento.

En cuanto al alcance de la competencia material, el artículo 10, si bien deja claro que las demás jurisdicciones no son competentes sobre los asuntos que juzga la jurisdicción indígena; en materia penal presenta una larga lista de delitos que no pueden ser conocidos por aquella. Entre estos tenemos, exclusiones respecto a situaciones en las que el orden público se encuentra afectado y crímenes de lesa humanidad, a los cuales se añaden delitos contra el derecho internacional, delito de terrorismo, trata o tráfico de personas. Se precisa, además, que la jurisdicción indígena no tiene competencia sobre ningún delito cuya víctima sea el Estado. Además de estos delitos, la Ley de Deslinde excluye de la jurisdicción indígena los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes y los delitos de violación, asesinato u homicidio.

De igual forma, tampoco se permite que los indígenas tengan jurisdicción sobre temas de Derecho Público como “Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario”, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas.

Aquí queda una zona gris que genera confusión y eventuales conflictos de competencia, ya que por una parte, según el art. 10 de la Ley: “La jurisdicción indígena originaria campesina conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación”.

Por otra, se excluye un conjunto amplio de materias. Quizás varias de ellas, por su complejidad y régimen de regulación nacional no han sido ancestralmente conocidas por el sistema de justicia indígena, pero otras que tienen que ver con la vida en comunidad y que hacen a la relación entre miembros de la misma, como material penal, civil o agraria, son parte de la competencia que históricamente han ejercido sus autoridades naturales. De hecho, significa un retroceso con relación a lo

que establece el Código Procesal Penal vigente que, en su artículo 28, prevé la extinción de la acción penal para un delito que ya haya sido sancionado por la justicia indígena, para evitar el doble juzgamiento.

La Ley también establece que la jurisdicción indígena originaria campesina, la ordinaria, la agroambiental y las demás jurisdicciones reconocidas, en el marco del pluralismo jurídico, concertarán medios y esfuerzos para lograr la convivencia social armónica, el respeto a los derechos individuales y colectivos y la garantía efectiva del acceso a la justicia de manera individual, colectiva o comunitaria (art. 13), que para ello se concertarán mecanismos de coordinación y cooperación entre las autoridades de las diferentes jurisdicciones. Los mecanismos buscan, entre otros, garantizar información transparente y espacios de diálogo sobre la aplicación de derechos humanos y la resolución de conflictos (CAJ, 2011a).

7. La reforma organizacional de la justicia

El proceso de implementación de la nueva justicia plural se encuentra aún en una fase de transición constitucional. Para el cambio del “poder judicial” hacia el nuevo “Órgano Judicial”, existe aún una fase intermedia de traspaso y adecuación institucional, que tiene que ver con un conjunto de diversos aspectos administrativos y jurisdiccionales. Así, entre las disposiciones transitorias de la Constitución, se establece que “en el plazo de un año después que entre en vigencia la Ley del Órgano Judicial, y de acuerdo con esta, se procederá a la revisión del escalafón judicial”. Por lo que una de las tareas inmediatas tiene que ver con la reglamentación de este proceso de revisión de la carrera judicial.

La Ley del Órgano Judicial deja marcado algunos hitos próximos en esta ruta. Se define que los vocales, jueces, funcionarios judiciales y administrativos, así como las y los notarios, actualmente en ejercicio, deberán continuar en sus funciones hasta la designación de las y los nuevos servidores judiciales. Podrán participar en los próximos procesos de selección y designación que lleven adelante. Lo mismo se establece en relación al régimen de carrera en el TCP:

Todas las servidoras y servidores del Tribunal Constitucional deberán continuar en sus funciones hasta la designación de las servidoras y servidores del Tribunal Constitucional Plurinacional. Podrán participar en los procesos de selección y designación que lleve adelante el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el marco de sus atribuciones.

El Tribunal Constitucional Plurinacional deberá dictar los reglamentos necesarios para su organización y funcionamiento, y específicamente se dispone que, en el término de noventa días de la toma de posesión de los nuevos magistrados se emitirá el Reglamento de Funciones y Requisitos

de Designación, para convocar de forma pública nacional a concurso de méritos y examen de competencia para seleccionar y designar en pleno, a la secretaria o secretario general, directora o director administrativo, cuerpo de asesores y demás servidoras o servidores necesarios.

Se establece un proceso de transición de dos años para que los distintos códigos que rigen la administración de justicia sean modificados y adecuados a esta Ley. La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional también señala, como una de sus prioridades, que “en un plazo no mayor de dos años de publicada la presente Ley, se promulgará el Código de Procedimientos Constitucionales”. Por otra parte, “los juzgados y salas en materia administrativa, coactiva, tributaria y fiscal, continuarán ejerciendo sus competencias hasta que sean reguladas por ley como jurisdicción especializada”. De igual forma, los juzgados contravencionales entrarán en vigencia a partir de la aprobación de una ley especial.

También se dejó sentado que el Instituto de la Judicatura funcionará de manera transitoria en base a la normativa actual hasta la posesión de las nuevas autoridades del Consejo de la Magistratura, quienes implementarán la Escuela de Jueces; que en la actualidad ya se encuentra en funcionamiento.

Todas las causas pendientes de resolución que se encuentren en la Corte Suprema de Justicia y Tribunal Agrario de la Nación, al momento de la toma de posesión de las nuevas autoridades, serán resueltas por las magistradas y magistrados suplentes, hasta su liquidación y sin perjuicio de que ellos asuman la suplencia cuando sean requeridos. A efectos de esta labor, los suplentes ejercerán la titularidad como titulares liquidadores.

Mediante Ley n.º 212, de fecha 23 de diciembre de 2011 se promulga la denominada Ley de Transición Judicial, con el objeto de regular la transición, traspaso, transferencia y funcionamiento ordenado y transparente de la administración financiera, activos, pasivos, y causas de la Corte Suprema de Justicia al Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agrario Nacional al Tribunal Agroambiental, del Consejo de la Judicatura al Consejo de la Magistratura y del Tribunal Constitucional al Tribunal Constitucional Plurinacional respectivamente. El artículo 4º-II de la Ley establece que La Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Agrario Nacional, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional entregarán el inventario de las causas pendientes de resolución al 31 de diciembre de 2011, clasificadas cronológicamente. También se establece que las Direcciones y Unidades, que actualmente tienen a su cargo el manejo administrativo y financiero, bajo tuición del Consejo de la Judicatura, pasarán de manera transitoria, hasta que se apruebe la nueva estructura

de la Dirección Administrativa Financiera, a depender de la Dirección Administrativa y Financiera del Órgano Judicial, bajo tutela del Tribunal Supremo de Justicia.

En relación a las acefalías de vocales, jueces y servidores de apoyo judicial del Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura, Tribunales Departamentales de Justicia; la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia y del Consejo de la Magistratura, según corresponda y excepcionalmente, tendrán la facultad de designar a dichas autoridades y personal de forma provisional, de las nóminas aprobadas por el pleno del Consejo de la Judicatura; lo que ha abierto las puertas a un amplio margen de discrecionalidad en la designación de funcionarios provisionales.

Uno de los temas más complejos de la transición tiene que ver con el despacho de las causas pendientes de resolución a cargo de los anteriores entes del poder judicial. Al 2012, e inicio de la transición al nuevo sistema judicial, el Tribunal Supremo de Justicia tenía que resolver cerca de nueve mil procesos, el Tribunal Constitucional 2 200 acciones de tutela y 800 demandas de inconstitucionalidad, y el Tribunal Agroambiental tenía cerca de otras 800 causas acumuladas ²⁵. Al respecto, la Ley de Transición Judicial (Artículo 8) establece que: los magistrados electos como suplentes conformarán Salas Liquidadoras, hasta su liquidación final en el plazo de treinta y seis meses, pudiendo la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, de manera excepcional, ampliar este plazo hasta un máximo de doce meses adicionales. Debiendo al efecto, otorgarles a las Salas Liquidadoras, los recursos técnicos y humanos para las labores de liquidación de causas. Las causas nuevas, aquellas ingresadas al Tribunal Supremo de Justicia a partir del 3 de enero de 2012, serán conocidas y resueltas por las magistradas y los magistrados titulares. Lo mismo se establece para el Tribunal Agroambiental.

En cuanto el Tribunal Constitucional Plurinacional, la Sala Plena constituirá una Sala Liquidadora Transitoria, conformada por cinco magistrados suplentes, quienes serán responsables de la liquidación de hasta la última acción tutelar ingresada al 31 de diciembre de 2011, en el marco de la Ley n.º 1836, cuyo plazo no deberá exceder de veinticuatro meses. Las causas ingresadas a los Tribunales de Garantías hasta el 31 de diciembre de 2011 en sus respectivos asientos judiciales serán revisadas y resueltas por la Sala Liquidadora del Tribunal Constitucional Plurinacional.

La nueva Dirección Administrativa del Órgano Judicial, que sustituye las funciones gerenciales del anterior Consejo de la Judicatura, elaborará el Reglamento Interno del Personal del Tribunal Constitucional Plu-

25 | Los Tiempos, Nuevo Órgano Judicial resolverá en tres años miles de causas pendientes, Cochabamba, 4 de enero de 2012.

rinacional, así como todos los reglamentos necesarios para su correcto funcionamiento, que serán aprobados por el pleno del Tribunal Constitucional Plurinacional. Mientras se elaboran los reglamentos señalados para el funcionamiento del Tribunal Constitucional Plurinacional, se mantendrán vigentes los reglamentos internos del anterior Tribunal Constitucional.

Por otra parte, el Tribunal Supremo de Justicia deberá implementar y regular progresivamente, la Plataforma de Atención al Público, el Buzón Judicial y otros servicios. En tanto estos servicios sean regulados e institucionalizados continuarán en funcionamiento con su personal, bajo la reglamentación establecida con anterioridad.

En suma, la organización de la justicia en la actualidad se encuentra en un proceso de metamorfosis institucional. El antiguo poder judicial se ha extinguido pero no acaba de morir, a la vez que los nuevos órganos de la justicia han nacido, pero no tienen una vida plena aún. Por un lado debió procesar causas pendientes y rezagadas, como una pesada herencia de retardación de justicia, y por otro un amplio abanico de nuevos desafíos institucionales por asumir. Se aprobaron las leyes de creación de los nuevos entes judiciales, pero no se prepararon a las organizaciones para asumir sus nuevos retos.

En los últimos años, la reforma organizacional de las instituciones judiciales fue discreta y tuvo un escaso avance de implementación. Por una parte, externamente, el Ejecutivo bloqueó presupuestariamente varias de sus iniciativas y no se le aseguraron los recursos necesarios, pero también internamente muchos de sus avances, como las convocatorias a la institucionalización de cargos, fueron atacados con amparos constitucionales que estancaron los procesos, y los concursos para el ingreso a la carrera judicial tuvieron tropiezos y fueron fallidos.

8. Acceso a la justicia y reforma judicial

8.1 El acceso a la justicia como derecho

Si bien el derecho de acceso a la justicia no está explicitado textualmente en nuestra Constitución Política vigente, este se desprende –además de los pactos internacionales suscritos por Bolivia– de la aplicación del art. 115, que manda:

Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. Y fija, como responsabilidad del Estado, garantizar el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

El acceso a la justicia es un derecho que permite hacer efectivos otros derechos que han sido vulnerados o que deben ser reconocidos a quienes acuden ante el sistema de justicia para solucionar sus conflictos jurídicos. Asimismo, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía del derecho de igualdad en la medida que supone que los Estados deben asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades, y hagan efectivo su derecho sin sufrir discriminación alguna. Así, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía fundamental de igualdad ante la ley para la tutela de sus derechos, con reconocimiento nacional e internacional en el ámbito regional y universal (Bigien y Kohen, 2006).

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en el art. 14.1 consagra el derecho de acceso a la justicia, al establecer que:

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 o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Similar redacción se encuentra en el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que determina 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.

El derecho de acceso a la justicia, también está inmerso en el art. 25 de la Convención, que establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. La norma dispone:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha catalogado al derecho de acceso a la justicia como un derecho fundamental, al señalar que “el acceso a la jurisdicción de parte de la víctima de un delito, en los sistemas que lo autorizan deviene en un derecho fundamental del ciudadano y cobra particular importancia en tanto impulsor y dinamizador del proceso criminal”, también ha destacado que “el derecho a un proceso judicial independiente e imparcial implica no solo el derecho a tener ciertas garantías observadas en un procedimiento ya instituido; también incluye el derecho a tener acceso a los tribunales, que puede ser decisivo para determinar los derechos de un individuo” (Marabotto, 2003), y que “los tribunales, como mecanismo principal para interpretar y aplicar la ley, desempeñan una función fundamental para asegurar la efectividad de todos los derechos y libertades protegidos. Las deficiencias del sistema judicial y de la administración de justicia reducen la posibilidad del individuo de tener acceso a la justicia en todas las esferas de la vida” (CIDH, 2007b).

