

CONSULTORIA

“Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de administración de justicia plurinacional en Bolivia”



Documento I¹: “Diagnóstico de la justicia en Bolivia”

La Paz, abril de 2012

¹ Este documento fue elaborado por el consultor Marco Antonio Mendoza Crespo, bajo la coordinación de Eddie Cóndor Chuquiruna (CAJ).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1. Objetivo del estudio	4
1.2. Relevamiento de la información primaria.....	4
1.3. Procesamiento de la información.....	6
1.4. Relevamiento de información secundaria.....	7
1.5. Contenido del diagnóstico.....	8
2. MARCO DE REFERENCIA DE LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL.....	9
3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	12
3.1. Percepción de la sociedad boliviana como injusta.....	13
3.2. Probabilidad de resolver un problema por mano propia.....	13
3.3. Marco Constitucional vigente al retorno a la democracia.....	14
3.4. Contexto Político de las Reformas de justicia.....	16
3.5. La Cooperación Internacional en Justicia	18
3.6. Avances en política pública.....	25
3.7. Recomendaciones de la Cooperación Internacional sobre prioridades para el sector justicia	26
4. CAUSAS DE LA CRISIS INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN BOLIVIA ..	30
4.1. Independencia judicial.....	30
4.2. Mora procesal y retardación de justicia.....	32
4.3. Transparencia y corrupción.....	35
4.3.1. Percepciones sobre corrupción en la administración de justicia.....	36
4.3.2. Factores que fomentan la corrupción.....	37
4.4. Débil presencia territorial	39
4.5. Pluralismo Jurídico e Interculturalidad.....	42
4.5.1. Principales avances en diseño constitucional e implementación normativa.....	42
4.6. Presupuesto judicial.....	44
4.7. Crisis de confianza en el Órgano Judicial.....	49
4.7.1. Confianza en los Magistrados.....	50
4.7.2. Confianza en el Órgano Judicial.....	50
5. TEMAS PENDIENTES DE JUSTICIA AL MOMENTO DE LA TRANSICIÓN.....	52
5.1. Barreras que obstaculizan el acceso a la justicia.....	52
5.1.1. Los costos judiciales como principal barrera económica.....	52
5.1.2. La falta de criterios de pluralismo jurídico e interculturalidad como principal barrera cultural.....	55
5.1.3. La falta de información en idiomas nativos como barrera lingüística.....	56
5.1.4. La falta de criterios de igualdad y equidad de género como principal barrera de género.....	57
5.2. Acceso a la justicia y grupos en situación de vulnerabilidad.....	59
5.2.1. Grupos en situación de mayor vulnerabilidad.....	62
5.2.2. Vulnerabilidad de niños y niñas víctimas de abuso.....	60
5.2.3. Vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores.....	62
5.2.4. Vulnerabilidad de mujeres víctimas de la violencia.....	66
5.2.5. Aspectos por los cuales las personas en situación de vulnerabilidad no acuden a la justicia.....	66
6. SITUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA.....	67

6.1. Percepciones ciudadanas.....	68
6.1.1. Satisfacción de los ciudadanos luego de participar en un proceso judicial.....	67
6.1.2. Probabilidad de resolver un problema acudiendo a una autoridad.....	69
6.2. Órgano Judicial.....	70
6.2.1. Corte Suprema de Justicia.....	72
6.2.2. Tribunal Agrario Nacional.....	73
6.2.3. Consejo de la Judicatura.....	73
6.3. Tribunal Constitucional.....	74
6.4. Los órganos coadyuvantes del sistema de justicia al momento de la transición constitucional.....	75
6.4.1. Ministerio Público.....	75
6.4.1.1. Confianza en el Ministerio Público.....	75
6.4.1.2. Institucionalidad, independencia y autonomía funcional.....	76
6.4.2. Servicio Nacional de Defensa Pública.....	77
6.4.3. Policía Nacional.....	79
6.4.4. Centros Integrados de Justicia y Casas de Justicia.....	81
6.4.5. Defensorías de la Niñez y Adolescencia y Servicios Integrales Municipales.....	81
6.4.6. Centros de Conciliación y Arbitraje.....	83
6.4.7. Justicia de Paz.....	85
7. NUEVO DISEÑO CONSTITUCIONAL.....	86
7.1. Percepciones sobre el fortalecimiento de la institución judicial.....	86
7.2. Nuevo Marco Constitucional de Derechos.....	87
7.3. El diseño constitucional de justicia.....	88
7.4. El acceso a la justicia como derecho.....	89
7.5. Elección de Autoridades para el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional	90
8. IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA DEL DISEÑO CONSTITUCIONAL.....	92
8.1. Marco constitucional del nuevo sistema de justicia.....	92
8.2. Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional.....	93
8.3. Ley de Régimen Electoral.....	94
8.4. Ley de Deslinde Jurisdiccional.....	95
8.5. Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y del Ministerio Público.....	96
8.6. Ley del Órgano Judicial.....	99
8.7. Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, de 23 de diciembre de 2011	106
9. AGENDA DE JUSTICIA PARA LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL.....	110
9.1. Justicia Independiente.....	110
9.2. Justicia Accesible.....	111
9.3. Justicia Plural e Intercultural.....	112
9.4. Justicia Participativa.....	113
9.5. Justicia Transparente	114
Fuentes bibliográficas.....	115

La justicia en Bolivia: situación previa a la transición constitucional

1. INTRODUCCIÓN

Con el propósito de fomentar la buena gobernabilidad y la democracia en Bolivia, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) propuso a la Comisión Andina de Juristas (CAJ), la implementación de una iniciativa que colabore en la planificación a largo plazo de la cooperación Suiza en el sector justicia en el país. En atención a este requerimiento, la CAJ, desde noviembre de 2011 hasta abril de 2012, desarrolló la consultoría “Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de Administración de Justicia Plurinacional en Bolivia”, orientada a la protección y garantía del acceso a la justicia, como derecho humano.

1.1. Objetivo del estudio

El presente documento tiene como objetivo general realizar un diagnóstico de la justicia estableciendo el estado de situación del Sistema de Justicia al momento de la transición judicial, en el nuevo marco constitucional y normativo, con especial referencia a los derechos humanos, el acceso a la justicia y los grupos en situación de vulnerabilidad, para establecer una ruta crítica que haga posible atender la agenda pendiente de justicia.

1.2. Relevamiento de información primaria

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2011, un equipo de consultores de la CAJ realizó el relevamiento de información estadística en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre, Oruro, Potosí, Challapata y Punata, a través de la aplicación de instrumentos cualitativos y cuantitativos sobre actores clave del Sistema de Justicia con relación a cuatro ejes temáticos, contenidos en el formulario o instrumento de recojo de información, elaborado para ese fin:

- La Justicia como problema y valor social
- La Justicia como Institución Jurídica
- La Justicia como Sistema Jurídico Plural
- Los Derechos Humanos, Grupos Vulnerables y el Acceso a la Justicia en Bolivia

Los informantes o actores clave fueron identificados en los siguientes grupos:

Grupo 1:

Líderes que forman parte de alguna organización indígena-originario campesina como autoridades de justicia.

Grupo 2:

2.1 Autoridades judiciales

2.2 Miembros del Ministerio Público

2.3 Servicios Integrales Municipales

2.4 Defensorías de la Niñez y Adolescencia

2.5 Servicio Nacional de Defensa Pública

Grupo 3:

3.1 Órgano Ejecutivo:

Ministerio de Justicia, Gobernaciones Departamentales

3.2 Órgano Legislativo:

Cámara de Senadores y Cámara de Diputados

Comisión de Constitución, Legislación y Sistema Electoral

Comisión de Constitución, Sistema Electoral, Derechos Humanos y Equidad Social

Comisión de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa del Estado

Comité de Justicia Plural y Consejo de la Magistratura

Comisión de Naciones y Pueblo Indígenas Originario Campesinos e Interculturalidad

3.3 Defensor del Pueblo

Grupo 4:

Organizaciones internacionales que trabajan o apoyan temas de derechos humanos.

Grupo 5:

5.1 Abogados en el ejercicio libre de la profesión

5.2 Docentes universitarios en áreas de Derecho, antropología, sociología y ciencias jurídicas.

5.3 Organizaciones de defensores de los derechos humanos

5.4 Organizaciones de mujeres

5.5 Organizaciones que trabajan con indígenas

Dadas las características del estudio, la definición del instrumento, de los ejes temáticos, de la muestra y de la población consultada están referidos principalmente al sector justicia y constituyen una buena representación del conjunto de sus actores y de su población objetivo, hecho que deberá considerarse al momento de realizar una aproximación a las percepciones de los informantes

Debido al breve tiempo en el que se realizó el relevamiento de la información en el periodo inmediatamente posterior a la elección de autoridades judiciales (noviembre y diciembre de 2011), por la recargada agenda de los informantes (autoridades salientes y autoridades electas de justicia) y la proximidad a las fiestas de fin de año, se presentaron dificultades de carácter logístico en el relevamiento de la información.

Sin embargo, gracias a la predisposición de los informantes y al compromiso del equipo técnico, la mayor parte de las personas seleccionadas para la realización de las entrevistas, respondió favorablemente a los requerimientos de la investigación.

1.3. Procesamiento de la información

El procesamiento de la información se realizó inicialmente por el equipo técnico que realizó su relevamiento. Sin embargo, por las características propias del instrumento aplicado y el contenido de las respuestas se realizó la recodificación de los datos, cumpliendo las siguientes tareas:

Consistencia de la información

1. Consistencia de la información, en la que se verificó el contenido de las respuestas obtenidas. 2. Selección de preguntas y reagrupamiento por ejes temáticos. 3. En las preguntas abiertas, se codificaron y reagruparon de las respuestas obtenidas con base en la similitud de los conceptos². 4. Finalizada la codificación de todas las preguntas consideradas validas para el presente estudio, se procedió a elaborar un conjunto de programas en el paquete estadístico SPSS, para procesar la información de manera ordenada. 5. Como un primer resultado del procesamiento de la información, se obtuvieron frecuencias simples de todas las preguntas.

Definición de variables independientes

Obtenidas las variables simples de todas las preguntas, se procedió a definir las variables independientes:

Informantes Clave:

Organizaciones y/o instituciones a las que se aplicó el cuestionario, considerándose 5 categorías: 1) Organizaciones originarias, 2) Sistema de Justicia³, 3) Órgano Ejecutivo y Legislativo, 4) Organismos Internacionales y 5) Sociedad Civil.

Sitios donde se aplicó el cuestionario:

Las ciudades consideradas para este estudio, construyendo en esta variables 3 categorías: 1) Ciudades del eje central (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba), 2) Otras ciudades (Sucre, Potosí y Oruro) y 3) Ciudades intermedias (Punata y Challapata).

Debido a la abundancia de datos y a la brevedad de plazo para su sistematización, análisis e interpretación, en el presente estudio sólo se realizó el análisis comparativo de la percepción por actores, no así por sitios. La información queda disponible para estudios complementarios.

Resultados de la información obtenida

La información obtenida tiene como resultados finales los siguientes:

1. Frecuencias simples en general;
2. Cruces en general por informantes clave (organizaciones y/o instituciones);
3. Cruces en general por lugar (ciudades del levantamiento).

² En muchos casos se obtuvieron más de 200 respuestas, lo cual hacía que los resultados sean extensos, esta codificación permitió reducir hasta un máximo de 20 respuestas reagrupadas y codificada.

³ En términos de la CPE el sistema de justicia comprende al conjunto de las jurisdicciones. A efectos de esta investigación, al conjunto de decisores y operadores del sector justicia, con excepción de las organizaciones indígena originario campesinas.

Los resultados preliminarmente obtenidos en SPSS, fueron exportados al programa Excel.

Presentación de los resultados

Dada la extensión de la información, para que su presentación sea más didáctica, se procedió a graficar todos los resultados por temáticas.

En la presentación del diagnóstico, una de los temas abordados tiene un resultado general, luego por informantes clave (organizaciones y/o instituciones).

Las preguntas de calificación y escala se han graficado mediante una barra que considera valores de 1 al 5, en la que el menor valor representa al más baja calificación y 5 la más alta.

En otros casos en los que la percepción se expresa en porcentajes, se han utilizado representaciones de gráficos circulares o pasteles.

Esta información es utilizada en el diagnóstico y aparece con la siguiente referencia: Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011.

Validación de los resultados

Los principales resultados de la investigación fueron presentados preliminarmente en la ciudad de Sucre a efectos de su validación en el contexto de una sesión de trabajo realizada el 28 de febrero de 2012, con participación de la Ministra de Justicia y Derechos Fundamentales, Presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Agroambiental, Presidenta y Magistrados del Consejo de la Magistratura, Director a.i. de la Escuela de Jueces, representante de la Fiscalía General del Estado y un conjunto de actores de la sociedad civil. Los participantes propusieron un conjunto de recomendaciones que fueron consideradas en el diagnóstico.

1.4. Relevamiento de información secundaria

Se realizó una extensa revisión bibliográfica sobre los antecedentes de carácter constitucional, normativo e institucional referidos a la justicia en Bolivia. Informes de Organismos Multilaterales y documentos oficiales de la República de Bolivia en el periodo pre constituyente y del Estado Plurinacional en el proceso post constituyente.

Gran parte de la información ha sido proporcionada por investigadores de la Comisión Andina de Juristas y se encuentran en el archivo de la consultoría.

En el desarrollo del informe, la información primaria ha sido ampliamente utilizada y confrontada con la información proveniente de fuentes secundarias.

1.5. Contenido del diagnóstico

El contenido del diagnóstico establece el marco de referencia en el que habrá de operar la transición judicial, con especial énfasis en los elementos constitutivos del nuevo Sistema de Justicia y su horizonte.

Realiza una aproximación de contexto a la justicia a partir de los siguientes elementos: 1. las reformas de carácter normativo e institucional con referencia a política pública en el periodo anterior a la actual transición constitucional; 2. los temas vinculados a la agenda de justicia desde una perspectiva de derechos, barreras que obstaculizan el acceso a la justicia y grupos en situación de vulnerabilidad; 3. Un diagnóstico rápido de los órganos de justicia.

El nuevo marco constitucional y el proceso de implementación normativa e institucional en el primer momento de la transición judicial constituyen parte del informe.

Finalmente, se proponen lineamientos para una agenda de justicia que permitan articular al conjunto de decisores y actores del sector justicia a partir de un común denominador que oriente la política pública de justicia, desde un enfoque de derechos humanos que privilegie a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

2. MARCO DE REFERENCIA DE LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL

Como emergencia del proceso constituyente, Bolivia vive un momento de transición política, normativa e institucional para hacer efectivo el nuevo pacto social contenido en la Constitución Política del Estado vigente, con el desafío de construir el Estado Plurinacional desde el conjunto de los órganos públicos y en los distintos niveles de gobierno sub-nacional autónomos.

Este tránsito democrático -constitucional, normativo e institucional- tiene como nuevo marco de referencia “la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” que en su realización material debe resultar en el diseño e implementación de políticas que hagan efectivos:

1. La democracia plural e intercultural que tiene su origen y se realiza a partir de la articulación de tres vertientes: democracia representativa, democracia directa y participativa y democracia comunitaria
2. La economía plural, tiene como principales expresiones la organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.
3. El pluralismo jurídico, como resultado de los procesos de diálogo horizontal entre el conjunto de jurisdicciones de igual jerarquía, señaladas por el texto constitucional.

Consiguientemente, el proceso de adecuación, arquitectura e implementación normativa e institucional, deben tener como referente no solo el texto constitucional, sino el contexto en el que se ha desarrollado el proceso constituyente, y que –en gran medida- se expresa en su Preámbulo:

“El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia (...) y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado ... basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra” (Estado Plurinacional de Bolivia: 2009, p. 1)

Así se explica que en el nuevo diseño constitucional de justicia y desde una perspectiva de construcción de espacios e instancias de interlegalidad horizontal, el Tribunal Constitucional Plurinacional tenga una composición plural y que -por mandato constitucional- en su conformación por lo menos dos de sus miembros provengan de la jurisdicción indígena originario campesina, constituyendo uno de los más importantes hitos en la construcción de la pluralidad y el pluralismo jurídico, que debe resultar en procesos de confluencia, concurrencia y articulación en los que ambas vertientes del derecho y de la justicia: la republicana (con fuertes resabios coloniales) y la indígena originario campesina, se interrelacionen, dialoguen, coordinen y cooperen.

En esa misma línea, en el contexto de conversión de autonomías municipales a autonomías indígena originario campesinas se da otro referente importante de realización de la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Allí se piensa, dice y hace una parte del Estado Plurinacional, a partir de procesos de armonización, conjugación, diálogo y articulación de: economía plural, pluralismo jurídico y democracia plural e intercultural, que hacen a la esencia de este proceso de transición constitucional y que en su implementación tiene como uno de sus grandes desafíos realizar la gestión pública intercultural en términos generales, y la gestión intercultural de la justicia plural, en términos particulares, con especial referencia a la administración de justicia.

Esta transición autonómica, tiene todas las características de un proceso constituyente en instancia local, porque buscan establecer un nuevo pacto social que resulte en una mayor y mejor participación de los colectivos indígena originario campesinos en la gestión pública, diseñando, desarrollando e implementando una nueva institucionalidad con vertientes que provienen del modelo republicano con otros que provienen de su memoria larga y que expresan las prácticas políticas, económicas, sociales y culturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos involucrados en este proceso de transición constitucional.

En ese contexto, una de las tareas más importantes en la redacción de sus estatutos autonómicos, es la adecuación de sus sistemas de justicia al diseño constitucional, como componente fundamental de la justicia plural. En esta tarea deben tener presente el marco de referencia internacional y constitucional, para el ejercicio efectivo de sus derechos como colectivos indígenas en un contexto de articulación, coordinación y cooperación con el conjunto de las jurisdicciones señaladas por la Constitución.

Por las razones anotadas y como parte del propio mandato constitucional, en este contexto histórico de transición e implementación constitucional, normativa e institucional, el Sistema de Justicia no puede ser el ausente. Tiene como desafío instalar y sostener la articulación, coordinación y cooperación intra - inter y transcultural del conjunto de sus órganos, instancias y jurisdicciones a partir de procesos de desarrollo e implementación de gestión intercultural de la justicia plural.

Esto explica que los resultados alcanzados hasta ahora sean todavía insuficientes, pues la transición del Sistema de Justicia se encuentra en el punto ciego de decisores y gestores de los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Electoral y Judicial, que han reducido la transición a la implementación normativa y a la elección de altas autoridades de justicia.

En la perspectiva de alcanzar el horizonte, es preciso iniciar el largo recorrido de la transición del sector justicia que no debe –ni puede- reducirse sólo a la transición judicial. El Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional son una parte del sistema de justicia plural, mas, no son todo el sistema de justicia ni comprenden a todo el sector justicia. La transición de la justicia en Bolivia debe convocar y articular al conjunto de órganos e instituciones cuya misión institucional sea contribuir a la resolución de conflictos, en la búsqueda o realización de la justicia para contribuir a la paz social y a la convivencia armónica.

A ese efecto y desde los nuevos referentes constitucionales, el estado boliviano debe construir una agenda de justicia con un enfoque de derechos, que anime a la adopción de políticas públicas como respuesta integral a la demanda ciudadana de un mayor y mejor servicio justicia. Los lineamientos de política en justicia deben ser recogidos por el conjunto de planes estratégicos institucionales, para expresarse en programas, proyectos y presupuestos que hagan posible su implementación.

Como parte de esta agenda, como eje de la transición normativa e institucional, se debe buscar un mayor y mejor acceso a la justicia, entendido desde su doble connotación: como un derecho ciudadano que busca ser realizado y como una responsabilidad estatal que garantice la realización efectiva de este derecho, principalmente en referencia a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

3. ANTECEDENTES

Desde el 10 de octubre de 1982, Bolivia vive uno de los más largos periodos de vida democrática. A casi 30 años del retorno a la democracia, quedan aún muchos los temas pendientes en la construcción de una sociedad e institucionalidad democrática, fundada en el respeto a los derechos humanos.

Como refiere el Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Bolivia en 1981, la última interrupción democrática ocurrió el 17 de julio de 1980, cuando:

“El palacio Presidencial es tomado por fuerzas militares y la Presidenta Interina Constitucional se ve obligada a renunciar, refugiándose en la Nunciatura Apostólica; la sede de la Central Obrera Boliviana, en la cual se reunía CONADE que preparaba una declaración decretando el paro y el bloqueo de caminos, es asaltada, sus dirigentes apresados y, como se expuso en el capítulo sobre el Derecho a la Vida, el candidato presidencial por el Partido Socialista, Marcelo Quiroga Santa Cruz, ejecutado a manos de agentes gubernamentales. Los medios de comunicación son ocupados, saqueados o destruidos en algunos casos y totalmente controlados⁴”. (OEA: 1981, p. 62, párrafo 3)

Sobre este proceso político, la OEA concluyó que “[...] el Gobierno de Bolivia, que asumió el poder el 17 de julio de 1981, ha incurrido en graves violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos” por lo que recomienda “[t]omar todas las medidas que sean necesarias para prevenir nuevas violaciones al derecho a la vida, y efectuar las investigaciones correspondientes a fin de esclarecer las circunstancias irregulares en que ocurrieron muertes de personas cuya responsabilidad se atribuye a autoridades gubernamentales, sancionando con todo el rigor de la ley a aquellos que resulten responsables”. (OEA, 1981, p 92)

Años más tarde, tras un periodo de estabilidad y fortalecimiento de la institucionalidad democrática, se llevó adelante un juicio de responsabilidades contra el presidente de facto Luis García Meza Tejada y sus colaboradores -entre otros- Luis Arce Gómez, Ministro del Interior del Gobierno Militar. Actualmente, ambos se encuentran cumpliendo condena en la Cárcel de Máxima Seguridad de Chonchocoro.

Cuando el país pensaba que con esta sanción se había fortalecido la democracia, hoy se constata que la lección no fue aprendida. Treinta y un años más tarde, la sociedad boliviana lleva consigo pesada carga del espectro del autoritarismo que mantiene raigambre en los intersticios de la débil democracia boliviana y se manifiestan en las prácticas de relación vertical del sistema político y de una gestión pública que no termina de encontrar el horizonte de gobernar obedeciendo al pueblo.

⁴ Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Bolivia81sp/Capitulo4.htm>

3.1. Percepción de la sociedad boliviana como injusta

En ese contexto, a pesar de los importantes avances en la ampliación de derechos, garantías y acciones constitucionales, aún existe una distancia entre el catálogo de derechos y su realización material. La frágil institucionalidad democrática no tiene capacidad ni posibilidad de respuesta ante semejante desafío, en gran medida porque la justicia y su administración son un déficit estructural al Estado boliviano.

A partir de la consulta realizada por la CAJ entre noviembre y diciembre de 2011, se constata que la sociedad boliviana se percibe como injusta.

En una escala donde 1 define a la sociedad como muy injusta y 5 como muy justa, la media estadística (2,5) muestra un desplazamiento de la percepción hacia la posición de injusta.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Si bien esta percepción no está referida de manera estricta a la manera cómo se administra justicia y responde a las causas más profundas de la exclusión y discriminación económica, social y cultural que se expresan en la extrema conflictividad política y social, obliga a pensar en las barreras que deben enfrentar los grupos en situación de vulnerabilidad para acceder a la justicia y a la débil respuesta que han obtenido de los Órganos Públicos.

Al momento de responder a la pregunta, es posible que los informantes del Ejecutivo y



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Legislativo que fueron consultados, hayan tenido presente los avances en “*materia de derechos económicos y sociales, como el derecho a la salud de las mujeres y el derecho a la educación, y las mediciones de población en situación de pobreza e indigencia confirmaron una tendencia positiva*”, como expresa el informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos⁵. (ONU: 2012, p. 1)

⁵ Disponible en: <http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202011.pdf>

En cuanto se refiere a los informantes de la sociedad civil, quizás hayan tenido más bien presente la crisis de la administración de justicia que “se profundizó mientras se esperaban las elecciones [...] y la implementación de una serie de reformas profundas para ampliar el acceso a la justicia, fortalecer la independencia judicial y combatir la corrupción entre los operadores de justicia”, como expresa el mismo informe (ONU: 2012, p 2).

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la democracia boliviana y que es menester considerar en la transición constitucional está referido a la necesidad de construir una sociedad más justa, dado que “el proceso y escenario político actual representan el inicio de un importante proceso de democratización y de inclusión social, que puede facilitar que la mayoría de la población que ha estado históricamente excluida, participe activamente en la toma de decisiones sobre cuestiones políticas, económicas y sociales que la afectan directamente⁶” (OEA: 2007, párrafo 4). Sería deseable que el nuevo marco normativo e institucional emergente del proceso constituyente, contribuya a disminuir estas brechas.

Los órganos públicos -entre ellos el Sistema de Justicia-, deben involucrarse en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad democrática, con la premisa fundamental de resguardar, promover y realizar los derechos humanos.

3.2. Probabilidad de resolver un problema por mano propia

Sin embargo, frente a la posibilidad de resolver un problema por mano propia, la percepción de los informantes lleva a pensar que la sociedad boliviana a pesar de ser considerada como injusta, optaría por otras alternativas.

A pesar de la persistencia de expresiones de fuerza y actos arbitrarios que hacen a la cotidianidad de la vida política y social de los bolivianos⁷, en la percepción de los informantes es improbable resolver un problema por mano propia.

La media estadística del 2,6 desplaza la percepción hacia el eje de improbable.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

⁶ Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>

⁷ La sociedad boliviana expresa una marcada tendencia a la organización corporativa. Una persona suele pertenecer a dos o más organizaciones y en todas ellas desempeña roles y cumple deberes. En las prácticas corporativistas suelen presentarse situaciones en las que el conflicto sale de los cauces de resolución pacífica por la institucionalidad democrática y deriva en acciones de hecho, donde mediante acciones de fuerza se alcanzan acuerdos que luego se incumplen.

Será importante realizar una aproximación a los actores para comparar sus percepciones y a partir de ellas tener las distintas miradas sobre el tema.

Llama la atención que este desplazamiento sea mayor en las organizaciones originarias (2,3) coincidente con la percepción de los informantes del órgano Ejecutivo y Legislativo (2,3), y que la percepción del Sistema de Justicia sea muy próxima (2,4). En los informantes de Organismos Internacionales y derechos humanos (2,8) y sociedad civil (3,1) el desplazamiento va en sentido contrario.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Posiblemente esta diferencia de percepción esté referida a la sensación de inseguridad ciudadana que se hace cada vez más fuerte en la población de los centros urbanos y que ha tenido como respuesta acciones de linchamiento, que no deben ser referidas como prácticas de justicia sino más bien como acciones que ocurren ante la débil presencia o ante la ausencia de justicia.

3.3.Marco constitucional vigente al retorno a la democracia

De acuerdo al diseño constitucional de 1967, vigente al retorno a la democracia, el Poder Judicial se ejercía por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores de Distrito y demás tribunales o juzgados que las leyes establezcan. La administración de justicia era gratuita; y no se podían establecer tribunales o juzgados de excepción.

Los ministros de la Corte Suprema de Justicia eran elegidos por la Cámara de Diputados de ternas propuestas por el Senado; los vocales de las Cortes de Distrito se elegían por mayoría absoluta de votos por el Senado, de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia. Los jueces eran independientes en la administración de justicia y no estaban sometidos sino a la ley. Asimismo, gozaban de autonomía económica con un presupuesto propio administrado por la Corte Suprema de Justicia.

Correspondía a la justicia ordinaria el conocimiento de todos los litigios entre particulares y entre éstos y el Estado, cuando éste actuaba como persona de derecho privado y resolver los recursos directos de nulidad que se interpongan contra todo acto de autoridad que no fuese judicial.

La Corte Suprema de Justicia tenía como una de sus atribuciones fundamentales la guarda de la Constitución. El artículo 127 del ordenamiento fundamental señalaba que corresponde a la Corte Suprema "*Conocer en única instancia de los asuntos de puro derecho cuya decisión depende de la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de las leyes. Decretos y cualquier género de resoluciones*", y conocer en única instancia de los juicios contra las resoluciones del Poder Legislativo y cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos concretos, sean civiles o políticos.

El Ministerio Público representaba al Estado y a la sociedad y era ejercido por comisiones designadas por el Poder Legislativo, por el Fiscal General, los Fiscales de Distrito y demás funcionarios que por ley lo componían. El Fiscal General era nombrado por el Presidente de terna propuesta por el Senado y tenía un período de diez años, pudiendo ser reelecto, y solamente destituido en virtud de sentencia condenatoria.

3.4. Contexto político de las reformas de justicia

El proceso de reforma institucional en justicia en Bolivia, en términos generales, ha seguido los lineamientos de la Cooperación Internacional y refleja los cambios de carácter normativo e institucional a partir de la vigencia del programa de estabilización y ajuste estructural implementado por el Gobierno de Víctor Paz Estensoro mediante el D.S.N° 21060 de 25 de agosto de 1985, que estableció las bases de un cambio del modelo de acumulación, iniciando el tránsito del Capitalismo de Estado a la Economía de Mercado, donde el Estado se reduce al rol de agente normativo.

Este nuevo rol estatal ha tenido como resultado procesos de reposicionamiento en el relacionamiento político, económico y social. Desde un alejamiento crítico de la sociedad civil en la gestión pública (ajuste estructural: 1985-1989), pasando por la participación en la planificación municipal (reformas de segunda generación, 1994 hacia adelante), hasta la participación social y política que se inscriben en el proceso constituyente, que hacen al contexto en el que se desarrollan los diversos cambios de carácter constitucional, normativo e institucional en el que se opera la transición de la justicia en Bolivia.

En el primer momento de la transición democrática, el Gobierno de Hernán Siles Suazo puso énfasis en la estabilidad democrática, sin atender adecuadamente los aspectos de la transición institucional. El Gobierno de Víctor Paz Estensoro, privilegió la atención de la economía a través del ajuste estructural. En ambas gestiones de gobierno, el Órgano Judicial -con excepción de sus instancias jerárquicas- mantuvo en funciones a jueces y magistrados que mayoritariamente habían sido nombrados por las sucesivas Juntas Militares en función de gobierno.

Bajo el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se acordaron las bases para la reforma parcial en la Constitución Política del Estado de 1994.

Los Gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Bánzer Suárez (1997-2000), Jorge Quiroga Ramírez (2001-20002), Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), Carlos Mesa Gisbert (2003-2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (2005) desarrollaron la reforma en justicia.

Durante el primer Gobierno de Evo Morales (2006-2009) se realizó el proceso constituyente y, en ese contexto, cambios trascendentales en el diseño constitucional de la justicia en Bolivia.

Los principales avances de la reforma en justicia son:

1. Unidad jurisdiccional, con la integración de las cortes nacionales de minería y trabajo y de los tribunales administrativo, coactivo fiscal y tributario, a la Corte Suprema de Justicia.
2. Iniciativas normativas en la búsqueda de la realización de derechos, promovidas desde el Ministerio de Justicia, bajo el liderazgo del Ministro René Blattman.
3. Nueva institucionalidad en justicia, emergente de la reforma constitucional de 1994: Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Tribunal Agrario Nacional, Defensor del Pueblo y ampliación de derechos reconociendo las prácticas de justicia de las organizaciones indígenas como un medio alternativo a la resolución de conflictos.
4. Un nuevo marco normativo e institucional para la prevención y atención de la violencia en relación con mujeres, niñas, niños y adolescentes mediante la Ley N° 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica de 15 de diciembre de 1995 y su Reglamento (D.S. N° 25087 de 6 de Julio de 1998), y el Código de la Niña, Niño y Adolescente (Ley N° 2026 de fecha 19 de octubre de 1999).
5. Un nuevo marco normativo hacia el efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales en el procesamiento penal mediante el Código de Procedimiento Penal (Ley N° 197025 de marzo de 1999); la Ley N° 2175 Ministerio Público de 13 de febrero de 2001, que le atribuye la responsabilidad estatal de ejercer de oficio la acción penal pública; la Ley de Ejecución Penal y Supervisión que adecúa el régimen penitenciario a la reforma penal; la Ley N° 2496 del Servicio Nacional de Defensa Pública de 4 de agosto de 2003, para promover la igualdad entre las partes.
6. Avances con la Reforma Constitucional de 2002, en términos del reconocimiento del Estado Social y Democrático de Derecho mediante el ejercicio de la democracia participativa a través de la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, y en materia de Derechos Humanos, a través de la interpretación de los Derechos Fundamentales conforme a los Instrumentos Internacionales que rigen la materia.

Sobre la reforma en justicia, el documento “Nacionalizar la Justicia descolonizando el Derechos” del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, sostiene que “[...] los programas de reforma han privilegiado una faceta del estado de derecho que es la que promueve el mercado y la protección de la propiedad privada y se ha abandonado una de las premisas

fundamentales del Estado de Derecho que promueve garantizar el acceso igualitario a la justicia”. (República de Bolivia: 2006, p. 2)

Si bien la crítica puede tener fundamento en términos políticos, no es menos cierto que en el periodo comprendido entre 1989 y 2004 se dieron importantes avances en materia de Derechos Humanos y de participación ciudadana en la administración de justicia⁸.

3.5. La Cooperación Internacional en Justicia

Como parte del Grupo de Socios para el Desarrollo⁹ (GruS – Bolivia), los principales donantes del sector justicia realizaban procesos de coordinación en un foro establecido en 2008 bajo el liderazgo de España.

También se crearon espacios de coordinación en torno a órganos o instituciones específicas como la que sostuvieron representantes de USAID (Estados Unidos), GTZ¹⁰ (Alemania) y AECID (España) en torno al Poder Judicial en la ciudad de Sucre, o de acciones de coordinación más general con el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), y posteriormente con Canadá, la Unión Europea, Suiza, Holanda, Suecia y otros donantes. Sin embargo, en el último periodo de tiempo el Gobierno boliviano ha solicitado el cierre de los programas de Democracia y Justicia con fondos de USAID.

Desde 2012, también se ha creado el grupo UE (Justicia y Derechos Humanos) que intercambia criterios y trata de mantener iniciativas de cooperación coordinadas y una interlocución coordinada con el Estado¹¹.

La coordinación de donantes de la canasta de fondos de la Defensoría del Pueblo se realizaba bajo el liderazgo de esa entidad y de Dinamarca.

La falta de definiciones claras de política pública ha obstaculizado una mayor y mejor coordinación y alineamiento de donantes en torno al Plan Nacional de Desarrollo y Planes Estratégicos Institucionales del Sector Justicia.

La cooperación más próxima al sector justicia se ha desarrollado a través de:

1. Cooperación Técnica Alemana (GTZ) que en el contexto de su Programa “Apoyo a la Reforma Procesal Penal” estuvo orientada principalmente a las siguientes acciones: a. Apoyo y asistencia técnica en Capacitación; b. Apoyo y asistencia técnica en Normativización; c. Apoyo y asistencia técnica en “Coordinación Interinstitucional”.

⁸ Principalmente, la revalorización de las prácticas de justicia en la jurisdicción indígena originario campesina y la participación de jueces ciudadanos en los procesos penales.

⁹ El GruS trabaja de manera institucionalizada en apoyo al Gobierno Boliviano para la implementación de los acuerdos de París y Accra. Para ello, organiza reuniones mensuales con los Jefes de Cooperación y Representantes para discutir propuestas y temas en apoyo a un diálogo constructivo sobre temas de importancia para el desarrollo de Bolivia. Ver: http://www.grus.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=183

¹⁰ Hoy Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) o Cooperación Internacional Alemana.

¹¹ Con base en las respuestas de Eva Otero, Responsable del área Gobernabilidad Democrática de AECID en Bolivia, que incluye una línea de trabajo en justicia, al cuestionario aplicado en diciembre de 2011 por la Comisión Andina de Juristas.

Actualmente la GIZ ejecuta el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de un Ordenamiento Jurídico Intercultural en el Marco de Un Estado de Derecho Democrático (PROJURIDE)¹² que tiene como área focal el Fortalecimiento del Estado y democracia y se implementa a nivel nacional, comprendiendo como grupo meta al conjunto de la población boliviana. El monto de inversión de € 3.000.000 (Bs 29.916.630) por el periodo comprendido entre 2010 y 2012. Su contraparte nacional son el Ministerio de Justicia y en éste el Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y el Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina. Tiene como agencia ejecutora de la Cooperación Alemana a la GIZ. El objetivo general del proyecto es que el respeto a las diferencias jurídico-culturales se potencie mediante el nuevo sistema judicial bajo la salvaguardia de los derechos fundamentales y los derechos humanos. Las dos unidades que implementa son: Unidad 1. Normativización e Institucionalización; Unidad 2. Diálogo e Interculturalidad.

Como los principales aportes de la GIZ, en la construcción e implementación de una política pública de justicia, que atienda las demandas de los grupos vulnerables, en relación con el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos se consideran dos experiencias exitosas: 1. El Proyecto Reforma Procesal Penal (RPP) – finalizado 2010 para el apoyo a la implementación de un proceso penal garantista y la capacitación a jueces y fiscales, abogados, policías. 2. El Proyecto Projuride: foros de diálogo interjurisdiccional para profundizar los conocimientos sobre las competencias de las diferentes jurisdicciones en Bolivia; aporte al desarrollo normativo con participación de la sociedad civil; diagnósticos de fortalezas y debilidades del IJB en el aspecto organizacional como competencial en el proceso transicional hacia la Escuela de Jueces.

2. Las acciones de la Cooperación de Estados Unidos (USAID) al sector Justicia se dio por un periodo mayor a diez años hasta el año 2009, en el que se generan diferencias con el gobierno de Bolivia.

El “Programa de Apoyo a la Administración de Justicia” ha brindado asistencia principalmente a las reformas del sistema de la justicia penal y en el área de las reformas del sistema de justicia civil y comercial. USAID prestó cooperación directa al Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de la Defensa Pública, Poder Judicial, Ministerio Público y Policía de investigaciones (FELCC).

En el campo de la modernización y fortalecimiento institucional, USAID apoyó con asistencia técnica y financiera procesos de planificación estratégica, desarrollo y gestión de planes anuales operativos del Ministerio Público y la Defensa Pública e informatización de los sistemas de seguimiento de casos y producción de estadísticas del Ministerio Público, FELCC, Poder Judicial y Defensa Pública.

Suministró asistencia técnica y apoyo financiero para el diseño, montaje y puesta en operaciones de Centros Integrados de Justicia (CIJs) ubicados en El Alto, Chapare, Yungas y Santa Cruz.

¹² Con base en la información de: <http://www.grus.org.bo/PDF/Proyectos/ALEMANIA.pdf>

En el campo de la Capacitación en justicia, USAID impulsó programas de especialización sobre el Código de Procedimiento Penal tales como capacitación a capacitadores en destrezas de litigio oral. Brindó apoyo a la discusión pública y procesos de diálogo sobre mecanismos que regulen constitucional y legalmente a la justicia indígena y su articulación con la justicia ordinaria.

3. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI, hoy AECID) a través del “Programa Justicia” implementado desde 1998 hasta 2008, contribuyó con un monto equivalente a \$us 3.000.000 destinados principalmente a apoyar:

Carrera Judicial: asistencia técnica para elaboración de normativa base de Carrera Judicial; apoyo a la estructuración y regulación normativa del Instituto de la Judicatura (IJB); apoyo financiero y técnico a sus tres áreas: Formación Inicial, Formación Permanente y Capacitación a Jueces.

Carrera Fiscal: elaboración de normativa de Carrera conjuntamente asesores de la Fiscalía General y Fiscales de Distrito del país y apoyo al Instituto de Capacitación del Ministerio Público. Apoyo logístico para convocatorias internas y externas para acceso a la Carrera Fiscal.

Fortalecimiento Institucional apoyo técnico y financiero a los distintos órganos del Poder Judicial (Tribunal Constitucional, Corte Suprema, Consejo de la Judicatura, Tribunal Agrario, Instituto de la Judicatura) y del Ministerio Público (Fiscalía General, ICMP, Inspectoría, Secretaría, Fiscalías de Distrito).

La ampliación del acceso a la justicia es otro de los resultados previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, en ese contexto, la AECID *“abordará este eje de trabajo desde una perspectiva de mejora del acceso a la justicia desde el fortalecimiento institucional del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público y Ministerio de Justicia, enfocado fundamentalmente al acceso por parte de las personas más vulnerables, como mujeres, niños, niñas y población indígena”*, a través del Marco Asociación País 2011-2015¹³.

Las prioridades horizontales del Marco Asociación País (MAP) serán, en su sentido amplio, el enfoque de género, el enfoque de interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas y la sostenibilidad ambiental. Los actores de la Cooperación Española y sus contrapartes bolivianas velarán para que, progresivamente y a lo largo del periodo de esta asociación, estas prioridades horizontales se conviertan en ejes articuladores de las distintas acciones sectoriales de la Cooperación Española en el país.

Respecto al eje de Interculturalidad y defensa de derechos de pueblos indígenas se abordarán: 1. El fortalecimiento de las organizaciones indígenas para la defensa de sus derechos, y el apoyo a su participación en mecanismos públicos de concertación. 2. El apoyo a los mecanismos de monitoreo del cumplimiento de derechos de los Pueblos Indígenas. 3. Con la sociedad civil, se apoyará la puesta en marcha campañas de difusión y sensibilización para la ciudadanía boliviana, respecto a los pueblos indígenas en

¹³ Disponible en: http://www.aecid.bo/web/files_usr/i67MAP%2020101108.pdf

situación de vulnerabilidad y el necesario avance en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales.

4. La Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE)¹⁴ apoya al Estado y pueblo boliviano desde 1969. Destacan como principales acciones referidas a derechos Humanos y Justicia, las siguientes:

Defensa Pública Rural¹⁵ con el fin de garantizar la defensa técnico legal y el debido proceso a los imputados de escasos recursos.

Proyecto EMPODER que está en la estructura del Ministerio de Justicia y que tiene el objetivo de *“Contribuir al logro del ejercicio pleno de los derechos fundamentales, individuales y colectivos, de los pueblos Indígenas originarios y campesinos, en áreas priorizadas de Bolivia, que sufrieron una mayor vulneración en sus derechos”*.

A través de estas oficinas de derechos humanos en Challapata, Riberalta y Monteagudo dependientes del programa EMPODER se ha logrado amplia difusión y vigencia de los DD.HH. de los grupos más vulnerables y acceso a la justicia. Como ejemplo de buenas prácticas en la coordinación y cooperación de justicia, en Challapata se realizan procesos de coordinación, evaluación y programación de actividades mensuales, en las que participan el conjunto de operadores del sistema de justicia, comprendidas las autoridades originarias de Jatun Killakas Asanaqe (JAKISA).

El Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales – FORDECAPI¹⁶, prioriza la promoción del Estado de Derecho y el apoyo a una gestión pública transparente y eficiente, orientándose al fortalecimiento de la institucionalidad pública. Trabaja para que los grupos en situación de vulnerabilidad tengan mayor acceso a la justicia y a la información, en un contexto que tome en cuenta la interculturalidad y el diálogo entre el Estado y la sociedad.

El Programa FORDECAPI apoya a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para *“construir una sociedad y Estado plurinacional y socio-comunitario, donde el pueblo ejerza el poder social y comunitario y sea corresponsable de las decisiones sobre su propio desarrollo y el país”* y la implementación del “Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos”, como una política pública que sirva de elemento transversalizador en la aplicación de los derechos humanos dentro del diseño y ejecución del PND.

La finalidad del Programa en su aporte más amplio a la Democracia y al Desarrollo de Capacidades Institucionales es *“Una cultura democrática para la preservación de la paz y la vigencia de los Derechos Humanos”* y el propósito/objetivo del programa para contribuir a esta finalidad es *“Apoyar al Estado en su capacidad de brindar servicio a la ciudadanía y promover la interculturalidad desde sus diferentes niveles”*.

¹⁴ Entrevista realizada a Miriam Campos, Coordinadora del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales – FORDECAPI e la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), diciembre de 2011.

¹⁵ Esta experiencia fue buena, sin embargo encontró dificultades en su sostenibilidad por falta de asignación de recursos por el Estado boliviano.

¹⁶ Disponible en: http://www.swisscontact.bo/sw_files/mmszvgqhpvh.pdf y http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia/es/Pagina_principal/Areas_de_Cooperacion_y_Programas/Fomento_de_la_Buena_Gobernabilidad_y_Democracia/FORDECAPI

5. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹⁷ fue establecida por un acuerdo firmado en febrero de 2007 entre la Alta Comisionada y el Gobierno de Bolivia, aprobado por el Congreso el 13 de julio de 2007. El 18 de mayo de 2010, el mandato de la oficina fue extendido hasta agosto de 2013.

Las principales actividades de la Oficina consisten en ofrecer asistencia técnica a las instituciones públicas y sociedad civil, promover los derechos humanos, monitorear la situación de los derechos humanos en el país.

A la fecha, la Oficina ha elaborado y publicado cuatro informes sobre la situación de los derechos humanos en el país (2008 - 2011), los mismos que contienen una evaluación integral sobre la situación del sector justicia. Como parte de su mandato la Oficina también realiza el monitoreo de casos emblemáticos que son objeto de procesos ante el sistema de justicia boliviano, en ese contexto la Oficina ha publicado un Informe sobre los hechos ocurridos en Pando en septiembre de 2008 y ha monitoreado el proceso por el caso Octubre Negro.

En 2010 y 2012 la Oficina ha provisto asistencia técnica a la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Viceministerio de Descolonización y la sociedad civil, para la elaboración de un diagnóstico sobre la problemática del racismo y la discriminación en Bolivia, el marco normativo y punitivo (Ley 045 de lucha contra el racismo y toda forma de discriminación), y la política pública de lucha contra estos flagelos (Plan de Acción de lucha contra el Racismo y toda forma de discriminación).

En 2010 se ha prestado asistencia técnica al Viceministerio de Justicia Indígena para la consulta previa libre e informada del Anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional con las organizaciones indígena originaria campesinas de todo el país.

En 2011 la OACNUDH ha contribuido en la definición de lineamientos de implementación de la Ley 025 del Órgano Judicial por parte de las máximas autoridades judiciales, en particular sobre la implementación del servicio de conciliación en sede judicial, y otros relacionados con el derecho de acceso a la justicia pronta y oportuna, tales como la implementación del principio de gratuidad de la justicia y los mecanismos necesarios para hacer frente al rezago judicial.

Actualmente la Oficina se encuentra en proceso de elaboración de un Informe Especial sobre la problemática judicial que rodea a los casos de linchamiento.

Por otra parte, considerando los altos índices de presos sin condena en el país, durante el 2011 la Oficina ha iniciado un proceso de monitoreo de las audiencias de medidas cautelares que concluirá el segundo trimestre de 2012. La Oficina espera que los resultados de dicha investigación puedan contribuir a la discusión de la reforma al Código de Procedimiento Penal en 2012.

6. La Cooperación al Desarrollo de Dinamarca (DANIDA) implementa el Pro-Justicia - Programa de Apoyo al Acceso a la Justicia¹⁸, Bolivia que tiene como entidades ejecutoras al Ministerio de Justicia (y el Servicio Nacional de Defensa Pública,

¹⁷ Se ha transcrito textualmente las respuestas a la entrevista realizada a la Oficina del Alto Comisionado en diciembre de 2011 por la Comisión Andina de Juristas.

¹⁸ Disponible en: <http://bolivia.um.dk/es/danida-es/programas-tematicos/pro-justicia/>

SENADEP), Consejo de la Judicatura/Consejo de la Magistratura (y el Instituto de la Judicatura), Ministerio Público, Defensor del Pueblo, Red de Participación y Justicia.

Su ejecución inicial estuvo prevista desde el 1 de julio de 2009 hasta el 30 de junio de 2012. Tiene como **Objetivo de Desarrollo**: “Se ha mejorado el ejercicio del derecho efectivo de acceder a la justicia, enfatizando en la protección de los ciudadanos menos favorecidos, y en indígenas y mujeres, buscando el cumplimiento de la garantía del Estado a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, para el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales de Derechos Humanos.” El Programa enfoca en mejorar el acceso a la justicia, a través de una estrategia dual de fortalecimiento de la acción de las instituciones clave del sector justicia, apoyados por la sociedad civil y el Defensor del Pueblo, combinado con una ampliación de servicios de justicia enfocados en grupos vulnerables y excluidos.

El programa consiste en 3 componentes:

1. Fortalecimiento Institucional del Sector Justicia. Este componente está compuesto por tres subcomponentes: (i) Apoyo al Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Justicia, incl. SENADEP, para fortalecer su capacidad para elaborar, implementar, supervisar y evaluar políticas públicas en torno a Derechos Humanos y la justicia ordinaria y originaria; (ii) Apoyo al Consejo de la Judicatura/Consejo de la Magistratura, incl. el Instituto de la Judicatura, para la implementación de su “Propuesta de fortalecimiento y modernización institucional”; y (iii) Apoyo al Ministerio Público para mejorar la acción de fiscales en las provincias. Al mismo tiempo el componente promueve entre las tres entidades, el desarrollo conjunto de legislación subsidiaria a la NCPE, políticas públicas y planes sectoriales de Acceso a la Justicia y respeto por los Derechos Humanos. Presupuesto del componente: DKK 20 millones.

2. Voz, rendición de cuentas y empoderamiento en la defensa de derechos y la justicia. Este componente combina (i) una continuidad del apoyo al fondo canasta para el Plan Estratégico Institucional del Defensor del Pueblo, para que cumpla su mandato de velar por el respeto por los Derechos Humanos y la buena gobernabilidad; con (ii) un Apoyo a la Red Participación y Justicia, para fortalecer la incidencia de la sociedad civil en la prestación de servicios de justicia con calidad. Presupuesto del componente: DKK 14 millones.

3. Acceso a la justicia ordinaria y mecanismos alternativos de resolución de disputas a nivel local. Este componente consiste de un apoyo al establecimiento de 15 Centros Integrados de Justicia (CIJs), ampliando la cobertura y oferta integrada de servicios de justicia a nivel local, en un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Justicia, municipios seleccionados, Poder Judicial, Consejo de la Judicatura/Consejo de la Magistratura y Ministerio Público. Presupuesto del componente: DKK 34 millones.

Al momento de su formulación, DANIDA formuló el siguiente resumen en relación con donantes y financiadores activos en el sector justicia.

Cuadro 1: Resumen de donantes y financiadores activos con socios del sector de la justicia

	USAID	España-AECID	GTZ	Otros (UNICEF, Suecia, Suiza, Holanda, DK, otros)
Nombres de programas clave y áreas de intervención.	Administración de Justicia.	Programa Justicia.	Apoyo a la Reforma Procesal Penal	DK: Pro-Derechos
Financiamiento/modalidades	Financiamiento ejecutado por consultora Checci	Principalmente asistencia técnica	Asistencia técnica y financiera	
Ministerio de Justicia / Defensa Pública Policía Decreto Supremo sobre Programa Nacional de Acceso a la Justicia	Defensa Pública: Institucional Planificación y gestión de planes. Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen 2 Casas y 9 Centros Integrados de Justicia.	No	Reforma Proceso Penal Capacitación/Defensa Pública y Policía. Coordinación. Viceministerio de Justicia Comunitaria: investigación y mapeo.	UNICEF: Sistema Nacional de Defensorías de la Niñez y Adolescencia. BID: Anticorrupción/Ministerio de Justicia* COSUDE: Pueblos Indígenas con Ministerio de Justicia Suecia y Dinamarca: Apoyo institucional al Ministerio de Justicia. Dinamarca, Suecia, Países Bajos: Viceministerio de Transparencia/Programa Integrado de Anticorrupción
Poder Judicial	Poder Judicial. Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura.	Institucional y carrera Judicial. Tribunal Constitucional, Corte Suprema, Consejo de la Judicatura, Tribunal Agrario.	Poder judicial: Reforma Proceso Penal Capacitación de jueces Normativización Coordinación.	No.
Ministerio Público	Planificación, gestión de planes.	Carrera Fiscal. Fiscalía General, de Distritos, etc	Capacitación de fiscales. Coordinación.	Dinamarca, Suecia, Países Bajos: Programa Integrado de Anticorrupción
Defensor del Pueblo	No	No	AT al PEI del Defensor	DK, Suecia, Holanda, y otros: Fondo canasta/PEI
Sociedad Civil	Red Participación y Justicia	No	No.	Suecia, DK: Fundación la Paz Canadá y Holanda: Fondo multidonante para género en construcción.

*BID-Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la corrupción: Programa de apoyo a la transparencia en la gestión pública. Fecha inicio de agosto 2008.

La información de DANIDA (2008) ha sido debidamente actualizada por el equipo de investigadores de la Comisión Andina de Juristas. (Ver: Anexo N° 1)

3.6. Avances en política pública

En el último periodo de vida democrática de Bolivia, son dos los principales referentes de política en justicia: el Plan Justicia Para Todos (2003-2005) y el Plan Nacional de Desarrollo Para Vivir Bien (2006-2011).

Justicia Para Todos es el resultado de un proceso de concertación institucional para establecer las bases de una política pública en justicia con base en el acceso a la justicia.

El Plan Nacional de Desarrollo Para Vivir Bien, para nacionalizar la justicia descolonizando el derecho.

Justicia Para Todos tuvo una vida efímera. De este Plan quedan:

1. El diseño del Programa Nacional de Acceso a la Justicia para posibilitar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la población boliviana en el marco del Decreto Supremo N° 28586, de 17 de enero de 2006.
2. Las Casas de Justicia y los Centros Integrados de Justicia que son sus componentes y que actualmente operan bajo tuición del Ministerio de Justicia.

Los postulados del Plan Para Vivir Bien, son la base del nuevo diseño constitucional en justicia; entre otros expresa:

“El acceso a la justicia [...] es más bien, una doctrina que propugna la adopción de políticas sociales tendientes a hacer posible y a asegurar que las personas ejerzan sus derechos y se expandan los mismos a grupos sociales que por su condición estructural de vulnerabilidad no pueden acceder al ejercicio de sus derechos”. (República de Bolivia: 2006, p. 7)

En línea con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Justicia 2011 – 2015, busca:

1. Nacionalizar la justicia descolonizando el derecho
2. Institucionalizar la plena vigencia de la justicia Indígena originario campesina
3. Erradicar la corrupción institucionalizada, implementando medidas administrativas, judiciales y legislativas
4. Reducir las brechas sociales-económicas, políticas y culturales por razón de género, generacional y personas con discapacidad.
5. Promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, desde una visión multicultural

Su propuesta está *“orientada a transformar el Estado colonial, neoliberal y patriarcal en un Estado comunitario, donde las mujeres, grupos generacionales y las personas con discapacidades, 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”* (Estado Plurinacional de Bolivia: 2011, p. 30).

3.7. Recomendaciones de la Cooperación Internacional sobre prioridades para el sector justicia¹⁹

A partir de las recomendaciones de los organismos de cooperación internacional se ha elaborado una matriz sobre los siguientes ejes: 1. Temas prioritarios; 2. Avances; 3. Tareas Pendientes; 4. Contribución de la Cooperación en las tareas pendientes; 5. Condiciones de apoyo futuro.

Temas prioritarios

GIZ: 1. Desarrollo de una política pública que tenga como resultado una cultura de paz con enfoque de derechos; 2. Fortalecimiento de las instituciones del sector justicia; 3. Elaboración del repertorio teórico de la justicia plural e intercultural; 4. Capacitación para los operadores de justicia y seguimiento al impacto de la capacitación; 5. Identificación de problemáticas y estrategias para abordar la desprotección de grupos vulnerables; 6. Temas sustantivos concretos: normativizar un sistema de alerta temprana para prevenir excesos en la prisión preventiva; penas alternativas a la privación de libertad; estrategias palpables para la rehabilitación social; promover mecanismos de conciliación.

AECID: 1. Universalidad (por tanto, gratuidad); 2. Independencia del poder judicial; 3. Previsibilidad e Imperio de la Ley.

COSUDE: 1. Presencia del estado / autoridades judiciales también en áreas alejadas, acceso a la justicia; 2. Política para conciliadores del estado y para evitar duplicaciones con los conciliadores de la sociedad civil; 3. Política pública para luchar contra la retardación de justicia; 4. Seguridad Jurídica: (pluralismo jurídico vigente en todo el país oportuno, eficiente, transparente con medios y capacidades instaladas.; 5. Derechos Humanos: Trasversalización de DD.HH., para la protección de derechos de grupos vulnerables, Indígenas, Mujer, Niñez, Discapacidad, opción sexual y otros; 6. Formación a operadores y auxiliares de la administración de justicia en un nuevo contexto de “justicia social” con principios y valores humanos de justicia; 7. Formulación y aprobación de leyes, procedimientos que eviten retardación de justicia y control de actos de operadores y auxiliares.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: 1. Mejorar la cobertura de servicios de justicia en área rural. Existen 764 jueces y tribunales en todo el territorio nacional, de los cuales 341 es decir el 44% se encuentran en el área rural, los mismos que sólo cubren el 47,6% de los municipios de Bolivia (327). Especial referencia merece el Servicio Nacional de Defensa Pública (SENADEP) el mismo que solo cuenta con 32 oficinas en todo el país (sólo 21 en área rural) las mismas que cubren 6% de los municipios del país. 2. Mejorar el acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población como los pueblos indígenas; mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia. 3. Efectiva implementación del principio de gratuidad de la justicia reconocido en la Constitución Política del Estado y la Ley 025. 4. Implementación de los servicios de conciliación en sede judicial y promoción de los medios alternativos de solución de conflictos desde la sociedad civil. 5. Acelerar el proceso de liquidación de los casos. Según datos oficiales proporcionados por el Consejo de la Judicatura al cierre de la gestión 2011 existirán 498.895 causas pendientes de resolución. 6. Promover el pluralismo jurídico y el reconocimiento pleno de la jurisdicción indígena en igualdad de condiciones que la jurisdicción ordinaria. Para lo cual se deberá

¹⁹ Esta parte del diagnóstico ha sido elaborada con base en la transcripción de las entrevistas realizadas por la Comisión Andina de Juristas en el mes de diciembre de 2011 a personeros de los organismos de cooperación.

reformular la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, adecuándola a la Constitución, y sobre la base del resultado de la consulta del Anteproyecto de Ley que cuenta con el consentimiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Conclusión: Se requiere de Políticas Públicas para el sector justicia sobre la base de una agenda con enfoque de derechos que tenga como horizonte una cultura de paz, atienda prioritariamente a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y haga posible un mayor y mejor acceso a la justicia, amplíe la presencia y cobertura de los servicios de justicia en el territorio del estado, promueva la independencia judicial, atienda la mora judicial, implemente la justicia plural e intercultural, atienda e implemente la conciliación en sede judicial y no judicial.

Avances

GIZ: 1. Reconocimiento formal del pluralismo jurídico (= de la realidad boliviana) 2. La tendencia en acercar la justicia a la población. 3. La justicia se encuentra en el debate y en la agenda pública

AECID: Existe un espíritu constitucional hacia la “democratización” de la justicia.

COSUDE: Implementación de la justicia Indígena Originaria Campesina, Jurisdicción Agroambiental, Ley de Deslinde Jurisdiccional.

KAS: La elección de las altas autoridades de los órganos judiciales es democráticamente legítima. Sin embargo, el hecho de que la participación electoral haya llegado sólo al 20% de la población, desacredita a estas elecciones. Por otro lado, el hecho de reconocer al derecho indígena al nivel de la justicia ordinaria es un gran avance.

Conclusión: El mayor avance es el nuevo diseño constitucional de justicia que permite una “democratización de la justicia” a partir de la elección de las máximas autoridades judiciales, la jurisdicción indígena originaria campesina, la composición plural e intercultural de la jurisdicción constitucional y la creación de la jurisdicción agroambiental y los procesos de coordinación y cooperación señalados por la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

Tareas Pendientes

GIZ: 1. Formular políticas públicas y estrategias para el desarrollo del derecho y crear sostenibilidad práctica a los cambios normativos implementados a partir de las reformas judiciales. 2. Faltan indicadores cualitativos para medir mejoramientos en el sector justicia. 3. Metodología para un control de constitucionalidad y de convencionalidad acorde a los principios de un estado de derecho. 4. Saneamiento normativo; elaborar versiones consolidadas de las leyes para conocer el estado actual de vigencia (muchas leyes o artículos se derogan o abrogan en forma general, pero nadie sabe el estado actual de vigencia de una ley). Sería un aporte a la seguridad jurídica.

AECID: Garantías de independencia, efectivizar sentencias, retardos de justicia.

COSUDE: 1. Tratamiento de los casos pendientes, la justicia penal (90% de los reclusos sin sentencia) 2. Transformación de la justicia y su administración en el proceso de cambio implementado en la Constitución Política del Estado. 3. Cambio de leyes sustantivas y adjetivas bajo el principio de la oralidad. 4. Vigencia plena del pluralismo jurídico. 5. Formación del nuevo profesional de la administración de justicia (Indígena, Originaria Campesina y Ordinaria) bajo los principios y valores en derechos humanos y lo establecido en la Constitución Política del Estado. 6. Una permanente amenaza de debilitamiento de la independencia judicial, debido a la

presión o injerencia de otros órganos o poderes públicos y de una reciente tendencia de judicialización de la política. 7. La jurisdicción penal a partir de la reforma procesal penal en Bolivia conlleva una profunda interpelación de parte de autoridades judiciales, Ministerio público, Policía boliviana y las víctimas respecto a su contenido y aplicación procesal, lo que alimenta a la retardación de justicia, este ámbito está relacionado con la situación de las cárceles en Bolivia ha sido generalmente incluida en las observaciones del informe sobre violación de derechos humanos emitido por organismos internacionales. 8. Otra de las falencias que tuvo la reforma procesal fue la ausencia de una Política Criminal en el país, tomando en cuenta que está es la que orienta la definición sobre los límites a la libertad de las personas y el tratamiento de los fenómenos de seguridad pública a través del sistema penal.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: 1. Autonomía económica: Durante la gestión 2011 el presupuesto total del órgano judicial se redujo en un 2% con relación al presupuesto del 2010. En 2011 dicho presupuesto equivale a 0,37% del Presupuesto General de la Nación. 2. Independencia Judicial (carrera judicial): Desde la creación del Instituto de la Judicatura se graduaron 274 postulantes a jueces. De los cuales el 69% (190) fueron designados a un puesto. Sólo el 9% (24) de ellos ascendieron en la carrera judicial. 3. Independencia del Ministerio Público (carrera fiscal): desde el 2009 no se realizaron más cursos de formación inicial a fiscales, razón por la que a partir de esa fecha sólo se contrata a los fiscales de forma temporal, por lo que no ingresan a la carrera fiscal. 4. Transparencia y lucha contra la corrupción: Hasta septiembre 2011 se habían iniciado 109 procesos disciplinarios contra jueces por el Consejo de la Judicatura. En agosto de 2011 el Fiscal General señaló públicamente que había 423 fiscales y 385 jueces investigados penalmente. 5. Gestión por resultados. Ninguna de las instituciones operadoras de justicia tiene un sistema de control de gestión por resultados, en gran parte debido a las deficiencias que tienen sus sistemas de acopio de datos.

KAS: 1. Despolitizar las elecciones judiciales. 2. La Ley de Deslinde más bien limita a la justicia indígena, por lo que nuevamente las buenas intenciones sólo se quedan ahí.

Conclusión: Atender la mora procesal, fortalecer la independencia judicial, otorgar recursos suficientes al sector justicia, avanzar en la oralidad de los procedimientos, instalar una agenda de fortalecimiento de derechos humanos en la jurisdicción indígena originario campesina, hacer efectiva la vigencia plena del pluralismo jurídico igualitario a partir de una adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, carrera judicial y formación de operadores de justicia, política criminal.

Contribución de la Cooperación en las tareas pendientes

GIZ: 1. Apoyo técnico en la elaboración de estrategias/ planes y el respectivo monitoreo de avances en base a indicadores cualitativos preestablecidos. 2. Facilitar el intercambio de experiencias entre operadores de justicia a nivel nacional e internacional. 3. Apoyo en la consolidación de la formación y capacitación de jueces y fiscales. 4. Recursos económicos. 5. Experiencias comparadas para la elaboración de nuevas normas y sus posibles impactos. 6. Apoyar el seguimiento al impacto de nuevas normativas o planes de acción e incidir en la corrección de errores identificados

AECID: 1. Es necesaria la voluntad del Estado boliviano. 2. La AECID tiene el mandato a contribuir a la mejora del acceso a justicia

COSUDE: 1. Identificar puertas de entrada estratégica donde podemos financiar temporalmente una necesidad inminente, pero no los costos recurrentes del sistema. (ej.

Apoyo para escuela de jueces, conciliadores, centros de justicia) 2. La cooperación debe realizar el esfuerzo de coadyuvar y realizar un acompañamiento a los requerimientos del Estado Boliviano y sus ciudadanos en la demanda y necesidad de implementar la nueva Administración de Justicia en el marco de la Ley del Órgano Judicial y la CPE, en las áreas de acceso a la justicia, retardación de justicia y mora judicial, actividad jurisdiccional y Conciliación en sede judicial y Pluralismo Jurídico.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: 1. Acceso a la justicia, en particular para sectores vulnerables de la población: promover la discusión, el diseño e implementación de medidas relativas al acceso a la justicia. 2. Independencia de las instituciones operadoras de justicia: promover la revisión de un marco normativo para la carrera judicial y la carrera fiscal y la implementación del mismo. 3. Transparencia y lucha contra la corrupción: promover la gestión por resultados, el control social y la rendición de cuentas por parte de las instituciones operadoras de justicia. 4. Pluralismo jurídico: promover la discusión sobre la modificación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

KAS: 1. En el tema de pluralismo jurídico, crear mesas de diálogo entre los actores judiciales estatales y los indígenas. 2. Talleres para la aplicación práctica de la Ley de Deslinde Jurisdiccional. 3. En el tema de los órganos judiciales, es un buen momento de hacer talleres con los agentes judiciales que están teniendo una primera experiencia en los órganos correspondientes. 4. Se puede ayudar a reconstruir los órganos con valores interculturales, de género, etc.

Conclusión: Apoyo técnico y financiero al diseño e implementación de una agenda vinculada a política pública para el sector justicia que atienda los temas estructurales de la transición judicial: acceso a la justicia, independencia y transparencia judicial, mora judicial, conciliación en sede judicial, Pluralismo Jurídico y diálogo intercultural en el sistema de justicia, formación y capacitación de jueces y fiscales.

Condiciones de apoyo futuro

GIZ: El diálogo político es llevado a cabo por el BMZ

AECID: Sobre todo, las garantías que ofrezca la nueva arquitectura institucional, y los planes y estrategias institucionales que se aprueben.

COSUDE: Que respondan a una política pública, que sea la puerta de entrada precisa para determinar dónde tenemos potencial y permitan ver resultados concretos.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Las prioridades de trabajo de la OACNUDH son el cumplimiento de las recomendaciones de los Órganos de Tratados, las recomendaciones realizadas por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos al gobierno de Bolivia y el EPU.

KAS: Específicamente en Bolivia, la apertura y disposición de los agentes estatales y otras autoridades. Los valores democráticos y de Estado de Derecho deben ser respetados.

Conclusión: Política Pública para el sector justicia que haga posible su implementación a través de planes y estrategias institucionales, como marco de referencia en los procesos de relacionamiento con la cooperación internacional.

4. CAUSAS DE LA CRISIS INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN BOLIVIA

Son varias las causas de la crisis institucional de la administración de justicia en Bolivia, entre ellas destacan por su importancia: 1. La independencia judicial; 2. La mora procesal; 3. La débil presencia territorial.

4.1. Independencia judicial

Otro de los elementos centrales de la crisis de justicia está referido a la independencia judicial. En su análisis situacional, el Poder Judicial reconoce que “[...] tanto el Poder Político como el Poder Ejecutivo, han influenciado e injerido en el Poder Judicial durante los últimos años” (República de Bolivia: 2008, p. 11)

Ante la consulta a los informantes si el diseño constitucional garantiza la independencia de jueces y juezas, existe una tendencia a la polarización



Si bien se presenta una tendencia positiva (53,1%) que es mayoritaria, el 42,7% de los informantes tiene una posición negativa al respecto y el 4,2% no sabe o no responde.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

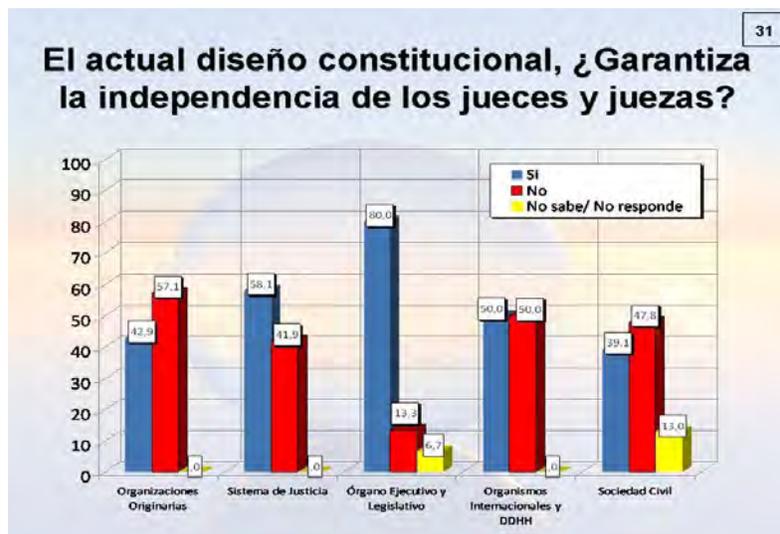
Esta percepción tiene como antecedentes la aprobación del texto constitucional con 2.064.417 votos que correspondían al 61.43% de los votos emitidos en el referéndum constitucional y dirimidor del 25 de enero de 2009²⁰. Sin embargo, corresponde anotar que este proceso de aprobación no buscó conocer, discutir ni acordar los contenidos del texto constitucional en detalle. Tampoco estuvo en cuestión la nueva arquitectura institucional. La votación ciudadana expresó más bien el deseo de encontrar una salida democrática al conflicto que enfrentaba a dos bloques de poder: las fuerzas tradicionales que habían gobernado el país en el pasado y las que hacía poco habían asumido el gobierno y que buscaban consolidar y ampliar sus espacios de poder.