8.2 El acceso a la justicia como política pública

El acceso a la justicia en Bolivia está estrechamente vinculado a la institucionalización del sistema judicial. Es decir, así como el acceso a la justicia para las personas es un derecho, al Estado le recae la obligación de prestar un servicio público, y como tal debe estar sometido a los procesos de formulación, planificación, gestión, evaluación e incluso control social que corresponde a todas las políticas públicas.

Desde ese enfoque, planteamos que la política pública de acceso a la justicia debe ser comprendida como una política de Estado para el desarrollo humano, y no solamente como una política orientada al desarrollo institucional y la gobernabilidad del país, para brindar seguridad jurídica a las inversiones y los negocios.

El desarrollo humano se refiere a un enfoque que se centra más en la persona humana que en el crecimiento económico. Enfatiza el desarrollo del potencial humano a través de estrategias que permiten a las personas y comunidades desarrollar sus capacidades, superar las

condiciones de su exclusión, e integrarse plenamente en sus respectivas sociedades. Es reconocido que no puede darse solamente por la vía del desarrollo de las capacidades humanas individuales, sino que requiere cambios substantivos en el contexto social e institucional en el cual se verifica.

Desde 1990, los Informes sobre Desarrollo Humano –que anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emite– han analizado los desafíos que plantean la pobreza, las cuestiones de género, la democracia, los derechos humanos, las desigualdades, la diversidad cultural, la globalización, la tecnología, la escasez de agua y el cambio climático. Durante los últimos años, los Informes sobre Desarrollo Humano han señalado con insistencia que estas cuestiones son tanto políticas como económicas y que se trata tanto de la protección de los derechos humanos, como del fortalecimiento de las instituciones de la democracia. El principal objetivo del desarrollo humano es permitir que las personas puedan elegir la clase de vida que desean llevar y brindarles las herramientas y las oportunidades necesarias para tomar esas decisiones.

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, los jefes de Estado de los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a intensificar sus esfuerzos para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad y fomentar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental. La Declaración del Milenio compromete a los países a llevar a cabo más acciones para combatir la desigualdad de ingresos, el aumento del hambre, la desigualdad entre los géneros, el deterioro del medio ambiente y la falta de educación, de servicios sanitarios y de agua limpia. También incluyen acciones para reducir la deuda y aumentar la ayuda, el comercio y la transferencia de tecnología a los países pobres. En ese sentido, por ejemplo, el Informe 2003 analiza las dificultades que interfieren en el desarrollo humano sostenible e identifica, de forma particular, la necesidad de contar con instituciones sólidas y un gobierno eficaz para garantizar el Estado de Derecho y controlar la corrupción.

Al presente, las Naciones Unidas se encuentra en un proceso de consulta y construcción de una nueva serie de objetivos para el desarrollo sostenible, una especie de “nuevos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”, que guiarán las políticas de desarrollo 2015–2030, y es destacable señalar que en la síntesis de este proceso, documento denominado “El camino hacia la dignidad para 2030” presentado por el Secretario General de la ONU, en diciembre de 2014 se incluye como un nuevo objetivo:

Justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas; se define que el acceso a los sistemas de justicia imparciales es elemen-

to integral del desarrollo sostenible, y que se debe fortalecer el estado de derecho en los planos nacional e internacional a fin de garantizar la justicia para todos; lo que abre nuevas oportunidades para el sector.

8.3 Inclusión social y acceso a la justicia

La reducción de la pobreza constituye el objetivo prioritario de los Objetivos del Milenio; para ello, los procesos de reforma del Estado deben garantizar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables de la sociedad. Al efecto, se debe promover y establecer sistemas jurídicos e institucionales en los que los sectores de menores recursos y más vulnerables vean representados sus intereses y sus derechos protegidos.

Si se pretende encarar cabalmente el objetivo de la erradicación de la pobreza, hay que enfrentar a todos los factores que la generan o perpetúan, entre los que desempeña un papel fundamental la falta de acceso a la justicia. El hecho de que la gran mayoría de las personas que padece una situación de pobreza, viva al margen del funcionamiento de las instituciones y de las regulaciones estatales es un indicador evidente de la conexión existente entre pobreza y acceso a la justicia.

Tal como se pone de relieve en el “Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres” (PNUD, 2008) las fuentes de exclusión legal son numerosas y, a menudo, específicas para cada país. No obstante, existen cuatro características comunes que se destacan. En primer lugar, no es posible alcanzar el empoderamiento legal cuando los pobres se ven privados de contar con un sistema de justicia eficiente. En segundo término, la mayoría de los pobres del mundo están desprovistos de derechos de propiedad efectivos, por tanto el poder económico intrínseco de su propiedad permanece desaprovechado. En tercer lugar, las personas pobres, particularmente las mujeres y los niños, trabajan en condiciones de riesgo porque sus empleadores muchas veces funcionan fuera del sistema jurídico formal. Por último, las oportunidades económicas no están al alcance de los pobres debido a que sus propiedades y actividades comerciales no están formalmente reconocidas. No tienen acceso al crédito o la inversión, ni a los mercados mundiales y locales.

Hay una causalidad recíproca entre la persistencia y acentuación de la pobreza, la violación de los derechos humanos y la falta de acceso igualitario a la justicia. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos amplía esta noción, relacionando la pobreza con la falta de equidad. En su concepto, significa también mayor vulnerabilidad al delito y la violencia, acceso inadecuado o carencia de acceso a la justicia y los tribunales, así como la exclusión del proceso político y de la vida de la comunidad (OACNUDH, 2004).

La escasez de recursos económicos y la desprotección de los derechos son dos carencias que se potencian mutuamente, ya que la pobreza es una barrera para el acceso a la justicia y la falta de esta perpetúa la pobreza de quienes ven sus derechos desprotegidos. Por consiguiente, participar de la justicia constituye un instrumento para superar la exclusión y la pobreza de los más necesitados, asegurando el desarrollo humano de los integrantes de una sociedad. Una política de acceso a la justicia implica entonces crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, nacional o local, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta, con imparcialidad e integridad, a las demandas de las personas, en especial de las de aquellas más pobres y desfavorecidas.

En ese sentido, el Informe de Desarrollo Humano 2002 ha señalado una ruta:

A fin de mejorar el acceso a la justicia y reforzar la protección de los derechos humanos, es necesario responder a las peticiones de los países que buscan ayuda para simplificar y agilizar los sistemas legales; hacer más profesionales y accesibles a los tribunales, la policía y los registros públicos; mejorar la ayuda legal a los pobres; promover técnicas alternativas de solución de controversias; apoyar la integración de las obligaciones jurídicas internacionales a efectos de su incorporación al derecho nacional, e integrar los derechos humanos en la programación del desarrollo.

El concepto de acceso a la justicia es mucho más amplio que solamente poder recurrir como usuario a los tribunales. Implica, por una parte, la obligación del Estado de proteger y garantizar el ejercicio de derechos de las personas en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna y, por la otra, la administración de justicia pronta y cumplida. Se trata de que los titulares de esos derechos obtengan una resolución justa a sus pretensiones, en un plazo razonable y conforme a la ley. En su sentido más profundo, el acceso a la justicia implica también que la legislación sustantiva aplicable tenga en cuenta las necesidades de todos, y no solo los intereses de grupos privilegiados o, dicho de otra forma, que responda a la situación y problemas reales de una sociedad concreta, asumida en su diversidad, y no a una parcela de ella o a contextos foráneos en que se hayan gestado cuerpos normativos que pretenden ser extrapolados.

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. Sin embargo, respecto a los ser-

vicios de administración de justicia, cuando se es pobre o se pertenece a una minoría desprotegida, las expectativas de solución de conflictos se ven muchas veces postergadas, debido a la marginación, estigmatización y la desigualdad que suele regir las partes en conflicto. Entonces, si el desarrollo humano busca una efectiva redistribución de los recursos, capaz de disminuir la brecha de la desigualdad que sigue caracterizando a la sociedad boliviana, esa verificación de la justicia es uno de los instrumentos necesarios para garantizar y fortalecer la protección jurídica de los grupos vulnerables y la tutela de sus derechos.

Urge revertir el hecho de que los sectores sociales más pobres y vulnerables enfrentan obstáculos estructurales para acceder, en condiciones razonables de igualdad, al sistema de justicia. Cabe hacer notar que una buena parte de la población en situación de pobreza se encuentra en un estado mayor de vulneración y exclusión que otros; como las mujeres, los jóvenes y los indígenas. Por esta razón se deben focalizar esfuerzos y recursos para fortalecer las políticas dirigidas a mejorar la situación que con respecto a la justicia tienen las personas pertenecientes a dichos grupos.

Numerosas cuestiones vinculadas con el efectivo acceso a la justicia, como la disponibilidad de la defensa pública gratuita para las personas sin recursos para asumir los costos del proceso, resultan asuntos de inestimable valor instrumental para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, es común que la desigual situación económica o social de los litigantes se refleje en una desigual posibilidad de defensa en juicio. Un primer aspecto en relación con los alcances del derecho a acceder a la justicia está dado por los obstáculos económicos o financieros en el ingreso a los tribunales, y por el alcance de la obligación positiva del Estado de remover esos obstáculos, para garantizar un efectivo y básico derecho a ser oído por un tribunal.

Las políticas que apuntan a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos actúan como mecanismos para compensar situaciones de desigualdad material, que afectan la defensa eficaz de los propios intereses. Por tal motivo, las políticas judiciales se relacionan con las políticas sociales. Se trata, entonces, de un tema en el que vale la pena precisar el alcance de los deberes estatales, y los principios que deben caracterizar la organización y prestación de este tipo de servicios, como herramienta indispensable para asegurar el ejercicio de los derechos humanos por los sectores excluidos o en situaciones de pobreza (CIDH, 2007a). La pobreza económica de la población se traduce en una de sus peores expresiones, la pobreza legal, que muchas veces impide y limita una verdadera atención y

solución de los conflictos que enfrentan en el desarrollo de sus actividades cotidianas.

La pobreza legal puede ser definida como aquella situación de carencia, en que no se puede utilizar el derecho como medio efectivo para solucionar un conflicto o ejercer un determinado derecho. Las causas de la pobreza legal o las barreras del derecho al acceso a la justicia son diversas: económicas, geográficas, lingüísticas, escasa información sobre los derechos, entre otras que afectan especialmente a los sectores más pobres y excluidos. La pobreza legal es una de las consecuencias de la pobreza socioeconómica. Supone que la relación entre los recursos y el acceso a la justicia es directamente proporcional, es decir: a menos recursos menos acceso a la justicia y menos conocimiento de los derechos y garantías de las víctimas e imputados. Dicho fenómeno es producto de la exclusión jurídica de amplios sectores de la sociedad y les impide hacer uso material e informado de la ley y sus instituciones.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido el rol esencial que le compete a la realización del derecho de acceder a la justicia en la garantía de los derechos fundamentales en general, y de los derechos de los grupos vulnerables de la sociedad en particular, y ha fijado una serie de estándares y orientaciones para la promoción del acceso a la justicia en las políticas públicas que buscan el desarrollo humano y la reducción de la pobreza, con impacto en el funcionamiento de los sistemas judiciales en la región (CIDH, 2007a).

El “Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia” del PNUD (2005), recomienda la necesidad de generar una oferta integral e integrada de mecanismos de acceso a la justicia. Establece que el sistema debería responder a las necesidades de la población, de manera que el efecto que las barreras estructurales tienen sobre los diferentes segmentos de la población se vea compensado por instrumentos específicamente orientados a cada tipo de necesidad. Esto implica la instauración de un sistema que dé cabida a tanta diversidad de instancias como la equiparación en el acceso exija. Por ello hay que conocer el porqué de la necesidad de esta diversidad, así como el alcance de la misma y los mecanismos de los que el sistema puede nutrirse para que el conjunto de los mismos resulte efectivo.

Se deben garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial. Urge proceder a la elaboración, aprobación, implementación y

fortalecimiento de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad ²⁶.

Este es el reto al que se enfrenta Bolivia en materia de acceso igualitario a la justicia y al que se debe responder a través de un conjunto amplio de acciones de naturaleza plural, integral y complementaria, que comprende intervenciones en los siguientes ámbitos: mejoramiento de los servicios de atención al ciudadano en el sistema formal, establecimiento de Centros Integrados de Justicia en zonas marginadas, participación de la sociedad civil en impulsar las reformas del sector de justicia, promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y desarrollo del sistema de justicia de los pueblos indígenas.

Este enfoque integral entiende el acceso a la justicia como un objetivo y como un medio al mismo tiempo. Siendo un fin en sí mismo, se constituye en un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, personas con discapacidad, menores, ancianos, población de bajos ingresos, entre otros.

La transformación de los sistemas de justicia hacia mecanismos más inclusivos, que contribuyan a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas pasa por la adopción de una estrategia asentada sobre tres pilares interdependientes:

- (a) ampliación y mejora de la cobertura y provisión de servicios judiciales,
- (b) fortalecimiento del sistema de justicia indígena y de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos y
- (c) focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad civil (PNUD, 2005).

9. Los desafíos clave: la visión de los actores

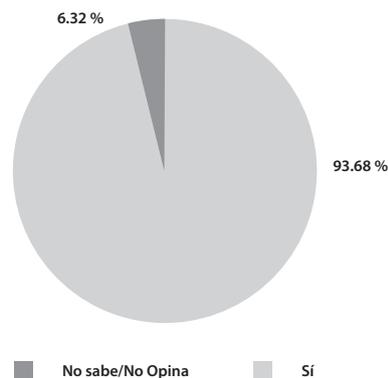
¿Cómo ven los bolivianos desde fuera a la justicia? Según la encuesta de opinión pública LAPOP (2014) se evidencia un declive gradual y sostenido de la confianza ciudadana en las instituciones judiciales, cayendo del 44% alcanzado en el 2008 a un 38% en el 2014; solo ligeramente

26 | Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud, ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Véase Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008.

mayor al de la Policía Nacional, que recibe un 36% de aprobación social entre las instituciones encargadas de proteger derechos ciudadanos, ocupando uno de los indicadores más bajos del continente. Solo el 31% de los entrevistados registra tener algo o mucha confianza en que la justicia castiga a los culpables. Una amplia mayoría entiende que el Órgano Judicial no es efectivamente independiente y considera que uno de sus problemas más graves es la corrupción pública. De hecho, en la última década el poder judicial ha venido recibiendo uno de los menores índices de aprobación ciudadana y confianza social entre las instituciones del Estado boliviano ²⁷.

Para una mirada desde dentro, recurrimos a un estudio cualitativo, encomendado por COSUDE a la Comisión Andina de Juristas (CAJ) en el 2012, basado en la entrevista a un amplio grupo de actores y operadores de justicia, los que identifican a la corrupción (30%), la retardación de justicia (28%) y la falta de acceso a la justicia (13%) como los problemas más graves de Bolivia. Es preocupante que, según la percepción casi unánime de los encuestados, hay actos de corrupción en la administración de la justicia (ver gráfica 4). Este parece ser uno de los aspectos más críticos en relación a la confianza ciudadana, más que la insatisfacción por sus servicios.

Gráfica 4
Cree que existe corrupción en la administración de la Justicia



Fuente: Comisión Andina de Juristas, "Diagnóstico de la Justicia en Bolivia" (2012).

Específicamente, y tal como indica la tabla 11 cuando se indaga sobre las prioridades para el diseño de una política pública de justicia que haga frente a los problemas de equidad citados, el 45% de la muestra señala que lo principal es promover el acceso a la justicia, con transparencia judicial y diálogo intercultural.

²⁷ Bolivia presenta uno de los tres puestos más bajos de satisfacción ciudadana con el sistema judicial, del 21%: en Latinobarómetro (2011); y Transparencia Internacional, en su Informe Global sobre Corrupción (2009), reflejaba que el 80% de los encuestados en Bolivia percibe que el poder judicial es corrupto.

Tabla 11
Tema que considera prioritario para el diseño de una política pública de justicia

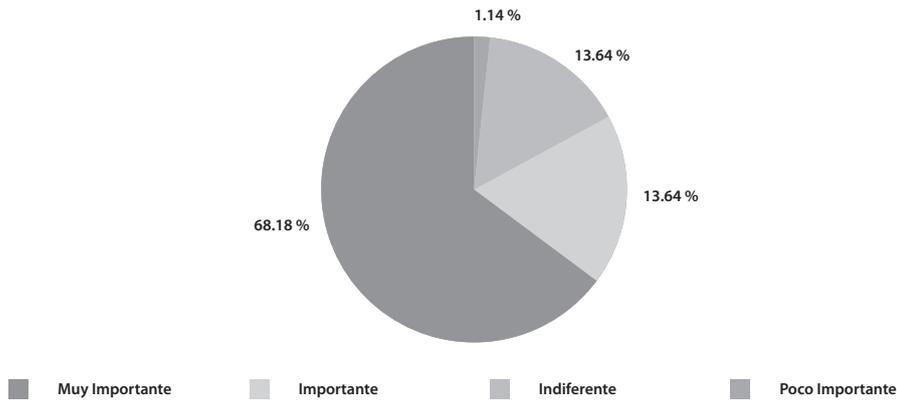
		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	Promover el acceso a la justicia, la transparencia judicial y el diálogo en el sistema de justicia	45	45.0
	Devolver la confianza en la justicia a la gente	24	24.0
	Construcción de un sistema de justicia plural e intercultural	19	19.0
	Diseño e implementación de políticas en justicia con pertinencia cultural y de género	9	9.0
	Transición judicial bajo el liderazgo del Órgano Judicial	2	2.0
	Total	99	99.0
Perdidos	Sistema	1	1.0
Total		100	100.0

Fuente: Comisión Andina de Juristas "Diagnóstico de la Justicia en Bolivia" (2012).

El estudio refleja que una gran parte de los encuestados (67%) opina que las últimas reformas constitucionales realizadas sí coadyuvan y colaboran a fortalecer la institución judicial. Se asume, pues, que la agenda de reformas del sistema de justicia que plantea la nueva CPE tiene una amplia base de legitimación social entre los actores e informantes entrevistados; por lo que partimos del supuesto que existe una base conceptual común y un consenso en la orientación general de las reformas en el sistema de justicia, a partir de la expectativa de una nueva justicia sentada en tres valores: transparencia, acceso equitativo e interculturalidad.

Por otra parte, el sondeo revela que –a la par de la adecuación institucional– una amplia mayoría de los encuestados ve como muy importante una reforma de la legislación penal y civil, para mejorar el sistema de justicia, dato que consigna la gráfica 5.

Gráfica 5
Grado de importancia en el que contribuiría una reforma de la legislación penal, civil, entre otras, para mejorar el sistema de justicia



Fuente: Op. cit. CAJ/COSUDE (2012).

En relación al primer eje: corrupción/transparencia se constata con preocupación que, pese a algunos esfuerzos efectuados en el último tiempo ²⁸, la percepción ciudadana y el reconocimiento público no han incrementado en términos de una mayor credibilidad social.

Al indagar sobre el grado de autonomía de los órganos de justicia respecto a los otros órganos del Estado se observa que los de justicia son medianamente autónomos respecto de los otros poderes públicos, según la opinión recogida. Por lo que, junto a la agenda de transparencia en la justicia, se manifiesta también el tema de la independencia judicial. Dentro de las medidas que los encuestados sugieren para mejorar la transparencia de la función judicial en Bolivia destacan: un proceso de selección idóneo, control social, capacitación, informática, digitalización y tecnología, implementación orgánica de la CPE, carrera judicial, e institucionalización de la elección de jueces por la población.

En relación a los temas de exclusión/acceso a la justicia, un dato fundamental es que en opinión de los actores citados, “la relación entre DD. HH. y Sistema de Justicia debe ser muy estrecha y cercana”; particularmente en relación al ejercicio de las garantías jurisdiccionales establecidas en la CPE. Se identifica que el derecho más vulnerado dentro del sistema de justicia es el derecho a una justicia pronta, como efecto de la retardación de justicia. Un reporte reciente sobre la retardación de justicia en Bolivia muestra una situación de mora judicial cercana al colapso, que en materia penal fluctúa entre el 60% y el 90% en los distintos distritos judiciales, en los nueve departamentos del país (Böhrt, 2012).

²⁸ Se han dado avances institucionales orientados a abrir los sistemas judiciales a los ciudadanos, mediante la incorporación del juicio oral, audiencias públicas, desarrollo de sistemas de información y comunicación, plataformas de atención al ciudadano, y procesos de designación de magistrados sujetos al escrutinio público.

Respecto a la valoración de la frecuencia con que las personas en situación de vulnerabilidad acuden a los órganos de administración de justicia, se identificó a las personas privadas de libertad como los más asiduos y a las minorías étnicas como las que acuden con menor frecuencia.

Pero, ¿cuáles son los problemas más comunes que condicionan desfavorablemente que las personas en situación de vulnerabilidad recurran a la administración de justicia? Se distinguieron como prioritarios el tema económico, el desconocimiento y el temor. En la valoración del grado de dificultad que tienen los grupos de mujeres para lograr una adecuada protección de sus derechos en la administración de justicia, resalta el grupo de mujeres en comunidades indígenas como grupo con mayor dificultad.

En la estimación de la gravedad de las barreras de acceso a la justicia predominan la escasa cobertura, distancia alejada y débil presencia de los servicios judiciales en las zonas rurales más aisladas, como las de mayor envergadura. Como resultado de la valoración de alternativas de solución a las barreras que dificultan el acceso a la justicia, según opinión de los encuestados sobresale el fortalecimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina como prioritaria. Otro dato revelador es la alta credibilidad de los medios alternativos de solución de controversias, como la conciliación. Los encuestados afirman que las personas tienen una mayor probabilidad de resolver sus conflictos buscando la intervención de un tercero. En los pareceres consignados, las personas preferirían asistir a una conciliación extrajudicial en razón de, una vez más, el tiempo, el dinero y la falta de confianza en el sistema de justicia.

Finalmente, analizando el tema de la interculturalidad se hace patente el alto grado de credibilidad de las autoridades indígenas en la solución de conflictos. Los actores entrevistados también de forma amplia identifican, como una barrera cultural muy importante que afecta el acceso a la justicia, la falta de criterios de pluralismo jurídico e interculturalidad en decisores y gestores de justicia. Esto abre toda una agenda de fortalecimiento de la justicia indígena, así como de apoyo al desarrollo de los mecanismos de cooperación y coordinación con la justicia ordinaria.

10. Bases para la política pública de la justicia en Bolivia

Como se ha dicho, la construcción de una política pública de acceso a la justicia debe tener un enfoque sistémico e integral. Necesita comprometer a todos los actores que participan de la administración de justicia y en la solución de conflictos de la sociedad. Particularmente, le compete la tarea de ofrecer vías o alternativas a los diferentes usuarios o beneficiarios del sistema, respetando la diversidad de sus necesidades.

Luego de haber analizado las condiciones del contexto político e institucional que marca la transición constitucional del sector justicia, así como las necesidades de los operadores de justicia y de los ciudadanos, específicamente de aquellos grupos con mayor vulnerabilidad por razones económicas, y con miras a sugerir algunas directrices en materia de política pública, en términos generales se concluye que hay una amplia demanda por una justicia accesible, transparente e intercultural, capaz de tutelar los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad, como son mujeres y niños indígenas en zonas rurales. Siguiendo esta premisa se trazarán algunos elementos de una agenda estratégica, sobre la que deberá construirse un proceso de diseño, concertación y efectiva implementación de políticas públicas de carácter integral, orientadas a mejorar el acceso a la justicia, particularmente de las personas más desfavorecidas y en riesgo de vulnerabilidad en sus derechos.

Esquema 1
Modelo de gestión Integrada del Sistema de Justicia



Fuente: Elaborado y editado por el autor en su texto de 2012, publicación de CAJ/COSUDE.

El enfoque de la política pública del sistema de administración de justicia busca la articulación de un modelo de gestión integrada de la justicia plural, basada en cuatro esferas interrelacionadas o componentes estratégicos: 1) ampliar y mejorar el acceso a los servicios de atención, puerta de ingreso al sistema y eje central del mismo; 2) fortalecer las condiciones y capacidades para administrar justicia de las autoridades judiciales, así como de 3) las autoridades indígenas, originario y campesinas. Finalmente, como instancia de cierre y control del sistema, 4) apoyar el desarrollo de la jurisdicción constitucional en su rol de tutela de los DD. HH.