²⁰ Los resultados de este proceso han permitido una salida democrática al denominado “empate catastrófico” en el que las tendencias políticas, la institucionalidad y la sociedad civil se encontraban en una posición de confrontación política y social, antes y durante el proceso constituyente.

Por las razones anotadas – con las diferencias que hacen al origen y contexto del dato en análisis- a casi tres años del referéndum constitucional las percepciones ciudadanas en noviembre – diciembre de 2011 toman distancia votación ciudadana de enero de 2009.

Hoy el país se encuentra nuevamente en una situación que expresa una nueva polarización política, esta vez no de confrontación entre los bloques de poder anteriores al proceso constituyente, sino entre los bloques emergentes en el proceso post constituyente, es decir entre el conjunto de aliados que han llevado a la presidencia a Evo Morales. Esta situación se agudiza cuando la implementación constitucional se desarrolló principalmente por mandatarios, sin participación de los mandantes, es decir, cuando los gestores y decisores públicos que conforman los órganos del poder constituido han asumido por sí solos la tarea de la implementación normativa, tomando distancia no solo del diseño constitucional, que expresa la voluntad del constituyente, sino además la voluntad de sus mandantes.

Esta diferenciación y separación de roles en la transición constitucional explica las diferencias de percepción de los informantes.



Esta percepción es abrumadoramente mayoritaria en informantes de los Órganos Ejecutivo y Legislativo (80%).

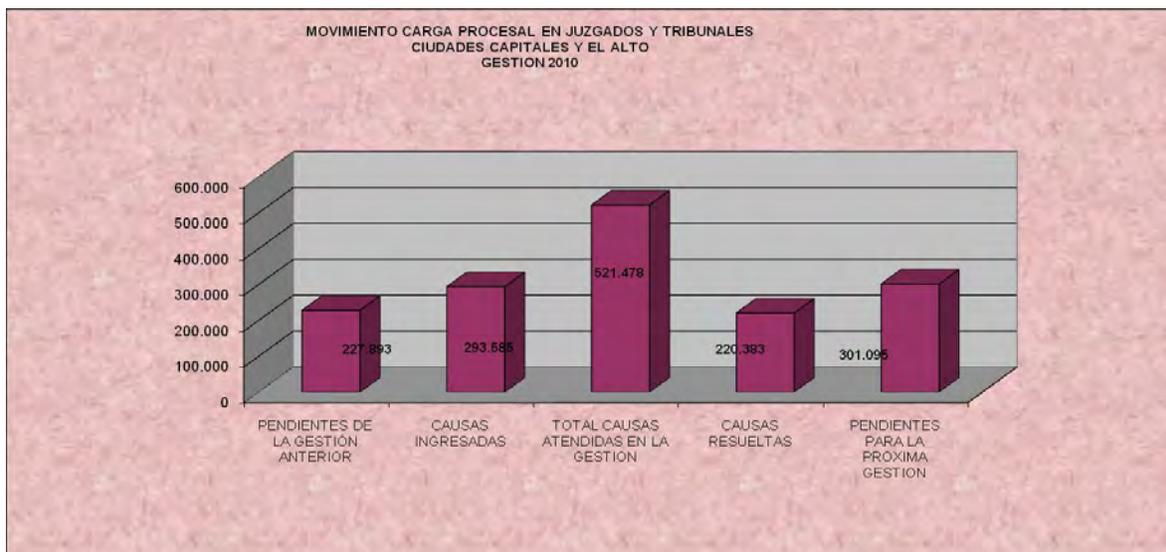
En el Sistema de Justicia también expresa una tendencia mayoritaria (58,15).

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Es minoritaria en la sociedad civil (39,1%), y en las organizaciones originarias (42,9%). En la cooperación internacional y organizaciones de derechos humanos existe un empate que establecen un 50% por cada una de las opciones: positiva y negativa.

4.2. Mora procesal y retardación de justicia

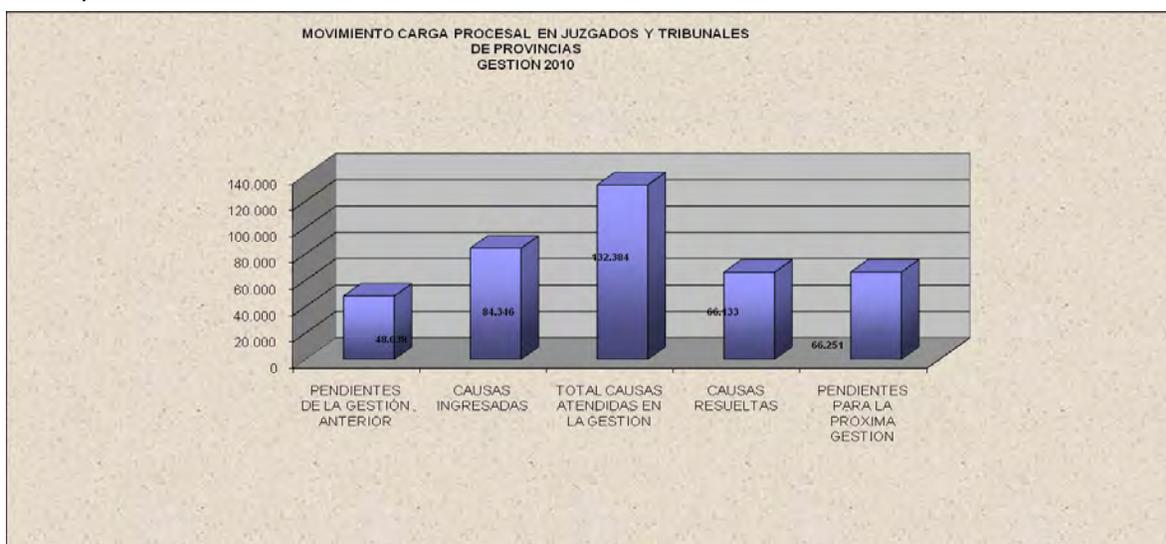
Otro de los temas que preocupa a la ciudadanía es la mora procesal y la retardación de justicia.



Fuente: Consejo de la Judicatura, agosto de 2011

El movimiento de la carga procesal en juzgados y tribunales de ciudades capitales y El Alto sumaba un total de 227.883 causa pendientes de la gestión anterior (2009), han ingresado 293.585 causas durante la gestión 2010, fueron atendidas 521.478 causas en la gestión 2010, se resolvieron 220.383 causas y quedaron 301.095 causas pendientes para la gestión 2011.

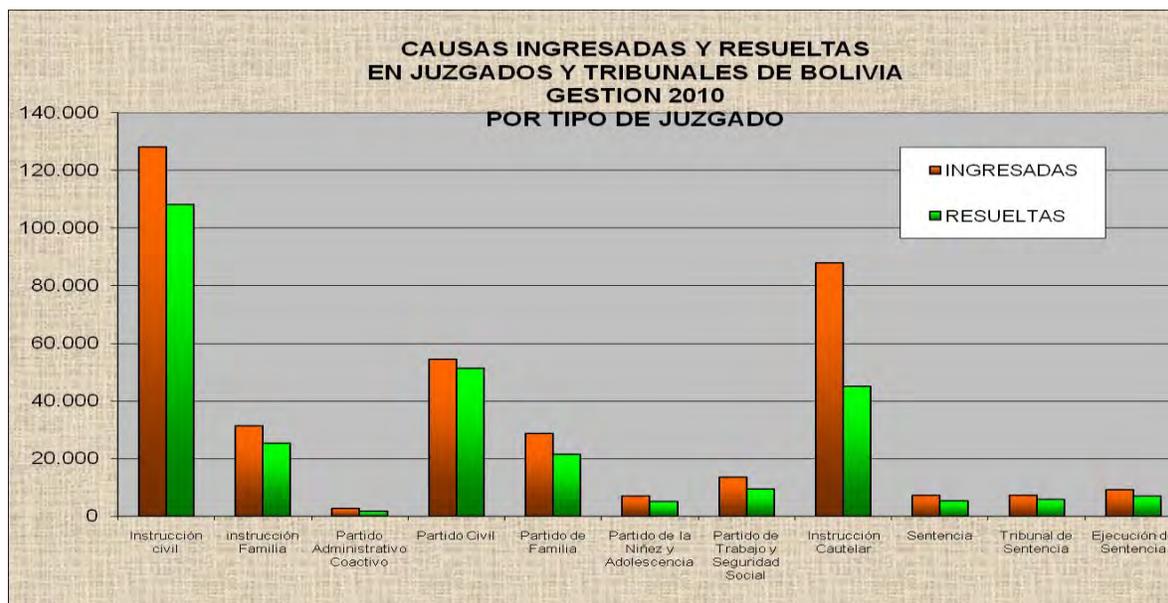
La situación de las causas en provincias para la gestión 2010, según la misma información del Consejo de la Judicatura era:



Fuente: Consejo de la Judicatura, agosto de 2011

Las causas pendientes de la gestión anterior sumaban 42.038; un total de 23.346 causas ingresadas en la gestión 2010; una cantidad de 132.384 causas atendidas en la gestión; 66.133 causas resueltas y 66.251 causas pendientes de resolución para la gestión 2011.

Respecto a las causas ingresadas y resueltas durante la gestión 2010 por tipo de juzgado, se tiene la siguiente información:



Fuente: Consejo de la Judicatura, agosto de 2011

El mayor número de causas ingresadas y resueltas se ha presentado en los Juzgados de Instrucción en lo Civil. Luego, en Juzgados de Instrucción Cautelar y Partido en lo Civil. En menor grado, en Juzgados de Partido e Instrucción de Familia. A mayor distancia y con un menor número de causas ingresadas y resueltas, los Juzgados de Partido de Trabajo y Seguridad Social. Finalmente, los Juzgados de Ejecución de Sentencia, Tribunal de Sentencia, Partido de Niñez y Adolescencia, y Partido en materia Administrativa y Coactiva.

El Instituto de la Judicatura²¹ informó que en la gestión 2010, se atendieron 653.862 causas en los 729 Juzgados. El promedio anual es de 896 causas atendidas por Juzgado. 275.931 causas son pendientes de la anterior gestión 42.20%. Las causas nuevas ingresadas en 2010, ascienden a 356.608, el 54.53%. Han sido resueltas 286.516 causas, el 43.81%. Quedaron pendientes 367.346 causas, el 56.18%.

En su informe de la gestión judicial 2010, el 6 de enero de 2011, respecto a las causas resueltas por la Corte Suprema de Justicia, su Presidente, señalaba:

²¹ Presentación realizada por Limbert Rojas, Gerente de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, Seminario sobre Conciliación Judicial, Sucre noviembre 2011.

“Sin embargo, corresponde dar a conocer que, desde las gestiones 2003, 2004 y 2005 existían 8.772 causas acumuladas y hasta el 22 de diciembre de 2010 se resolvieron un total de 3.054 causas, de acuerdo al siguiente detalle:

- Sala Plena, 197 causas.
- Sala Social y Administrativa Primera, 690 causas.
- Sala Social y Administrativa Segunda, 595 causas.
- Sala Civil, 438 causas.
- Sala Penal Primera, 701 causas.
- Sala Penal Segunda, 433 causas.

En la gestión 2010 ingresaron un total de 2.555 causas y como ya se mencionó líneas precedentes, se resolvieron 3.054, es decir, que se demuestra en esta gestión el 119.53 % de eficiencia, debido a que se resolvieron más causas de las que ingresaron. (Estado Plurinacional de Bolivia: 2011, s/p)

Respecto al rezago por Distritos Judiciales, el informe del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de enero de 2011, refiere:

“En la gestión que cumpla informar, se advierte un alto grado de dinamismo judicial, afirmación que realizo en virtud al análisis de las estadísticas correspondientes a las causas ingresadas y resueltas por las Cortes Superiores de los nueve Distritos Judiciales. Así se tiene:

N	Distrito Judicial	Causas Rezagadas	Causas Ingresadas	Causas Resueltas	Causas Pendientes
1	La Paz	71.841	83.195	52.365	89.803
2	Santa Cruz	31.194	65.892	44.675	52.411
3	Cochabamba	99.912	65.853	49.816	111.551
4	Chuquisaca	13.128	60.004	56.860	16.272
5	Tarija	5.972	19.529	14.720	10.776
6	Oruro	12.576	21.468	19.847	14.948
7	Potosí	4.616	9.544	6.810	7.163
8	Beni	6.493	14.009	9.857	9.238
9	Pando	1.824	3.952	2.538	3.226
10	TOTAL	247.556	343.446	257.488	315.388

Fuente: Corte Suprema de Justicia, enero de 2011

Al momento de la posesión de los nuevos magistrados:

“El Tribunal Constitucional reporta un total de 3.151 causas que tendrán que conocer los magistrados suplentes; el Tribunal Agrario tiene un total de 370 causas; y la Corte Suprema de Justicia reportó un total de 8.880 causas pendientes.

En el caso de la Corte Suprema, las causas son repartidas en la Sala Plena de 1.937; en Sala Civil 2.457 causas; en la Sala Penal Primera 1.031 causas; en la Sala Penal Segunda 1.237 causas; en la Sala Social y Administrativa Primera, 999 causas; y finalmente en la Sala Social Administrativa Segunda 1.219 causas, haciendo un total de 8.880 causas al cierre de la gestión 2011”²².

Respecto al número de causas pendientes de resolución en el Órgano Judicial, la Alta Comisionada de Derechos Humanos, expresa:

“[...] de acuerdo a proyecciones realizadas por el Consejo de la Judicatura al cierre de la gestión 2011 existirán 498.895 causas pendientes de resolución, es decir aproximadamente 653 causas abiertas por juzgado o tribunal. Pese a que la Ley No. 025 prevé la implementación de servicios de conciliación obligatoria en sede judicial, se ha avanzado poco en la discusión sobre el modelo de implementación de dicho servicio” (ONU: 2012, p 11, párrafo 52)

El Ministerio de Justicia, en su Plan Estratégico Institucional plantea que la retardación en la administración de justicia, responde a las acefalías de las altas autoridades, falta de infraestructura, insuficiente número de jueces y fiscales, excesiva cantidad de procesos y que aumentan la desconfianza en el Sistema Judicial. (Estado Plurinacional de Bolivia: 2012, p 39)

4.3. Transparencia y corrupción

Uno de los aspectos más críticos es la percepción generalizada sobre la corrupción en el Sistema de Justicia. Ya, el año 2003, el Plan Justicia Para Todos sostenía:

“[...] la justicia es percibida como inaccesible, corrupta y subordinada al poder ejecutivo y al poder político. El tema de la corrupción es motivo dominante de preocupación; se señala una falta de voluntad política estatal para desmontar estructuras de corrupción integradas por operadores de justicia que actúan conformando redes de abogados, jueces y fiscales que se conectan además con núcleos de poder económico y político”. (República de Bolivia: 2003, p 86)

Siete años más tarde, el informe sobre la corrupción en Bolivia de Encuestas y Estudios, refería: “A pesar del tiempo se siguen manteniendo la policía, los partidos políticos, y la justicia como las instituciones en que se percibe más corrupción” (Encuestas y Estudios: 2010, p 6)

El Plan Estratégico Institucional del Poder Judicial 2009 – 2013 en su punto referido a Poder Judicial más transparente, omite enfrentar el estigma de la corrupción cuando señala:

²² Ver en: <http://suprema.poderjudicial.gob.bo/noticia593.html>

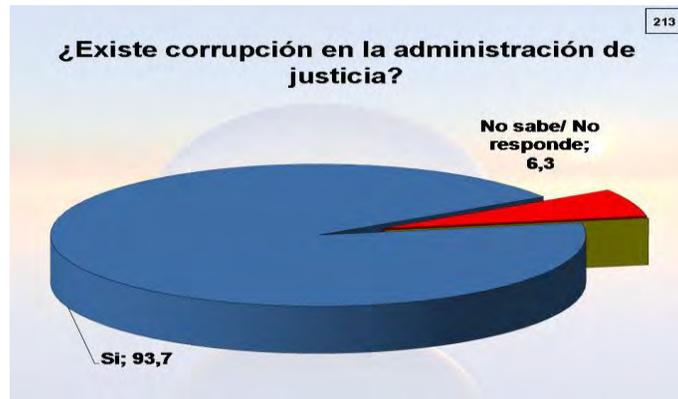
“Desarrollar e impulsar la adopción y prácticas de valores y mecanismos que promuevan la transparencia, medición del desempeño, rendición de cuentas y publicación de información, en todos los niveles el Poder Judicial” (República de Bolivia: 2008, p. 30)

Al momento de la transición judicial, el problema está latente. Así lo perciben los informantes consultados por la CAJ entre noviembre y diciembre de 2011.

4.3.1. Percepciones sobre corrupción en la administración de justicia

La sombra de la corrupción es parte de la pesada herencia que recibe el nuevo sistema de justicia y se suma al conjunto de las dificultades propias de la transición constitucional. Eludir por más tiempo la corrupción, sólo agravará la crisis de confianza que sufre el Sistema de Justicia. Así se percibe por la casi totalidad de los informantes consultados por la CAJ.

Ante la consulta si existe corrupción en la administración de justicia, una tendencia mayoritaria en los informantes (93,7%), percibe la existencia de corrupción en la administración de justicia. El 6,3% no sabe o no responde.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Esta percepción no solamente tiene relación con la labor de jueces y magistrados. Involucra al conjunto de los decisores y operadores de justicia, entre ellos también a policías, fiscales, defensores públicos y a autoridades indígena originario campesinas que administran justicia²³.

²³ El informe de seguimiento de la CIDH hace una especial referencia a la situación que vivió la familia del ex Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas en Sank'a Jawira cuando, fue atacada por un grupo de personas vecinas del lugar. Un evento similar ocurrió contra Marlene Paredes ex diputada del Movimiento al Socialismo quien habría sido agredida cerca de su vivienda por un grupo de personas a través de fuertes golpes que le habrían dejado hematomas. En ambos casos, se trata de acciones políticas amparadas en supuestos actos de administración de justicia indígena originaria campesina.

La totalidad de las autoridades originarias (100%), los informantes de los Órganos Ejecutivo y Legislativo (100%), la Cooperación Internacional y derechos humanos (100%) tienen esta percepción negativa sobre la administración de justicia, mientras que en la sociedad civil (96,9%) y el Sistema de Justicia (81,5%) tienen una percepción menos radical al respecto.

Esta percepción es coincidente con el contenido del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el que expresa:

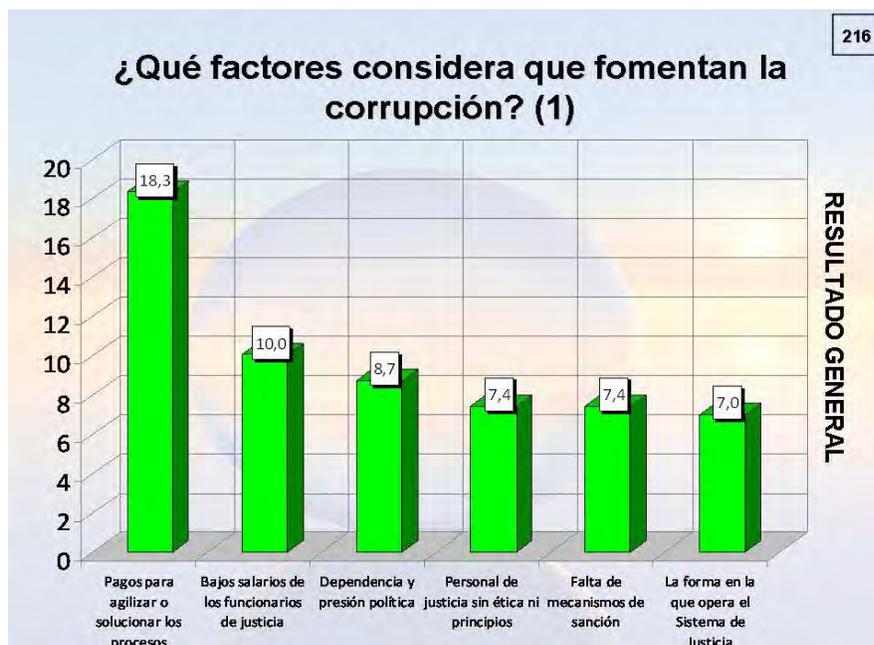
“No obstante esta leve mejoría en cuanto a la percepción del Poder Judicial, tanto las autoridades del Estado como la sociedad civil continúan afirmando que a pesar de los cambios legislativos y/o institucionales, las características del sistema de administración de justicia en Bolivia siguen siendo el retraso procesal y la corrupción” (OEA: 2007, párrafo 50)

La percepción de una administración de justicia corrupta persiste como una sombra que persigue a la justicia en Bolivia.

4.3.2. Factores que fomentan la corrupción

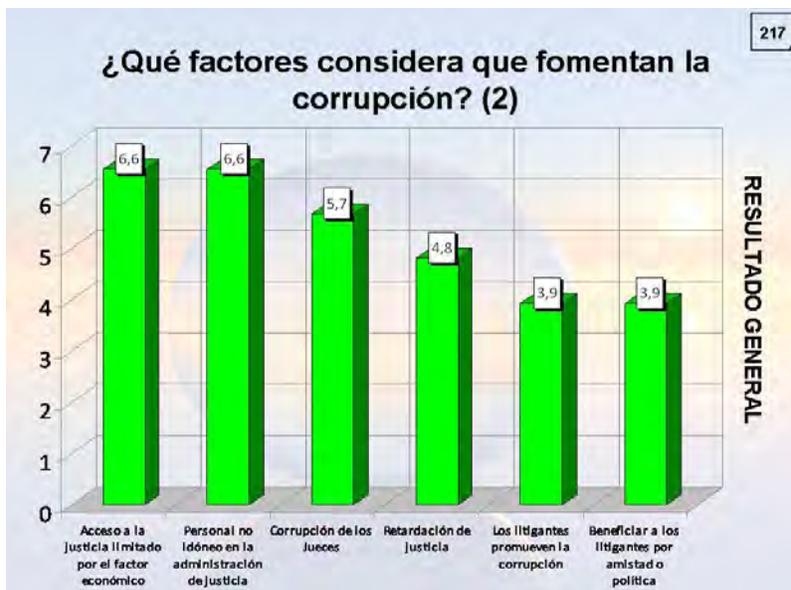
En criterio de los informantes consultados por CAJ, se perciben varios factores que fomentan la corrupción:

Pagos para agilizar o solucionar problemas (18,3%), bajos salarios de funcionarios judiciales (10%), dependencia o presión política (8,3%), personal sin ética (7,4%), falta de mecanismos de sanción (7,4%), la forma en la que opera el Sistema de Justicia (7,0%).



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En algunos casos, la corrupción se percibe en relación con actos de cohecho activo o pasivo por razones económicas. En otros se señala expresamente la dependencia o presión política. Destaca como una de las razones que fomentan la corrupción, la falta de mecanismos de sanción.



Las limitaciones al acceso a la justicia por razones económicas (6,6%), personal no idóneo en la administración de justicia (6,6%), corrupción de jueces (6%), retardación de justicia (4,8%), litigantes que promueven la corrupción (3,9%), beneficio a litigantes por amistad o política (3,9%).

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Los informantes vinculan como corrupción un conjunto de actos que de manera directa buscan modificar la resolución de los administradores de justicia como los pagos para agilizar o solucionar problemas (18,3%), bajos salarios de funcionarios judiciales (10%), dependencia o presión política (8,3%), personal sin ética (7,4%), falta de mecanismos de sanción (7,4%), la forma en la que opera el Sistema de Justicia (7,0%), personal no idóneo en la administración de justicia (6,6%), corrupción de jueces (6%), litigantes que promueven la corrupción (3,9%),

En un sentido más amplio, también vinculan a la corrupción en la administración de justicia a los actos que indirectamente buscan modificar la resolución de los administradores de justicia, entre otros: la dependencia o presión política (8,3%), las limitaciones al acceso a la justicia por razones económicas (6,6%), la retardación de justicia (4,8%) o el beneficio por amistad o política (3,9%).

El informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos establece que:

“La crisis de la administración de justicia se profundizó mientras se esperaban las elecciones [...] y la implementación de una serie de reformas profundas [...] combatir la corrupción entre los operadores de justicia” (Subrayado nuestro). (ONU: 2012, p 2)

En el mismo sentido se pronunció con anterioridad la CIDH en su informe “Acceso a la Justicia e Inclusión Social”, señalando:

“Otro de los aspectos que en consideración de la sociedad civil dificulta la obtención de respuestas judiciales efectivas es la denunciada corrupción de los jueces en Bolivia, que se caracteriza principalmente por la injerencia política y el tráfico de influencias como el único medio para obtener resultados” (OEA: 2007, párrafo 57)

Este es el panorama en el cual se produce la transición de justicia.

Considerando que en ninguna transición es posible establecer una frontera que determine dónde acaba el viejo y dónde empieza el nuevo régimen, los nuevos magistrados del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional no tienen posibilidad de rechazar la herencia ni de hacer valer el beneficio de inventario. Deben operar la transición judicial arrastrando los fantasmas del pasado.

En ese contexto, corresponderá aceptar que lo único nuevo del Sistema de Justicia es el diseño constitucional, su desarrollo normativo y las altas autoridades de justicia recientemente electas. Todo lo demás es parte de la pesada herencia: la mala imagen y todos los elementos que hacen a la crisis institucional, particularmente el conjunto de operadores de justicia que se desempeñan en instancia departamental y local, con sus buenas y malas prácticas de justicia.

Será tarea de las nuevas autoridades dar una respuesta institucional a partir del diseño e implementación de sus planes estratégicos institucionales, que en lo posible deberán ser formulados en espacios de consulta y de relacionamiento con la ciudadanía para generar confianza y legitimidad.

4.4. Débil presencia territorial

El año 2003, Eduardo Rodríguez Veltzé, entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, señalaba:

“[...] hoy grandes sectores de la población carecen de acceso a servicios judiciales: en 180 de los 314 municipios no existen juzgados; los cerca de mil jueces de la República no están distribuidos territorialmente de manera racional; y, ni su desempeño como tampoco su distribución por materias es óptimo”. (República de Bolivia: 2003, p. 1)

Un estudio realizado por el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia corroboraba la afirmación del entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia y demostraba la débil presencia institucional de los servicios de justicia en el territorio nacional.

ACTORES	SERVICIOS DE JUSTICIA	PRESENCIA DE SERVICIOS DE JUSTICIA	MUNICIPIOS CUBIERTOS
JUSTICIA ORDINARIA	Jueces	180 de un total de 327 municipios	55%
	Fiscales	76 de un total de 327 municipios	23%
	Defensa Pública (SENADEP)	11 de un total de 327 municipios	3%
POLICIA NACIONAL	Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen - FELCC	9 Direcciones Departamentales en 9 departamentos (9 oficinas) 7 Direcciones Regionales en 7 departamentos (7 oficinas) 2 Direcciones Distritales en 2 departamentos (4 oficinas)	
	Unidades de Conciliación Ciudadana y Familiar (UCC)	80 oficinas en 9 departamentos y 28 municipios	9%

	Brigadas de Protección a la Familia (BPF)	34 oficinas en 9 departamentos y 31 municipios	8.5%
PODER EJECUTIVO	Centros Integrados de Justicia (CIJ's)	El Alto (6), Caranavi (1), Chimoré (1), Santa Cruz Plan 3000 (1)	
GOBIERNO MUNICIPAL	Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMS)	114 de un total de 326 municipios	35%
	Defensorías de la niñez y adolescencia (DNA)	199 de un total de 326 municipios	61%
SOCIEDAD CIVIL	Consultorios Jurídicos Populares de Universidades	30 oficinas en 5 departamentos	
	Centros de Conciliación	28 oficinas en 6 departamentos	
	ONG's	62 oficinas en 7 departamentos	

Fuente. Mapa de Servicios de Justicia, 2005

Posteriormente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señalaba que sólo el 55% de los municipios contaba con jueces, el 23% con fiscales y el 3% con defensores públicos, por lo que de manera enfática sostenía que *“la falta de cobertura judicial perpetúa la exclusión de ciertos sectores de la sociedad. [...] El ejercicio de estos derechos supone la existencia de un sistema judicial que cubra todo el territorio del Estado”* (OEA: 2009, párrafo 61).

En el momento previo a la transición constitucional, la situación tampoco ha mejorado.

De acuerdo a información del Consejo de la Judicatura, sobre el número de juzgados en ciudades capitales de departamento al 31 de diciembre de 2010 en relación con el número de habitantes era la siguiente:

- Sucre, para una población de 306.754 habitantes, un total de 33 jueces.
- La Paz, para una población de 840.209 habitantes, un total de 85 jueces.
- El Alto, para una población de 960.767 habitantes, un total de 43 jueces.
- Cochabamba, para una población de 618.384 habitantes, un total de 62 jueces.
- Oruro, para una población de 232.265 habitantes, un total de 33 jueces.
- Potosí para una población de 167.439 habitantes, un total de 29 jueces.
- Tarija, para una población de 211.018 habitantes, un total de 29 jueces.
- Santa Cruz, para una población de 1.651.436 habitantes, un total de 85 jueces.
- Trinidad, para una población de 97.625 habitantes, un total de 21 jueces.
- Cobija, para una población de 43.323 habitantes, un total de 16 jueces.

Consiguientemente, para una población total de 5.129.220 habitantes, se tenían 436 jueces.

La información de referencia se encuentra contenida en el siguiente cuadro:

NÚMERO DE JUZGADOS EN CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO DE LA PAZ											
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010											
TIPO DE JUZGADO	DEPARTAMENTOS										TOTAL
	SUCRE ¹	LA PAZ	EL ALTO	COCHABAMBA ³	ORURO	POTOSÍ	TARIJA	SANTA CRUZ ²	TRINIDAD	COBIZA	
POBLACIÓN PROYECTADA AL 2010	306.754	840.209	960.767	618.384	232.265	167.439	211.018	1.651.436	97.625	43.323	5.129.220
JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN											
Familia	3	5	3	4	3	3	3	7	1	2	34
Civil	7	12	6	11	5	5	5	15	3	2	71
Penal Liquidador	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Cautelar	3	10	5	7	3	3	3	12	2	2	50
Centro Integrado	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	6
TOTAL JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN	13	28	20	22	11	11	11	34	6	6	162
JUZGADOS DE PARTIDO											
Familia	4	8	4	7	5	4	2	7	2	1	44
Niñez y Adolescencia	1	2	1	2	1	2	1	3	1	1	15
Civil	7	15	6	12	7	4	6	13	3	1	74
Penal Liquidador	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Trabajo y Seguridad Social	1	7	2	3	2	1	2	5	2	1	26
Adm. Coactivo Fiscal Tributario	1	4	0	2	1	1	1	2	1	1	14
Sustancias Controladas Liquidador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sentencia	2	6	4	5	2	2	2	8	2	1	34
Tribunal de Sentencia	2	7	5	5	2	2	2	8	2	2	37
Ejecución de Sentencias	1	4	1	3	1	1	1	4	1	1	18
Agrarios	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	9
TOTAL JUZGADOS DE PARTIDO Y TRIBUNALES	20	57	23	40	22	18	18	51	15	10	274
TOTAL GENERAL	33	85	43	62	33	29	29	85	21	16	436
<p>1 En la ciudad de Sucre, se reasignaron competencias a los juzgados de Trabajo y Seguridad Social y al Juzgado Administrativo Coactivo Fiscal, de tal manera que ambos tienen competencia en ambas materias</p> <p>2 El Juzgado de Instrucción en materia civil 14^a, tiene competencia mixta, es decir atiende también materia penal y materia de familia, estando ubicado en Plan 3000.</p> <p>El Juzgado de Instrucción en materia de Familia 5^o se encuentra desconcentrado en Villa 1^o de Mayo</p> <p>El Juzgado de Instrucción en materia de Familia 6^o esta desconcentrado en Plan 3000 y es además mixto, es decir atiende también materia penal y materia de familia</p> <p>El Juzgado 6^o de Sentencia esta desconcentrado en Villa 1^o de mayo</p> <p>3 Como al Juzgado de Partido Administrativo Coactivo Fiscal 2^o</p> <p>3 El Juzgado de Sustancias Controladas Liquidador amplió sus competencias como Juzgado de Sentencia 5^o de la ciudad de Cochabamba</p>											
FUENTE: Planillas del Poder Judicial al 31 de Diciembre de 2010 - Acuerdos y Resoluciones Administrativas del Plenario del Consejo de la Judicatura											

Fuente: Consejo de la Judicatura, 2011

La Alta Comisionada de Derechos Humanos, señala:

“En materia de acceso a la justicia, de acuerdo a los datos del Consejo de la Judicatura existen 764 jueces y tribunales en todo el territorio nacional, de los cuales 341 el 44% se encuentran en provincias, y cubren sólo el 47,6% de los municipios de Bolivia”. (ONU: 2012, p. 11, párrafo 52)

Evaluando el seguimiento de anteriores recomendaciones, la Alta Comisionada establece que no se apreciaron avances en cuanto al acceso a la justicia y a la creación de un mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y que si bien la situación de derechos humanos en el país evidenció progresos, sin embargo, se agravó la crisis de la administración de justicia (ONU: 2012, p. 16 - 17, párrafos 98 y 99).

4.5. Pluralismo jurídico e interculturalidad

El Plan Justicia Para Todos, con referencia a la “justicia comunitaria”, reconocía que no hubo el reconocimiento estatal de las prácticas de justicia por los “temores injustificados sobre la naturaleza y efectos de la justicia comunitaria, frente al monopolio estatal de la administración de justicia y la relación entre la justicia formal y la informal, conllevan situaciones que no pueden seguir siendo ignoradas”. (República de Bolivia: 2003, p 25)

En un nuevo contexto político, el Viceministerio de Justicia, en el ámbito de la Asamblea Constituyente, proponía “construir legítimamente la libre determinación de las prácticas jurídicas y judiciales indígenas, originarias, campesinas y aquellas desarrolladas por los movimientos populares en (...) como otra forma de abordar los conflictos, que desde una cosmovisión diferente a la de la cultura occidental, lo que busca-recorriendo a su sistema de regulación social, es preservar el equilibrio social que ha sido alterado con el conflicto y, no adjudicar la calidad de vencedor o vencido, que es la premisa de la justicia oficial”. (República de Bolivia: 2006, p 7 - 8)

En el proceso post constituyente, a pesar de la vigencia de la nueva CPE y de su importancia para contribuir a la resolución de los problemas estructurales de la justicia en Bolivia, el pluralismo jurídico se encuentra en el punto ciego de la transición constitucional. El sistema de justicia plural e intercultural sólo se encuentra en la Constitución y en algunos avances de carácter normativo en el periodo previo al proceso constituyente. Extrañamente, en la implementación normativa de la Constitución vigente, se han presentado retrocesos. En esencia, el sistema de justicia sigue siendo monocultural y poco abierto al mandato imperativo constitucional de desarrollo y sostenimiento de procesos de coordinación y cooperación en el Sistema de Justicia.