10.1 Estrategia de implementación

Se ha visto que las reformas judiciales introducidas por la nueva Constitución Política del Estado establecen un marco común para la agenda

pública del sistema de administración de justicia. Ahora corresponde generar un consenso básico sobre cómo implementar esas reformas. Para ello, se requiere construir las bases de un nuevo acuerdo nacional para la justicia plural.

Hay un conjunto de medidas de tipo normativo, de gestión institucional y de requerimientos de servicios, que deberían gestarse, no de manera aislada y dispersa, sino dentro de un plan estratégico ampliamente consensuado, que fije un rumbo y una meta, cuyos indicadores de desempeño deberán estar sujetos a seguimiento y control de la ciudadanía. Es necesario impulsar un acuerdo amplio en materia de acceso a la justicia, que comprenda al conjunto de los operadores de justicia, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general, y que facilite el consenso con el Gobierno, materializándose en un calendario con un programa de actuación.

Del liderazgo y convocatoria de este proceso depende la viabilidad de construir una instancia plural y amplia, creando espacios de diálogo abiertos, públicos y plurales, con la participación de los propios órganos, que refuercen la independencia judicial, en el marco de una agenda de desarrollo legislativo con el Parlamento y coordinando, con el Órgano Ejecutivo, el financiamiento y gestión de la política pública, así como poniendo en marcha una instancia nacional de diálogo político sobre justicia plural con las principales organizaciones indígenas del país. De igual forma, es importante posibilitar y promover el monitoreo y acompañamiento de la sociedad civil, a fin de rescatar las demandas de acceso y reforma de la justicia, particularmente teniendo como lección aprendida previa que los entes operadores de justicia suelen mostrar tensiones internas y resistencia al cambio, y son poco inclinados a la autorreforma institucional.

Como toda política pública, se deberá desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación, abierto al escrutinio público y a la participación social. El seguimiento de las actuaciones definidas en esta propuesta de política pública, y la evaluación del nivel de consecución de los objetivos y las actividades constituyen parte fundamental en el éxito del proceso de reforma del sistema integrado de administración de justicia. El seguimiento permitirá conocer en qué medida se cumplen los objetivos y se obtienen los resultados perseguidos dentro de un plazo dado. También contribuirá a la toma de decisiones posteriores y al control de las actuaciones a lo largo de todo el proceso.

Para desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación de la política pública conviene considerar tres aspectos centrales. En primer lugar, contar con indicadores claros y mensurables. En segundo lugar, definir

un sistema de seguimiento y evaluación de los avances y resultados obtenidos. En tercer lugar, precisar las instituciones encargadas de controlar la ejecución y el grado de avance de los diferentes componentes.

10.2 Definición de objetivos

Objetivo general

- Garantizar el acceso igualitario a un sistema de justicia plural, independiente y transparente a fin de proteger los derechos humanos.

Objetivos estratégicos

- Ampliar la cobertura y mejorar el acceso igualitario a la justicia, focalizando servicios a favor de los grupos más vulnerables de la sociedad.
- Fortalecer la transparencia, independencia y rendición de cuentas del sistema judicial.
- Apoyar la justicia indígena, originaria y campesina, así como establecer los mecanismos de articulación intercultural con la justicia ordinaria.
- Desarrollar mayores capacidades de la justicia constitucional en su rol de protección de los derechos humanos, en el marco del pluralismo jurídico.

Esquema 2
Política pública para el fortalecimiento de la justicia plural



Fuente: Elaborado y editado por el autor en su texto de 2012, publicación de CAJ/COSUDE.

10.3 Componentes

Ampliar la cobertura y mejorar el acceso igualitario a la justicia, focalizando servicios a favor de los grupos más vulnerables de la sociedad

La concentración de los servicios judiciales en las capitales de departamento, junto a la escasa presencia, cobertura y distribución de los operadores de justicia en las áreas rurales, configuran una de las principales barreras al acceso a la justicia. Datos del propio poder judicial daban cuenta de la inexistencia de jueces en más de la mitad de los municipios del país. El abordaje de este problema no debe consistir en ofrecer solamente más jueces, sino más y múltiples vías de acceso al sistema, a fin de generar una oferta plural y diferenciada de servicios para las múltiples necesidades de solución de conflictos. Esto como parte de lo que la nueva Constitución manda: Bolivia es un Estado... que promueve la cultura de la paz (art. 10-1) y como deber de los bolivianos y bolivianas de “fomentar la cultura de paz” (art. 108-4). Específicamente, la Ley del Órgano Judicial define como uno de sus principios la *Cultura de la paz*, señalando que “La administración de justicia contribuye a la promoción de la cultura de la paz y el derecho a la paz, a través de la resolución pacífica de las controversias entre los ciudadanos y entre estos y los órganos del Estado” (art. 3-13).

El acceso a la justicia consiste en la capacidad de los ciudadanos y grupos de la sociedad, de hacer uso del sistema de administración de justicia para resolver eficientemente sus conflictos. Así, para ejercer esa capacidad se requiere desarrollar dos condiciones básicas: 1) que el ciudadano conozca sus derechos y obligaciones (¿cómo acudirá a la justicia si no sabe qué reclamar?) y 2) que el ciudadano conozca su juez natural (¿cómo acudirá a la justicia si no sabe dónde reclamar?).

En ese sentido, para incrementar y mejorar las condiciones de acceso a la justicia, lo recomendable es trabajar en dos dimensiones: 1) educación de las personas sobre sus derechos ciudadanos, atención y asistencia jurídica en la defensa de esos derechos y 2) desarrollo de mecanismos que permitan un acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia para hacer valer esos derechos.

Asistencia legal gratuita

Concurren un conjunto amplio de iniciativas de servicios de asistencia legal gratuita que, desde la sociedad civil organizada y el Estado, se están implementando y que deberían reforzarse y expandirse. Por una parte, existen algunas organizaciones no gubernamentales, universidades y asociaciones profesionales, que han desarrollado una importante experiencia en la ejecución de planes y programas de capacitación, información, difusión y educación ciudadana acerca de los derechos de acceso a la justicia; proyectos de orientación jurídica, patrocinio judicial pro bono [locución latina: para el bien público], y asistencia legal gratuita mediante brigadas móviles de apoyo legal y centros especializados

de atención a víctimas, buscando facilitar el ejercicio de los derechos de los colectivos vulnerables, que muchas veces quedan aislados del sistema formal de justicia.

Por otra parte, cabe destacar algunos esfuerzos públicos que se han hecho en el ámbito municipal, como los SLIM y las Defensorías de la Niñez, que se han constituido respectivamente en instancias de apoyo a mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar y de asistencia al niño, niña y adolescente víctimas de maltrato. Asimismo, las acciones del Servicio Nacional de Defensa Pública son ejemplo de cómo el Estado puede intervenir positivamente en esta materia, que deberían reforzar y ampliarse, especialmente a nivel rural.

Hay que mencionar que, en relación al desarrollo de mecanismos de acceso a la justicia, además de los propios esfuerzos institucionales que se han venido haciendo para desjudicializar, descongestionar y desconcentrar la justicia ordinaria, para llevarla a las zonas periurbanas y rurales, que son las poblaciones más alejadas del sistema formal; se han gestado algunas iniciativas para devolverle a la sociedad su capacidad de resolver los conflictos en el ámbito local y comunitario.

Con el fin de brindar a los bolivianos un mayor acceso a la justicia, especialmente a aquellas poblaciones excluidas, se han generado y desarrollado un conjunto de emprendimientos e iniciativas orientadas a construir, abrir, crear y reconocer nuevas y otras formas de administrar justicia, donde la sociedad civil y la propia comunidad va ocupando, cada vez más, un rol protagónico, consolidando así una diversa gama de sistemas de solución de controversias; varios de ellos son esfuerzos conjuntos, alternativos y complementarios a la justicia ordinaria; tales como los Centros Integrales de Justicia, las Casas de Justicia, la conciliación vecinal, la mediación comunitaria y los jueces de paz. En todos estos medios se identifica un hilo conductor que se refleja, con distinto grado, en la presencia de medios de resolución alternativa de justicia, equidad y participación activa de la sociedad civil.

Conciliación extrajudicial

Existe un grupo de organizaciones no gubernamentales que, varios años atrás desarrolló Centros de conciliación social, comunitaria o vecinal y Centros de conciliación institucionales, proceso que ha merecido el apoyo –en su momento– del Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia ejecutado por el Viceministerio de Justicia, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, de Compañeros de las Américas (*Partners of the Americas*). Dentro de este último, destacamos las

principales experiencias de conciliación social, comunitaria o vecinal desarrolladas a partir del trabajo efectuado por la Fundación Gregoria Apaza (El Alto), la organización Capacitación y Derechos Ciudadanos, la Fundación La Paz, la universidad NUR en Santa Cruz; así como la experiencia de los Centros Integrados de Justicia (El Alto), en que organizaciones de base y juntas de vecinos han conformado equipos de ciudadanos voluntarios capacitados en mediación y conciliación, que prestan servicios en sus comunidades.

La conciliación comunitaria, social o vecinal consiste en el aprovechamiento de los recursos humanos notables del grupo social, que por el conocimiento de su entorno, sus habilidades de conciliación innatas y por el prestigio del cual gozan, pueden desarrollar las funciones de conciliador para solucionar conflictos surgidos en el ámbito vecinal, sindical, gremial, cívico o en el de las comunidades religiosas o educativas, etc., en zonas urbanas o periurbanas.

Cabe apuntar que, al presente, estas modalidades de servicios conciliatorios no están siendo promovidas activamente desde el Estado, e incluso normativamente han sufrido un retroceso, como el ya citado por la Ley del Órgano Judicial, que judicializa la eficacia de los acuerdos conciliatorios.

La conciliación institucional. En la actualidad, dada una larga pausa establecida por anteriores ministros de Justicia que congelaron el registro y las acreditaciones de centros de conciliación, son escasos los centros de conciliación institucionales promovidos por organizaciones de la sociedad civil (fuera de los colegios de profesionales y las cámaras de comercio) que se encuentran registrados ante el Viceministerio de Justicia ²⁹, a pesar de que existen muchas más organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios jurídicos y promueven un elevado número de acuerdos transaccionales al año. Sería momento de dejar de pensar en los usuarios de dichos centros como personas de clase media alta con conflictos de naturaleza comercial, porque en realidad la mayor necesidad de acceso a la justicia se encuentra presente en personas de escasos recursos, pertenecientes a algún tipo de población vulnerable, con conflictos fácilmente conciliables.

En relación a la mejora de la calidad de los servicios judiciales, también se podría replicar la experiencia positiva que tiene la Corte del Distrito de Cochabamba, en relación a la conciliación judicial mediante un centro anexo a los juzgados, habida cuenta que el sistema de conciliación judicial, originalmente previsto, de un conciliador dentro de cada juzgado, está en suspenso.

²⁹ | Actualmente otras seis organizaciones se encuentran en proceso de registro de centros de conciliación ante el Viceministerio de Justicia.

Este trabajo se ha venido haciendo bajo el amparo de la Ley 1770 de Arbitraje y Conciliación, que establece la conciliación institucional, consagrada en su art. 86: “La conciliación podrá ser desarrollada y aplicada por instituciones especializadas en medios alternativos de solución de controversias” y reglamentada en base a el art. 88, que dispone: “Las personas jurídicas podrán constituir, desarrollar y administrar Centros de Conciliación Institucional, estableciendo en sus documentos constitutivos: 1) El carácter no lucrativo de la institución responsable del Centro de Conciliación. 2) La finalidad constitutiva especializada en conciliación o de representación gremial” y el art. 93: “El Ministerio de Justicia ejercerá tuición en la institucionalización, desarrollo y aplicación de la conciliación como medio alternativo de solución de controversias”.

La Ley 1770 fue inspirada en la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (*United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL*) y por tanto es funcional para controversias comerciales y civiles, quedando un margen de cuestionamiento sobre la capacidad de estos centros para atender conciliaciones en materia penal, familiar, agraria o laboral. Es por ello que se hace necesario avanzar en el desarrollo de un proyecto de Decreto Supremo Reglamentario, que contemple de manera específica el caso de la conciliación vecinal o comunitaria, administrada por organizaciones ciudadanas y/o ONG, con un espectro más amplio de materias y con formalismos menos rígidos que los centros de conciliación y arbitraje institucional, como son los de las cámaras de comercio.

Jueces de paz

Los jueces de paz son autoridades de justicia con jurisdicción y competencia local, que pueden resolver, vía conciliación y mediación, los conflictos que los vecinos de una comunidad presentan, especialmente aquellos de poca cuantía o de escasa relevancia social, entre los que se podrían incluir el procesamiento de faltas y contravenciones³⁰. Son aquellas controversias que afectan a la convivencia y buena vecindad de la comunidad y que hoy el sistema los califica de “escasa relevancia social”, no los atiende adecuadamente, o terminan en las comisarías o brigadas policiales.

En varios países de la región, dichos jueces prestan un servicio ad honorem, “para honor”, en infraestructura provista por el municipio; son electos por las comunidades respectivas, bajo supervisión del or-

30 | Como una muestra de la preocupación creciente de los municipios por los servicios de justicia, cabe resaltar uno de los puntos incluidos en la Declaración de Principios de la Asociación de Municipios de Bolivia, suscrita en Santa Cruz el 27 de julio de 2004, que dispone: “Implementar los Juzgados Municipales de Contravenciones, de acuerdo al art. 188-195 de la Ley 1455 de 1993”.

ganismo de control electoral y su nombramiento proviene del poder judicial. Es un interesante modelo para aquellas pequeñas comunidades o localidades con escasa población indígena y lejanas a las capitales de provincia, que existen en el país de forma dispersa (según datos del último censo el 36% de la población del país –aproximadamente 3 millones de personas– vive en localidades de menos de 2 000 habitantes y existirían 12 250 organizaciones comunitarias³¹ con una población menor a 250 habitantes).

En el documento “Justicia para todos”, ya se destacó la importancia de impulsar propuestas normativas y de reforma que promuevan la justicia de paz, dirigidas a poner a disposición de los ciudadanos alternativas de resolución de conflictos en forma pacífica. Así, la Corte Suprema de Justicia logró la inclusión de la siguiente disposición en las modificaciones de la anterior Ley de Organización Judicial (hoy abrogada):

Art. 2. Órganos de la Administración de Justicia: Se incorpora el servicio de justicia de paz a cargo de jueces de paz, que serán designados por las Cortes Superiores de Distrito a sugerencia de las instituciones y organizaciones sociales de su jurisdicción, de los ciudadanos que tengan respetabilidad y legitimidad social para resolver los problemas por la vía conciliatoria, evitando en lo posible las acciones contenciosas. Con un arancel mínimo conforme a Reglamento.

Sin embargo, la nueva Ley del Órgano Judicial ha abrogado estas disposiciones, por lo que se hace necesario recuperar la discusión sobre el alcance que debería tener la justicia de paz, que estuvo presente en la Asamblea Constituyente. Por ejemplo, en el Informe final de la Comisión de Justicia Plural se sugería la desconcentración de la justicia en zonas periurbanas y barrios alejados de los centros urbanos.

Servicios Integrados de Justicia

Con el propósito de desconcentrar los servicios judiciales y acercarlos más a los ciudadanos que habitan lugares alejados de centros urbanos y ciudades intermedias, el Ministerio de Justicia, desde el año 2004 ha venido impulsando e implementando los Centros Integrados de Justicia, ahora denominados Servicios Integrados de Justicia, donde los ciudadanos de escasos recursos pueden acceder con facilidad a la atención y solución de sus controversias, en lugares cercanos a sus comunidades. Este modelo busca ofrecer gratuitamente los siguientes servicios:

31 | El INE define como organizaciones comunitarias a todas aquellas comunidades menores a un cantón, y cuya organización está estructurada según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, conocida por un nombre común, cuyos límites geográficos son identificables en el terreno y con autoridades jurisdiccionales reconocidas por sus habitantes y sus vecinos. Con este nombre también se incluye a comunidades campesinas, centrales, subcentrales, colonias, rancheríos, brechas, sindicatos, exhaciendas, etc.

- Información y orientación legal a los ciudadanos.
- Patrocinio y asistencia legal.
- Policía preventiva, mediante funcionarios policiales que coordinan con los retenes policiales, incluyendo a las brigadas de protección a la familia.
- Facilitación de los trámites administrativos y judiciales voluntarios de alto impacto social (declaratorias de herederos, trámites en el Registro Civil, rectificación de nombres, inscripción de partidas de nacimiento).
- Conciliación entre partes, a través de arreglos pacíficos y voluntarios en materia penal, civil, familiar, de contravenciones policiales y de tránsito.
- Acceso a la justicia ordinaria mediante jueces Mixtos y Fiscales.
- Convenios con instituciones como el Instituto de Investigaciones Forenses, Defensa Pública, Fiscalía, PTJ, entre otras.
- Talleres de capacitación, cursos y seminarios sobre derechos ciudadanos.
- Material informativo y educativo.

Así, los Centros Integrados de Justicia desde sus inicios fueron concebidos como centros para la orientación, asistencia legal y resolución de los conflictos más cotidianos del ciudadano, conectados con la “justicia ordinaria” y que facilitan el concurso de la sociedad civil organizada. Estos Centros no solo fueron diseñados como un espacio físico de concurrencia de los operadores de justicia; se constituyen en un punto de encuentro de los actores públicos y privados del sistema de justicia, en una especie de eje nodal de cooperación, articulación y auxilio entre el poder judicial, Ministerio Público, la conciliación y los servicios legales integrales para la mujer, en aquellos lugares donde no exista la justicia indígena y en aquellas circunstancias que correspondan.

Los Centros Integrados de Justicia fueron institucionalizados mediante D.S. n.º 28586, de 17 de enero de 2006, y por Resolución 92/12 de mayo de 2012 del Ministerio de Justicia se transforman en Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU), que se encuentran bajo la dependencia del Ministerio de Justicia (D. S. n.º 304 de 16 de septiembre de 2009).

En el último tiempo, se han ido asignado mayores labores a estos servicios. Así, el D. S. n.º 1807, de 28 de febrero de 2013, que reglamenta la Ley n.º 369 general de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, establece que “El Ministerio de Justicia, implementará progresivamente

los Servicios Integrados de Justicia Plurinacionales en todo el país a fin de brindar asistencia jurídica preferencial y gratuita, en su idioma materno a las personas adultas mayores” (artículo 9°). Dicha asistencia jurídica incluye: a) representación y patrocinio legal, b) orientación jurídica necesaria a las personas adultas mayores sobre trámites administrativos y procesos judiciales, y c) la resolución de conflictos se realizará a través de la conciliación (artículo 10°).

Asimismo, la Ley n.° 348, de nueve de marzo de 2013, en materia de atención a las mujeres víctimas de la violencia, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 48. (SERVICIOS INTEGRADOS DE JUSTICIA PLURINACIONAL).

I. Los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional dependientes del Ministerio de Justicia, reciben denuncias y brindan orientación y patrocinio legal gratuito, deberán aplicar un enfoque de derechos humanos a mujeres en situación de violencia.

II. El Ministerio de Justicia deberá crear e implementar progresivamente estos servicios en todo el país.

De igual forma, se les ha asignado a los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional las labores de asistencia legal y recepción de denuncias, servicio que emerge de la obligación del Estado de garantizar a las víctimas el acceso gratuito a la prestación de servicios integrales y a la administración de justicia, que señala la Ley n.° 263 Integral de Trata y Tráfico del 31 de julio de 2012; la Ley n.° 243 contra el Acoso y Violencia política hacia las Mujeres y la Ley n.° 45 contra toda forma de Discriminación y Racismo. Si bien esto remarca la importante labor de estas instancias, también puede contribuir a su congestión o, peor aún, a su colapso, debido a los escasos recursos humanos que se les otorga para la atención de casos.

Al presente, se está buscando ampliar este proyecto a nivel de algunas ciudades intermedias en municipios del área rural. En una primera fase piloto, mediante la entonces cooperación de USAID, se establecieron estos centros en las localidades de Chapare, Yungas, El Alto, y en la Villa 1° de Mayo de la ciudad de Santa Cruz. Luego, esta iniciativa se ha venido ampliando a favor de otros municipios del área rural con el apoyo de la Cooperación al Desarrollo de Dinamarca, DANIDA³². Desde esa perspectiva, está pendiente el desarrollar un modelo de gestión integral de los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional, que articule asistencia y orientación legal y conciliación, con justicia ordinaria

32 | En la actualidad existen 9 en La Paz, 4 en Cochabamba, 2 en Santa Cruz, 1 en Oruro, 1 en Potosí, 2 en Chuquisaca y 2 en Tarija, y en total cuentan con 33 abogados, que en 2014 recibieron 19 905 casos.

y mecanismos de cooperación y coordinación con la justicia indígena, ya que los nuevos Centros se ubicarán en zonas rurales, con población indígena.

Así vemos que las formas de hacer justicia desde la comunidad, como la solución alternativa de controversias mediante la conciliación, contribuyen positivamente a ampliar las posibilidades de acceso a la justicia, y pueden encontrar su punto de conexión con la Justicia Ordinaria en los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU), convirtiéndose en un espacio de coordinación y cooperación entre la comunidad y el municipio; de trabajo conjunto entre la sociedad civil y los operadores del sistema de justicia, pero principalmente de convivencia pacífica y armoniosa entre los ciudadanos.

Otro de los desafíos para ampliar la cobertura territorial de los SIJPLU pasa por incentivar una incorporación más activa de los municipios, a fin de que lleven recursos para el desarrollo de infraestructura, mantenimiento y sostenibilidad. Consideramos que una oportunidad factible es que los gobiernos municipales establezcan instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos entre vecinos, sobre asuntos de nivel local, previsto en el artículo 299.I-6 de la Constitución Política del Estado. Gestión que se podría relacionar con una jurisdicción contravencional, pendiente de creación, de base municipal, superando el régimen actual que se mantiene en la esfera policial, como es el régimen de bebidas alcohólicas; situación que requiere ser corregida.

Además de desconcentrar y ampliar la cobertura de los juzgados en el país, la mejora de la gestión y calidad de los servicios judiciales exige adoptar iniciativas en función del usuario; por ejemplo, la disposición de equipos multidisciplinarios de asesoría social o peritaje cultural, intérpretes o traductores en lenguas originarias, entre otras que contribuirían a un mejor abordaje de los cada vez más complejos problemas de tipo intercultural, género, violencia y equidad.

Conciliación judicial

Como ya se ha señalado, la Ley del Órgano Judicial establece, como una de sus mayores innovaciones, la conciliación como “medio de solución inmediata de conflictos y de acceso directo a la justicia, como primera actuación procesal”, para lo cual –una vez entre en vigencia el nuevo código procesal civil– se deberá proceder al requerimiento, convocatoria y designación de los conciliadores. Aquí hay muchas lecciones aprendidas del Centro de Conciliación anexo a la entonces Corte Superior de Justicia de Cochabamba, que valdría la pena examinar, ya que en su momento fue un verdadero modelo de éxito y hoy de po-

tencial réplica. Asimismo, es todo un desafío la posibilidad de incluir, entre estos servicios, la conciliación en materia penal, que constituye un instrumento efectivo de extinción de la acción penal mediante la reparación integral del daño a las víctimas, conforme establece el Código de Procedimiento Penal (art. 377).

En suma, en todos estos medios se identifican algunos elementos a modo de un hilo conductor que se refleja, con distinto grado, en la presencia de la conciliación como medio de resolución de conflictos, basado en la equidad y la participación activa de la comunidad.

De todo lo expuesto deviene la propuesta de un programa nacional de fortalecimiento de la conciliación en Bolivia, que debería contemplar tres áreas:

1. Implementación de la conciliación judicial.
2. Desarrollo de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de controversias, con Servicios Integrados de Justicia, ONG diversas, universidades y organizaciones comunitarias.
3. Fortalecimiento de los mecanismos originarios y comunitarios de solución de conflictos de los pueblos indígenas.

Provisión de servicios judiciales y políticas públicas especiales a favor de los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad

Los nuevos códigos, como el Procesal Civil, el Niña, Niño y Adolescente y el de Familias, establecen un conjunto amplio de dispositivos y medidas institucionales que deben adoptar los órganos de la justicia en simultáneo para su implementación, que por sí mismos ya delinear un ambicioso plan de acceso y reforma de la administración de justicia; que incluye al menos:

- Plan especial de descongestión, incluyendo el previo inventario real de los procesos clasificados por especialidad, tipo de proceso, afinidad temática, cuantías, fecha de reparto y estado del trámite procesal, entre otras.
- Nuevo modelo de gestión, estructura interna y funcionamiento de los juzgados, así como de las oficinas judiciales.
- Reglamentación de los asuntos de su competencia que guarden relación con las funciones atribuidas en este Código.
- Creación y redistribución de los juzgados, ajustes al mapa judicial y desconcentración según la demanda y la oferta de justicia.
- Uso y adecuación de la infraestructura física y tecnológica de los despachos, salas de audiencias y servicios, que garanticen la seguridad e integridad de la información.