4.5.1. Principales avances en diseño constitucional e implementación normativa

El proceso de construcción de la justicia plural está referido a la memorial larga de las naciones originarias y pueblos indígenas en sus prácticas de justicia y al difícil proceso de relacionamiento con la jurisdicción ordinaria.

A partir de la reforma constitucional de 1994, se han dado los avances más importantes. A este efecto habrá que señalar que el artículo 171 de la CPE abrogada, constituye un importante avance en el reconocimiento de la justicia indígena y que -al mismo tiempo- configura sus limitaciones y restricciones, reduciéndola a medio alternativo de resolución de conflictos.

Sin embargo de las restricciones de carácter constitucional, en el ámbito de desarrollo normativo se han vencido las restricciones establecidas por el artículo 171 de la Constitución de 1994, a partir de los siguientes avances normativos:

Ley N° 1674 contra la Violencia Familiar o Doméstica, Artículo 16:

“En las Comunidades Indígenas y campesinas, serán las autoridades naturales de las comunidades indígenas quienes resuelvan controversias de violencia en la familia, de conformidad a sus costumbres y usos, siempre que no se opongan a la Constitución Política del Estado y el espíritu de la presente Ley”

Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), señala:

Artículo 3. “[...] III. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las Tierras Comunitarias de Origen y comunales tituladas colectivamente, se regirán por las reglas de la comunidad de acuerdo a sus costumbres y usos. En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos deberá considerarse sus costumbres y su derecho consuetudinario siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional”.

Con la promulgación del Código de Procedimiento Penal (1999) se dan los avances más importantes:

Artículo 28. (justicia comunitaria) “Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su Derecho Consuetudinario Indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecidos por la Constitución Política del Estado”.

Artículo 53. (jueces de sentencia). “Los jueces de sentencia son competentes para conocer la sustanciación y resolución de: [...] 4) La extinción de la acción penal en el caso de conflictos resueltos por las comunidades indígenas [...]”

Artículo 393. (diversidad cultural). “Cuando un miembro de un pueblo indígena o comunidad indígena a campesina sea imputado de la comisión de un delito, se procederá con arreglo a las normas ordinarias de este Código, salvo las establecidas a continuación:

- 1) el fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas;*
- 2) Antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado a los efectos de fundamentar, atenuar o extinguir su responsabilidad penal;*
- 3) Durante el juicio, el perito participará en la deliberación de la sentencia, sin derecho a voto”*

Resolución de la Fiscalía General de la República el año 1999, resolviendo que los fiscales de provincia proveyesen de ayuda a las Autoridades Indígenas en la resolución de conflictos:

Circular del Comando Nacional de la Policía, establecía que los agentes del orden deben coadyuvar en el ejercicio jurisdiccional de las autoridades indígenas.

Ley del Ministerio Público N° 2175 (2001).

Artículo 17. *“El Ministerio Público deberá prestar la colaboración necesaria a las autoridades naturales de las comunidades originarias, indígenas y campesinas que así lo requieran, a fin de llevar a cabo las diligencias solicitadas”.*

Gran parte de estos avances, desarrollados e implementados a pesar de las limitaciones del artículo 171 de la Constitución Política del Estado de 1994, actualmente son desconocidos por el artículo 10 II de la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, a contrapelo del diseño constitucional vigente.

El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Justicia postula:

“[...] la propuesta del cambio en el sector está orientada a construir un Sistema de Justicia Plural, Participativa, Transparente, ESENCIALMENTE RESTAURATIVA Y GRATUITA, con Equidad e Igualdad; instaurando una cultura de inclusión, igualdad, equidad y respeto a la diferencia, que considere las necesidades y demandas específicas de las poblacionales vulnerables, que revalorice las identidades culturales”. (Estado Plurinacional de Bolivia, 2012, p. 36)

En ese contexto, y tras afirmar que *“el respeto a los derechos fundamentales, es la base de la administración de la justicia, que se concreta con el respeto al ejercicio de derechos del pueblo boliviano”*, busca consolidar el Sistema de Justicia Plural a partir de un conjunto de estrategias. (República de Bolivia: 2006, p 37)

4.6. Presupuesto judicial

El Viceministerio de Justicia sostenía que la gratuidad es una de las promesas incumplidas del liberalismo y que *“la única forma real de lograr la gratuidad de la Justicia es hacer una nueva dinámica en el sistema de ingresos propios y por su parte el Estado debe establecer una partida adecuada a los requerimientos del Sistema Judicial”.* (República de Bolivia: 2006, p 11)

Esta posición ha cambiado porque los ingresos propios disminuirán y los recursos públicos que transfiere el Tesoro, son insuficientes para atender los requerimientos de justicia.

El Poder Judicial, en el resumen descriptivo de sus objetivos estratégicos identificó tres lineamientos: gobernabilidad, gestión judicial e iniciativas legislativas. En el marco de la gobernabilidad, planteó como objetivo estratégico el presupuesto del Poder Judicial:

“Lograr instrumentar las acciones y herramientas necesarias para que el Poder Judicial cuente con un presupuesto que se apruebe en el Congreso Nacional, adecuado a las gestiones anuales de los próximos cinco años, de forma tal que se garantice la independencia y autonomía de este Poder del Estado, en todos sus niveles” (República de Bolivia: 2008, p. 27)

El aspecto central de la preocupación del Poder Judicial estaba referido a la asignación de techo presupuestario por el Ministerio de Hacienda dependiente del Poder Ejecutivo, “vulnerando la independencia de poderes en el tema de asignación de presupuesto” (República de Bolivia: 2008, p. 27)

En el discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura de Bolivia, Jorge I. von Borries Méndez²⁴, en ocasión del acto público y solemne sesión de presentación del informe de la gestión judicial 2010, el 6 de enero de 2011, señalaba:

“El Presupuesto General del Estado Plurinacional gestión 2010, aprobó para la Corte Suprema de Justicia, un presupuesto para gastos de funcionamiento de Bs. 3.329.600.- (Tres Millones Trescientos Veinte Nueve Mil Seiscientos 00/100 Bolivianos) de los cuales Bs. 834.000.- (Ochocientos Treinta y Cuatro Mil 00/100), fueron financiados por el Tesoro General de la Nación y el restante por el Consejo de la Judicatura mediante recursos propios del Poder Judicial”. (Estado Plurinacional de Bolivia: 2011, s/p)

Sobre la ejecución presupuestaria de la Corte Suprema de Justicia, dijo:

“De acuerdo a la Ejecución Presupuestaria, la Corte Suprema de Justicia, con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento, al 31 de diciembre de 2010, ejecutó un total de Bs. 1.963.594.- (Un Millón Novecientos Sesenta y Tres Mil Quinientos Noventa y Cuatro 00/100 Bolivianos), por otro lado la ejecución presupuestaria de los recursos destinados a los juicios de responsabilidades alcanzo a Bs. 683.670.- (Seiscientos Ochenta y tres Mil Seiscientos Setenta 00/100) que en general en términos porcentuales equivale a una ejecución del 86%

GRUPO DE GASTO	PRESUPUESTO APROBADO	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO VIGENTE	PRESUPUESTO EJECUTADO	% Ejecucion
Servicios Personales	2.311.700	-167.300	2.144.400	1.724.938	80%
Materiales y Suministros	800.000	-74.500	725.500	691.833	95%
Activos Fijos	217.900	241.800	459.700	451.693	98%
Total	3.329.600	0	3.329.600	2.868.464	86%

(Estado Plurinacional de Bolivia: 2011, s/p)

El grupo de gasto mayor está constituido por servicios personales, que alcanzaron una ejecución del 80%.

²⁴ Disponible en: <http://suprema.poderjudicial.gob.bo/informe-2011.html>

Respecto al presupuesto de la gestión 2011, el informe sostiene:

“El Presupuesto General del Estado de la gestión 2011, aprobado mediante Ley N° 994, contempla una modificación importante en el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia y del Órgano Judicial, puesto que por primera vez desde la creación del Consejo de la Judicatura el año 2000, el presupuesto institucional del Máximo Tribunal de Justicia, contempla y refleja los importes de gasto por Servicios Personales (sueldos, bonos de antigüedad, aguinaldos y provisiones sociales).

El presupuesto de este grupo de gasto alcanza a Bs. 12.738.435.- de los cuales Bs. 10.200.843.- son financiados por el Tesoro General de la Nación y el restante con recursos Propios del Órgano Judicial; esta situación permitirá a la Corte Suprema de Justicia, autonomía en políticas internas salariales en el marco de este presupuesto”. (Estado Plurinacional de Bolivia: 2011, s/p)

Los recursos propios se generaban por los timbres que debían pagar los litigantes se han eliminado a partir del 3 de enero de 2012 por determinación del artículo 7 de la Ley N° 212 de Transición Judicial y 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. Al ser eliminados, se cargará la totalidad del presupuesto para financiamiento por el Tesoro General.

Presupuesto agregado 2011 del Órgano Judicial

El Presupuesto agregado del Órgano Judicial correspondiente a la gestión 2011 tenía la siguiente composición:

RECURSOS	IMPORTE
INGRESOS CORRIENTES	515.928.167
Donaciones Corrientes	432.545.766
Transferencias Corrientes	4.775.531
Transferencias Corrientes	218.249.925
Del Sector Público	218.249.925
Otros Ingresos Corrientes	209.520.310
INGRESOS DE CAPITAL	14.684.591
Transferencias de Capital	14.684.591
Del Sector Público	14.684.591
FUENTES FINANCIERAS	68.697.810
Otras Fuentes Internas	68.697.810

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Los ingresos corrientes sumaron un total de Bs 515.928.167, las donaciones corrientes hicieron un total de Bs 432.545.766. Las transferencias corrientes del Sector Público Bs 218.249.925.

Egresos del Órgano Judicial – Presupuesto 2011

Los Egresos del Órgano Judicial correspondientes a la gestión 2011, tuvieron la siguiente composición:

EGRESOS	IMPORTE
Total de Egresos	515.928.167
GASTOS CORRIENTES	431.736.040
Sueldos y jornales	317.619.316
Aportes a la Seguridad Social	35.043.044
Bienes y Servicios	67.777.778
Transferencias Corrientes	11.295.902
Al sector privado	11.295.902
GASTOS DE CAPITAL	76.494.317
Formación Bruta de capital fijo	68.761.989
Otros Gastos de Capital	7.732.328
USOS DE FONDOS	7.697.810
Otras aplicaciones financieras	7.697.810

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

El total del egreso fue de Bs 515.928.167. De ese monto, los gastos corrientes sumaron Bs 431.736.040, de los cuales Bs 317.619.316 correspondieron a sueldos y jornales y Bs 35.043.044 a la seguridad social.

Ingresos Corrientes del Órgano Judicial – Gestión 2012

Los Ingresos Corrientes del Órgano Judicial para la gestión 2012 tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
11	INGRESOS CORRIENTES	442.112.440
115	Otros Ingresos no Tributarios Propios	221.043.927
1151	Tasas, derechos y otros	221.043.927
118	Donaciones corrientes	5.163.951
119	Transferencias Corrientes	215.904.562
1192	Del Sector Público	215.904.562
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	442.112.440

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Los Ingresos corrientes para la gestión 2012 suman un total de Bs 442.112.440, lo que expresa una disminución presupuestaria respecto al monto ejecutado durante la gestión 2011 que ascendió a Bs 515.928.167. Sin embargo, más allá de esta anotación, los montos que serán otorgados por transferencias corrientes del Sector Público (TGN), serán menores a las otorgadas en la gestión 2011 (Bs 218.249.925). Llama la atención que la mayor fuente de financiamiento no sea estatal y provenga de Otros Ingresos no Tributarios Propios (Bs 221.043.927) por tasas y valores judiciales, que deberán suprimirse gradualmente como resultado de la aplicación del artículo 10 de la Ley N° 025 del Órgano Judicial.

Gasto corriente Órgano Judicial - 2012

Los Gastos Corrientes del Órgano Judicial tienen la siguiente composición:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
--------	-------------	------------------------------

12	GASTOS CORRIENTES	442.261.027
122	Gastos de consumo	422.785.135
1221	Remuneraciones	354.379.699
12211	Sueldos y jornales	312.150.633
12212	Aportes patronales	42.229.066
1222	Bienes y servicios	68.405.436
12221	Bienes corrientes	23.317.956
12222	Servicios no personales	45.087.480
127	Transferencias corrientes	19.475.892
1271	Al sector privado	10.300.000
1272	Al sector publico	9.175.892
B	TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	442.261.027

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Los Gastos Corrientes del Órgano Judicial tienen como principal destino gastos de consumo (Bs 422.785.135), Remuneraciones (Bs 354.379.699) y Sueldos y jornales (Bs 312.150.633).

Ingresos Corrientes Tribunal Constitucional Plurinacional - 2012

Los Ingresos Corrientes del Tribunal Constitucional Plurinacional tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
11	INGRESOS CORRIENTES	16.752.231
119	Transferencias Corrientes	16.752.231
1192	Del Sector Público	16.752.231
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	16.752.231

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Al momento de su formulación, la estructura de los ingresos corrientes del Tribunal Constitucional Plurinacional se sustenta únicamente en los recursos que ha comprometido transferir el Tesoro General del Estado.

Gasto Corriente Tribunal Constitucional Plurinacional - 2012

Los Gastos Corrientes del Tribunal Constitucional Plurinacional tienen la siguiente composición:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
12	GASTOS CORRIENTES	16.478.755
22	Gastos de consumo	16.478.755
1221	Remuneraciones	13.580.523
12211	Sueldos y jornales	11.796.219
12212	Aportes patronales	1.784.304
1222	Bienes y servicios	2.898.232
12221	Bienes corrientes	780.490
12222	Servicios no personales	2.117.742
B	TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	16.478.755

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Las remuneraciones (Bs 13.580.523) y los sueldos y jornales (Bs 11.796.219) constituyen las principales partidas en las que se hará efectivo el gasto corriente del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Ingresos Corrientes Ministerio de Justicia - 2012

Los Ingresos Corrientes del Ministerio de Justicia tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
11	INGRESOS CORRIENTES	300.058
112	Venta de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas	300.058
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	300.058

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Al momento de su formulación, la estructura de los ingresos corrientes del Ministerio de Justicia se sustenta únicamente en los recursos que ha comprometido transferir el Tesoro General del Estado.

Gasto Corriente Ministerio de Justicia - 2012

Los Gastos Corrientes del Ministerio de Justicia tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
12	GASTOS CORRIENTES	16.898.810
122	Gastos de Consumo	16.898.810
1221	Remuneraciones	13.898.810
12211	Sueldos y jornales	11.464.053
12212	Aportes patronales	1.759.463
1222	Bienes y servicios	3.675.294
12221	Bienes corrientes	1.023.270
12222	Servicios no personales	2.652.024
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	16.898.810

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Las remuneraciones (Bs 13.898.810) y los sueldos y jornales (Bs 11.464.053) constituyen las principales partidas en las que se hará efectivo el gasto corriente del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Corresponde destacar que la estructura del gasto correspondiente al Ministerio de Justicia y Tribunal Constitucional Plurinacional y su presupuesto para la gestión 2012 es muy semejante.

4.7. Crisis de confianza en el Órgano Judicial

El grado de confianza de los ciudadanos en sus instituciones, se encuentra en relación directamente proporcional a la fortaleza del sistema democrático. La crisis de la democracia boliviana encuentra una de sus mayores expresiones en la desconfianza en la actividad de las instituciones democráticas y de sus operadores. Esta es la situación del Órgano Judicial y de sus operadores en el momento inicial de la transición.

4.7.1. Confianza en los Magistrados

Una encuesta de IPSOS Apoyo para Página Siete²⁵ da cuenta de que el 50% de ciudadanos consultados en La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto afirma que el cambio de autoridades en el Órgano Judicial no trajo mejoras para la administración de justicia.

Señala: “A sólo dos meses y medio de la posesión de los nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Agroambiental y del Consejo de



la Magistratura sólo el 35% de los encuestados cree que las nuevas autoridades traerán mejoras en la justicia. Un 15% no supo qué contestar o directamente no respondió al requerimiento de IPSOS Apoyo”. (Página 7: 09/03/12)

4.7.2. Confianza en el Órgano Judicial

El relevamiento de información de este diagnóstico hizo una aproximación de carácter institucional. De acuerdo a la percepción de los informantes, existe una tendencia mayoritaria a expresar desconfianza en el Órgano Judicial.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En una escala en la que 1 es mucha desconfianza y 5 mucha confianza, la media estadística de 2,7 expresa desconfianza en el Órgano .

²⁵ Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/2012-03-10/Nacional/Destacados/3700000110.aspx>

A partir de una comparación de resultados obtenidos por actores consultados se establece que:



La mayor confianza se expresa por parte de informantes del Órgano Ejecutivo y Legislativo (3,5) y del sistema de justicia (3,0).

La mayor desconfianza en las organizaciones originarias (2,0) y en la cooperación internacional y derechos humanos (2,1).

La sociedad civil también se encuentra desplazada hacia ese mismo eje (2,6).

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Esta polarización puede ser peligrosa en la medida en que los Órganos de Gobierno consideren suficientes los esfuerzos y avances realizados hasta la fecha y que en instancias estatales se perciba que el inicio de la implementación normativa e institucional va por buen camino. Es preciso que se atienda la demanda social y la percepción de la cooperación internacional y de organizaciones vinculadas a derechos humanos que tienen más bien una posición crítica al respecto.

El Plan Justicia Para Todos proporciona los datos que permiten explicar –en alguna medida- las causas profundas de la falta de confianza en el Órgano Judicial:

“[...] en general la justicia es percibida como inaccesible, corrupta y subordinada al poder ejecutivo y al poder político. [...] Diversas opiniones enfatizaron la falta de independencia del Poder Judicial respecto al Ejecutivo y al poder político [...] la imagen de la justicia es marcadamente autoritaria y represiva”. (República de Bolivia: 2003, p. 42)

Estos son parte de los elementos centrales que explican algunos de los factores que configuran la crisis de la justicia en Bolivia.

5. TEMAS PENDIENTES DE JUSTICIA AL MOMENTO DE LA TRANSICIÓN

El proceso de transición constitucional que vive Bolivia debe garantizar el principio de no discriminación y el pleno ejercicio de los derechos que consagra la Carta Universal de Derechos configurada por la Declaración Universal, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y otros Instrumentos Internacionales, que conforman el Bloque de Constitucionalidad.

En el proceso constituyente, el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos señaló que la tarea de “*desmontar la sociedad de privilegios, mediante el uso del Derecho y su expresión Judicial, es el programa básico de la descolonización y la nacionalización de la justicia*”, a ese efecto propuso “*la construcción de nuevos saberes, la restitución de viejos conocimientos, la invención de otros en beneficio de los que más necesitan, sin discriminar a las minorías*” (República de Bolivia: 2006, p. 3)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, destaca la incorporación del amplio catálogo de derechos en el texto constitucional, de los mecanismos constitucionales de protección y la prohibición expresa de la discriminación con base en la orientación sexual y la identidad de género.

El mismo informe valora la voluntad política de avanzar en una agenda de derechos humanos en Bolivia y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2009-2013) como “*un instrumento público por medio del cual Bolivia asume, como política de Estado, el respeto, la garantía y la promoción del ejercicio de los derechos humanos en los niveles nacional, departamental, regional, municipal e indígena*” (OEA: 2009, párrafo 8).

5.1. Barreras que obstaculizan el acceso a la justicia

Son varias las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia: económicas, culturales, lingüísticas, de género. Se describirá las más importantes a partir de la percepción de los informantes.

5.1.1. Los costos judiciales como principal barrera económica

En la percepción de los informantes, los costos judiciales constituyen la principal barrera económica que obstaculiza el acceso a la justicia



En una escala donde 1 define una baja dificultad y 5 una alta dificultad de acceso a la justicia por costos judiciales, la media estadística (4,3) desplaza la percepción de los informantes hacia la alta dificultad.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

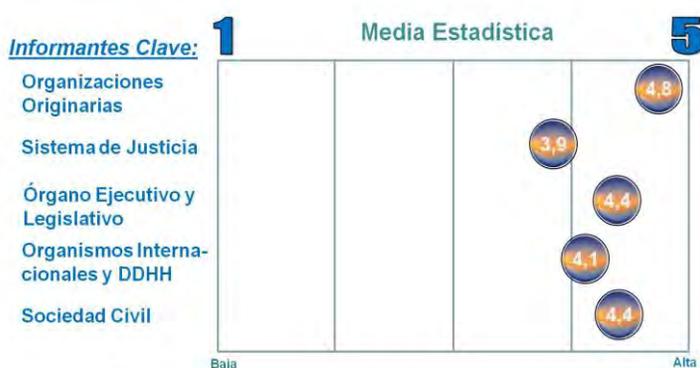
Los mismos informantes, muestran las diferencias de percepción respecto a esta barrera que obstaculiza el acceso a la justicia.

El mayor desplazamiento se presenta en las organizaciones originarias (4,8). La sociedad civil (4,4) y el Órgano Ejecutivo y Legislativo (4,4) se encuentran en una posición intermedia. En el sistema de justicia (3,9) representa el otro extremo, y en una posición más próxima a este último, se encuentran los organismos internacionales y de derechos humanos (4,1).

Las posiciones extremas se hallan representadas por las organizaciones originarias (4,8) y por el Sistema de Justicia (3,9).

Escala de Dificultad en el acceso a la justicia: Costos judiciales

(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))



Pese a que en términos absolutos comparten una misma percepción respecto a los costos judiciales como principal barrera económica que obstaculiza el acceso a la justicia, esta gradación supone una distancia desde una perspectiva de usuarios (organizaciones indígenas) o de servidores públicos (Sistema de Justicia).

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Este hecho se presenta por la asociación que se presenta entre justicia y estrados judiciales, cuando más bien la referencia tenía un sentido más amplio, entendiendo el acceso a la justicia como la posibilidad de encontrar una alternativa de solución a un problema de carácter jurídico (no necesariamente controversial). Por esto mismo, la posibilidad de encontrar una vía de acceso incluso a una instancia extrajudicial.

El Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015 del Ministerio de Justicia sostiene que la gratuidad es un principio constitucional y mandato legal a partir de la aplicación del artículo 10 y 129 de la Ley del Órgano Judicial que elimina el cobro de valores, timbres y fotocopias legalizadas, “lo que significa que ahora la ciudadanía en su conjunto tendrá en este nuevo escenario una justicia totalmente gratuita desde el apercibimiento hasta la etapa conclusiva de un proceso judicial”. (Estado Plurinacional de Bolivia: 2012, p 35)

Sin embargo, esta afirmación no es del todo evidente, debido a las modificaciones incorporadas por el artículo 7 de la Ley 1212 de Transición del Órgano Judicial que dispone la supresión y eliminación de pago por concepto de timbres, en todo tipo y clase de proceso a partir del 3 de enero de 2012, y la supresión y eliminación de todo pago por concepto de formularios de notificación y papeletas de apelación, en todo tipo y clase de proceso a partir del 3 de enero de 2013. Además, existen otros costos que son los verdaderamente importantes como los honorarios profesionales.

El Arancel Mínimo de Honorarios Profesionales del Ilustre Colegio de Abogados de La Paz²⁶ establece para la redacción de memoriales simples cien 00/100 bolivianos (Bs100). Este monto se incrementa a trescientos 00/100 bolivianos (Bs300) si la redacción del memorial comprende defensa y fundamentación. Por estos mismos conceptos, el Arancel Mínimo de Honorarios del Colegio de Abogados de Santa Cruz²⁷, establece un cobro mínimo de para la redacción de memoriales simples cien 00/100 bolivianos (Bs100) y de seiscientos 00/100 bolivianos (Bs600) para la redacción de un escrito fundamentado.

Una consulta escrita simple tiene un costo de doscientos 00/100 bolivianos (Bs200) en La Paz y bajo el denominativo de “*otras consultas con dictamen escrito*”, de un mil 00/100 bolivianos (Bs1.000) en Santa Cruz.

La atención de un proceso de divorcio en La Paz tiene un costo de cinco mil 00/100 bolivianos (Bs5.000) más el 10% del valor de los bienes “*en caso de producirse división judicial*”. En Santa Cruz, cinco mil 00/100 bolivianos (Bs5.000) el proceso de divorcio. Si en el proceso de divorcio hay partición judicial de bienes el costo es de cuatro mil 00/100 bolivianos (Bs4.000) “*Más el 10% del valor comercial de los bienes que correspondan al cliente*”.

La petición de asistencia familiar en La Paz es convencional. En Santa Cruz tiene un honorario mínimo de un mil 00/100 bolivianos (Bs1.000).

A partir de esta aproximación a dos aranceles mínimos de honorarios profesionales, corresponde establecer lo siguiente:

1. La eliminación de timbres y valores constituye un importante avance en la flexibilización de las barreras económicas, sin embargo hay otros costos directos, indirectos y ocultos que mantienen firmes las barreras económicas que obstaculizan el acceso a la justicia.
2. Entre los costos directos se debe hacer referencia a los aranceles profesionales de los abogados, que no pueden eliminarse, en tanto contraparte por un servicio jurídico que se presta y que por lo tanto sólo podrán ser regulados por el Ministerio de Justicia.
3. Entre los costos indirectos, el perjuicio laboral que supone la atención de una causa judicial y los costos de transporte de la parte o de quiénes deben realizar diligencias de citación o notificación a lugares alejados.
4. Entre los costos ocultos, los pagos que algunos abogados solicitan a sus clientes con el pretexto de pagar a los operadores de justicia, o los requerimientos de dinero que realizan los propios operadores de justicia.

Consiguientemente, la justicia difícilmente será gratuita. Sin embargo, en tanto servicio público debe ser sostenido con fondos estatales y el Estado debe garantizar los suficientes recursos para su funcionamiento y promover el funcionamiento de servicios de justicia que contribuyan a disminuir los efectos perversos de las barreras económicas para mejorar el acceso a la justicia a favor de los grupos vulnerables.

²⁶ Disponible en: <http://www.icalp.org.bo/web/2008-01-15/arancel-minimo.htm>

²⁷ Disponible en: <http://www.icacruz.org.bo/arancel-minimo>

En un país donde la pobreza y extrema pobreza comprenden a un porcentaje mayor del 80% de la población, está en cuestión si verdaderamente el acceso a la justicia constituye un derecho y si por el contrario se convierte en una forma de discriminación y de exclusión.

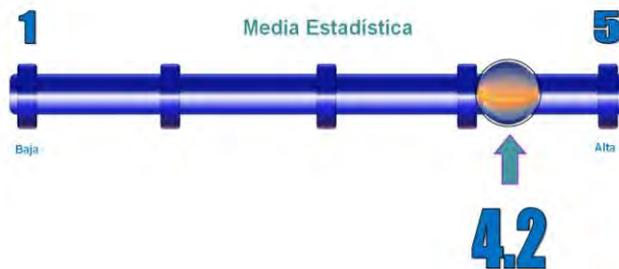
5.1.2. La falta de criterios de pluralismo jurídico e interculturalidad como principal barrera cultural

Uno de los problemas mayores, es la falta de criterios de pluralidad jurídica e intercultural en decisores y gestores de justicia es la principal barrera cultural.

Así lo perciben los informantes.

En una escala que busca establecer la dificultad de acceso a la justicia por falta de criterios de pluralismo jurídico e interculturalidad en decisores y gestores de justicia, donde 1 define una baja dificultad y 5 una alta dificultad, la media estadística (4,2) muestra un desplazamiento de la percepción de los informantes hacia la mayor dificultad.

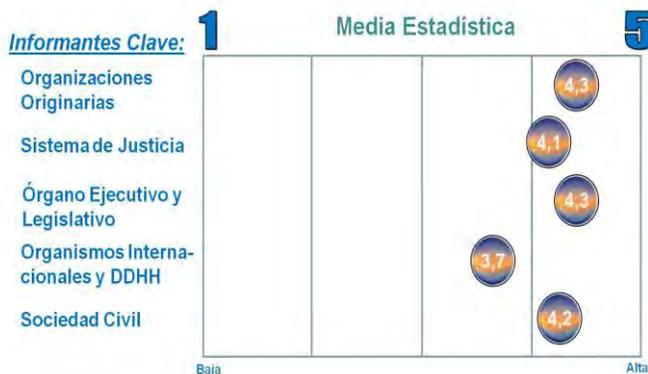
Escala de Dificultad en el acceso a la justicia: Falta de pluralidad jurídica e intercultural en decisores y gestores de justicia
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Existe una diferencia de percepción sobre el grado de dificultad que genera esta barrera respecto al acceso a la justicia.

Escala de Dificultad en el acceso a la justicia: Falta de pluralidad jurídica e intercultural en decisores y gestores de justicia
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))



El Órgano Ejecutivo y Legislativo (4,3) y las organizaciones originarias (4,3) comparten la misma percepción. En una situación muy próxima, se encuentra la sociedad civil (4,2) y el Sistema de Justicia (4,1). Los organismos internacionales y de derechos humanos (4,3) se encuentran levemente desplazados hacia el eje contrario.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

La percepción del Órgano Ejecutivo y Legislativo (4,3) y de las organizaciones originarias (4,3) responde a la necesidad de implementar la gestión intercultural de la justicia plural, a ese efecto, se requerirán decisores y gestores de justicia abiertos a otros marcos de referencia, que miren el horizonte constitucional.

La sociedad civil (4,2) y el Sistema de Justicia (4,1) también perciben como parte de la transición judicial instalar criterios de interculturalidad y pluralismo jurídico en el Sistema de Justicia.

El nuevo diseño constitucional de justicia tiene como base el pluralismo jurídico, la interculturalidad, la equidad, la igualdad jurídica, la participación ciudadana, estableciendo una estructura funcional plural en algunas de las instancias de decisión del Sistema de Justicia, como el Tribunal Constitucional Plurinacional.

A partir de la constatación que los colectivos indígena originario campesinos y sus miembros, además de constituirse en portadores de cultura, son –fundamentalmente– portadores de derechos, el Estado Plurinacional debe promover y sostener procesos de coordinación y cooperación entre las jurisdicciones: ordinaria, agroambiental e indígena originaria campesina a partir de una agenda compartida.

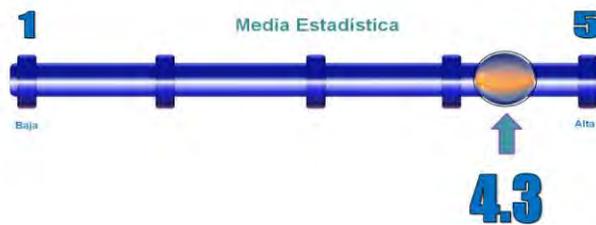
5.1.3. La falta de información en idiomas nativos como barrera lingüística

La justicia ordinaria mono lingüística y la falta de información en idiomas nativos en los estrados judiciales son las principales barreras lingüísticas

En una escala donde 1 define una baja dificultad y 5 una alta dificultad de acceso a la justicia por falta de información (señalética) en idiomas nativos en estrados judiciales, la media estadística (4,3) muestra un desplazamiento de la percepción de los informantes hacia la alta dificultad.

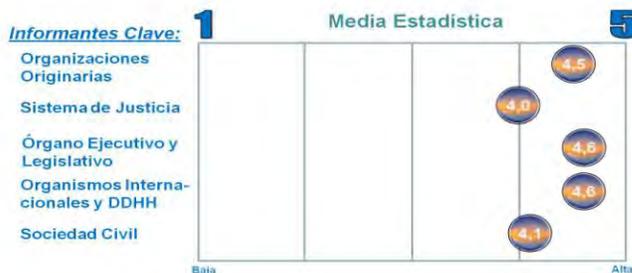
Las diferencias de percepción de los informantes son importantes, porque constituyen miradas desde diferentes ángulos respecto a una misma realidad.

Escala de Dificultad en el acceso a la justicia: Falta de información (señalética) en idiomas nativos en los estrados judiciales
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Escala de Dificultad en el acceso a la justicia: Falta de información (señalética) en idiomas nativos en los estrados judiciales
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

El Órgano Ejecutivo y Legislativo (4,6) y los organismos internacionales y de derechos humanos (4,6) perciben falta de información (señalética) en idiomas nativos en los estrados judiciales como una barrera alta que obstaculiza el acceso a la justicia, percepción que es compartida por las organizaciones originarias (4,5).

La sociedad civil (4,1) y el sistema de justicia (4,0) no comparten plenamente esa percepción y se encuentran levemente desplazados hacia el eje contrario.

En el marco de derechos -constitucional y normativo- vigente, el reconocimiento de un conjunto de idiomas nativos, supone la obligación del Estado Plurinacional de publicar toda la información oficial en castellano y por lo menos en uno de los idiomas señalados en el texto constitucional. En ese contexto, no será importante que miembros de naciones originarias y pueblos indígenas no sepan leer en su idioma y que solamente lo hablen, incluso no importará el hecho de haber perdido su lengua materna, en uno u otro caso, el Estado Plurinacional no queda liberado de su responsabilidad de escribir y publicar en los idiomas señalados por la Constitución.

En ese contexto, deberá cumplir con la obligación de instalar señalética que cumpla los criterios de plurinacionalidad, no sólo de interculturalidad. Para el caso de pueblos indígenas que se encuentren en riesgo de perder su lengua, realizar las acciones necesarias para su recuperación, revalorización, defensa, promoción y divulgación.

Las barreras lingüísticas que obstaculizan el acceso a la justicia de personas y colectivos indígena originario campesinos, demuestran el desconocimiento del conjunto de matrices civilizatorias y culturales de las naciones originarias y de los pueblos indígenas.

El Estado Plurinacional debe promover el desarrollo y gestión de criterios de interculturalidad en el Sistema de Justicia que permitan por ejemplo- la participación de peritos culturales y jurídico – antropológicos en los juzgamientos a miembros de las naciones originarias, pueblos indígenas y comunidades campesinas reconocidos por la Constitución Política del Estado, en la perspectiva de construcción del nuevo Estado Plurinacional fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país que reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (garantizando) su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura.

5.1.4. La falta de criterios de igualdad y equidad de género como principal barrera de género

La falta de criterios de igualdad y equidad de género en decisores, gestores y operadores de la justicia ordinaria constituyen la principal barrera de género

Escala de Dificultad en el acceso a la justicia: Falta de criterios de igualdad y equidad de género en decisores, gestores y operadores de la justicia ordinaria
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))

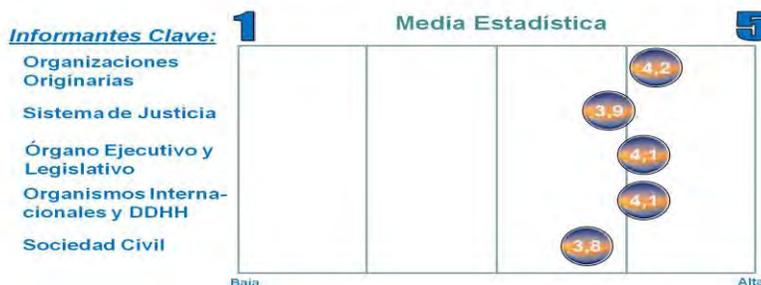


En una escala donde 1 define una baja dificultad y 5 una alta dificultad de acceso a la justicia por falta de criterios de igualdad y equidad de género en decisores y operadores de la justicia ordinaria, la media estadística (4,0) muestra un desplazamiento de la percepción de los informantes hacia la alta dificultad.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Escala de Dificultad en el acceso a la justicia: Falta de criterios de igualdad y equidad de género en decisores, gestores y operadores de la justicia ordinaria
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))

Sobre este tema, las percepciones difieren desde la ubicación social y cultural que tienen los informantes.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En una escala que busca establecer la dificultad de acceso a la justicia por falta de criterios de igualdad y equidad de género en decisores y operadores de la justicia ordinaria, las organizaciones originarias (4,2) se encuentran en coincidencia con el Órgano Ejecutivo y Legislativo (4,1) y con los organismos internacionales y de derechos humanos (4,1). Levemente desplazados hacia el otro eje, comparten una misma percepción la sociedad civil (3,8) y el Sistema de Justicia (3,9).