- Selección de nuevos jueces, en los casos a que haya lugar, de acuerdo con el perfil requerido para la implementación del nuevo Código.
- Programa de formación y capacitación para la transformación en base a los principios y valores establecidos en la Constitución y el desarrollo, en los servidores judiciales, de las competencias requeridas para la implementación del nuevo Código, con énfasis en la oralidad, las nuevas tendencias en la dirección del proceso por audiencias y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Modelo de atención y comunicación con los litigantes.
- Formación de servidores judiciales en procesos regidos por la oralidad.
- Planeación, control financiero y presupuestario de acuerdo con el estudio de costos y beneficios para la implementación del presente Código.
- Sistema de seguimiento y control de la ejecución del plan de implementación.

Lo mismo podemos decir para la implementación de la Ley 348 Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, que establece la realización de las siguientes políticas públicas y reformas institucionales:

- Se crean, nuevas instancias de atención para las mujeres en situación de violencia en los diferentes niveles autonómicos del Estado. Las universidades públicas deben crear los Servicios de Atención Integral coordinando y articulando con los Servicios Legales Integrales Municipales.
- Se establece la creación de Casas Comunitarias de la Mujer en el área rural con apoyo de los gobiernos autónomos municipales. Adicionalmente prevé la creación de servicios de rehabilitación de los agresores.
- Los gobiernos departamentales tienen la obligación de crear, sostener, equipar y mantener las Casas de Acogida y Refugio Temporal para Mujeres en Situación de Violencia.
- Se determina la creación de la Fuerza de Lucha contra la Violencia, incluida en la estructura de la Policía Boliviana, jerarquizando la instancia policial de atención a delitos de violencia contra las mujeres; encargada de tareas de prevención, auxilio e investigación, identificación y aprehensión de los responsables de hechos de

violencia hacia las mujeres y la familia. Desarrollará plataformas de atención y recepción de denuncias, crearán unidades móviles especializadas para acudir a las mujeres en situación de violencia.

- El Ministerio de Justicia es la entidad responsable de coordinar la realización de políticas integrales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres. Tiene a su cargo el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género (SIPPASE).
- El Ministerio de Justicia creará Servicios Integrados de Justicia Plurinacional, que tienen obligatoriedad de atender a mujeres en situación de violencia al igual que el Servicio Plurinacional de Defensa a las Víctimas.
- Los servidores públicos, de las instancias públicas de atención a mujeres en situación de violencia deberán ser formados y sensibilizados sobre los derechos de las mujeres y en la temática de la violencia contra las mujeres.
- El Consejo de la Magistratura deberá implementar, gradual y progresivamente, los Juzgados contra la Violencia hacia las Mujeres, incluyendo en el currículo de la Escuela de Jueces del Estado, cursos de especialización en materias de género, derechos humanos y violencia.
- Se crean instancias especializadas para el tratamiento de la investigación de las situaciones de violencia hacia las mujeres en el Ministerio Público, Fiscalías Especializadas y en el Instituto de Investigación Forense.

Como se ve, existe ya un conjunto amplio de políticas públicas, no solo de las entidades judiciales, que de cumplirse contribuirán de manera importante a mejorar los servicios dirigidos a la sociedad, el acceso a la justicia en favor de grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Una vez más constatamos que el nudo crítico de los problemas de acceso a la justicia pasa por aspectos de gestión institucional, planificación, organización y presupuesto, que por necesidades de nuevas o mayores reformas legales o constitucionales.

Fortalecer la transparencia, independencia y rendición de cuentas judicial

Los principales desafíos para la consolidación institucional de los nuevos órganos de justicia tienen que enfocarse en fortalecer la transparencia, independencia e imparcialidad de la justicia ordinaria. Es más, el año 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Bolivia (CIDH, 2007c), ya llamaba la atención sobre “diver-

sos elementos que pueden cuestionar la independencia, imparcialidad e idoneidad de los jueces en Bolivia”. Dicho documento observó algunas falencias en relación a la transparencia del proceso de designación de funcionarios judiciales y del Ministerio Público, debilidades en el sistema disciplinario, injerencia política sobre la judicatura e incertidumbre en la carrera judicial.

Considerando que el acceso a una justicia independiente, imparcial y transparente es un derecho de las personas –más que una prerrogativa del gremio– orientado a garantizar el debido proceso para un juicio justo, oportuno y cumplido; el propio poder judicial, en su Plan Estratégico Institucional 2009–2012, ya delineó una agenda amplia de acciones estratégicas para avanzar en este objetivo; que hoy se hacen más urgentes considerando que el proceso de transición constitucional de justicia ha delineado una revisión del escalafón judicial. Este Plan Estratégico Institucional proponía, como uno de sus objetivos permanentes, el “precautelar la independencia y autonomía del poder judicial”, mediante el desarrollo de mecanismos que promuevan la transparencia, medición del desempeño y rendición de cuentas en todos los niveles de la judicatura.

El punto de partida de este proceso es promover una cultura institucional de transparencia en los sistemas de ingreso, evaluación y ascenso dentro del servicio judicial, la idoneidad profesional en base al mérito, así como la publicidad de la decisión y resoluciones de todas las instancias. La presente coyuntura de cambio en el sistema de justicia ofrece diversas ventanas de oportunidad, que sobre la base de voluntad política, participación ciudadana y criterios técnicos previos pueden generar avances en diversos campos.

En materia de legislación existen diversas leyes pendientes que deben complementar el sistema. Se hace necesario apoyar el desarrollo legislativo de los nuevos códigos procesales en materia constitucional, penal y civil, además de agroambiental, donde por ejemplo se podría incluir la oralidad. Están en carpeta los proyectos de Ley sobre la Jurisdicción especial administrativa, coactiva fiscal, el régimen legal contencioso administrativo, como la Ley sobre Faltas y Contravenciones.

Con la aprobación de una nueva Ley del Ministerio Público, queda pendiente (re)iniciar la institucionalización del sistema de la carrera fiscal. Se deberá proceder a la designación de fiscales de distrito y fiscales de materia, dentro de un proceso de selección competitivo abierto al escrutinio público, que asegure la autonomía funcional y el desarrollo de capacidades técnicas y forenses en la persecución penal. Tal un reto urgente y ojalá próximo a asumir.

Los nuevos órganos de justicia también requieren fortalecer sus pro-

cesos de planificación estratégica institucional, programación de operaciones y el desarrollo de sistemas administrativos; junto a la reglamentación y convocatorias para institucionalizar la carrera del servidor judicial; área donde se ha identificado una gran necesidad y demanda de asistencia técnica.

La puesta en marcha de la Escuela de Jueces, sucesor del Instituto de la Judicatura, también requiere de un enorme apoyo en su desarrollo académico y organizacional, donde la variable de interculturalidad debe jugar un rol central, en tanto su misión es formar jueces con capacidad de desempeñarse bajo el pluralismo jurídico base de la justicia plural y de aplicación directa del control de convencionalidad en materia de derechos humanos, como parte del bloque de constitucionalidad. Frente a los retos que plantea la mora judicial en el despacho de causas, se debe hacer una reingeniería de la gestión institucional de los servicios judiciales; la puesta en marcha de plataformas de atención al ciudadano, central de diligencias y nuevos sistemas de gestión de audiencias, son fundamentales.

En cuanto a la rendición de cuentas; la publicidad de las resoluciones judiciales vía internet, la aplicación de sistemas informáticos, el procesamiento y difusión pública de estadísticas judiciales, resultan impostergables. Como en varios de los países de la región, el Órgano Judicial está encapsulado en sí mismo, por lo que el impulso democratizador de la justicia que significaron las elecciones judiciales debe ser ahora complementado con espacios institucionalizados y periódicos de diálogo social y consulta pública, sobre las políticas de administración, acceso y transparencia judicial. Finalmente, como complemento a estas acciones de desarrollo institucional, a nivel externo se hace necesario trabajar con medios de comunicación social, colegios profesionales, universidades, organizaciones sociales y ONG, en procesos de debate público plural, acceso a la información pública, participación social, monitoreo ciudadano y evaluación técnica permanente en la implementación de estas medidas.

Apoyar la justicia indígena, originaria y campesina, así como establecer los mecanismos de articulación con la justicia ordinaria

Bolivia ha avanzado en consolidar el reconocimiento oficial de los sistemas de justicia indígena, tanto en la adopción de instrumentos internacionales, como en la misma Constitución. En ese marco, en diciembre de 2010 se aprobó la “Ley de Deslinde Jurisdiccional”, que si bien concreta algunos avances en relación a la cooperación y coordinación con la justicia ordinaria, ha sido también cuestionada, ya que en su artículo 10º, que delimita la competencia material, cercena muchas de las

materias donde, tradicional y ancestralmente, las autoridades indígenas han venido administrando justicia, como son la delimitación de linderos y la sanción de ciertos delitos, que hoy han quedado bajo esfera de la justicia ordinaria. Se hace necesario evaluar la aplicación de la ley, así como promover un proceso de revisión y modificación legislativa, adecuándola al texto constitucional. Así lo recomienda el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su último informe sobre Bolivia, en el examen a los Estados miembros³³.

Si bien la Ley de Deslinde fue una reivindicación de las organizaciones indígenas, su actual contenido no ha sido lo suficientemente divulgado, tanto entre autoridades comunitarias, como entre operadores de la justicia formal, por lo que se hace necesario un proceso amplio de difusión pública, sensibilización y capacitación. Lo que sí deja claro la ley es el cumplimiento de los DD. HH., particularmente de los derechos de debido proceso y derecho a la vida, proscribiendo toda forma de violencia hacia niños y mujeres, exigiendo respeto al adulto mayor, y prohibiendo las expresiones de justicia por mano propia o linchamiento. En el mismo sentido, también se hace esencial difundir esos valores y límites de la justicia indígena, a fin de prevenir excesos y arbitrariedades que tanto han contribuido a estigmatizar su reconocimiento, al relacionarla con el linchamiento y otras expresiones de justicia por mano propia; cuando las raíces de estas desviaciones más bien las encontramos en entornos de anomia estatal y ausencia de derecho, en zonas donde el sentido de comunidad se encuentra más bien desestructurado.

La enseñanza del pluralismo jurídico en la formación de los nuevos abogados resulta crucial para el desarrollo de la nueva justicia plural. Por ello, abrir una línea de trabajo con las facultades de Derecho del país es fundamental, para que los operadores judiciales desde su inicio profesional tengan una mayor comprensión y sensibilidad intercultural. Según una encuesta realizada por el Instituto de la Judicatura, un 55% de los jueces y vocales demanda capacitarse en temas de jurisdicción indígena originaria campesina (JIOC), lo que evidencia la necesidad de fortalecer la enseñanza del pluralismo jurídico en la formación de los jueces, reto que deberá asumir la nueva Escuela de Jueces (Instituto de la Judicatura, 2012).

El marco legal ofrece oportunidades de avanzar en la agenda del diálogo intercultural entre la justicia indígena y las otras jurisdicciones, por lo que promover el desarrollo de buenas prácticas y mecanismos institucionalizados de coordinación y cooperación a nivel local es una

33 | Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Bolivia, CERD/C/BOL/CO/17-20, 10 de marzo de 2011.

iniciativa que debe ser adelantada, extendida y replicada por los Tribunales de Justicia. En ese sentido, se deberá hacer un esfuerzo particular en conocer y comprender las diversas expresiones y lógicas culturales de los pueblos indígenas, en sus modos originarios de solución de conflictos y prácticas ancestrales de administración de justicia. Para ello, el desarrollo de un Mapa de la Justicia Indígena, podría contribuir a precisar el alcance y ámbito de esta jurisdicción en las diversas regiones del país.

Otro gran tema tiene que ver con las condiciones de interculturalidad en la propia justicia ordinaria. Cuando un miembro de un pueblo indígena es juzgado fuera de su jurisdicción, se deberá considerar y comprender su condición cultural de diferencia al momento de juzgarlo y sancionarlo. Conforme los criterios establecidos en la Recomendación General n.º 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que, en relación al tema, presenta unas reglas mínimas o estándares que se deberían considerar en los sistemas de justicia penal, a fin de evitar sus efectos discriminatorios sobre grupos étnicos y culturales, garantizando “los derechos fundamentales de defensa enunciados, como el derecho a los servicios de un intérprete, el derecho a la asistencia letrada, el derecho a comparecer en breve plazo ante un juez o autoridad facultada por la ley para ejercer funciones judiciales”. Aquí se abre toda una línea de trabajo en relación a peritajes culturales, intérpretes en lenguas originarias y plurilingüismo en los servicios judiciales, así como formación de jueces y fiscales en el respeto a los derechos de diversidad cultural y la cosmovisión indígena.

Hay que señalar que el Convenio n.º 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), sobre Pueblos Indígenas de 1989 establece que, por ejemplo: al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario (artículo 8. 1.) y que en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos, se buscará respetar los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros (artículo 9. 1.). Además que, cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos, se tendrán que considerar obligatoriamente sus características económicas, sociales y culturales, así como deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento (artículo 10).

Las cárceles de Bolivia son quizás el lugar donde menos se ha avanzado en materia de diversidad cultural. En materia de penas, si bien los estándares internacionales definen que son los mismos pueblos indí-

genas, conforme a normas y procedimiento propios, los que tienen el derecho a imponer sanciones a sus miembros, y que cuando se fijen sanciones penales en la justicia ordinaria, estas deberán ser preferiblemente diferentes a las de encarcelamiento; el país no ha marcado diferencia sustantiva en esta materia.

Para hacer efectivo el respeto a los derechos de diversidad cultural de los pueblos indígenas, más aún en Estados plurinacionales como Bolivia, las leyes deberán incluir y adelantar algunos criterios y salvaguardas para asegurar una interpretación intercultural de los derechos humanos dentro del enjuiciamiento penal; a fin de que los jueces y fiscales, en el ámbito de sus labores de administración de justicia, puedan aplicar –siguiendo la denominación de una de las líneas de análisis del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– un *margen de apreciación* que permita establecer cuándo esas particularidades culturales son aceptables, razonables y equitativas, de tal manera que, ante contextos, identidades culturales, cosmovisión, valores y pautas de comportamiento diferentes, también haya un tratamiento jurídico-criminal diferenciado.

Desarrollar mayores capacidades de la justicia constitucional en su rol de protección de los derechos humanos en el marco del pluralismo jurídico

La puesta en marcha del Tribunal Constitucional Plurinacional, implica también un conjunto de diversos desafíos institucionales. El primero tiene que ver con su rol protector y garante de los derechos fundamentales sobre todas las jurisdicciones, ordinarias e indígenas, originaria campesina. La consideración y resolución de las acciones de defensa de los derechos individuales y colectivos tiene un papel central en asegurar el buen funcionamiento del sistema de justicia. En ese sentido, el desarrollo de programas permanentes de capacitación en DD. HH. con operadores de justicia, particularmente en relación a la aplicación preferente de los Convenios y Tratados Internacionales de DD. HH., como parte del bloque de constitucionalidad, se hace muy necesario. El desarrollo de una “pedagogía constitucional” hacia y con la sociedad civil, a partir de la jurisprudencia que se desarrolle en aplicación del nuevo texto constitucional, especialmente en casos emblemáticos o de interés público, puede ser una herramienta que contribuya al desarrollo de una cultura constitucional de respeto a los derechos.

La contribución de la jurisprudencia constitucional al desarrollo de la reforma procesal penal durante la década anterior fue fundamental, por lo que el control de constitucionalidad que pueda efectuar el TCP sobre la implementación de la nueva justicia, sería un elemento significativo para evitar retrocesos en la vigencia de las garantías jurisdiccionales que la nueva Constitución reconoce. En especial, en su rol de tutela

del “Derecho de Acceso a la Justicia”, en ocasión de la revisión de la resoluciones emitidas en acciones de Libertad, Amparo Constitucional, Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento, conforme a los procedimientos establecidos en el Código de Procedimientos Constitucionales y la aplicación de los estándares internacionales de DD. HH. como parte del bloque de constitucionalidad.

Otro desafío importante se relaciona con la función de control constitucional, consulta en casos concretos y de resolución de conflictos de competencia entre la justicia indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental. El abordaje que se haga de estos casos desde un enfoque de interculturalidad e interlegalidad es esencial. Para ello, la conformación de una unidad técnica de apoyo en peritaje intercultural se hace indispensable; no solo para apoyar la sala especial sobre derechos indígenas, sino transversalmente en otras áreas, como la penal, agroambiental y de recursos naturales.

Entre otras cuestiones, las funciones de control de constitucionalidad que tiene el TCP dentro del proceso autonómico del país, como son sus atribuciones para resolver conflictos entre niveles autonómicos, el control previo de los Estatutos Autonómicos, particularmente de aquellas Autonomías Indígenas Originarias Campesinas en formación, hacen que este Tribunal requiera de ciertas capacidades adicionales.

10.4 Líneas de acción

La formulación de una política pública de acceso a la justicia que contribuya a incrementar la llegada al sistema de justicia plural, a fin de garantizar los derechos humanos de los grupos más vulnerables de la sociedad deberá articular, de manera integral, tres líneas de acción en los cuatro objetivos interdependientes definidos:

Tabla 12
Marco estratégico y líneas de acción para la reforma judicial

1. Acceso igualitario a la justicia plural	
Objetivo estratégico: Ampliar la cobertura y mejorar el acceso igualitario a la justicia plural, focalizando servicios a favor de los grupos más vulnerables de la sociedad.	
Líneas de acción:	Acciones operativas
Desarrollo normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley de Faltas y Contravenciones. • Proyecto de Ley de Justicia de Paz. • Reforma a la LOJ y MARC. • Ajustes en competencias para abrir el acceso a la justicia en municipios y áreas rurales.

<p>Sistemas de gestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de necesidades de servicios judiciales, por región, población y materia. • Reordenamiento territorial de juzgados. • Modelo de gestión de juzgados. • Gestión de audiencias. • Desarrollo de sistemas de registro y estadísticas. • Protocolos de atención a grupos vulnerables. • Programas de capacitación permanente. • Planes de implementación de los nuevos códigos de Procedimiento Civil, Familias y NNA (Justicia penal juvenil) y violencia a las mujeres. • Estrategia contra el hacinamiento carcelario.
<p>Servicios al ciudadano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los MARC. • Centros de conciliación judicial. • Desarrollo de la conciliación vecinal. • Implementación de la justicia de paz. • Ampliación de la cobertura de los SIJPLU • Apoyo a la creación de SLIM y Defensorías de la NNA en municipios rurales. • Brigadas Móviles de la Defensoría Pública rural. • Programas de capacitación, información, difusión y educación ciudadana. • Proyectos de orientación jurídica, patrocinio judicial y asistencia legal gratuita, brigadas móviles de apoyo legal. • Clínicas legales universitarias y servicios legales pro bono. • Centros especializados de atención a víctimas. • Programas de prevención de la Violencia hacia los Mujeres y NNA.
<p>2. Justicia independiente, transparente, con rendición de cuentas</p>	
<p>Objetivo estratégico: Fortalecer la transparencia, independencia y rendición de cuentas del sistema judicial.</p>	
<p>Líneas de acción:</p>	<p>Acciones operativas</p>
<p>Desarrollo normativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una Comisión Nacional Especial de Desarrollo legislativo del sistema judicial. • Establecimiento de una Agenda de Coordinación con la Asamblea Legislativa para el tratamiento de los Proyectos de ley vinculados al Sistema de Justicia. • Proyecto de Ley de Procedimientos Agroambientales. • Proyecto de Ley del Contencioso Administrativo. • Proyecto de Ley Jurisdicción Especial administrativa, coactiva y fiscal. • Implementar la desjudicialización de procesos en materia de registro civil y la oralidad en materia civil.
<p>Sistemas de gestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un plan estratégico del Órgano Judicial. • Aplicación del sistema de carrera judicial en la revisión del escalafón judicial. • Implementación de sistemas de ingreso, evaluación y ascenso dentro del servicio judicial. • Fortalecimiento de la Escuela de Jueces. • Convocatoria pública a concurso de méritos para la designación de fiscales de Distrito. • Continuación del proceso de carrera fiscal en el Ministerio Público. • Plan Nacional de Transparencia Judicial. • Implementación del nuevo régimen disciplinario, con jueces ciudadanos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Código de Ética Judicial. • Sistemas de información y estadística judicial. • Unidades de transparencia y anticorrupción. • Evaluación del desempeño.
Servicios al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Defensor del Litigante. • Plataformas de atención al público. • Diseñar e implementar una estrategia de comunicación institucional. • Publicidad de las resoluciones judiciales. • Audiencias públicas sobre administración de justicia. • Monitoreo ciudadano a la carrera judicial. • Apoyo a la resolución de causas pendientes por los magistrados liquidadores. • Acceso público a la información judicial.
3. Justicia indígena empoderada y articulada	
Objetivo estratégico: Fortalecer la justicia indígena, originaria y campesina, así como establecer los mecanismos de articulación con la justicia ordinaria.	
Líneas de acción:	Acciones operativas
Desarrollo normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y modificación de la Ley de Deslinde.
Sistemas de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolos de actuación judicial con pertinencia intercultural e interlegalidad. • Mapeo de la jurisdicción indígena. • Programas de capacitación permanente a operadores de justicia. • Programas de capacitación permanente con autoridades indígenas. • Programas de difusión pública. • Desarrollo curricular sobre pluralismo jurídico para universidades e institutos de capacitación.
Servicios al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de coordinación y cooperación con la justicia ordinaria y agroambiental. • Articulación de la JIOC con SLIM, DNA y SIJPLU.
4. Justicia constitucional para la tutela de los DD. HH. y el pluralismo jurídico	
Objetivo estratégico: Desarrollar mayores capacidades de la justicia constitucional en su rol de protección de los derechos humanos en el marco del pluralismo jurídico.	
Líneas de acción:	Acciones operativas
Desarrollo normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificación de Tratados internacionales de DD. HH. pendientes.
Sistemas de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de reglamentos internos. • Capacitación por parte de la Escuela de Jueces en materia de Derecho Internacional de los DD. HH. como parte del bloque de constitucionalidad. • Desarrollo del pluralismo jurídico.
Servicios al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y fortalecer las labores de la Defensa Pública en materia de acciones de defensa constitucional. • Difusión de la Ley de Procedimientos Constitucionales. • Desarrollo de capacidades en litigio estratégico de alto impacto con organizaciones de la sociedad civil, para la defensa de casos emblemáticos. • Difusión, observación, monitoreo ciudadano y análisis de la jurisprudencia constitucional.

11. Conclusiones y recomendaciones

Con el retorno a la democracia en 1982, el país ha vivido un largo proceso, con sus luces y sombras, de construcción de sus instituciones políticas. Podríamos decir que, así como en esos años los problemas que enfrentó la administración de justicia en Bolivia no estaban aislados de aquellos que confrontó la transición democrática después de muchos años de gobiernos militares (Gamarra, 1991), hoy la reforma de la justicia boliviana tampoco está al margen del proceso de cambio político que vive el país, signado por la contradicción entre una constitución enormemente garantista e inclusiva y prácticas autoritarias de concentración del poder y dominio político. En ese contexto, una primera premisa es que solo es posible una reforma genuinamente democrática de la justicia en una democracia robusta y plural, con pesos y contrapesos al poder. El centro de la reforma deberá ser el acceso igualitario a una justicia plural, independiente y transparente.

De la trayectoria histórica estudiada podemos concluir que las iniciativas más notables de reforma de la institucionalidad democrática boliviana –aunque escasas– fueron aquellas donde hubo mayores consensos políticos. Así como los acuerdos políticos del año 1990 viabilizaron cortes electorales imparciales, también posibilitaron las reformas constitucionales de 1994, 2004 y 2009. Cada cual, en su medida, significó avances democráticos para la ciudadanía. Solo así, en el ámbito de la construcción de grandes consensos, la reforma judicial se convertirá en política de Estado.