En el caso de las organizaciones originarias se trata de un posicionamiento más bien autocrítico, porque este es uno de los temas pendientes en la agenda indígena y que se mantiene como resabio colonial. En un horizonte en el que están presentes la libre determinación y el autogobierno, corresponde a las naciones originarias y pueblos indígenas dar respuesta a este desafío. A este efecto, se deberá tener presente que los tiempos de la historia están referidos a periodos más o menos largos de tiempo y que no necesariamente tienen como medida el tiempo de vida de un ser humano.

Respecto a los demás actores, llama la atención que la sociedad civil y el Sistema de Justicia se hayan desplazado levemente hacia el otro eje.

Posiblemente se perciban como importantes –e incluso como suficientes- los avances que ha tenido la agenda de género, sin considerar que éste es todavía uno de los temas pendientes no sólo en la agenda de justicia, sino en la propia agenda país, dado que las barreras de género impiden a las mujeres acceder a sus derechos en igualdad de oportunidades y condiciones que los hombres.

Esta situación es mucho más sensible en el ámbito de la jurisdicción indígena originaria campesina.

El Estado Plurinacional debe promover el desarrollo y gestión de procesos vinculados una agenda de género a partir de valores y principios contenidos en el marco constitucional y de los convenios y tratados internacionales que permita enfrentar con éxito esta barrera en contextos culturales diferenciados con criterios de pertinencia de género.

5.2. Acceso a la justicia y grupos en situación de vulnerabilidad

La construcción del Estado Plurinacional conlleva la obligación de cumplimiento de los Instrumentos Internacionales, principalmente aquellos que buscan disminuir los efectos de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran determinados grupos de la población, como resultado de la acumulación de desventajas -estructurales o coyunturales- resultantes de un conjunto de circunstancias políticas, económicas, sociales, étnicas y/o culturales, y que enfrentan especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

El Plan Justicia Para Todos sostiene que *“el acceso a la justicia nunca constituyó un objetivo claro de las reformas judiciales”* y que *“el acceso general de la población y especialmente el de los más pobres está limitado por un amplio y complejo esquema de barreras. Están entre ellas la escasa cobertura territorial de los juzgados, la excesiva judicialización de los conflictos, el ritualismo excesivo, la intermediación extensa de los abogados, el uso dominante del castellano como lengua y el tratamiento discriminatorio que afronta la población más vulnerable”* (República de Bolivia: 2003, p. 25).

Como señala la introducción de las Reglas de Brasilia 2008²⁸, *“el sistema judicial se debe configurar (...) como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho”* (Cumbre Judicial Iberoamericana: 2008, s/p).

El Sistema de Justicia boliviano no ha tenido la capacidad de constituirse en ese instrumento que haga posible la defensa de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad y el Estado Plurinacional sólo ha reconocido formalmente los derechos.

Constituye una asignatura pendiente vencer las debilidades estructurales del sistema de justicia, como una respuesta del conjunto de los órganos públicos y de la sociedad civil en su conjunto, en una labor trascendente que -a partir de una política- contenga el conjunto de los instrumentos que hagan posible su implementación.

A ese efecto deberá considerarse que si bien ciertos grupos sociales están en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, indígenas, jóvenes y niños, es necesario identificar a quienes son más vulnerables a partir de una serie de criterios (reglas 3 a 7), cuya lista no es taxativa, para determinar la posible situación de vulnerabilidad de una persona en función de una característica particular (sexo, edad, cultura, estado físico y mental, etc.), así como circunstancias que podrían tener como consecuencia que una persona se encuentre en estado de vulnerabilidad (pertenencia a minorías, circunstancias sociales, migración, etc.). Estos criterios permitirán hacer extensiva la consideración de vulnerabilidad en virtud de las circunstancias que rodean a la personas, buscando prevenir situaciones de exclusión.

²⁸ Reglas de Brasilia, se encuentran en: <http://www.pj.gov.py/book/100reglas/reglas.html>

En ese contexto, se considerará la Regla 4 de Brasilia que extiende el nivel de protección, añadiendo como factores determinantes las circunstancias particulares de cada país, reconociendo de esta forma que el problema de acceso a la justicia se manifiesta de forma distinta en cada realidad y que las propuestas de solución se construyen en función de necesidades reales.

5.2.1. Grupos en situación de mayor vulnerabilidad

Los informantes consultados²⁹, han identificado como el grupo en mayor grado de vulnerabilidad en Bolivia a niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso, y por ello mismo al grupo que debería tener una atención prioritaria en el diseño e implementación de políticas en justicia.

5.2.2. Niños y Niñas víctimas de abuso

Grado de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes abusados (En una escala del 1 al 5, donde 1(Menor Vulnerabilidad) y 5 (Mayor Vulnerabilidad))



En una escala que busca establecer el grado de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso, donde 1 define la menor vulnerabilidad y 5 la mayor vulnerabilidad, la media estadística (4,5) muestra un desplazamiento de la percepción de los informantes hacia la mayor vulnerabilidad.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Respecto a los grupos en situación de vulnerabilidad, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha comenzado a identificar situaciones de sistemática exclusión en el acceso a la justicia, destacando la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, subrayando la necesidad de regular y de restringir la discrecionalidad estatal y estableciendo que la labor de la administración posee límites concretos y que entre ellos se encuentra el respeto de los derechos humanos. (OEA: 2007^b, p 3, párrafo 13)

A partir de un análisis comparativo de los informantes consultados, se establece que existe una percepción coincidente en la mayor parte de ellos.

²⁹ Se hace referencia al trabajo de campo realizado durante los meses de noviembre y diciembre de 2011 por parte de un equipo de investigadores de la Comisión Andina de Juristas.

Sobre una escala en la que 5 define la mayor vulnerabilidad, los Órganos Ejecutivo y Legislativo asignan 4,7, porque consideran que el grupo en mayor grado de vulnerabilidad está constituido por niños, niñas y adolescentes abusados.

De manera coincidente, los organismos internacionales y de derechos humanos (4,6) y la sociedad civil (4,6), tienen la misma percepción.

Grado de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes abusados

(En una escala del 1 al 5, donde 1(Menor Vulnerabilidad) y 5(Mayor Vulnerabilidad))



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

El Sistema de Justicia (4,5) comparte una opinión muy similar, mientras existe una diferencia de percepción en las organizaciones originarias (4,1), que en último término tampoco es significativa.

La distancia relativa de las organizaciones originarias respecto a los demás grupos de informantes, se asume a partir de sus prácticas culturales. Los principios y valores que sustentan sus sistemas de justicia consideran el abuso a niños y niñas, como una de las faltas más graves que merece la más fuerte sanción. En muchos casos, la decisión comunitaria y de las autoridades de justicia conlleva la declinatoria de competencia y la remisión del asunto a la jurisdicción ordinaria para la correspondiente sanción penal. Adicionalmente, en estos casos deberá considerarse la aplicación de los artículos 5 y 10 II a) de la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional que reconoce como única jurisdicción para la resolución de estas causas, a la jurisdicción ordinaria.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicita al Estado boliviano: “Priorice la ejecución de políticas públicas dirigidas a prevenir las situaciones (...) que constituyan graves violaciones a los derechos humanos de los niños y niñas bolivianos, a partir de diagnósticos claros de la situación que aqueja a este sector de la sociedad”. (OEA: 2009, párrafo 49).

Corresponderá a los Órganos Públicos dar cumplimiento a esta recomendación, más aún cuando en un informe anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³⁰, observó: 1. La persistencia de situaciones que no se visibilizan por ausencia de información; 2. La violencia sexual comercial que afecta a niños y niñas entre 11 y 17 años en varias ciudades de Bolivia; 3. La necesidad de adoptar medidas de prevención, sanción y erradicación de toda forma de explotación sexual de niños y niñas, 4. Recomendaciones sobre la ejecución de políticas públicas integrales para prevenir, investigar y sancionar toda forma de explotación sexual de niños y niñas; 5. Prácticas que violan los derechos de las víctimas en especial situación de riesgo y/o vulnerabilidad que ocasionan el abandono de los procesos judiciales y contribuye a los altos índices de impunidad. (OEA: 2007, párrafo 380 y siguientes)

5.2.3. Vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores

En la percepción de los informantes, otro grupo en alto grado de vulnerabilidad en Bolivia está constituido por niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Grado de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores

(En una escala del 1 al 5, donde 1(Menor Vulnerabilidad) y 5(Mayor Vulnerabilidad))



En una escala donde 1 define la menor vulnerabilidad y 5 la mayor vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores, la media estadística (4,3) muestra un desplazamiento de la percepción de los informantes hacia la mayor vulnerabilidad.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Si la precariedad del empleo es una de las características dominante en las relaciones laborales que bolivianas y bolivianos deben enfrentar cotidianamente, esta situación es mucho más crítica en el caso de niñas, niños y adolescentes que se incorporan a la actividad laboral, por el bajo nivel de ingresos y la ausencia de medidas de seguridad y protección en el desempeño de sus actividades.

De la misma manera que las niñas y niños abusados, los niños y niñas trabajadores se encuentran en el punto ciego de la política pública y de la atención estatal.

De tanto mirar a niños y niñas que buscan el sustento diario en las calles, se vuelven imperceptibles para la sociedad que los utiliza y explota desde temprana edad.

A pesar que muchos de ellos están organizados, su vocería es débil y lo es más aún su capacidad de cabildeo e incidencia.

³⁰ Informe "Acceso a la Justicia e Inclusión Social".

Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07cap6.sp.htm>



Sobre una escala en la que 5 define la mayor vulnerabilidad, los organismos internacionales y de derechos humanos, asignan un puntaje de 4,8 porque consideran que el grupo en mayor grado de vulnerabilidad está constituido por niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

De manera coincidente, el Sistema de Justicia (4,4) y la sociedad civil (4,4), asumen alguna distancia de la percepción que tienen los organismos internacionales.

Con alguna pequeña diferencia de opinión, los Órganos Ejecutivo y Legislativo (4,3) y las organizaciones originarias (4,1) establecen su posición al respecto.

En el caso de las organizaciones originarias, no existe una tradición normativa que prohíba el trabajo de niños, niñas y adolescentes, dado que su actividad productiva forma parte de sus prácticas culturales, cuando este grupo de informantes realiza su aproximación al tema lo hace desde su matriz cultural e informa sobre un fenómeno que le parece más bien urbano³¹.

El Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer – Informe de 2008 CEDAW/C/BOL/CO/4, recomienda abordar la cuestión del trabajo infantil en general y de manera particular la situación de vulnerable de las niñas.

La CIDH le recuerda al Estado boliviano la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de los niños y niñas como sujetos de derechos, pidiéndole el diseño de políticas para la erradicación del trabajo en condiciones de esclavitud de niños y niñas tanto en el sector rural como en el urbano (OEA: 2007, párrafo 380 y 381).

5.2.4. Vulnerabilidad de mujeres víctimas de la violencia

Entre los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, los informantes han identificado a mujeres víctimas de violencia.

³¹ En los informes de las organizaciones internacionales las principales referencia sobre el trabajo infantil están relacionadas principalmente con la minería y la zafra azucarera, es decir, se refieren a condiciones de trabajo peligroso.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los DD.HH. señala: “Sobre el tema de violencia contra las mujeres, si bien se avanzó en la discusión de algunas reformas legislativas y medidas de prevención y protección [...] aún queda mucho por hacer” (ONU: 2012, p 16, párrafo 97).



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En una escala donde 1 define la menor vulnerabilidad y 5 la mayor vulnerabilidad de mujeres víctimas de violencia, la media estadística (4,3) muestra un desplazamiento de la percepción de los informantes hacia la mayor vulnerabilidad.

Sobre una escala en la que 5 define la mayor vulnerabilidad, los organismos internacionales y de derechos humanos, asignan 4,7, porque consideran que las mujeres víctimas de la violencia constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

De manera coincidente, el sistema de justicia (4,4) y la sociedad civil (4,4), tienen una percepción semejante. Los Órganos Ejecutivo y Legislativo (4,2) se mantienen en una posición equidistante, mientras existe una diferencia de percepción en las organizaciones originarias (4,0).

La Alta Comisionada de derechos humanos destaca como avances: 1. la construcción colectiva de una Agenda Legislativa a favor de las mujeres; 2. La declaratoria del 25 de noviembre como Día nacional contra todas las formas de violencia hacia las mujeres, y del Año de lucha contra

todas las formas de violencia hacia las mujeres, que finalizará el 25 de noviembre de 2012; 3. El Registro Único de Violencia Intrafamiliar y el Sistema de Información de Violencia Intrafamiliar (ONU: 2012, p 9, párrafo 40).

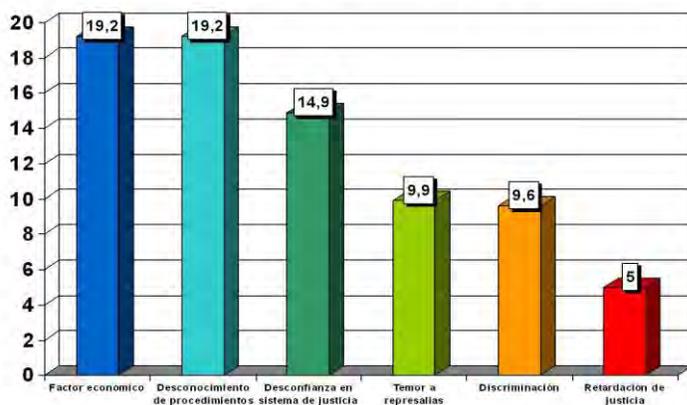
Entre los aspectos negativos, señala: 1. El incremento de homicidios de mujeres; 2. La persistencia entre jueces, fiscales y miembros de la policía, de estereotipos y prejuicios sociales, culturales y patriarcales contra las mujeres (ONU: 2012, p 9, párrafo 42).

Como respuesta a este problema, el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Justicia plantea que con la aprobación de la Constitución Política del Estado, las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas con discapacidad han sido reconocidos, por lo que se garantiza el ejercicio pleno de sus derechos en un marco de igualdad de oportunidades (Estado Plurinacional: 2012, p 35).

5.2.5. Aspectos por los cuales las personas en situación de vulnerabilidad no acuden a la justicia

Los informantes perciben que las barreras económicas, el desconocimiento de los procedimientos y la desconfianza en el sistema de justicia son los tres principales aspectos que obstaculizan a las personas en situación de vulnerabilidad el acceso a la justicia.

Aspectos por los que las personas en situación de vulnerabilidad no acuden a la justicia



RESULTADOS GENERALES

De acuerdo a la percepción de los informantes se establece que las principales causas por las cuales las personas en situación de vulnerabilidad no acuden a la justicia el factor económico (19,2%), desconocimiento de procedimientos (19,2%), desconfianza en el Sistema de Justicia (14,9%), temor a represalias (9,9%), discriminación (9,6%), retardación de justicia (5%)

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Respecto al derecho de acceso a la justicia que tienen los grupos en situación de vulnerabilidad, el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos señala que debido a su excesivo formalismo y a los altos niveles de corrupción que operan a su interior, la administración de justicia es morosa e inoportuna y que por ello, se debe: *“Fortalecer el acceso a la justicia en especial de las poblaciones de mayor vulnerabilidad, obedeciendo a un cambio de justicia integral con Justicia Plural y participativa”* (República de Bolivia: 2008, p. 80).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de derechos humanos*, señala que para hacer posible el derecho de acceder a la justicia el Estado tiene la obligación no es sólo negativa -de no impedir el acceso a esos recursos- sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo

que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, realizando las siguientes acciones: 1. remover los obstáculos para garantizar un efectivo derecho a ser oído por un tribunal; 2. proveer en ciertas circunstancias servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos; 3. asistencia jurídica gratuita en ciertas acciones judiciales; 3. el recurso judicial que se establezca para revisar el actuar de la administración, no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también económico o asequible. (OEA: 2007^b, párrafo 6)

6. SITUACION DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA

En su documento de análisis situacional, en su propuesta de Misión, se plantea como condiciones esenciales de la administración de la justicia: la independencia, gratuidad, publicidad, celeridad y probidad, y como Visión: *“El Poder Judicial administra justicia con caracteres de accesibilidad, oportunidad, transparencia, igualdad, confiabilidad, generando seguridad jurídica para la sociedad, fortaleciendo el Estado de Derecho”* (República de Bolivia: 2008, p. 17)

El contenido de este documento muestra las principales preocupaciones desde la perspectiva del Poder Judicial. Sin embargo, y por diversas circunstancias, no se ha avanzado mucho para hacer realidad esas propuestas.

En ese contexto, corresponde evaluar la crítica situación de los órganos de justicia al momento de la transición. Considerando que en ninguna transición es posible establecer una frontera que determine dónde acaba el viejo régimen y dónde empieza el nuevo régimen. Sin posibilidad de rechazar la herencia ni de hacer valer el beneficio de inventario, se debe operar la transición judicial arrastrando los fantasmas del pasado.

Será tarea de las nuevas autoridades dar una respuesta institucional a partir del diseño e implementación de sus planes estratégicos institucionales en la perspectiva de la implementación de la transición constitucional.

6.1. Percepciones ciudadanas

Para realizar una primera aproximación a la situación de los Órganos de Justicia, se analizará la percepción ciudadana sobre dos aspectos: (i) Satisfacción de los ciudadanos luego de participar en un proceso judicial; (ii) Probabilidad de resolver un problema acudiendo a una autoridad.

En el primer caso, para determinar si existe o no crisis de confianza en la administración de justicia en la percepción de los informantes. En el segundo caso, si existe la posibilidad de recobrar y fortalecer la confianza momentáneamente perdida.

En ambas situaciones, será conveniente destacar –una vez más– que los informantes en la investigación, son personas que pertenecen o se encuentran íntimamente relacionadas con el sector justicia en Bolivia.

6.1.1. Satisfacción de los ciudadanos luego de participar en un proceso judicial

La crisis de la administración de justicia se expresa también en la satisfacción o insatisfacción ciudadana sobre los servicios de justicia. Así lo perciben los informantes consultados por la CAJ entre noviembre y diciembre de 2011.

En una escala en la que 1 expresa mucha satisfacción y 5 mucha insatisfacción, la media estadística de 2,4 expresa el grado de insatisfacción de los ciudadanos luego de participar en un proceso judicial.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

A pesar de compartir un mismo criterio, el grado de percepción de insatisfacción ciudadana en los actores consultados difiere.

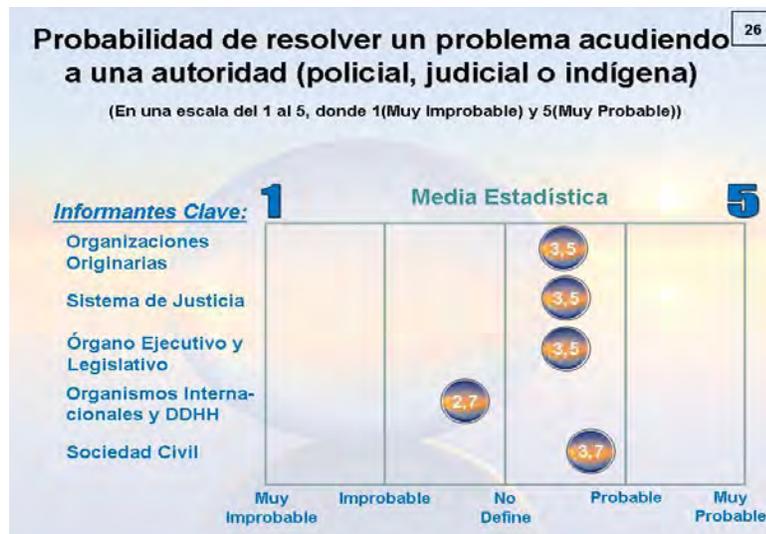


La sociedad civil (2,1) y las organizaciones originarias (2,2) expresan la posición más crítica y de mayor proximidad a la insatisfacción, mientras que el Sistema de Justicia (2,5), los Órganos Ejecutivo y Legislativo (2,6) y los organismos internacionales y de derechos humanos (2,7) comparten la misma percepción desde una posición menos crítica.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Este resultado obliga a realizar algunas aproximaciones: es preciso analizar la percepción de la sociedad civil y las organizaciones originarias que sufren las consecuencias de una débil respuesta del sistema de justicia a la creciente demanda social de una mejor gestión de los servicios de justicia. Estos son los actores más críticos, porque deben sufrir en carne propia las barreras que obstaculizan el acceso a una justicia que perciben como lenta, burocrática, poco transparente y discriminadora.

La sociedad civil (3,7) se aproxima a una mayor probabilidad, de manera coincidente las organizaciones originarias (3,5), el Sistema de Justicia (3,5) y los informantes de los órganos ejecutivo y legislativo (3,5) comparten esta percepción. Los organismos internacionales y de derechos humanos son más escépticos (2,7).



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

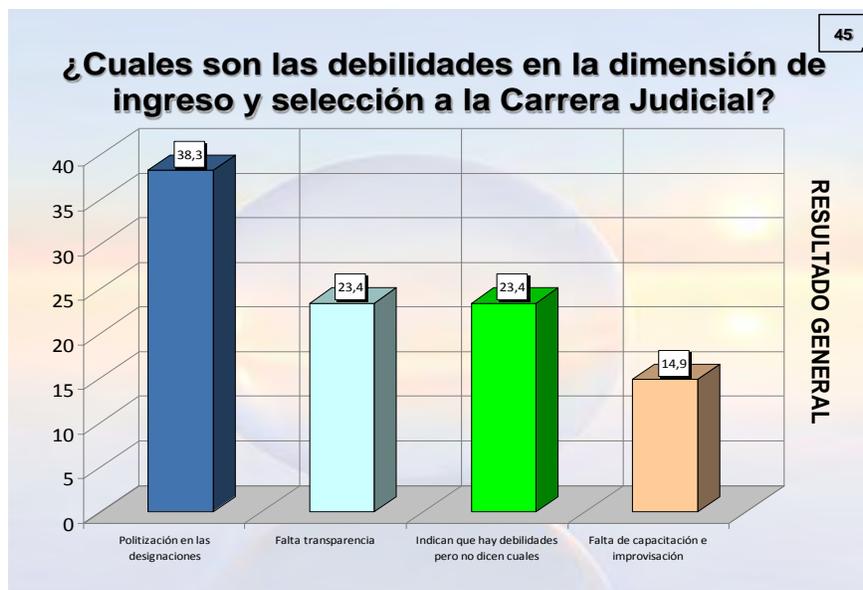
6.2. Órgano Judicial

Encuestas & Estudios Gallup Internacional, en su estudio “Así piensan los bolivianos N° 43³²” de marzo de 2010, sostiene:

“Desde lo social los resultados en general han sido negativos. Las relaciones de la sociedad boliviana se han hecho críticas fruto de una exacerbada y polarizada politización de todas las esferas públicas, la que se manifiesta en grados extremos de intolerancia. Entre 2005 y 2009, los indicadores de violencia muestran un incremento del 40% (APB 129), los de corrupción de 42% (APB 142), los de narcotráfico de 65% (APB 141), y los de confianza institucional se han caído en 13% (Estudio Carter). El Estudio Mundial de Justicia nos dice además que para un 78% de los ciudadanos Bolivianos los jueces no son imparciales ni transparentes y el Estudio Cultura Política 2008 muestra 48% de aumento en la desconfianza entre bolivianos”. (Subrayado nuestro) (Encuestas & Estudios: 2010^b, p 3)

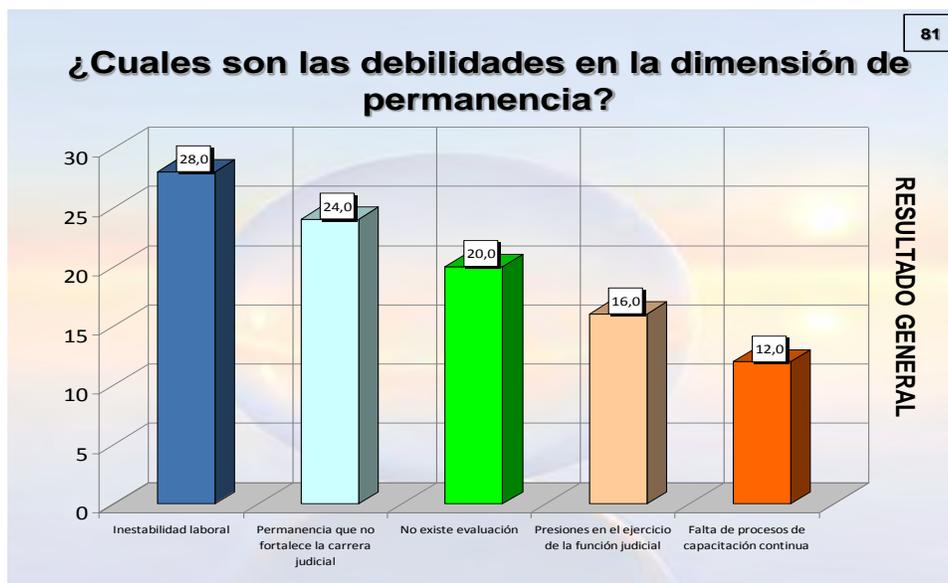
Entre las principales causas que motivan estas percepciones se encuentran las debilidades en el ingreso y selección a la carrera judicial, las debilidades en la permanencia y – fundamentalmente- las debilidades en el régimen disciplinario.

³² Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/31298381/Asi-piensen-los-bolivianos-143-Gallup-Internacional>



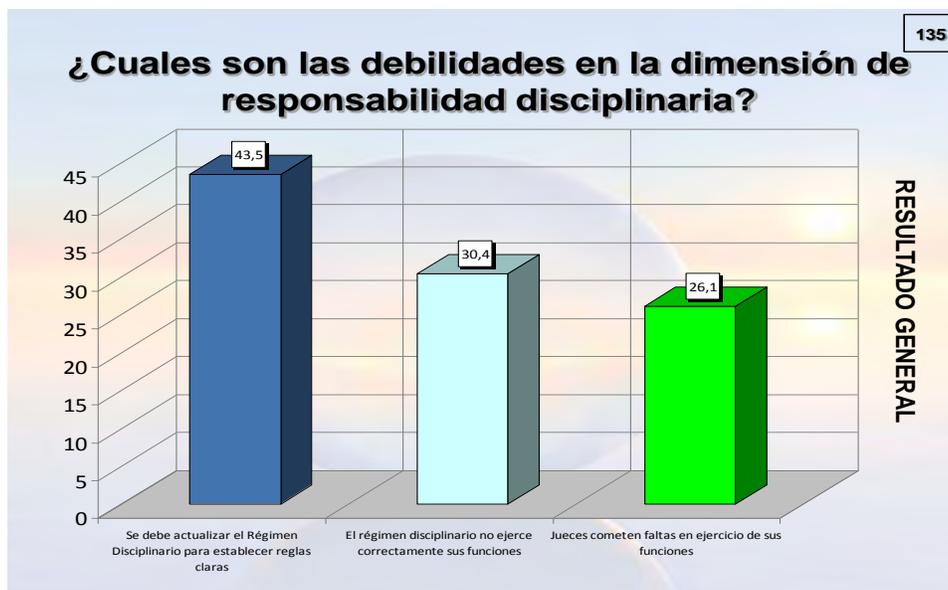
Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

El 38,3% de los informantes señala que la principal debilidad la politización en las designaciones; el 23,4% que falta transparencia en el ingreso y selección; otro 23,4% indica que hay debilidades pero no dice cuales; el 14,9% señala la falta de capacitación e improvisación.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

El 28,0% identifica que la principal debilidad en la permanencia es la inestabilidad laboral; el 24,0% señala que la permanencia no fortalece la carrera judicial; el 20,0% que no existe evaluación; el 16,0% refiere a las presiones en el ejercicio de la función judicial; el 12,0% a la falta de procesos de capacitación continua.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Respecto a las debilidades de la dimensión de responsabilidad disciplinaria, el 43,5% sostiene que se debe actualizar el Régimen Disciplinario para establecer reglas claras; el 30,4% que el régimen disciplinario no ejerce correctamente sus funciones; el 26,1% que los jueces cometen faltas en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, el Poder Judicial propuso “Mejorar las Condiciones y Oportunidades para el personal del Poder Judicial”, estableciendo “los mecanismos, reglamentos, acuerdos y contratos del Poder Judicial para mejorar los sistemas de salarios, carrera judicial, suplencias, seguridad social, incentivos y reconocimientos para que los jueces y personal del Poder Judicial tengan un mejor tratamiento institucional” (República de Bolivia: 2008, p. 25).

6.2.1. Corte Suprema de Justicia

El diagnóstico de la Comisión Judicial de la Asamblea Constituyente³³ señala como única fortaleza de la Corte Suprema de Justicia, la Presentación de propuestas de reformas judiciales³⁴. (Subrayado nuestro)

Entre las debilidades, establecía las siguientes: 1. Distanciamiento con la sociedad. 2. Altos niveles de retardación de justicia. 3. Excesiva influencia política partidaria en la designación de cargos. 4. Altos niveles de corrupción. 5. Denuncias de nepotismo. 6. Procesos judiciales no transparentes. 7. Falta de accesibilidad. 8. Incumplimiento del principio de gratuidad. 9.

³³ Se ha tomado información de la Comisión Judicial de la Asamblea Constituyente, para evaluar las principales fortalezas y debilidades de los órganos de Justicia durante el proceso constituyente. Sin embargo de tratarse de información genérica, este diagnóstico rápido ha sido el resultado de una evaluación del estado de situación de la justicia, a partir de documentos oficiales remitidos por el sector justicia. La situación del Órgano Judicial no difiere en esencia porque la atención a los grandes temas de justicia sigue pendiente.

³⁴Se refiere a: “El Poder Judicial en la Nueva Constitución”. Disponible en: <http://suprema.poderjudicial.gob.bo/propuesta.htm>

Incumplimiento del principio de independencia. 10. Procedimientos ritualistas y formalistas. 11. Falta de formación de operadores judiciales en interculturalidad. 12. No existe control disciplinario a ministros de la Corte Suprema. 13. El control disciplinario es flexible y discrecional en relación a los funcionarios de la Corte Suprema. 14. Falta de control social ciudadano. 15. magistrados y jueces no cumplen el principio de especialidad. 16. Insuficiente de presupuesto, insuficiencia de jueces. 17. No han tenido la capacidad de evolucionar de acuerdo a la dinámica social. 18. Dualidad y falta de dedicación exclusiva a la función judicial. 19. Desconocimiento de la Justicia Comunitaria. 20. Incumplimiento de la norma existente respecto a la diversidad cultural.

El diseño constitucional y las normas de desarrollo, sólo han permitido avances muy limitados en los siguientes aspectos: principio de gratuidad, el control social y la dedicación exclusiva a la función judicial. Respecto a la gratuidad, el artículo 7 de la Ley N° 212 de Transición Judicial, establece que 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. El control social se ha incorporado en el texto constitucional, pero se encuentra en espera de una norma de desarrollo que haga posible su implementación. La dedicación exclusiva a la función judicial ha sido incorporada a la Ley del Órgano Judicial (artículos 22 y 178 II), y a la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (artículo 15). Los demás temas, son parte de la agenda pendiente de la transición constitucional.

6.2.2. Tribunal Agrario Nacional

La Comisión Judicial de la Asamblea Constituyente, respecto al Tribunal Agroambiental destaca tres fortalezas: 1. Creación del Tribunal Agrario. 2. Implementación del proceso oral mixto agrario, redujo la retardación en esta materia. 3. Especialización del Derecho Agrario.

Entre las debilidades del Tribunal Agroambiental señala las siguientes: 1. Limitada cantidad de competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley. 2. No se han buscado mecanismos idóneos para que la justicia agraria sea accesible en los conflictos de tierras. 3. Falta de especialidad de los jueces agrarios para la resolución de conflictos de tierras (área rural). 4. Jueces agrarios en su mayoría tienen su recinto en las ciudades y no en el área rural donde suceden los conflictos. 5. La acción de la judicatura agraria no llega a las comunidades. 6. Los jueces agrarios no hablan los idiomas del lugar. 7. Excesiva onerosidad en los procesos agrarios. 8. Desconocimiento de los jueces y vocales agrarios del sistema indígena agrario.

El diseño constitucional ha atendido sólo parte de los aspectos identificados como debilidades porque ha ampliado las competencias del Tribunal Agrario Nacional al crear el Tribunal Agroambiental. Sin embargo los demás temas no han sido suficientemente atendidos, con la agravante que en la especialización, los nuevos operadores de la jurisdicción agroambiental provienen en su mayoría de una experiencia anterior como profesionales vinculados al área agraria, no así al área agroambiental. Asimismo, se han desarrollado los procedimientos para materia agraria y están pendientes los procedimientos en materia ambiental.

6.2.3. Consejo de la Judicatura

En el ámbito de la Asamblea Constituyente, la Comisión Judicial señaló las siguientes fortalezas del Consejo de la Judicatura: 1. Se han iniciado procesos de formación y capacitación para administradores de justicia. 2. Se han iniciado procesos de información relativos al manejo administrativo-económico. 3. Las funciones de los ministros y vocales se han determinado exclusivamente a acciones jurisdiccionales y no administrativas ni disciplinarias.

Entre sus debilidades, destacaba: 1. El sistema de preselección y selección de Vocales Jueces y funcionarios judiciales es lento, politizado y no transparente. 2. Excesivo número de funcionarios administrativos en relación a los administradores de justicia. 3. Excesiva burocratización en su estructura orgánica. 4. Sistema disciplinario Ineficiente. 5. Insuficiencia legal para sancionar con destitución de sus funciones a los Jueces, Vocales y Ministros. 6. Tribunales Sumariantes Disciplinarios no garantizan la imparcialidad al estar conformados por sus pares (otros jueces). 7. Sentimiento de la población es que ha fracasado en el cumplimiento de su función. 8. Ausencia de coordinación entre el Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia. 9. El Presidente de la Corte Suprema, al tener dualidad de funciones, al ser también Presidente del Consejo de la Judicatura, no coordina correctamente entre ambas Instituciones, favoreciendo la mayor de las veces a la Corte Suprema que es su Institución de Origen. 10. Procesos de licitaciones y manejo administrativo no transparentes (fluidez de información con la sociedad y sistemas de control).