Aquí el gesto político y liderazgo le corresponde al Ejecutivo que, en la persona del presidente del Estado, contiene todo el capital político, apoyo social, reconocimiento internacional y liderazgo para avanzar hacia ese objetivo nacional; quien además ya demostró dotes de estadista y pragmatismo al invitar a reconocidas personalidades, que no formaban parte del partido de gobierno, para asumir altas responsabilidades en funciones críticas que requerían de un talento diplomático personal, como en el caso de la demanda marítima en La Haya, o de experticia técnica especial, como en la reorganización del sistema de identificación personal o en las actividades del Instituto Nacional de Estadísticas.

En ese sentido, la convocatoria a la próxima cumbre judicial marca el inicio de un proceso largo de concertación política, diálogo social, diseño técnico, apropiación institucional, así como de planificación, organización, implementación y evaluación.

Desde la perspectiva de los actores, este proceso debe implicar un diálogo y coordinación de múltiples agentes. Se plantea como requisito

de toda reforma exitosa, que sea respaldada por una alianza de diversos sectores, incluidos los políticos, líderes de opinión, académicos, organizaciones sociales, civiles y operadores del sistema. Entre ellos, los miembros de la judicatura, que tradicionalmente ha jugado un rol más bien discreto y tímido, muchas veces con resistencia al cambio; ahora son los llamados a implementar, desde dentro, las próximas reformas.

También hay que señalar que el proceso parte con un consenso básico o inicial, y es que el país entero siente la necesidad de una reforma, y todos los sectores políticos convienen en que, frente a la crisis judicial se debe dar una respuesta política urgente. La crítica compartida, de oficialismo y oposición, respecto a los resultados de las elecciones judiciales marcan una oportunidad y punto de arranque para un acuerdo nacional por la justicia.

La cumbre judicial deberá producir como resultado unos acuerdos básicos, traducidos en una agenda de grandes temas críticos, que luego deberán pasar por unas mesas técnicas a fin de generar las soluciones concretas, y así construir un plan integral de la reforma judicial. Es necesario partir de un diagnóstico rápido, basado en evidencia empírica y confiable; que visibilice de manera confiable la situación actual de la administración de la justicia, detectando los aspectos críticos que permitan la elaboración de una propuesta. Luego, formular un plan con objetivos de corto y de largo plazo, buscando impactos inmediatos a la vez que procesos de maduración más progresivos. Con una estrategia de implementación y con indicadores de éxito capaces de ser medidos. Se plantea la adopción de un sistema de seguimiento y evaluación para la medición basada en indicadores de la política pública de reforma y acceso a la justicia.

La Cumbre debería también concluir con la formación de un Consejo Plurinacional para la Reforma Judicial, que se encargue de la elaboración del plan y seguimiento de la implementación de las reformas. Este Consejo estaría conformado por representantes de las instituciones del sistema de justicia y de la sociedad civil, guardando los equilibrios necesarios. La participación de los presidentes del Tribunal Supremo, Consejo de la Magistratura, Tribunal Agroambiental, y Tribunal Constitucional es clave, así como del fiscal del Estado, Ministerio de Justicia, procurador y el Defensor del Pueblo. También habría que involucrar a los presidentes de las comisiones de Justicia de ambas cámaras legislativas, así como a representantes designados por las organizaciones sociales, sindicales, empresariales, académicas, colegios de abogados, facultades de Derecho y entidades civiles especializadas en justicia y derechos humanos; que funcionarían con el apoyo técnico y administrativo de

una secretaría ejecutiva, designada por el presidente del Estado, de una terna que presente dicho Consejo.

La información pública juega un rol clave. Se deberá diseñar e implementar un plan de concienciación (campaña) hacia la ciudadanía, promoviendo su participación en los espacios donde se discutan las bases de la reforma, toda vez que la sociedad civil, especialmente aquella que trabaja directamente con la población más necesitada, guarda un conocimiento concreto sobre la problemática y las medidas necesarias para su alivio.

Otro aspecto crítico es ¿qué reformar? La Cumbre puede concluir con un pliego de demandas dispersas, o convertirse en un intercambio de criterios generales o de anécdotas personales. Se debe ser estratégico en identificar prioridades. La reforma judicial, por sí, no resolverá todos los males del sistema. Lo que hace la reforma es, en realidad, dotar de nuevas condiciones para que las instituciones funcionen de manera diferente. Delimitar qué es posible hacer, o establecer los límites de aquello que es factible, mediante un proceso de reforma es algo que solo puede ser determinado sobre la base de un buen conocimiento de la realidad (Pasara; 014, p.269). No es posible hacerlo todo a la vez.

Finalmente, uno de los debates es si la reforma judicial requiere un cambio estructural del sistema, mediante una revisión del diseño constitucional que modifique, por ejemplo, las funciones y composición de los órganos de la función judicial, para lo que se requiere un referéndum nacional para la reforma de esta parte de la constitución. Hay quienes sostienen que las competencias administrativas y financieras deberían volver al Consejo de la Magistratura, o que el Tribunal Constitucional debería ser una sala especializada del Tribunal Supremo, e incluso cuestionan la necesidad de mantener el tribunal agroambiental.

Sobre el particular, la evidencia de la presente investigación permite concluir que la crisis judicial más que un problema de disfuncionalidad en su estructura y organización, tiene que ver con problemas en la gestión institucional. Se han creado nuevos órganos, se han aprobado nuevas y muchas leyes, pero no se han reformado las instituciones, no se han asignado presupuestos ni se han cambiado las prácticas de la administración de justicia. En este trabajo proponemos la premisa o tesis que no es necesario una renovación constitucional por referéndum nacional para iniciar con las reformas, que son más institucionales que constitucionales.

Se hace necesario adoptar políticas públicas, medidas administrativas y modelos de gestión institucional de los órganos del sistema judicial, de tal manera que la propia organización del sistema de justicia mejore

sus servicios, cualifique sus recursos humanos y facilite el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Un tema que sí merece una reflexión particular sobre una eventual modificación constitucional es la vigencia del sistema de elección judicial por voto popular. Pero esto no es una condición previa para avanzar en la agenda amplia de reforma judicial que ya hemos descrito. El centro del problema ha sido la fase de preselección de candidatos, donde no se ha cumplido con la calificación de méritos que la propia constitución establece; y la solución pasa por un nuevo reglamento de la Asamblea Legislativa que corrija esta falencia e inserte una fase intermedia y externa de evaluación curricular basada en méritos. Hay diversas experiencias sobre “autolimitación” de órganos del Estado en el ejercicio de algunas atribuciones para designar funcionarios públicos. Por ejemplo, el expresidente Ernesto Kirchner, el año 2003, teniendo la prerrogativa de proponer una terna al Congreso para la designación de ministros de la Corte Suprema Argentina, mediante decreto supremo abrió una fase previa de consulta con la sociedad civil, y finalmente pasó la terna validada por dichos filtros, la que él no había conformado. En Bolivia, antes de la última reforma constitucional, el presidente Carlos Mesa en el 2005, también por decreto supremo, teniendo la facultad plena para designar prefectos de departamento, convocó a elección democrática para estas funciones, para luego proceder a su designación presidencial. Una voluntad política similar podría expresarse y normarse cuando corresponda la elección de próximas autoridades nacionales de la justicia.

Bibliografía

Birgin, Haydée y Beatriz Kohen (Comp.),

2006 Acceso a la Justicia como garantía de igualdad. Buenos Aires: editorial Biblos.

Böhrt, Carlos

2012 La Retardación de Justicia en materia Penal, en Boletín de Difusión n.º 1, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

Caballero Juárez, José Antonio

2008 Los elementos de la reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales mexicanos, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, UNAM.

Centro de Estudios de Justicia (CEJA)

2003 Justicia y Gobernabilidad Democrática. Santiago de Chile.

Comisión Andina de Juristas (CAJ)

2011a Lineamientos para una Agenda Pública en Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

2011b Servicios de investigación social: Elaboración y aplicación de encuesta/ entrevista, Procesamiento de información. Sucre (mimeografiado).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

2007a El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Washington DC: OEA/CIDH, septiembre de 2007.

2007b Lineamientos y buenas prácticas para un adecuado acceso a la justicia en las Américas. Washington DC: OEA/Secretaría General, junio de 2007.

2007c Bolivia: Acceso a la Justicia e Inclusión Social. Washington DC: OEA/CIDH, 28 de junio de 2007.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

2011 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Bolivia. CERD/C/BOL/CO/17-20, 10 de marzo de 2011.

Delgadillo, Pamela y Rogelio Mayta

2015 Laberinto.bo: Notas para un diagnóstico de la Justicia y algunas propuestas. La Paz: UNITAS y DIAKONÍA.

Fundación Construir

2012a Hacia el nuevo sistema de Justicia en Bolivia. La Paz: *Partnership for Transparency Fund*, PTF.

2012b Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva. La Paz: CEJA y OACNUDH.

2014 Prisión Preventiva y Derechos Humanos: Estudio de Caso en Cárceles de La Paz. La Paz: Embajada Británica.

Gálvez, Álvaro y Paulino Verástegui

2010 Panorama de la Reforma del sistema de Justicia Penal en Bolivia. La Paz: Plural Editores.

Gamarra, Eduardo A.

1991 The System of Justice in Bolivia: An institutional analysis. Miami: *Florida International University* FYU.

Instituto de la Judicatura

2012 La Formación Judicial en Bolivia. Perspectivas de futuro. Sucre. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. ILANUD

1992 Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia. La Paz: USAID.

LAIPOP, Ciudadanía, Universidad de Vanderbilt

2014 Cultura Política de la Democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de ciudadanos. Cochabamba: ASDI e IDEA Internacional.

Marabotto Lugaro, Jorge A.

2003 Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición n.º 203, KAS, Uruguay.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

2000 Diálogo por la nueva Justicia. La Paz.

2008 Plan Nacional de Derechos Humanos, 2009-2013, Decreto Supremo n.º 295 de 10 de diciembre de 2008.

Ministerio de Planificación del Desarrollo, República de Bolivia

2006 Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos. La Paz.

North, Douglass

1990 Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

2004 Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual. Nueva York y Ginebra.

2011 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia. A/HRC/16/20/Add.2, 2 de febrero.

Orias Arredondo, Ramiro

2004 Bolivia y Perú: Democracias bajo presión, en Russell Crandall y Riordan Roett (*coeditors*), “The Andes in Focus: Security, Democracy and Economic Reform”. Washington DC: Johns Hopkins University / School of Advanced International Studies Washington (Lynne Rienner Publishers, USA).

2005 El Acceso a la Justicia en Bolivia, en Democracia, Exclusión Social y Justicia en la Región Andina. Lima: Instituto de Defensa Legal.

2006 Agenda de Justicia para la reforma constitucional, en Revista Opiniones y Análisis n.º 81, FHS/FUNDEMOS.

2008 Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional, en Revista Umbrales, CIDES-UMSA, n.º 17, marzo de 2008.

2008 Promoviendo la transparencia judicial en Bolivia, en Revista Aportes de la Fundación para el Debido Proceso Legal, n.º 8

2012 Propuesta de Política Pública de la Justicia en Bolivia, en Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de administración de justicia plurinacional en Bolivia. La Paz: CAJ y COSUDE, diciembre.

2013 Bolivia: (contra) reforma penal, detención preventiva y crisis penitenciaria, exposición presentada en el Seminario Regional Andino: Leyes, Penas y Cárceles. ¿Cuánto sirven? IDL/WWC Lima, Perú, febrero de 2012.

2013 Políticas de seguridad ciudadana y reforma penal en Bolivia. La Paz: FES.

Pásara, Luis

2008 En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina (compilador). Lima: Consorcio Justicia Viva, Lima, Perú.

2013 Una reforma imposible: La justicia latinoamericana en el banquillo. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2014 Elecciones Judiciales en Bolivia, una experiencia inédita. Washington DC: DPLF.

Pastoral Penitenciaria Cáritas Bolivia

2013 Diagnóstico Situacional de las Cárceles de Bolivia. La Paz.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2008 Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, La Ley: Clave para el desarrollo sin exclusiones. Nueva York: PNUD.

Poder Judicial, República de Bolivia

2006 La Justicia civil y comercial en Bolivia. La Paz: USAID.

2008 Plan Estratégico Institucional 2009 – 2012, Sucre.

Rodríguez Veltzé, Eduardo

2003 Justicia para todos: Consolidación Institucional del Poder Judicial, Proyecto de Reforma Institucional, Corte Suprema de Justicia. Documento de Trabajo. Sucre: CSJ.

Roosta, Manigeh, Rosario Baptista y Rolando Mamani

2014 Un laberinto sin salida, Trayectoria e itinerario de las mujeres en la búsqueda de justicia. La Paz: CIDES-UMSA.