La pesada carga que tenía el Consejo de la Judicatura ha sido aliviada en el nuevo diseño del Consejo de la Magistratura, pero sólo de manera parcial al desconcentrar la gestión administrativa en la Dirección Administrativa y Financiera del Tribunal Supremo de Justicia, sin embargo esta decisión en lugar de generar una mejor gestión de recursos puede derivar en una mayor burocratización de los procesos administrativo financieros. Respecto a los temas de ingreso a la Carrera Judicial, régimen disciplinario y carga burocrática, son parte de la agenda pendiente de la transición constitucional.

6.3. Tribunal Constitucional

La Comisión Judicial de la Asamblea Constituyente, realizaba el siguiente diagnóstico sobre las fortalezas del Tribunal Constitucional: 1. Atribución del Tribunal Constitucional de revisar fallos pasados en la autoridad de cosa juzgada, cuando se vulneren derechos fundamentales y garantías constitucionales. 2. Aprobación por parte de la población. 3. Cumplimiento de sus funciones. 4. Responsabilidad en su función. 5. Ante vacíos, contradicciones e imprecisiones legales, ha generado jurisprudencia constitucional. 6. Da imagen positiva al Poder Judicial. 7. Ejerce el control constitucional. 8. Existe cumplimiento de plazos.

El diagnóstico hacía referencia a las siguientes debilidades: 1. Tribunales de Habeas Corpus y Amparo tienen un nivel actual de mora procesal. 2. Número de miembros en la actualidad, ya es insuficiente. 3. Falta socialización a la población de logros y procedimientos (que la gente conozca). 4. El Tribunal Constitucional, en algunas oportunidades, se ha convertido en un legislador positivo. 5. Formación de los magistrados en la ausencia de formación de los magistrados con contenido intercultural y pluralismo jurídico (MAS - MBL). 6. Ausencia de visión intercultural completa (PODEMOS).

En alguna medida, el nuevo diseño constitucional ha dado respuesta a las debilidades señaladas por la Comisión de Justicia de la Asamblea Constituyente respecto a la ausencia de formación de los Magistrados con contenido intercultural y pluralismo jurídico (MAS – MBL), o ausencia de visión intercultural completa (PODEMOS), entre las que destaca la incorporación de Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, con la incorporación de un mínimo de dos (2) magistrados que provengan de la jurisdicción indígena originario campesina por autoidentificación, y la constitución de una sala especializada. Los temas de mora procesal y el número de sus miembros, han sido parcialmente resueltos en la Ley de Transición del Órgano Judicial, porque habilita a los suplentes para el despacho de causas rezagadas.

Por su parte, el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, en su propuesta “Nacionalizar la Justicia Descolonizando el Derecho”, de noviembre de 2006, sobre el Tribunal Constitucional señala:

“El control de Constitucionalidad concentrado en el Tribunal Constitucional de Sucre no ha hecho mas que alejar la solución del conflicto de la gente, ha agrandado la brecha entre el usuario y el sistema y ha dotado a la protección de derechos fundamentales de formalidades excluyentes y selectivas que por su propia naturaleza debe ser lo mas amplia posible, asimismo se ha determinado que debido a las Sentencias de Amparo Constitucional y la Jurisprudencia Constitucional “con efectos vinculantes generales” el Tribunal Constitucional, a través del conocimiento de un caso concreto de violación de derechos fundamentales, ha ejercido “de facto” atribuciones legislativas de derechos sustantivos y adjetivos que no le competen ni pertenecen, por ello se concluye que el mayor problema estructural que presenta el Tribunal Constitucional es el sistema concentrado de protección y control de los derechos fundamentales”(República de Bolivia: 2006, p 11)

6.4. Los órganos coadyuvantes del sistema de justicia al momento de la transición constitucional

6.4.1. Ministerio Público

El Plan Justicia Para Todos, señala que con la aprobación de la Ley 1469 de 1993, el Ministerio Público se sujetó a una gran transformación por la mayor responsabilidad otorgada en la prosecución penal y la defensa de la sociedad y del Estado.

Este cambio, sin embargo, no estuvo acompañado de políticas de fortalecimiento ni de un presupuesto adecuado que le permitieran reorganizarse y adecuarse a los nuevos retos.

La falta de una política de estado que determine su verdadera transformación y crecimiento y, principalmente, la falta de liderazgo y planificación interna acompañados de las limitaciones económicas hacen del Ministerio Público una entidad débil, poco eficiente y con limitada capacidad de respuesta a la actual demanda.

6.4.1.1. Confianza en el Ministerio Público

La crisis de confianza de la ciudadanía respecto de la institucionalidad vinculada a la administración de justicia es alta.

Los informantes consultados por la CAJ entre noviembre y diciembre de 2011 tienen esa percepción no solamente respecto al Órgano Judicial.

La desconfianza se hace extensiva al Ministerio Público.

En el caso del Ministerio Público, en una escala en la que 1 es mucha desconfianza y 5 mucha confianza, la media estadística de 2,3 expresa desconfianza en el Ministerio Público.

Comparativamente con la desconfianza que se percibe con relación al Órgano Judicial (2,7), la desconfianza respecto del Ministerio Público es mayor (2,3).



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En una situación muy próxima se encuentran la sociedad civil (2,0) y las organizaciones originarias (2,3), mientras que el sistema de justicia (2,6) y el Órgano Ejecutivo y Legislativo (2,8) se alejan del posicionamiento más crítico de los otros actores.

Las acciones de investigación y persecución penal que lleva adelante el Ministerio Público contra opositores al Gobierno Nacional que – de manera justificada o no- han sido calificadas

Una aproximación comparativa a los actores consultados muestra que la mayor desconfianza (1,7) se expresa desde los Organismos Internacionales y organizaciones de DD.HH.

como políticas por algunos sectores de la sociedad, agrava (en alguna medida), esta crisis de confianza.

6.4.1.2. Institucionalidad, independencia y autonomía funcional

La percepción es que el problema más importante que afecta su institucionalidad y obstaculiza su función es la limitación de su independencia y autonomía. Tampoco el Ministerio Público no ha tenido la capacidad de cumplir con su función de formulación de políticas y estrategias de lucha contra el crimen.

En su Informe de Seguimiento - Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, sostiene que se:

“hizo referencia a la percepción de algunos sectores de la sociedad sobre supuestas interferencias del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial y a denuncias sobre falta de transparencia en estos procesos de selección. En similar sentido a lo señalado supra, un aspecto que ha sido de preocupación de la CIDH es el alto número de vacantes durante meses en las más altas instancias de los poderes del Estado y la situación de provisionalidad en que se encuentra el cargo de Fiscal General de la República”. (Subrayado nuestro) (OEA: 2009, párrafo 73)

El informe sostiene:

“[...] , la Comisión reitera la necesidad de que se implementen efectivamente los sistemas de carrera judicial y fiscal en estricto cumplimiento de las normas que la regulan y conforme a los estándares internacionales en la materia”. (Subrayado nuestro) (OEA: 2009, párrafo 77)

6.4.2. Servicio Nacional de Defensa Pública

El Servicio de Defensa Pública es una institución descentralizada con autonomía de gestión funcional y patrimonio propio y que funciona bajo la tuición del Viceministerio de Justicia. Como un operador esencial del sistema acusatorio y oral, se imponen exigencias en la pertinencia, calidad y cobertura de su servicio.

La limitada cobertura del servicio a nivel nacional por la falta de personal en el área urbana y rural es una seria restricción del SNDP. En el área de recursos humanos las principales limitaciones son: (i) la falta de un sistema de reclutamiento y selección de personal idóneo y adecuado que permita un proceso de institucionalización y que garantice la capacidad y solvencia profesional, ética y personal de sus funcionarios así como su estabilidad laboral; (ii) la ausencia de la carrera del defensor público; y, (iii) la falta de un sistema institucional de capacitación formal con presupuesto asignado.

A nivel operativo, el defensor se encuentra en mayor desventaja respecto del fiscal ya que no cuenta con ningún tipo de apoyo técnico ni económico para la investigación y relevamiento de pruebas.

Respecto a la confianza en el Servicio de Defensa Pública, los resultados son negativos.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En una escala en la que 1 es mucha desconfianza y 5 mucha confianza, la media estadística de 2,9 expresa una tendencia a la desconfianza en el Servicio Nacional de Defensa Pública.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Una aproximación comparativa a los actores consultados muestra que la mayor desconfianza (2,6) se expresa en la sociedad civil, (2,7) en las organizaciones originarias; (2,8) en los

Organismos Internacionales y organizaciones de derechos humanos; (3,0) en el Órgano Ejecutivo y Legislativo y (3,5) en el Sistema de Justicia. Llama la atención que este último sea el que otorgue más puntaje, dado que se trata del órgano de contraparte, lo que lleva a suponer que de alguna manera y a pesar de las dificultades que enfrenta, el Servicio Nacional de Defensa Pública cumple su labor.

6.4.3. Policía Nacional

La Policía Nacional, tiene una imagen institucional muy deteriorada. La ciudadanía tiende a vincularla a la corrupción.

La percepción de corrupción por instituciones realizada por Encuestas & Estudios Gallup Internacional, un estudio realizado en marzo de 2010 sostiene:

“A pesar del tiempo se siguen manteniendo la policía, los partidos políticos, y la justicia como las instituciones en que se percibe más corrupción” (Encuestas y Estudios: 2010, p 7)

En sus conclusiones refiere:

“A pesar de que hay un reconocimiento a los esfuerzos del gobierno en su lucha contra la corrupción, respecto de años anteriores la percepción de corrupción en las instituciones del Estado ha aumentado. Son la policía, justicia, partidos políticos, funcionarios públicos y aduana los señalados como las instituciones más corruptas. Debemos sin embargo indicar en honor a los partidos políticos que el indicador de percepción de su corrupción ha disminuido principalmente por su ausencia cada vez mayor del espectro nacional” (Encuestas & Estudios: 2010, p. 26)

El Informe temático “Los policías y su realidad cotidiana” del PNUD³⁵, se manifiesta:

“En relación a la ciudadanía, los policías no sólo presentan niveles de confianza bastante menores —en promedio un tercio menos—, sino comportamientos diferenciados no solamente respecto a la Policía Nacional, sino también frente a los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas, que gozan de una valoración bastante positiva en la confianza de los ciudadanos”. (PNUD: 2008, p. 43)

Más adelante, el informe señala:

“Un diagnóstico elaborado en 2002 por la Policía Nacional, corroborado por varias entrevistas realizadas a altos mandos de la institución, postula que “un escaso presupuesto se refleja en bajos sueldos, falta de recursos económicos para tareas operativas y de investigación, carencia de infraestructura y falta de material y equipos para cumplir con la función policial.

³⁵ Disponible en: http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/tematicos/policia/Capitulo%201%20policia.pdf

Más allá del origen de esta situación, lo cierto es que los datos de la encuesta confirman grandes carencias en la institución y un elevado nivel de malestar entre los policías, y en particular entre la oficialidad, con los niveles de remuneración, el equipamiento y las prestaciones sociales”. (PNUD: 2008, p. 45)

La ciudadanía desconfía de la Policía:

“Los policías perciben y experimentan un fuerte distanciamiento respecto de la ciudadanía. Por un lado, al llevar su uniforme verde olivo, los efectivos policiales sienten la desconfianza con la que los mira la población civil: el 71% opina que los ciudadanos confían “poco” en la institución del orden, mientras que sólo el 20% considera que la población confía “bastante” en la Policía Nacional. Las opiniones extremas “mucho” y “nada” apenas concentran el 6% y el 3% de las opiniones, respectivamente. (...) la percepción de la oficialidad tiende a ser aún más negativa al respecto”. (PNUD: 2008, p. 63)

Este dato es corroborado por los informantes



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En una escala en la que 1 es mucha desconfianza y 5 mucha confianza, la media estadística de 2,2 expresa desconfianza en la Policía Nacional.

Grado de confianza en la Policía Nacional

(En una escala del 1 al 5, donde 1(Mucha Desconfianza) y 5(Mucha Confianza))



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Una aproximación comparativa muestra que la mayor desconfianza (1,8) se expresa en las organizaciones originarias; (2,0) en los Organismos Internacionales y organizaciones de derechos humanos; (2,1) en la sociedad civil; (2,5) en el Sistema de Justicia y (2,7) en el Órgano Ejecutivo y Legislativo y (3,5). La percepción más crítica se encuentra en las organizaciones originarias y de derechos humanos.

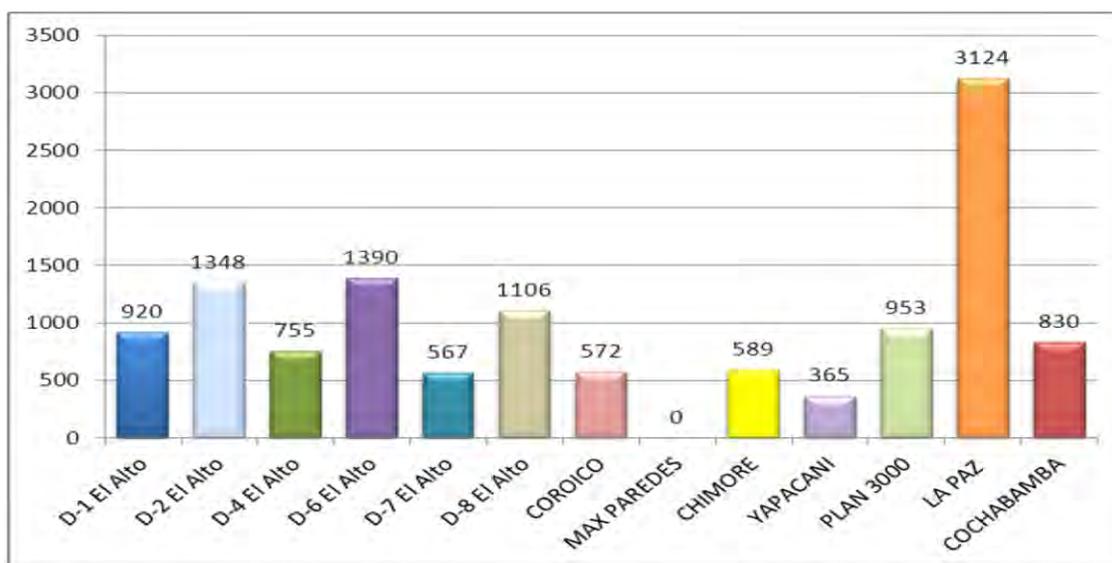
6.4.4. Centros Integrados de Justicia y Casas de Justicia

Las Casas de Justicia, fueron creadas por Resolución Ministerial N° 79/06 de 27 de octubre de 2006 y los Centros Integrados de Justicia, mediante Decreto Supremo 28586 de 17 de enero de 2006. Ambos encuentran bajo la dependencia del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales en función a sus atribuciones contenidas en el inciso a) del artículo 81 del Decreto Supremo N° 29894.

Los Centros Integrados de Justicia son un componente del Programa Nacional de Acceso a la Justicia, con el objetivo de procurar el respeto a los derechos fundamentales llegando a la población más distante proporcionando el acceso a la justicia en coparticipación con el Órgano Judicial, Ministerio Público y otras entidades del sector justicia. Se ubican en lugares alejados de los centros urbanos a fin de que los servicios lleguen de manera ágil, oportuna, eficiente, oral, gratuita y cercana a los grupos en situación de vulnerabilidad. Actualmente existen en la ciudad de El Alto en los distritos 1, 2, 4, 6, 7 y 8, en las localidades de Coroico, Chimoré, Yapacani, Plan 3000 en Santa Cruz y Max Paredes en la ciudad de La Paz.

Las Casas de Justicia son entidades que tienen el objeto de viabilizar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la sociedad boliviana en un marco de respeto y preservación de sus derechos fundamentales. Son el brazo social fundamental del Ministerio de Justicia y asumen su representación en la ciudad de La Paz y Cochabamba. Prestan servicios de conciliación, orientación jurídica, patrocinio legal, asistencia integral.

Total de Servicios otorgados por oficinas



Fuente: Ministerio de Justicia, 2012.

La información comparativa por oficinas permite establecer el grado de concurrencia que tiene cada una de ellas. La oficina de La Paz es la más conocida y la que logra una mayor convocatoria ciudadana en la prestación de servicios. No menos importante es la información de El Alto, que muestra la importancia del servicio que prestan para que la gente acceda a la justicia.

Actualmente las Casas de Justicia y los Centros Integrados de Justicia se encuentran operando y pese a su poca presencia en el territorio nacional, constituyen una importante vía que hace posible el acceso a la justicia a favor de grupos en situación de vulnerabilidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce la labor de ambas entidades, pero, señala que *“estas medidas no resultan suficientes para garantizar el acceso a la justicia especialmente respecto de los habitantes de las zonas rurales más alejadas. La presencia de los Centros Integrados de Justicia no debe entenderse como un reemplazo de los jueces de la República, el Ministerio Público y la Defensa Pública en las zonas rurales del país”* (Subrayado nuestro) (OEA: 2009, párrafo 65).

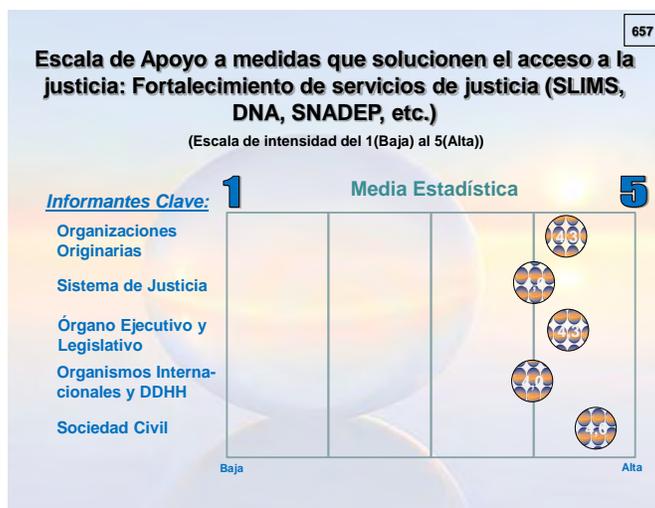
6.4.5. Defensorías de la Niñez y Adolescencia y Servicios Integrales Municipales

Los gobiernos municipales cuentan con la obligación de organizar, reglamentar y administrar los Servicios Legales Integrales (SLIM) de protección a la familia, mujer y tercera edad, así como organizar, reglamentar y administrar las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.

En el marco del Reglamento de la Ley N° 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica, el Servicio Legal Integral Municipal (SLIM) es un organismo de apoyo para la lucha contra la violencia en la familia que debe operar en todo municipio del país, como servicio municipal

permanente de defensa psicológica, social y legal a favor de las mujeres para brindar un tratamiento adecuado de las denuncias de violencia y discriminación. La Defensoría de la Niñez y Adolescencia, es un servicio municipal gratuito de protección de defensa socio-jurídica de niños, niñas y adolescentes.

Cada uno de estos servicios tiene funciones y atribuciones diferentes. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos municipales, aduciendo motivos de orden económico, han optado por fusionar ambos servicios en uno solo. Sólo en las capitales de departamento los SLIM han adquirido algún nivel de institucionalidad.



Fuente: CAJ, rezlevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Realizada la consulta a los actores, se ha establecido que en una escala en la que 1 baja intensidad y 5 alta intensidad, existe una percepción generalizada respecto a la necesidad de fortalecer los SLIMS y DNAs como medida que contribuya a mejorar el acceso a la justicia. La sociedad civil (4,6) es la que se aproxima al máximo de 5; las organizaciones originarias (4,3) de la misma manera que el órgano ejecutivo y legislativo (4,3); el Sistema de Justicia (4,0) tiene la misma percepción que los organismos internacionales y de derechos humanos (4,0).

6.4.6. Centros de Conciliación y Arbitraje

La Ley N° 1770, de Arbitraje y Conciliación de 10 de marzo de 1997 y el Decreto Supremo N° 28471, Reglamento a la Ley de Arbitraje y Conciliación, de 29 de noviembre de 2005 y el Decreto Supremo N° 28471, se crearon los Centros de Conciliación y Arbitraje.

Sin embargo de la poca importancia que el Gobierno Nacional ha dado al tema, la percepción de la sociedad civil sobre este tema, es diferente a la posición oficial: debe fortalecerse la conciliación en sede judicial y la conciliación extrajudicial como una forma de contribuir a vencer las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia. El mensaje es claro, no se trata solamente de fortalecer la conciliación en sede judicial.

Escala de Apoyo a medidas que solucionen el acceso a la justicia: Fortalecimiento de servicios de conciliación judicial o extrajudicial
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))

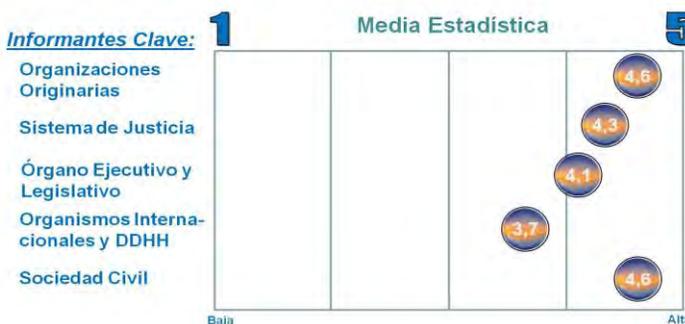


En una escala donde 1 define una baja posibilidad y 5 una alta posibilidad de respuesta a la disminución de las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia, la media estadística (4,4) percibe al fortalecimiento de los servicios de conciliación judicial o extrajudicial como una medida de solución alta para salvar las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia.

Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

Escala de Apoyo a medidas que solucionen el acceso a la justicia: Fortalecimiento de servicios de conciliación judicial o extrajudicial
(Escala de intensidad del 1(Baja) al 5(Alta))

En la búsqueda de establecer la implementación y sostenibilidad de diálogo intercultural en el Sistema de Justicia como solución para salvar las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia, las organizaciones originarias (4,6) y la sociedad civil (4,6) se encuentran en plena coincidencia. En una posición muy próxima, el Sistema de Justicia (4,3).



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

En una posición un poco más distante, el Órgano Ejecutivo y Legislativo (4,1). Los organismos internacionales y de derechos humanos (3,7) se encuentran más desplazados hacia el eje contrario.

La posición de las organizaciones originarias (4,6) y la sociedad civil (4,6) tiene varias interpretaciones:

- Expresa una demanda insatisfecha de justicia , no sólo de acceso a la justicia;
- En su demanda de justicia, la sociedad civil y las organizaciones originarias no han encontrado una respuesta suficiente ni oportuna de parte de los órganos del Estado;
- Existe desconfianza en la administración de justicia en sede judicial, por eso se busca desjudicializar la justicia;
- Se pide aproximar la justicia a los ciudadanos, a través de la conciliación extrajudicial o en sede judicial;
- Se busca disminuir las barreras económicas que obstaculizan el acceso a la justicia.

La conciliación que tiene como base la mediación de terceros, tiene referencia y antecedentes de carácter cultural porque responde a las prácticas de justicia de la población rural, que ha

sido trasladada y que se mantiene en comunidades urbanas a través (y con) los migrantes recientes y antiguos que la han mantenido viva.

La predisposición que muestra el Sistema de Justicia (4,3) y en menor grado por el Órgano Ejecutivo y Legislativo (4,1), deberán tomarse en cuenta porque expresan una tendencia favorable a la demanda social.

6.4.7. Justicia de Paz

La Ley N° 3324 de Reformas a la Ley de Organización Judicial, de 18 de enero de 2006, en su Artículo 2 (Órganos de la Administración de Justicia) dispone que se incorpore la Justicia de Paz que será ejercida por los Jueces de Paz, para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad.

Sin embargo de esta disposición legal, su principal impulsor el Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé no tuvo el tiempo suficiente para lograr el posicionamiento de la Justicia de Paz. Operadores del actual Gobierno y parte de la dirigencia campesina perciben la justicia de paz como una competencia a la justicia indígena originaria campesina, y ante la posibilidad de ceder espacios y debilitarla, prefieren guardar distancia respecto a la justicia de paz.

7. NUEVO DISEÑO CONSTITUCIONAL

El proceso constituyente boliviano modificó radicalmente el diseño constitucional-normativo-institucional del Sistema de Justicia³⁶ a partir de los siguientes ejes: (i) el pluralismo jurídico, (ii) la unicidad de la justicia; (iii) la igualdad jerárquica de sus cuatro jurisdicciones; (vi) el involucramiento de los ciudadanos en la elección, mediante voto universal, de magistrados y magistradas del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

7.1. Percepciones sobre el fortalecimiento de la institución judicial

La percepción de los informantes al respecto de la reforma constitucional y del fortalecimiento de la institución judicial permite aproximar las percepciones de la ciudadanía sobre el proceso constituyente y el diseño constitucional en justicia para verificar si se considera que las reformas constitucionales contribuyen o no a fortalecer la institución judicial.

Existe una tendencia mayoritaria en los informantes (71,3%), que manifiesta que las últimas reformas constitucionales colaboran a fortalecer la institución judicial. Sólo un 25,5% se encuentra en una posición contraria. El 3,2% no sabe o no responde.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

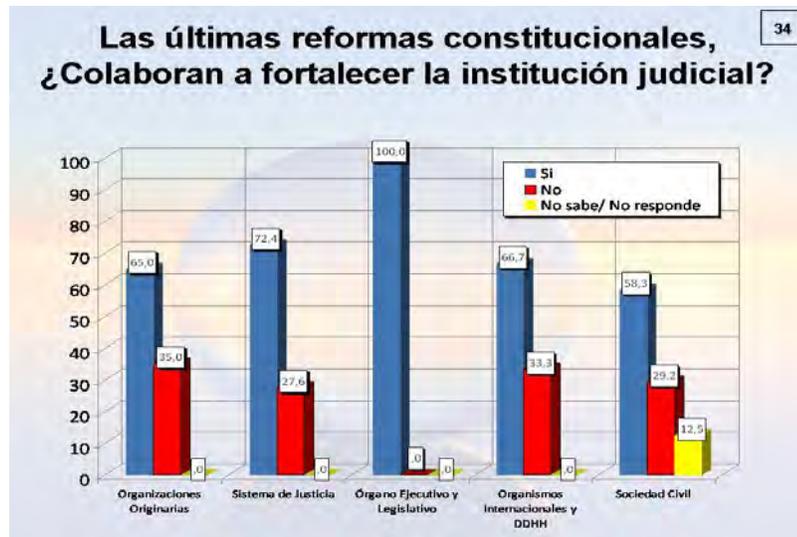
No queda duda que existe la esperanza que efectivamente se fortalezca la institucionalidad judicial, porque se encuentra íntimamente vinculada a la posibilidad de encontrar una salida institucional a los conflictos.

En una aproximación comparativa a los actores consultados, se constata que esta percepción es abrumadora y puede ser hasta acrítica en informantes de los Órganos Ejecutivo y Legislativo (100%). Esta tendencia conlleva el riesgo de considerar que el proceso de implementación normativa e institucional de la transición constitucional en justicia se desarrollará sin problemas, sin considerar que la cómoda mayoría en el Órgano Legislativo no necesariamente expresa la actual tendencia de apoyo ciudadano a la gestión pública.

Corresponde establecer una comparación en la percepción de los distintos actores.

³⁶ El sistema de justicia en Bolivia es un sistema complejo en el que la creación del derecho y la administración de justicia se dan desde una multiplicidad de espacios y por diversos actores.

En el Sistema de Justicia (72,4%), en las organizaciones internacionales y de derechos humanos (66,7%), organizaciones originarias (65%) la opinión es coincidente. La sociedad civil (58,3) tiene una posición más crítica.



Fuente: CAJ, relevamiento de información noviembre - diciembre 2011

La sociedad civil y las organizaciones originarias perciben que no es suficiente un buen diseño constitucional, sino que también es importante el proceso de implementación normativa e institucional recién empieza y que éste debería resultar en un mayor y mejor acceso a la justicia.

7.2. Nuevo marco constitucional de derechos

El mayor avance en el proceso constituyente se ha realizado en materia de derechos humanos. El catálogo de derechos reconocido por la Constitución Política del Estado suma más de cien (100) artículos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca:

“En términos generales, la Comisión valora positivamente que la nueva Constitución Política del Estado aprobada mediante referéndum y promulgada el 7 de febrero de 2009, incorpora un amplio catálogo de derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, incluyendo aquellos de naturaleza colectiva” (OEA: 2009, párrafo 17).

La incorporación y desarrollo de los derechos indígenas, es uno de los temas más relevantes en el texto constitucional, de la misma manera que la incorporación de los instrumentos internacionales en derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad. Este nuevo marco constitucional de derechos, supone otras formas de relacionamiento entre el estado y la sociedad, y por esto mismo, un conjunto de desafíos que deben enfrenar los órganos públicos para su realización.

El proceso de transición constitucional que vive Bolivia debe garantizar el principio de no discriminación y el pleno ejercicio de los derechos que consagra la Carta Universal de Derechos configurada por la Declaración Universal, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y otros Instrumentos Internacionales, que conforman el bloque de constitucionalidad. A ese efecto deberá considerarse lo que se lleva señalado respecto a las Reglas de Aplicación de Normas establecida por el artículo 15 de la Ley N° 025 del Órgano Judicial: 1. Respeto a la jerarquía normativa y distribución de competencias establecidas en la Constitución, disponiendo la aplicación preferente de la Constitución y de ley

especial con preferencia a la ley general. 2. La aplicación preferente de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, y que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución. 3. La obligación de precautelar el resguardo de derechos humanos y garantías constitucionales por autoridades jurisdiccionales bajo sanción por vulneración de derechos.

7.3.El diseño constitucional de justicia

El diseño constitucional en justicia tiene las siguientes características:

1. En el Sistema de Justicia confluyen un conjunto de jurisdicciones que provienen de diversas matrices civilizatorias con el imperativo de desarrollar procesos de coordinación y cooperación para que se realicen la función judicial única y la igualdad de jerarquía de las jurisdicciones señaladas por la CPE.
2. El núcleo común del Sistema de Justicia está conformado por los principios y valores compartidos por el conjunto de las jurisdicciones del sistema de justicia vinculados a los derechos fundamentales establecidos en la CPE y en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad.
3. Conforme a la disposición del artículo 179 de la nueva CPE, la función judicial es única y la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.
4. Las jurisdicciones se ejercen:
 - La jurisdicción ordinaria, por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces;
 - La jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales;
 - La jurisdicción indígena originaria campesina por sus propias autoridades;
 - Las jurisdicciones especializadas se regularán por ley.

La jurisdicción ordinaria se fundamenta 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 ante el juez”*. Asimismo, garantizará el principio de impugnación en los procesos judiciales y *“no reconocerá fueros, privilegios ni tribunales de excepción”* (artículo 169 CPE).

La jurisdicción indígena originaria campesina tiene como límite el respeto a la vida, *“el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución”*³⁷. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos *“ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios”* (artículo 179 CPE).

³⁷ El ejercicio de los derechos y garantías constitucionales a que se hace referencia deben ser interpretados de acuerdo a contextos socioculturales concretos, de manera tal que el derecho a la defensa no debe suponer necesariamente la asistencia jurídica de un abogado.

A pesar de su distinto origen y de las diferentes lógicas jurídicas que las sustentan, la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originaria campesina ya no tienen la posibilidad de seguir rutas diferentes ni caminos independientes, si quieren lograr el objetivo común de alcanzar la justicia, restituir la paz social y lograr la convivencia pacífica de los bolivianos y bolivianas.

7.4. El acceso a la justicia como derecho

El acceso a la justicia es el derecho que hace posible hacer efectivos otros derechos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³⁸ concibe el acceso a la justicia “[...] como 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, discapacitados, niños, ancianos, población de bajos ingresos, etc.” (ONU: 2005, p 13).

En el marco de la Constitución vigente corresponderá integrar el contenido del artículo 15 constitucional con el artículo 410 que corresponde al bloque de constitucionalidad, de manera que por esa vía se haga proteja de manera oportuna y efectiva por jueces y tribunales y la garantía del “derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones”, en el marco de cumplimiento del artículo 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “Acceso a la Justicia e Inclusión Social” de 7 de junio de 2007, señala:

“En todo proceso de inclusión social es fundamental la plena independencia de los poderes públicos y, particularmente, la garantía de imparcialidad del poder judicial, el acceso a la justicia, la exigibilidad de los derechos reconocidos constitucional e internacionalmente, el estricto cumplimiento del debido proceso sin discriminación alguna, la existencia de políticas de coordinación entre la justicia comunitaria y la justicia formal, y muy especialmente la lucha contra la grave situación de impunidad de violaciones a los derechos humanos” (Subrayado nuestro) (OEA: 2007, párrafo 11)

A continuación, el mismo informe señala:

“En términos generales, el problema del acceso a la justicia debe entenderse desde una doble perspectiva que incluya tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales³⁹ como las perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente según la materia de que se trate”. (OEA: 2007, párrafo 54)

En este contexto, es conveniente recordar que el artículo 25 de la Convención Americana manda que todas las personas deban tener la posibilidad de acudir a las instancias judiciales y obtener de ellas una respuesta a sus reclamos dentro de las garantías del debido proceso. En

³⁸ Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Manual_de_Políticas_Justicia.pdf

³⁹ Corresponde precisar que el acceso a la justicia tiene una mayor amplitud y no debe reducirse a la demanda judicial, pues hace referencia a las posibilidades de las personas de obtener una respuesta a sus necesidades jurídicas en la búsqueda de un remedio eficaz para un problema amparado por el derecho.

Bolivia y bajo el diseño constitucional vigente, dado el actual contexto de transición constitucional y en la perspectiva de alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos, deberá entenderse el acceso a la justicia como un derecho ciudadano que busca ser realizado y como una responsabilidad estatal que garantice la vigencia y efectividad de ese derecho.

Si el acceso a la justicia en sí mismo es un derecho que encuentra dificultades para su realización, esta situación se hace mucho más difícil aún para los grupos en situación de vulnerabilidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, refiere que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos “ha comenzado a identificar situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad. En estos casos, la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad, el acceso a instancias judiciales de protección, y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela”. (Subrayado nuestro) (OEA: 2007^b, párrafo 9)

Respecto a la obligación que tienen los Estados para hacer efectivos estos derechos, el Informe señala:

“El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa –de no impedir el acceso a esos recursos– sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos.

A tal efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia”. (OEA: 2007^b, párrafo 41)

7.5. Elección de autoridades para el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional

El proceso electoral de autoridades del justicia, del 16 de octubre de 2011, buscó realizar el contenido del artículo 178 I constitucional estableciendo que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta -entre otros- en los principios de independencia, imparcialidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad y participación ciudadana, constituyendo garantía de la independencia judicial el desempeño de los jueces de acuerdo a la carrera judicial, de manera que resulten “*autoridades independientes e imparciales, sin injerencia política partidaria, económica o de otra índole*”⁴⁰.

El informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de febrero de 2012, expresa:

“En octubre, se desarrollaron pacíficamente y con amplia participación ciudadana las primeras elecciones de las altas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Plurinacional Constitucional, cuyas nuevas composiciones reflejan criterios de interculturalidad y equidad de género. Se observó un alto porcentaje de votos nulos y blancos, así como críticas hacia el proceso de elección en su conjunto por parte de la oposición. El

⁴⁰ Artículo 3 Reglamento del Régimen Electoral de Propaganda para el proceso de elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

procedimiento de preselección de los postulantes y el proceso de información para los votantes ameritan ser revisados.” (ONU: 2012, p 2)

Sobre el rol de las nuevas autoridades señala:

“Se espera que las nuevas autoridades elegidas contribuyan a la consolidación de la independencia judicial y coadyuven a la implementación de las reformas urgentes y necesarias para superar la crisis estructural del sistema de administración de justicia, en particular con la puesta en marcha de la Ley N.º 025 del Órgano Judicial” (ONU: 2012, p 10, párrafo 47)

Sobre la composición intercultural refiere:

“El resultado de este novedoso proceso electoral proyecta una composición intercultural con equidad de género en los altos tribunales de justicia.” (ONU: 2012, p 10, párrafo 48)

Con relación al proceso de selección manifiesta:

“El proceso de selección de los candidatos contó con un elevado número de postulaciones, registrándose un total de 581. El procedimiento de evaluación de méritos de los postulantes se desarrolló de manera transparente, aunque podrían haberse incluido criterios meritocráticos con ponderaciones para un procedimiento de evaluación más completo. Otro aspecto a mejorar es el proceso de información al público sobre las candidaturas. Ambos procesos ameritan ser revisados en el futuro” (ONU: 2012, p 10, párrafo 49)

Finalmente recomienda:

“[...] al Gobierno, el Tribunal Supremo Electoral y la Asamblea Legislativa Plurinacional analizar detenidamente el reciente proceso de elección a los altos cargos judiciales a fin de revisar el procedimiento de preselección de los postulantes y el proceso de información para los votantes sobre las candidaturas” (ONU: 2012, p 17, párrafo 101)

Más allá de la disputa entre el voto válido y nulo, los ciudadanos concurrieron a votar por su opción electoral, dejando un mensaje claro e inequívoco: construir institucionalidad.

8. IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA DEL DISEÑO CONSTITUCIONAL

8.1. Marco constitucional del nuevo Sistema de Justicia

El proceso constituyente boliviano modificó radicalmente el diseño constitucional-normativo-institucional del Sistema de Justicia⁴¹ a partir de los siguientes ejes: (i) el pluralismo jurídico, (ii) la unicidad de la justicia; (iii) la igualdad jerárquica de sus cuatro jurisdicciones; (vi) el involucramiento de los ciudadanos en la elección, mediante voto universal, de magistrados y magistradas del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

El diseño constitucional en justicia tiene las siguientes características:

1. En el Sistema de Justicia confluyen un conjunto de jurisdicciones que provienen de diversas matrices civilizatorias con el imperativo de desarrollar procesos de coordinación y cooperación para que se realicen la función judicial única y la igualdad de jerarquía de las jurisdicciones señaladas por la CPE.
2. El núcleo común del Sistema de Justicia está conformado por los principios y valores compartidos por el conjunto de las jurisdicciones del Sistema de Justicia vinculados a los derechos fundamentales establecidos en la CPE y en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad.
3. Conforme a la disposición del artículo 179 de la nueva CPE, la función judicial es única y la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.
4. Las jurisdicciones se ejercen:
 - La jurisdicción ordinaria, por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces;
 - La jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales;
 - La jurisdicción indígena originaria campesina por sus propias autoridades;
 - Las jurisdicciones especializadas se regularán por ley.

La jurisdicción ordinaria se fundamenta 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 ante el juez”*. Asimismo, garantizará el principio de impugnación en los procesos judiciales y *“no reconocerá fueros, privilegios ni tribunales de excepción”* (artículo 169, CPE).

⁴¹ El Sistema de Justicia en Bolivia es un sistema complejo en el que la creación del derecho y la administración de justicia se dan desde una multiplicidad de espacios y por diversos actores.

La jurisdicción indígena originaria campesina tiene como límite el respeto a la vida, “el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución”⁴². Las naciones y pueblos indígena originario campesinos “ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios” (artículo 179, CPE).

A pesar de su distinto origen y de las diferentes lógicas jurídicas que las sustentan, la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originaria campesina ya no tienen la posibilidad de seguir rutas diferentes ni caminos independientes, si quieren lograr el objetivo común de alcanzar la justicia, restituir la paz social y lograr la convivencia pacífica de los bolivianos y bolivianas.

8.2. Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional

La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional tiene por objeto:

“regular la estructura, organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional Plurinacional, y establecer los procedimientos a los que se sujetarán los asuntos sometidos a su competencia, así como los procedimientos de las acciones que serán de conocimiento de los jueces y tribunales, llamados a precautelarse el respeto y vigencia de los derechos y libertades constitucionales”.

Esta norma de desarrollo constitucional tiene por lo menos tres elementos que deberán ser adecuados para adecuar su contenido al diseño constitucional de justicia:

“ARTÍCULO 13. (NÚMERO DE INTEGRANTES). El Tribunal Constitucional Plurinacional estará conformado de la siguiente manera:

Al menos dos Magistradas y Magistrados provendrán del sistema indígena originario campesino, por auto-identificación personal”.

De la misma manera que se han incorporado criterios de equidad de género, bajo el nuevo diseño de igualdad jerárquica entre jurisdicciones, corresponderá incrementar el número de Magistradas y Magistrados que provengan del sistema indígena originario campesino.

“ARTÍCULO 20. (ELECCIÓN Y POSESIÓN). I. El Órgano Electoral Plurinacional procederá a la organización del proceso electoral en circunscripción nacional”

A efectos de la elección de magistradas y magistrados que provengan del sistema indígena originario campesino deberá adoptarse similar criterio al que se utiliza para garantizar la participación de pueblos indígenas minoritarios en asambleas legislativas departamentales, es decir que una parte de esa representación no se desarrolle bajo criterios de democracia representativa, sino bajo prácticas de democracia comunitaria.

ARTÍCULO 32. (SALA ESPECIALIZADA). Una de las salas del Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá adicional y exclusivamente las consultas de las autoridades indígena originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas a un caso concreto.

⁴² El ejercicio de los derechos y garantías constitucionales a que se hace referencia deben ser interpretados de acuerdo a contextos socioculturales concretos, de manera tal que el derecho a la defensa no debe suponer necesariamente la asistencia jurídica de un abogado.

La creación de la Sala Especializada lleva al riesgo que se generen compartimientos estancos que terminen segregando a la jurisdicción indígena originaria campesina. Se deberá tener especial cuidado con este aspecto, de otra manera se podría pensar que sólo a esta sala le correspondería desarrollar la línea de jurisprudencia constitucional con criterios de pluralismo jurídico e interculturalidad, cuando en realidad el conjunto del sistema de justicia deberá hacerlo.

Adicionalmente, bajo el nuevo diseño constitucional, deberá considerarse la necesidad de trabajar en equipos inter y transdisciplinarios que permitan orientar la opinión de los magistrados con criterios de pertinencia cultural. Estos equipos no necesariamente deben provenir sólo del mundo académico, parte de sus miembros tendrán procedencia del ámbito indígena originario campesino para que estos procesos de aproximación a los sistemas de justicia indígena originario campesinos se desarrollen a partir de un efectivo diálogo de saberes.

“ARTÍCULO 58. (COMPETENCIAS DE JUECES Y TRIBUNALES EN ACCIONES DE DEFENSA). I. La Acción de Libertad podrá interponerse ante cualquier juez o tribunal competente en materia penal.

II. Las acciones de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, de Cumplimiento y Popular, podrán interponerse:

1. En las capitales de departamento ante la sala de turno de los tribunales departamentales de justicia o los juzgados públicos de materia.

2. En las provincias se podrá interponer en los juzgados públicos o juzgados públicos mixtos”.

Siguiendo la línea de la Ley del Órgano Judicial, esta disposición legal priva a las instancias de administración de justicia indígena originaria campesina, de la posibilidad de conocer y resolver las acciones de defensa.

Esta disposición, marca un retroceso respecto del diseño constitucional. Se podrá argüir que se trata de la jurisdicción constitucional y que por ello mismo es una jurisdicción especializada, sin embargo se encomienda a magistrados y jueces ordinarios el conocimiento y resolución de estos asuntos.

El proceso de fortalecimiento de la jurisdicción indígena originario campesina desde una perspectiva de resguardo de los derechos humanos, debe conllevar también la responsabilidad de conocer y resolver estos asuntos de orden constitucional.

8.3. Ley de Régimen Electoral

La Ley 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010, regula *“el Régimen Electoral para el ejercicio de la Democracia Intercultural, basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolivia”.*

El Artículo 7 de esta norma establece: *“La democracia intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral”.*

Bajo este criterio, la elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, debería realizarse bajo dos modalidades:

1. Para candidatas y candidatos que por auto identificación personal provengan de la jurisdicción indígena originario campesina, deberían aplicarse criterios de democracia comunitaria, de manera tal que se respeten las normas y procedimientos propios de sus organizaciones matrices.
2. Para candidatos y candidatas que no se auto identifiquen como indígena originario campesinos, la elección debería realizarse conforme lo establece el Capítulo V de la Ley de Régimen Electoral.

Adicionalmente deberá realizarse un proceso de adecuación normativa que permita un mayor involucramiento de la ciudadanía en el proceso de selección y elección de estas autoridades.

8.4. Ley de Deslinde Jurisdiccional

La Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, “tiene por objeto regular los ámbitos de vigencia, dispuestos en la Constitución Política del Estado, 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”.

Esta norma tiene una contradicción de fondo que la hace inaplicable.

El artículo 10 I, determina:

“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” (Subrayado nuestro)

Esta disposición concuerda con todo el contenido de la Ley de Deslinde Jurisdiccional y se encuentra en correspondencia con el diseño constitucional y con los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad. Consiguientemente, no queda duda sobre su interpretación y aplicación en el marco de los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo y a continuación, el mismo artículo 10, en su párrafo II entra en contradicción con el texto constitucional y normativo (internacional y nacional) y se encuentra a contrapelo del contexto de la transición judicial. Al desarrollar el ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originario campesina comete varios excesos, entre ellos:

- En materia civil, [...] lo relacionado al derecho propietario;
Esta disposición va contra las normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que tradicionalmente han resuelto asuntos que tienen que ver con el derecho propietario, entre otros, los que derivan de la sucesión hereditaria.
- Derecho forestal, [...] Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas;

En el mismo sentido, sólo deberían haberse excluido las concesiones forestales y la titulación de tierras que constituyen atribución privativa del nivel Central de Gobierno, a través de las entidades señaladas por Ley.

Sin embargo, el uso y aprovechamiento de recursos forestales es inherente a la gestión territorial indígena y la resolución de los asuntos referidos a este ámbito, forma parte de sus prácticas de justicia.

En el mismo sentido, las prácticas relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo y que se vinculan con la economía comunitaria, forman parte de la tradición de derecho y de administración de justicia de las naciones originarias y pueblos indígenas reconocida por el marco normativo internacional y nacional, vigente.

En ese contexto, estas disposiciones del artículo 10 I de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, contienen elementos de inconstitucionalidad, por lo que frente a la posibilidad de conflicto en la aplicación del artículo 10, debería darse aplicación preferente a la disposición contenida en el párrafo I de la citada norma y adecuar el contenido del párrafo II a la misma.

Si lo que se busca es el respeto y reguardo de los derechos señalados en la Constitución, corresponderá al legislador derogar la norma o al Tribunal Constitucional Plurinacional su interpretación, al determinar los márgenes de aplicación.

A este efecto deberá considerarse el punto seis de la Plataforma de la Novena Marcha Indígena⁴³ que señala:

“Punto seis: Desarrollo y ajuste normativo (...) modificación parcial de la ley de Deslinde Jurisdiccional”.

8.5. Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público.

En el contexto de la transición constitucional, mientras se preparaba la elección de las altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, el Gobierno de Evo Morales aprobó la Ley 003 de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público de 13 de febrero de 2010, con el objeto de “[...] *disponer el periodo de transición para la implementación del Órgano Judicial, del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público, 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*”. (Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 003, 2010, p1)

Convocatoria a elecciones. Cumpliendo el mandato del artículo 208 de la Constitución Política del Estado, convoca a elecciones de Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de

⁴³ Disponible en: http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1001:novena-marcha-iy-como-estamos-pies&catid=82:noticias&Itemid=2

Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Constitucional Plurinacional y Miembros del Consejo de la Magistratura, para el día domingo 5 de diciembre de 2010⁴⁴.

Se estableció el funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional Plurinacional, el primer día hábil del mes de enero del año 2011. Sin embargo, por determinación del artículo 2 III de la Ley N° 040 de Adecuación de Plazos para la Elección de los Vocales Electorales y la Conformación del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, se dejó abierta la fecha de su funcionamiento, hasta la elección y posesión de sus autoridades.

Conformado el Órgano Electoral Plurinacional y aprobado el "Reglamento Interno de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura" mediante Resolución R.A.L.P. N° 003/2011-2012, por la Asamblea Legislativa Plurinacional, se procedió a organizar el proceso electoral que dio como resultado la elección de las Altas Autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional.

Transitoriedad de Cargos. Declara la transitoriedad de todos los cargos de la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores de Distrito y Juzgados, Tribunal Agrario Nacional, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, hasta el primer día hábil de enero de 2011.

El artículo 2 de la Ley N° 040 modifica el párrafo I. del Artículo 3, de la Ley N° 003 de 13 de febrero de 2010, declarando la transitoriedad de todos esos cargos *“hasta que sean elegidas y posesionadas las Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejeros del Consejo de la Magistratura; debiéndose aplicar la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Política del Estado, en los casos que corresponda”*.

La aplicación de esta disposición legal tuvo como resultado inmediato, el acortamiento del mandato de varias de las autoridades judiciales en ejercicio, designadas en los términos del anterior diseño constitucional. Varios de los Ministros y Ministras de la Corte Suprema de Justicia fueron afectados, sin embargo esta fue la única salida posible para abrir el proceso de transición del Órgano Judicial hacia la implementación del nuevo sistema de justicia.

Interinatos. Nombra con carácter interino a las siguientes autoridades de los cargos que, actualmente o de manera sobreviniente, se encuentren acéfalos:

- Ministras y Ministros de la Corte Suprema de Justicia
- Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional
- Miembros del Consejo de la Judicatura

⁴⁴ La fecha de elección fue postergada hasta nueva convocatoria, una vez conformado el Órgano Electoral Plurinacional por determinación expresa del artículo 2 párrafo II de la Ley N° 040 de Adecuación de Plazos para la Elección de los Vocales Electorales y la Conformación del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/138595>

Estos interinatos, tuvieron varias críticas, principalmente porque se dejó a criterio del Presidente del Estado el nombramiento de las autoridades, sin embargo y más allá de la crítica que se pueda realizar respecto al procedimiento, son importantes los resultados prácticos: con los interinatos se pudo sustituir los cargos acéfalos que habían dejado sin quórum la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura, y sin miembros al Tribunal Constitucional.

Competencias y funciones transitorias del Tribunal Constitucional. Las competencias y funciones transitorias del Tribunal Constitucional se circunscribieron inicialmente, sólo a la revisión y liquidación de los recursos constitucionales presentados hasta el 6 de febrero de 2009. Se autorizó a los Tribunales, Jueces y autoridades administrativas del Estado Plurinacional que puedan considerar la jurisprudencia constitucional emitida con anterioridad a la aprobación del nuevo orden constitucional, en tanto no se contraponga a la Constitución Política del Estado.

Mediante el artículo 3 de la Ley N° 040, se modifica esta disposición normativa con el siguiente texto:

“I. Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional una vez concluida la liquidación de causas presentadas hasta el 6 de febrero de 2009, conforme se dispone en el Artículo 4 parágrafo I. de la Ley N° 003, entre tanto no sean electas y posesionadas las nuevas autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional, resolverán las acciones de defensa de derechos fundamentales: acción de libertad, acción de amparo constitucional, acción de protección de privacidad, acción de cumplimiento, acción popular; presentados a partir del 7 de febrero del año 2009, en estricta sujeción a la Constitución Política del Estado vigente. Las demás acciones y recursos corresponderán ser resueltas por las autoridades electas por voto popular”. (Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 040, 2010, p 1)

Funcionamiento del Ministerio Público. Respecto al Ministerio Público, se determina: 1. La prórroga de la suplencia legal del Fiscal General de la República, que actualmente ejerce el Fiscal de Distrito de Chuquisaca, *“hasta tanto la Asamblea Legislativa Plurinacional designe al Fiscal General del Estado Plurinacional conforme a la Constitución Política del Estado y a la nueva ley del Ministerio Público”*. 2. Se otorga facultades al Fiscal General de la República para nombrar directamente de manera interina a los Fiscales de Distrito en el período de transición. 3. La ejecución de las competencias y funciones del Ministerio Público conforme a lo señalado por la Ley Orgánica del Ministerio Público en todo lo que no sea contradictorio con la Constitución Política del Estado y la Ley N°003 en análisis.

Esta disposición es la única que se mantiene en vigencia, dado que el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional ya se encuentran en funciones y hasta hoy se encuentra en discusión el Proyecto de Ley del Ministerio Público, imposibilitando su adecuación constitucional.

Primacía constitucional. Dispone que las competencias y funciones de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Judicatura, del Tribunal Agrario Nacional y del Ministerio Público se regirán por la Constitución Política del Estado y por las leyes

respectivas, hasta que entren en vigencia las leyes a las que hace referencia la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución Política del Estado.

8.6. Ley del Órgano Judicial

La Ley N° 025 del Órgano Judicial de 24 de junio de 2010, regula la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial.

Principios. Los principios que sustentan el Órgano Judicial son: 1. Pluralismo Jurídico e Interculturalidad (Plurinacionalidad, Pluralismo); 2. Independencia Judicial (Independencia, Imparcialidad, Seguridad Jurídica, Idoneidad); 3. Acceso a la Justicia (Gratuidad, Celeridad); 4. Transparencia (Publicidad); 5. Cultura de Paz (Armonía Social, Respeto de Derechos, Cultura de Paz). Estos principios articulan los tres ejes tradicionales a partir de los cuales había operado el sistema de justicia con anterioridad al proceso constituyente: Independencia Judicial, Acceso a la Justicia y Transparencia, a los dos ejes restantes que constituyen el sustento del nuevo sistema de justicia basado en el enfoque de derechos: Cultura de Paz, Pluralismo Jurídico e Interculturalidad.

Si bien es notoria la falta de apertura a una mayor participación ciudadana y al ejercicio del control social sobre el Órgano Judicial, los principios que lo sustentan constituyen un importante avance y bien podrían ser la base inicial con la que se gestione el sistema de justicia para responder a las principales preocupaciones del Estado y la sociedad civil respecto a qué y cómo debe operar el sistema de justicia.

Ejercicio de la Función Judicial. Respecto al ejercicio de la función judicial, cumpliendo el mandato del artículo 191 constitucional, la Ley del Órgano Judicial establece que la función judicial es única en todo el territorio del Estado Plurinacional y se ejerce por medio del Órgano Judicial a través de: 1. La Jurisdicción Ordinaria, por el Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales Departamentales de Justicia, los Tribunales de Sentencia y los juzgados; 2. La Jurisdicción Agroambiental, por el Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales; 3. Las Jurisdicciones Especiales reguladas por ley; 4. La Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, por sus propias autoridades, según sus normas y procedimientos propios.

La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional de acuerdo a ley.

La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozan de igual jerarquía.

A partir de esta disposición normativa, se deben hacer efectivas la función judicial única y la igualdad de jerarquía entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originaria campesina desde una perspectiva de complementariedad⁴⁵ y su sometimiento a la Constitución Política de Estado a través de la jurisdicción constitucional. El reconocimiento de las actuaciones y resoluciones de justicia de las autoridades indígena originaria campesinas como actos del Estado Plurinacional supone un cambio cualitativo trascendental porque han salido del ámbito de los medios alternativos de resolución de conflictos para obtener la jerarquía de resoluciones de autoridades del Órgano Judicial con plena eficacia jurídica, y, por esto mismo, susceptibles de ser impugnadas ante las instancias internas e internacionales cuando se considere que vulneren derechos.

⁴⁵ El artículo 6 de la Ley N° 025 del Órgano Judicial establece: *“En el ejercicio de la función judicial, las jurisdicciones se relacionan sobre la base del respeto mutuo entre sí y no podrán obstaculizar, usurpar competencias o impedir su labor de impartir justicia”*. El artículo 7 de la misma norma de referencia dispone: *“La Ley de Deslinde Jurisdiccional determinará los mecanismos de coordinación, cooperación y complementariedad entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”*.

Autonomía, Responsabilidad y Régimen Disciplinario. El Órgano Judicial, en sus jurisdicciones ordinaria y agroambiental, tiene autonomía presupuestaria y cuenta con una dirección administrativa financiera, para la gestión de los recursos económicos de las jurisdicciones ordinaria y agroambiental, y del Consejo de la Magistratura. Al Consejo de la Magistratura corresponden el control y la fiscalización del manejo administrativo y financiero, sin perjuicio del control a cargo de la Contraloría General del Estado. Al respecto corresponde anotar lo siguiente: 1. Se ha modificado radicalmente el rol del Consejo de la Magistratura, de gestor de recursos económicos a contralor y fiscalizador del manejo administrativo financiero; 2. La autonomía presupuestaria del Órgano Judicial se reducirá a la gestión de los recursos que las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y Consejo de la Magistratura obtengan del Estado Plurinacional de Bolivia y de organismos de cooperación, porque la supresión de valores y aranceles judiciales afectará la generación de ingresos propios⁴⁶.

Las servidoras y servidores de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especializada son responsables de sus decisiones y actos. Al Consejo de la Magistratura le corresponde ejercer el Régimen Disciplinario.

Jurisdicción y Competencia. La Ley del Órgano Judicial determina que la jurisdicción es *“la potestad que tiene el Estado Plurinacional de administrar justicia; emana del pueblo boliviano y se ejerce por medio de las autoridades jurisdiccionales del Órgano Judicial”*, entendidas éstas no solamente como las que se encuentran comprendidas en las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especializada, sino y también- a las autoridades indígena originaria campesinas que administran justicia, esta interpretación se aclara y afirma cuando se establece que competencia es *“la facultad que tiene una magistrada o magistrado, una o un vocal, una jueza o un juez, o autoridad indígena originaria campesina para ejercer la jurisdicción en un determinado asunto”*.

Respecto a la extensión de la competencia, señala: *“La competencia en razón del territorio se ampliará únicamente por consentimiento expreso o tácito de las partes. Es expreso cuando convienen en someterse a un juez, que para una o ambas partes no es competente. Es tácito cuando el demandado contesta ante un juez incompetente, sin oponer esta excepción. Se exceptúa lo dispuesto en leyes especial”*. En relación a los conflictos de competencia, señala: *“Los conflictos de jurisdicción entre la ordinaria, agroambiental, especializada e indígena originario campesino, se resolverán por el Tribunal Constitucional Plurinacional. Los conflictos de competencias dentro de una jurisdicción se resolverán de conformidad a ley”*. En perspectiva, ambas disposiciones normativa serán muy importantes para generar los procesos de coordinación y cooperación intra e interjurisdiccional.

Reglas de aplicación de normas. El cambio más importante se encuentra contenido en el artículo 15 de la Ley N° 025 cuando establece las reglas de aplicación de normas: 1. Respeto a la jerarquía normativa y distribución de competencias establecidas en la Constitución, disponiendo la aplicación preferente de la Constitución y de ley especial con preferencia a la ley general. 2. La aplicación preferente de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, y que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución. 3. La

⁴⁶ El artículo 10 de la del Órgano Judicial dispone: *“En atención al principio de gratuidad proclamado en la presente Ley, queda suprimido y eliminado todo pago por concepto de timbres, formularios y valores para la interposición de cualesquier recurso judicial en todo tipo y clase de proceso, pago por comprobantes de caja del Tesoro Judicial y cualquier otro tipo de pago que se grave a los litigantes”*.

obligación de precautelar el resguardo de derechos humanos y garantías constitucionales por autoridades jurisdiccionales bajo sanción por vulneración de derechos.

Aquí es donde debe concentrarse la mayor atención en la formación de los nuevos gestores de la justicia en Bolivia, porque:

1. Se modifica el ejercicio de la jurisdicción a partir de un nuevo marco de referencia normativo. Hasta hace poco, se consideraba como autoridades jurisdiccionales sólo a las que se encontraban en la estructura del Órgano Judicial tradicional: Magistrados, Vocales y Jueces de las jurisdicciones Ordinaria, Agraria (hoy Agroambiental) y especial, a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado 2009, se consideran como autoridades jurisdiccionales al conjunto de autoridades indígena originaria campesinas que administran justicia en su propia jurisdicción.
2. Las autoridades jurisdiccionales impartían justicia en el marco restringido de las normas de desarrollo constitucional, excepcionalmente integraban a sus resoluciones judiciales otras fuentes como la doctrina y jurisprudencia. Más recientemente, los principios y normas constitucionales. A partir de la vigencia de la Ley del Órgano Judicial deberán considerar las reglas de aplicación normativa contenidas en el artículo 15, entre ellas la más importante, la aplicación preferente de tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
3. El conjunto de autoridades jurisdiccionales no pueden alegar desconocimiento del nuevo marco de referencia normativo, internacional y nacional, cuando vulneren derechos.
4. Los contenidos normativos en análisis alcanzan a las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina, que deben merecer especial atención del Estado y de los Organismos de Cooperación a través de acciones de fortalecimiento para adecuar sus actos de justicia al nuevo marco de derechos humanos.

8.6.1. Jurisdicción Ordinaria

La Jurisdicción Ordinaria es parte del Órgano Judicial, además de los principios generales establecidos para el Órgano Judicial, se sustenta en principios propios y se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales Departamentales de Justicia, Tribunales de Sentencia y jueces con jurisdicción donde ejercen competencia en razón de territorio, naturaleza o materia.

Naturaleza. La jurisdicción ordinaria es parte del Órgano Judicial, su función judicial es única y se ejerce conjuntamente a las jurisdicciones agroambiental, especializadas y jurisdicción indígena originaria campesina. Se relaciona con estas jurisdicciones sobre la base de la coordinación y cooperación. Es inherente a la jurisdicción ordinaria impartir justicia en materia civil, comercial, familiar, niñez y adolescencia, tributaria, administrativa, trabajo y seguridad social, anticorrupción, penal y otras que señale la ley.

Principios de la jurisdicción ordinaria. Además de los principios esenciales y generales del Órgano Judicial, la jurisdicción ordinaria se sustenta en los siguientes: 1. Transparencia; 2. Oralidad; 3. Celeridad; 4. Probidad; 5. Honestidad; 6. Legalidad; 7. Eficacia; 8. Eficiencia; 9. Accesibilidad; 10. Inmediatez; 11. Verdad Material; 12. Debido Proceso; 13. Igualdad de las Partes ante el Juez; 14. Impugnación.

La Ley N° 025 plantea la Transparencia en los términos clásicos de procurar (ofrecer) *“información útil, pertinente, comprensible y fiable, facilitando la publicidad de sus actos, cuidando que no resulten perjudicados los derechos e intereses legítimos de las partes”*. Vincula y limita la transparencia al ejercicio del derecho a la información, sin abrirse a otros marcos de participación de la sociedad civil organizada, al uso de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación – NTICs, ni al derecho ciudadano de control social. Sin embargo, no cierra la posibilidad de abrir la norma a mayores avances en su proceso de implementación.

Uno de los temas pendientes en la reforma de justicia es la Oralidad. Los importantes avances en materia penal deben permitir ampliar la oralidad al resto de las materias, principalmente a la materia civil.

La Celeridad, hará más ágiles los procesos judiciales tramitados, procurando que su desarrollo garantice el ejercicio oportuno y rápido de la administración de justicia. A ella debe añadirse la Inmediatez, que promueve la solución oportuna y directa de la jurisdicción, en el conocimiento y resolución de los asuntos planteados ante las autoridades competentes.

La Probidad constituye el fundamento para un servicio de calidad en la administración de justicia. Sin embargo la norma la reduce a la exigencia de conocimiento y de capacitación permanente de las juezas y los jueces, sin considerar los fundamentos éticos que la sustentan y que se hacen efectivos en la Honestidad que obliga a una observancia de leal desempeño a la función judicial y conducta ética por servidores judiciales, comprendiendo la preeminencia del interés general sobre el particular.

Por el principio de legalidad los actos jurisdiccionales sujetos a la Constitución Política del Estado deberán someterse a la ley de su jurisdicción, en ese contexto deberá buscarse la Eficacia con el efecto de haberse impartido justicia y la Eficiencia, como la acción y promoción de una administración pronta, con respeto de las reglas y las garantías establecidas por la ley, evitando la demora procesal.

La Accesibilidad, como obligación de la función judicial de facilitar a quiénes acudan al Órgano Judicial, para que se imparta justicia.

La verdad material, que obliga a las autoridades a fundamentar sus resoluciones con la prueba relativa sólo a los hechos y circunstancias, tal como ocurrieron, en estricto cumplimiento de las garantías procesales, se vincula al Debido Proceso como derecho de las personas a un proceso justo y equitativo y éste a la Igualdad de las Partes ante el Juez, gozando del ejercicio de sus derechos y garantías procesales, sin discriminación o privilegio de una con relación a la otra. Como garantía para las partes, opera el principio de Impugnación que garantiza la doble instancia, como ejercicio del derecho de apelar ante el inmediato superior, de las resoluciones definitivas que diriman un conflicto y que presuntamente les causa un agravio.

Ejercicio. La jurisdicción ordinaria se ejerce a través de: 1. El Tribunal Supremo de Justicia, máximo tribunal de justicia de la jurisdicción ordinaria, que se extiende a todo el territorio del Estado Plurinacional, con sede de sus funciones en la ciudad de Sucre; 2. Los Tribunales Departamentales de Justicia, tribunales de segunda instancia, con jurisdicción que se extiende en todo el territorio del departamento y con sede en cada una de sus capitales; 3. Tribunales de Sentencia y jueces con jurisdicción donde ejercen competencia en razón de territorio, naturaleza o materia.

Conciliación. Conforme a disposición del artículo 65 y siguientes de la Ley N°025, la conciliación *“es el medio de solución inmediata de conflictos y de acceso directo a la justicia, como primera*

actuación procesal". Los principios que la rigen son: voluntariedad, gratuidad, oralidad, simplicidad, confidencialidad, veracidad, buena fe y ecuanimidad.

En todos los casos permitidos por ley las juezas y los jueces están obligados a promover la conciliación de oficio o a petición de parte. En las sesiones de conciliación es imperativa la presencia las partes y del conciliador. No es obligatoria la presencia de abogados. Cumplidas las actuaciones, con base al acta levantada por el conciliador⁴⁷, el Juez declarará la conciliación mediante auto definitivo con efecto de sentencia y valor de cosa juzgada.

No está permitida la conciliación: 1. en temas de violencia intrafamiliar o doméstica y pública; 2. en temas que involucren el interés superior de las niñas, niños y adolescentes; 4. en procesos que sea parte el Estado, en delitos de corrupción, narcotráfico, que atenten contra la seguridad e integridad del Estado; 5. En procesos por hechos que atenten contra la vida, la integridad física, psicológica y sexual de las personas.

Para hacer posible la conciliación en sede judicial, como parte del servicio de apoyo judicial (artículo 83 de la Ley N° 025) se considera en primer término a la conciliadora o el conciliador.

Los requisitos para acceder al cargo de conciliador o conciliadora en juzgados de instrucción, de sentencia y públicos, además de los requisitos establecidos en el Artículo 18 de la Ley N° 025⁴⁸, con excepción del numeral 8 (poseer el título de poseer título de abogado o abogada en provisión nacional), se requiere: 1. Contar, al menos, con veinticinco (25) años de edad; 2. Tener residencia en el municipio o región donde se postula o ejercerá el cargo; 3. Hablar obligatoriamente el idioma que sea predominante en el lugar o región donde se postula o ejercerá el cargo. Se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad indígena originaria campesina, bajo su sistema de justicia y la experiencia profesional en las áreas psicológica y de trabajo social.

Con base en previo concurso de concurso de méritos y examen de competencia se designará a la conciliadora o el conciliador por el Consejo de la Magistratura. El ejercicio de sus funciones será por cuatro (4) años, pudiendo ser reelegido solo por otro periodo similar, previas las evaluaciones de desempeño realizada por el Consejo de la Magistratura.

Constituyen sus obligaciones: 1. Llevar a cabo el trámite de conciliación, debiendo extremar todos los recursos técnicos para lograr un acuerdo justo; 2. Mantener la confidencialidad; 3. Excusarse de oficio, si correspondiere conforme a ley; 4. Otras que le comisione la jueza o el juez.

Para el caso de impedimento, cesación o vacaciones de la conciliadora o el conciliador, éste será suplido por la conciliadora o el conciliador del juzgado siguiente en número y de la misma materia.

⁴⁷ El artículo 95 de la Ley N°025, en los juzgado, tribunales y sus dependencias, los Secretarios llevarán el libro y registro computarizado de "Conciliaciones", en el que se asentarán minuciosamente las actas de conciliaciones que se efectúen en el juzgado. Corresponde anotar que disposición del artículo 18 de la Ley N° 212 de Transición Judicial: *"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"*.

⁴⁸ El artículo 18 de la Ley N° 025 dispone que para postular a cualquier cargo en la jurisdicción ordinaria y agroambiental se deben cumplir los siguientes requisitos: 1. contar con nacionalidad boliviana, ser mayor de edad, 2. haber cumplido con los deberes militares en el caso de los varones, 3. no tener pliego de cargo ejecutoriado ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal pendiente de cumplimiento, 4. no estar comprendido en los casos de prohibición, 5. inelegibilidad ni incompatibilidad establecidos en la Constitución y la presente Ley, 6. estar inscrita o inscrito en el padrón electoral, 7. hablar al menos dos idiomas oficiales del país en el marco de lo establecido en la Disposición Transitoria Décima de la Constitución, 8. poseer título de abogado o abogada en provisión nacional, 9. no haber sido destituido con anterioridad por el Consejo de la Magistratura).

Juzgados que tienen el mandato de contar con conciliador: 1. Juzgados Públicos en materia civil y comercial, 2. Juzgados Públicos en materia familiar, 3. Juzgados Públicos en materia de niñez y adolescencia (excepto temas que involucren el interés superior de niñas, niños y adolescentes), 4. Juzgados Públicos en materia del Trabajo y Seguridad Social, 5. Juzgados de Instrucción Penal, 6. Juzgado de Sentencia Penal, 7. Juzgados Públicos mixtos, 8. Juzgados Contravencionales.

Asuntos excluidos de la conciliación en sede judicial: 1. Asuntos de violencia intrafamiliar o doméstica y pública; 2. Asuntos que involucren el interés superior de las niñas, niños y adolescentes; 3. Procesos en los que sea parte el Estado; 4. Delitos de corrupción; 5. Narcotráfico; 6. Asuntos en los que se atente contra la seguridad e integridad del Estado; 7. Asuntos en los que se atente contra la vida, la integridad física, psicológica y sexual de las personas.

Los datos de la conciliación: 1. En la gestión 2010, los Juzgados ordinarios reportaron 5.828 causas conciliadas, de estas, 3.895 corresponden a los Juzgados de Capital y 1.933 a provincia. 2. Los Juzgados de Instrucción en materia familiar, conciliaron un total de 3.968 causas.

Número de Conciliadores requeridos: Según estimaciones del Consejo de la Magistratura⁴⁹ (noviembre de 2011), se requiere un total de 643 conciliadores.

Número de Conciliadores

Distrito	Capital	Provincia	Total
Chuquisaca	20	26	56
La Paz	72	37	109
El Alto	32		32
Cochabamba	56	57	113
Oruro	30	17	47
Potosí	25	39	64
Tarija	25	21	46
Santa Cruz	75	47	122
Beni	18	20	38
Pando	13	3	16
TOTAL			643

Fuente: Gerencia de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, 2011

Otros requerimientos⁵⁰: 1. Se debe contar con espacios exclusivos para el conciliador; 2. En la mayoría de los Distritos y asientos judiciales, no se cuentan con espacios adecuados; 3. Se debe presupuestar recursos para remodelaciones y alquileres; 4. Por la responsabilidad del conciliador y considerando que es uno de los factores que debe contribuir a descongestionar la carga procesal, la remuneración debe estar alrededor del 50% del salario del Juez de Partido; 5. Tomando como referencia la estimación y el número de 643 conciliadores, se requerirá un presupuesto anual estimado de Bs. 44.720.650.

⁴⁹ Presentación realizada por Limbert Rojas, Gerente de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, Seminario sobre Conciliación Judicial, Sucre noviembre 2011. Para estimar el número de conciliadores requeridos, se ha considerado lo siguiente: a. Se ha optado en este ejercicio, un conciliador por Juzgado; b. Se ha tomado en cuenta a los Juzgados que admiten conciliación; c. Para la proyección en materia civil, se fusionan los Juzgados de Instrucción a los Partido; d. En el caso de los Juzgados de familia, se realizó la misma operación, sin embargo se restó a los que deberían convertirse en Juzgados de violencia intrafamiliar

⁵⁰ Con datos de la Presentación realizada por Limbert Rojas, Gerente de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, Seminario sobre Conciliación Judicial, Sucre noviembre 2011.

La Conciliación en sede judicial constituye una gran oportunidad para la transformación del sistema de justicia si se cumplen efectivamente las siguientes condiciones: 1. Presupuesto que dimensione la infraestructura, el requerimiento de recursos humanos y económicos suficientes para implementar la conciliación judicial; 2. Desarrollar procesos de difusión, información y capacitación que permitan instalar en la sociedad y los actores del sistema de justicia los fundamentos de la cultura de paz a través de los servicios de conciliación en sede judicial; 3. Transformar el comportamiento adversarial de operadores de justicia, abogados y partes a normas de conducta en las que prevalezca la búsqueda de una transformación amigable del conflicto antes que la victoria sobre el adversario; 4. Definir el perfil del conciliador en el conocimiento en técnicas propias de la conciliación y en particularidades propias de la materia a ser conciliada, así como en el resguardo de los derechos fundamentales; 5. Capacitación de conciliadores y conciliadoras, en estrategias de negociación y fundamentos para el desempeño ético de sus funciones; 6. Mejoramiento y adecuación de la infraestructura existente; 7. Sistematización y asimilación crítica de buenas prácticas en la conciliación en sede judicial, como el funcionamiento del Centro de Conciliación del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba⁵¹; 8. Analizar la posibilidad de modificar el diseño del servicio de conciliación a partir de la constitución de equipos de conciliadores especializados en áreas del derecho, integrados a los servicios comunes.

Disposiciones transitorias. Entre las más importantes destacan las siguientes disposiciones transitorias:

1. Adecuación normativa de Códigos. Se establece un proceso de transición máximo de dos (2) años para que los distintos códigos que rigen la administración de justicia sean modificados para adecuarse a esta Ley y sean aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
2. Continuidad en funciones. Todas las vocales y los vocales, juezas y jueces, secretarías y secretarios, actuarios y actuarías, demás servidoras y servidores judiciales y administrativos, así como las notarias 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 procesos de selección y designación que lleve adelante el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y los Tribunales Departamentales respectivamente, en el marco de sus atribuciones.
3. Continuación de funciones en el Registro Público de Derechos Reales y las Notarías de Fe Pública, sujetos a las normas anteriores, en tanto no se defina su situación jurídica mediante una Ley especial que regule tales institutos jurídicos.
4. Causas Pendientes. 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 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.
5. Jurisdicción especializada. Los juzgados y salas en materia administrativa, coactiva, tributaria y fiscal, continuarán ejerciendo sus competencias hasta que sean reguladas por Ley como jurisdicción especializada.

⁵¹ Ver: <http://www.galeon.com/conciliabol/>

6. Juzgados contravencionales, entrarán en vigencia a partir de la aprobación de una ley especial.
7. Valores y aranceles. La supresión de valores y aranceles judiciales a favor de los litigantes según lo establece el Artículo 10, será de aplicación progresiva conforme lo determine el Tribunal Supremo de Justicia.

8.7. Ley N° 1212 de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, de 23 de diciembre de 2011

La Ley de Transición de 23 de diciembre de 2011 ha sido aprobada a partir de un proceso de concertación entre representantes del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial (saliente), con la participación de la Fiscalía del Estado. En el proceso de concertación y de construcción de acuerdos, no se ha considerado ningún espacio de diálogo con las nuevas autoridades de justicia.

Objeto

La Ley 1212 de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, de 23 de diciembre de 2011, tiene por objeto: *I. Regular la transición, traspaso, transferencia y funcionamiento ordenado y transparente de la administración financiera, activos, pasivos, y otros del Poder Judicial al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional Plurinacional. II. Regular la transición y traspaso ordenado y transparente, de las 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.*

Para regular la transición, traspaso, transferencia y funcionamiento ordenado y transparente de la administración financiera, activos, pasivos, y otros del Poder Judicial al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional Plurinacional, dispone:

1. Conclusión de funciones y extinción institucional de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Agrario Nacional, Consejo de la Judicatura y Tribunal Constitucional el 31 de diciembre de 2011.
2. La posesión oficial e inicio de actividades de las nuevas autoridades electas del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional
3. La Elección de Presidenta o Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejo de la Magistratura y Conformación de Salas.
4. Entrega de Inventarios, Activos, Bienes, Valores y Documentos por el Consejo de la Judicatura a la Dirección Administrativa y Financiera del Órgano Judicial, con todas las formalidades de ley, en presencia de Notario de Fe Pública.
5. Convocatoria pública nacional para la selección de la terna y posterior designación de la Directora o Director Administrativo y Financiero, y el interinato por un máximo de 90 días mientras se realicen los procesos de designación del titular.
6. Escuela de Jueces del Estado. Deberá funcionar sobre la base de los bienes muebles, inmuebles, activos, pasivos, presupuesto y documentación que correspondían al Instituto de la Judicatura. El directorio de la Escuela de Jueces del Estado, elaborará y

aprobará los reglamentos para su funcionamiento e implementación en el plazo máximo de sesenta días.

7. Representaciones Distritales y Comisión Liquidadora. Las y los Representantes Distritales permanecerán en funciones, hasta que el Consejo de la Magistratura designe encargados departamentales, realizando todas las labores administrativas inherentes a la actividad del distrito y las encomendadas por el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Supremo de Justicia, directamente o a través de la Dirección Administrativa y Financiera. A efectos del ejercicio de las nuevas atribuciones del Consejo de la Magistratura, el pleno del Consejo, de forma provisional, designará a las y los responsables de: a. Control y fiscalización. B. Políticas de gestión. C. Recursos humanos.
8. Transferencia Institucional al Tribunal Constitucional Plurinacional. La Comisión de Liquidación del Consejo de la Judicatura, una vez posesionados las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, deberá transferir todos los bienes inmuebles, muebles, activos, pasivos, cuentas, presupuesto, que corresponden al Tribunal Constitucional.
9. Reglamentos. La Dirección Administrativa y Secretaría General en el plazo de noventa días a partir de su designación, elaborarán el Reglamento Interno de Personal del Tribunal Constitucional Plurinacional, 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.
10. Auditorías. El Tribunal Supremo de Justicia a través de la Dirección Administrativa y Financiera, previa solicitud y autorización de la Contraloría General del Estado, contratará los servicios de una firma de auditoría externa, para la realización de auditorías especiales y de cierre institucional. En el caso de establecerse responsabilidades, las máximas autoridades deberán iniciar los procesos correspondientes.
11. Presupuesto. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, aprobar las modificaciones presupuestarias y de estructura, que sean necesarias en el marco de la normativa vigente para la implementación y funcionamiento de la nueva institucionalidad del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional.
12. Se elimina el pago de bonos y todo pago adicional no previsto en la Ley.

Para regular la transición y traspaso ordenado y transparente, de las 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, dispone:

1. Entrega de inventario de causas pendientes por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Agrario Nacional, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional.
2. Facultad de cubrir las acefalías de Autoridades Jurisdiccionales y Servidoras o Servidores de Apoyo Judicial, jueces agroambientales y servidoras o servidores de apoyo judicial correspondientes al Tribunal Agroambiental, servidoras y servidores correspondientes al Tribunal Constitucional Plurinacional.

3. Gratuidad. 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. 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.
4. Proceso de Liquidación de Causas Pendientes ante el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Tribunal Constitucional Plurinacional, conformando Salas Liquidadoras para la resolución de causas por Magistrados Suplentes.
5. Despacho de Causas Nuevas, ingresadas a partir del 3 de enero de 2012, serán conocidas y resueltas por las Magistradas y los Magistrados titulares.
6. La resolución de las Causas Contenciosas – Administrativa por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia hasta que sean reguladas por Ley como Jurisdicción Especializada.
7. Escalafón y Carrera Judicial. El Consejo de la Magistratura, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política del Estado y la Ley del Órgano Judicial, revisará el Escalafón Judicial, elaborará y aprobará el reglamento que regule el sistema de ingreso a la carrera judicial, estabilidad, evaluación, promoción, traslados, permutas, suspensión y remoción de funcionarios judiciales y administrativos, juezas y jueces, transición, adecuación e implementación de la nueva carrera judicial.
8. Juezas y Jueces Disciplinarios. Dentro del plazo de treinta días de posesionadas y posesionados las Consejeras y los Consejeros de la Magistratura, se procederá a la emisión de la convocatoria pública nacional, para la selección y designación de Jueces Disciplinarios en los nueve departamentos del país. Mientras se designa a las y los Jueces Disciplinarios, las denuncias por faltas disciplinarias, serán recibidas por las y los Responsables Departamentales del Consejo de la Magistratura, suspendiéndose los plazos de procesamiento hasta la designación de los Jueces Disciplinarios correspondientes.
9. Conclusión de Procesos Disciplinarios. Los Procesos Disciplinarios, generados en mérito a la Ley N° 1817 de 22 de diciembre de 1997, deberán ser concluidos conforme a la misma. Los Procesos Disciplinarios que se encuentran en estado de apelación, en el Consejo de la Judicatura, serán resueltos hasta su conclusión por la instancia de liquidación a ser instaurada por el Pleno del Consejo de la Magistratura, en un plazo máximo de doce meses.
10. Conciliadora o Conciliador 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.
11. Personal del Tribunal Constitucional Plurinacional, en el término de noventa días de su posesión, 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.

Todas las servidoras y todos los servidores del Tribunal Constitucional, deberán continuar transitoriamente en sus funciones, en el Tribunal Constitucional Plurinacional, hasta la nueva designación de las servidoras y servidores, los mismos que

podrán participar en los procesos de selección y designación, que lleve adelante el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el marco de sus atribuciones.

9. AGENDA DE JUSTICIA PARA LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL

El Sistema de Justicia vive una profunda crisis estructural. Los nuevos órganos de justicia y las autoridades recientemente electas heredan esa pesada carga y ante la imposibilidad de ser liberados de la misma, tienen el desafío de enfrentar y resolver el conjunto de los problemas que hacen al viejo sistema de justicia: inaccesible, burocrático, lento, corrupto y sometido al poder político y económico. Un sistema de justicia muy distante de la gente.

En su transición constitucional, el Sistema de Justicia debe convocar y articular al conjunto de órganos e instituciones cuya misión institucional sea contribuir a la resolución de conflictos, en la búsqueda y realización de la justicia, para contribuir a la paz social y a la convivencia armónica, desde los nuevos referentes constitucionales expresados en una agenda de justicia para disminuir los efectos de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran determinados grupos de la población que enfrentan especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

La construcción de la agenda de justicia con un enfoque de derechos, debe animar a la adopción de políticas públicas como respuesta integral a la demanda ciudadana de un mayor y mejor servicio justicia, venciendo las debilidades estructurales del Sistema de Justicia, como una respuesta del conjunto de los órganos públicos y de la sociedad civil en su conjunto, en una labor trascendente que -a partir de una política- contenga el conjunto de los instrumentos que hagan posible su implementación.

A ese efecto se proponen los siguientes ejes temáticos: 1. justicia independiente; 2. justicia accesible; 3. justicia plural e intercultural; 4. justicia participativa; 5. justicia transparente.

9.1. Justicia independiente

La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales.

La referencia a la independencia judicial, por extensión, deberá comprender al conjunto de los órganos que conforman el sector justicia, en esta medida deberá liberarse de todo tipo de presión (política, económica o de cualquier otra índole) no solamente al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional Plurinacional, sino que además al Ministerio Público, Servicio Nacional de Defensa Pública, Policía Nacional, Jurisdicción Indígena Originario Campesina, etc., de manera que al momento de prestar servicios de justicia lo hagan con plena libertad.

Contexto

Existe una fuerte percepción ciudadana⁵² y de organismos multilaterales respecto a la designación de operadores de justicia si criterios meritocráticos y por favor político, afectando su idoneidad y la independencia de la función.

Desafíos

Se debe liberar al Órgano Judicial y al conjunto de operadores de justicia de conexiones inapropiadas con los órganos ejecutivo y legislativo y de influencias inapropiadas por parte de los citados órganos y de todo conflicto de interés que pueda afectar la gestión judicial.

Propuestas

Fortalecer la autonomía económica y administrativa del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Promover la Carrera Judicial en el conjunto de sus dimensiones: ingreso, capacitación continua, evaluación permanente y promoción bajo criterios meritocráticos.

Destitución de operadores de justicia sólo previa sentencia ejecutoriada.

9.2. Justicia accesible

Uno de los componentes más importantes de la agenda de justicia en la transición constitucional, es el acceso a la justicia entendido en su doble connotación: como un derecho ciudadano que busca ser satisfecho y como una responsabilidad estatal que garantice la realización de este derecho, principalmente en referencia a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Contexto

La construcción del Estado Plurinacional conlleva la obligación de cumplimiento de los Instrumentos Internacionales, principalmente aquellos que buscan disminuir los efectos de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran determinados grupos de la población, como resultado de la acumulación de desventajas -estructurales o coyunturales- resultantes de un conjunto de circunstancias políticas, económicas, sociales, étnicas y/o culturales, y que enfrentan especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico. El acceso a la justicia, constituye una de las principales vías para cumplir esa obligación estatal.

⁵² Estas percepciones señalan que mientras no se respete la independencia y equilibrio del Poder Judicial respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y no se identifiquen y desanuden los circuitos informales de poder, no habrá un verdadero Estado de Derecho que fomente la institucionalidad de la nación (Justicia Para Todos, p. 42)

Desafíos

Vencer las debilidades estructurales del sistema de justicia, como una respuesta del conjunto de los órganos públicos y de la sociedad civil en su conjunto, en una labor trascendente que -a partir de una política- contenga el conjunto de los instrumentos que hagan posible su implementación.

Propuestas

A ese efecto deberá considerarse que si bien ciertos grupos sociales están en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, indígenas, jóvenes y niños, es necesario identificar a quienes son más vulnerables a partir de una serie de criterios (reglas 3 a 7), cuya lista no es taxativa, para determinar la posible situación de vulnerabilidad de una persona en función de una característica particular (sexo, edad, cultura, estado físico y mental, etc.), así como circunstancias que podrían tener como consecuencia que una persona se encuentre en estado de vulnerabilidad (pertenencia a minorías, circunstancias sociales, migración, etc.). Estos criterios permitirán hacer extensiva la consideración de vulnerabilidad en virtud de las circunstancias que rodean a la personas, buscando prevenir situaciones de exclusión.

Como un importante medio que haga posible el acceso a la justicia de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, deberá considerarse la posibilidad de fortalecer los medios alternativos de resolución de conflictos, entre ellos la conciliación judicial y extrajudicial.

Siguiendo las recomendaciones de la CIDH, se deberán crear servicios de atención jurídica gratuita, integral y eficiente a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad.

9.3. Justicia plural e intercultural

Uno de los principales desafíos de la transición constitucional en justicia es diseñar e implementar la política pública de la justicia plural, abriendo espacios de mayor participación de las naciones y pueblos indígena originario campesino, hacia una real gestión intercultural de la justicia plural para un mayor y mejor acceso a la justicia a favor de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Contexto

La participación indígena en términos constitucionales se implementará a partir de un conjunto de ejes temáticos vinculados a la agenda de justicia en un doble contexto de ejercicio de autogobierno e incorporación a la institucionalidad estatal.

Desafíos

La implementación de la justicia plural e intercultural a partir del diseño constitucional del sistema de justicia tiene como principal desafío la implementación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, como marco normativo en el que se aplicará la jurisdicción indígena originaria campesina y la forma cómo el conjunto de las jurisdicciones del sistema de justicia desarrollará procesos de coordinación y cooperación.

Propuestas

La implementación de una agenda de justicia con base en la justicia plural e intercultural debe realizarse a partir de una gestión intercultural de la justicia plural, que supone la apertura a otros marcos de referencia política, social y cultural en términos de un diálogo intercultural horizontal en el que se encuentren en igualdad de condiciones las naciones originarias, pueblos indígenas y comunidades campesinas con los decisores y gestores públicos vinculados a la justicia en todos los niveles e instancias del Estado Plurinacional.

9.4. Justicia participativa

Dadas las circunstancias y el diseño del proceso electoral del 16 de octubre de 2011, era previsible la dispersión de votos, la baja votación a favor de la mayoría de los candidatos e incluso – por cuestiones de carácter coyuntural- un rechazo ciudadano a la elección de Autoridades Judiciales. Conocidos los resultados, no quedó duda respecto a la legalidad del acto electoral, sin embargo quedó en el ambiente un fuerte cuestionamiento a la legitimidad de las nuevas autoridades electas.

En el contexto de la transición judicial, los órganos de justicia –y el sector justicia en su conjunto- tienen la posibilidad de incorporar a la ciudadanía en espacios de participación que contribuyan a generar mayor legitimidad a favor del Sistema de Justicia.

Contexto

La falta de confianza en la justicia y la percepción de corrupción sobre la administración de justicia como herencia del viejo Poder Judicial, la escasa legitimidad de las altas autoridades de justicia en el punto de inicio de la transición judicial como resultado del proceso electoral obligan procesos de articulación del Sistema de Justicia con la ciudadanía.

Desafíos

La transición emergente del proceso constituyente representa un importante proceso de democratización y de participación social, que puede facilitar que la mayoría de la población que ha estado históricamente excluida, participe activamente en la toma de decisiones sobre cuestiones políticas, económicas y sociales que la afectan directamente.

Propuestas

La transición constitucional, supone una nueva institucionalidad que aproxime la justicia a la gente y le devuelva la confianza en el Sistema de Justicia.

Este proceso de ciudadanización de la justicia requiere de espacios, instancias y actores con capacidad de generar y sostener un proceso de diálogo, coordinación y cooperación que resulte en un tránsito democrático de la justicia que tenemos a la justicia que queremos.

La legitimidad del proceso requiere de una amplia participación del conjunto de los actores y de la sociedad civil. Así el resultado más importante será aproximar la justicia a la gente.

Finalmente, deberá promoverse la más amplia participación de las estructuras de representación de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, de manera que se haga efectiva la gestión intercultural de la justicia plural.

9.5. Justicia transparente

El 93,7% de los entrevistados percibe que existe corrupción en la administración de justicia. Este hecho es corroborado por varios estudios que tienen similar percepción respecto de instituciones vinculadas al Sistema de Justicia.

Contexto

La imagen de corrupción se refuerza porque los sistemas de control y sanción disciplinaria son débiles. Además, por la percepción que existe sobre ingreso, designación y permanencia judicial, no precisamente referida a elementos meritocráticos. Estas percepciones, sumadas a la insatisfacción ciudadana al terminar un proceso judicial, debilitan la credibilidad ciudadana en el Sistema de Justicia.

Desafíos

Se debe trabajar en un conjunto de aspectos que contribuyan a incrementar la confianza ciudadana en la justicia.

Propuestas

Carrera judicial, estableciendo reglas claras respecto a la selección, ingreso, capacitación y evaluación continua.

Servicios de justicia eficientes en la atención y resolución de asuntos que sean puestos en su conocimiento.

Régimen disciplinario que sea efectivo en sus sanciones contra la corrupción y que exprese la voluntad política estatal para desmontar estructuras de corrupción integradas por operadores de justicia que actúan conformando redes de abogados, jueces y fiscales que se conectan además con núcleos de poder económico y político.

Abril de 2012

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. Cumbre Judicial Iberoamericana: Reglas de Brasilia, 2008, s/d
Disponible en: <http://www.pj.gov.py/book/100reglas/reglas.html>
2. Encuestas & Estudios Gallup International: La corrupción en Bolivia, La Paz, marzo 2010, 28 pp.
Disponible en: <http://www.icees.org.bo/art-colaboracion/corrupcion-en-bolivia-por-gallup.pdf>
3. Estado Plurinacional de Bolivia: Constitución Política del Estado, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>
4. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 26 de Régimen Electoral, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/126007>
5. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 25 del Órgano Judicial, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/10/page:5>
6. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 003 de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/3>
7. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 73 de Deslinde Jurisdiccional, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en:
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/LEY%20DESLINDE%20JURISDICCIONAL>
8. Estado Plurinacional de Bolivia: Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015, La Paz, Ministerio de Justicia, s/d, versión digital, 138 pp.
9. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 212 de Transición Judicial, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/139722>
10. Estado Plurinacional de Bolivia: Estadísticas judiciales 2010, Sucre, Consejo de la Judicatura, agosto de 2011, presentación, 24 láminas.
11. Organización de Estados Americanos: Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República de Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.53, doc.6 rev.2, 13 octubre 1981, Original: español.
Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Bolivia81sp/indice.htm>

12. Organización de Estados Americanos: Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 34, 28 junio 2007, Original: español.
Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>
13. Organización de Estados Americanos: Informe de seguimiento - Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 agosto 2009, Original: español.
Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm>
14. Organización de Estados Americanos: El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007, Original: español.
Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/AccessoDESCo7sp/Accessodescindice.sp.htm>
15. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Los policías y su realidad cotidiana, informes temáticos, s/d.
Disponible en: http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/tematicos/policia/Capitulo%201%20policia.pdf
16. Organización de Naciones Unidas: Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe. Buenos Aires Argentina, PNUD, octubre de 2005.
Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Manual_de_Politicas_Justicia.pdf
17. Organización de Naciones Unidas: Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/19/21/Add.2, Distr. General, 2 de febrero de 2012, Original: español.
Disponible en: <http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202011.pdf>
18. República de Bolivia: Ley N° 1674 contra la Violencia Familiar o Doméstica, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia, 2010, s/p.
19. República de Bolivia: Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia, 2010, s/p.
20. República de Bolivia: Ley N° 1674 contra la Violencia Familiar o Doméstica, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia, 2010, s/p.
21. República de Bolivia: Consolidación Institucional del Sistema Judicial, Sucre, Corte Suprema de Justicia, 2003, versión digital, 95 pp.
22. República de Bolivia: Revolución Judicial para Vivir Bien, La Paz, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2006, 47 pp.
23. República de Bolivia: Nacionalizar la justicia descolonizando el derecho, La Paz, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2006, 15 pp.
24. República de Bolivia: Plan Nacional de Derechos Humanos Para Vivir Bien 2008 - 2013, La Paz, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, 260 pp.

CONSULTORIA

“Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de administración de justicia plurinacional en Bolivia”



Documento II¹:

“Análisis de la política pública de administración de justicia en Bolivia”

La Paz, abril de 2012

¹ Este documento fue elaborado por el consultor Marco Antonio Mendoza Crespo, bajo la coordinación de Eddie Córdor Chuquiruna (CAJ).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1. Objetivo del estudio	4
1.2. Principales fuentes de información.....	4
1.3. Contenido del documento.....	4
2. MAPA DE ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN BOLIVIA: Actores y Estructuras de relaciones en la transición constitucional	6
2.1. Desempeño de los actores involucrados o afectados por el Sistema de Justicia en Bolivia	6
2.2. Relaciones de poder.....	8
2.2.1. Matriz de relaciones de poder.....	8
2.2.2. Capacidad de Incidencia.....	9
2.2.3. Relaciones verticales.....	11
2.3. Intereses.....	12
2.3.1. Matriz de intereses.....	12
2.3.2. Fundamento y justificación de los intereses.....	13
2.3.3. Afectación positiva o negativa.....	13
2.4. Legitimidad.....	14
2.4.1. Matriz de Legitimidad.....	15
2.5. Colaboración y conflicto.....	16
2.5.1. Matriz de colaboración y conflicto.....	16
2.6. Mapeo de Actores.....	17
2.6.1. Criterios de clasificación.....	17
2.6.2. Asignación de símbolos.....	18
2.7. Diagrama de Venn.....	19
2.8. Análisis general.....	20
2.9. Conclusiones.....	21
2.10. Recomendaciones.....	21
2.10.1. Alternativas de colaboración para gestionar y transformar el conflicto.....	21
2.10.2. Medios para establecer confianza en el sistema de justicia.....	21
3. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
3.1. Análisis de las reglas institucionales de la política pública.....	26
3.1.1. Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONAPES.....	25
3.1.2. Unidad de Análisis de Políticas Económicas – UDAPE.....	28
3.1.3. Sistemas de la Ley SAFCO.....	29
3.1.4. Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP.....	30
3.1.5. Sistema Nacional de Planificación – SISPLAN.....	32
3.1.6. Control Gubernamental.....	37
3.2. Nuevo engranaje constitucional y legal.....	38
3.2.1. Marco constitucional.....	38
3.2.2. Ley de Régimen Electoral.....	39
3.3. Retos para cada dimensión de la política pública.....	41
3.3.1. Retos para la Agendación.....	44
3.3.2. Retos para la Programación.....	45
3.3.3. Retos para la Implementación.....	49
3.3.4. Retos para la Evaluación.....	53
3.4. Análisis de los recursos disponibles.....	56
3.4.1. Análisis de los recursos necesarios para las distintas dimensiones de la política pública	57
3.4.1.1. Entorno normativo institucional.....	57
3.4.1.2. Recursos humanos.....	57
3.4.1.3. Capacidad de ejercicio de poder.....	57
3.4.1.4. Recursos financieros.....	57
3.4.1.5. Capacidad de gestión de la información y comunicación.....	57
3.4.1.6. Capacidad de construcción de acuerdos.....	57

3.4.1.7. Gestión adecuada del tiempo.....	57
3.4.1.8. Alianzas estratégicas y gestión política.....	57
3.4.2. Evaluación de los recursos con los que cuenta los órganos de justicia.....	57
3.4.2.1. Entorno normativo institucional.....	57
3.4.2.2. Recursos humanos.....	58
3.4.2.3. Capacidad de ejercicio de poder.....	58
3.4.2.4. Recursos financieros.....	58
3.4.2.5. Capacidad de gestión de la información y comunicación.....	59
3.4.2.6. Capacidad de construcción de acuerdos.....	59
3.4.1.7. Gestión adecuada del tiempo.....	59
3.4.2.7. Alianzas estratégicas y gestión política.....	59
3.5. Interpretación de la situación de las diversas dimensiones de la política pública de acceso a la justicia.....	59
3.5.1. Dimensión agendación.....	59
3.5.2. Dimensión programación.....	60
3.5.3. Dimensión implementación.....	60
3.5.4. Dimensión evaluación.....	60
Fuentes bibliográficas.....	61

Análisis de la política pública de administración de justicia en Bolivia

1. INTRODUCCIÓN

Con el propósito de fomentar la buena gobernabilidad y la democracia en Bolivia, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) propuso a la Comisión Andina de Juristas (CAJ), la implementación de una iniciativa que colabore en la planificación a largo plazo de la cooperación Suiza en el sector justicia en el país. En atención a este requerimiento, la CAJ, desde noviembre de 2011 hasta abril de 2012, desarrolló la consultoría “Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de Administración de Justicia Plurinacional en Bolivia”, orientada a la protección y garantía del acceso a la justicia, como derecho humano.

1.1. Objetivo del estudio

El presente documento tiene como objetivo general realizar un análisis de la política pública de administración de justicia en Bolivia a partir de: (i) un mapa de actores públicos y privados que intervienen en la política pública, analizando metodológicamente sus relaciones, intereses y oposiciones; (ii) el análisis de políticas públicas.

1.2. Principales fuentes de información

Se han considerado como principales fuentes de información, el Diagnóstico de la Justicia en Bolivia y la Propuesta de Política Pública de la Justicia en Bolivia, desarrollados por el equipo de consultores de la CAJ a partir del diseño de instrumentos, sistematización, análisis, interpretación y sistematización de la información relevada.

Asimismo, se ha realizado el análisis de las reglas institucionales de la política pública; el análisis de los recursos disponibles y la interpretación de la situación de las diversas dimensiones de la política pública de acceso a la justicia: agendación, programación, implementación y evaluación.

1.3. Contenido del documento

El estudio comprende el desarrollo de un mapa de actores públicos y privados que intervienen en la política pública, analizando metodológicamente sus relaciones, intereses y oposiciones, y el análisis de políticas públicas que incluye:

- El análisis de las reglas institucionales de la política pública, especialmente del nuevo engranaje constitucional y legal, y los retos para cada dimensión de la política pública (agendación, programación, implementación y evaluación).
- El análisis de los recursos disponibles (evaluar los recursos con los que cuentan los órganos de justicia) y necesarios para las distintas dimensiones de política pública.
- La interpretación de la situación de las diversas dimensiones de la política pública de acceso a la justicia (agendación, programación, implementación y evaluación), a partir del siguiente modelo:

MODELO DE ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA:



Fuente: Luis Aguilar – Comisión Andina de Juristas, 2011

2. MAPA DE ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN BOLIVIA: ACTORES Y ESTRUCTURAS DE RELACIONES EN LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL

Se realizará el análisis del Sistema de Justicia en Bolivia a partir del perfil de actores y la descripción de las estructuras de las relaciones en la transición constitucional, a partir de cuatro factores: relaciones de colaboración y/o conflicto, legitimidad, intereses y poder.

2.1. Desempeño de los actores involucrados o afectados por el Sistema de Justicia en Bolivia

En términos generales, el Órgano Ejecutivo ha determinado el contenido de la agenda de la transición constitucional de la justicia plural. A ese efecto, ha contado con el apoyo del Órgano Legislativo y del Poder Judicial². En ese contexto, los demás actores no han tenido la posibilidad de incidir en el contenido, ni en los términos en los que se desarrolla la transición del Sistema de Justicia en Bolivia.

Esta es la situación de los magistrados del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional posesionados en enero de 2012.

Mientras se preparaba la elección del 16 de octubre de 2011, una Comisión conformada por el presidente de la Cámara de Diputados, Ministros la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Tribunal Agrario Nacional y la presidenta de la Comisión de Justicia Plural, trabajaba desde agosto de 2011 los contenidos de la Ley de Transición Judicial³. En ese contexto, dada su reciente elección, no tienen la posibilidad de modificar los términos de la transición judicial en la coyuntura, ni de liderar el diseño e implementación de políticas en justicia. En el corto plazo su preocupación principal se concentra en la organización del Órgano Judicial, el despacho de causas y sus presupuestos. Entre otras tareas importantes, la aprobación de los Planes Estratégicos Institucionales constituye un imperativo que deben cumplir, pero, en su realización, confrontan dificultades de carácter técnico y financiero.

La posición del Ministerio Público es más difícil, porque se encuentra a la espera de la aprobación de la Ley del Ministerio Público que establezca el marco normativo de su transición institucional. Mientras tanto tiene un fuerte desgaste, por los cuestionamientos a su rol de acusador de actores políticos vinculados a la oposición del Presidente Evo Morales⁴ y en la criminalización de la protesta social⁵.

La Policía Nacional debe enfrentar una reforma integral que limite los factores que la vinculan con hechos de corrupción⁶. La débil imagen de la justicia, se debe en gran medida al descrédito que tiene la Policía Nacional. En esas condiciones es el principal referente negativo de la justicia.

² Ver: <http://suprema.poderjudicial.gob.bo/noticia580.html>

³ Ver: <http://www.jornadanet.com/n.php?a=69153-1>

⁴ Ver: <http://www.elpotosi.net/2012/0322/12.php>

⁵ Ver: <http://www.amlatina.org/2012/04/fiscal-ordena-abrir-juicio-a-los-medicos/>

⁶ Ver: <http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202011.pdf> página, punto 7.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) tienen problemas de carácter estructural. Dada la débil situación financiera de los municipios, se hace difícil su sostenibilidad.

Las organizaciones Indígena Originario Campesinas se encuentran en procesos de redefinición política. La atención principal de los indígenas de tierras bajas y los originarios de tierras altas se concentra en la defensa de sus territorios. La demanda más importante de los campesinos es ampliar la frontera agrícola para acceder a tierras productivas. Desde la perspectiva indígena y originaria, la demanda más importante es el derecho a la consulta sobre decisiones gubernamentales que afecten su territorio y sus modos diferenciados de vida, colateralmente, aspectos normativos como la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Dados los procesos de fractura en sus estructuras orgánicas, las organizaciones indígenas no tienen la posibilidad de atender y liderar la agenda de justicia. Los campesinos, tampoco tienen la voluntad política de hacer suya la agenda de justicia.

El Órgano Legislativo ha atendido la discusión y aprobación de las principales normas de desarrollo referidas al Sistema de Justicia, sin embargo no todas. Dada su conformación con una mayoría de más de dos tercios en ambas cámaras a favor del partido de Gobierno, existe una gran influencia del ejecutivo en la definición de la agenda legislativa.

El Órgano Ejecutivo constituye el principal referente en el diseño e implementación de política pública en justicia. Su distanciamiento de la agenda indígena podría generar procesos de debilitamiento de la jurisdicción indígena originario campesina en términos de implementación normativa e institucional y -a partir de ello- del diseño del sistema de justicia, demorando la atención de uno de los temas fundamentales que hacen a la implementación del estado plurinacional comunitario.

La sociedad civil, con excepción de las organizaciones sociales próximas al partido de gobierno⁷, se encuentra desarticulada y sin capacidad de cabildeo social e incidencia política para instalar temas en el debate público ni en la agenda de justicia.

Las organizaciones internacionales y de derechos humanos realizan un conjunto de aproximaciones que le permitan contribuir a la implementación normativa e institucional en la transición constitucional, a partir de la identificación de lineamientos en la política de justicia.

Actores de justicia

Los principales actores de la justicia en Bolivia considerados en el estudio, son los siguientes:

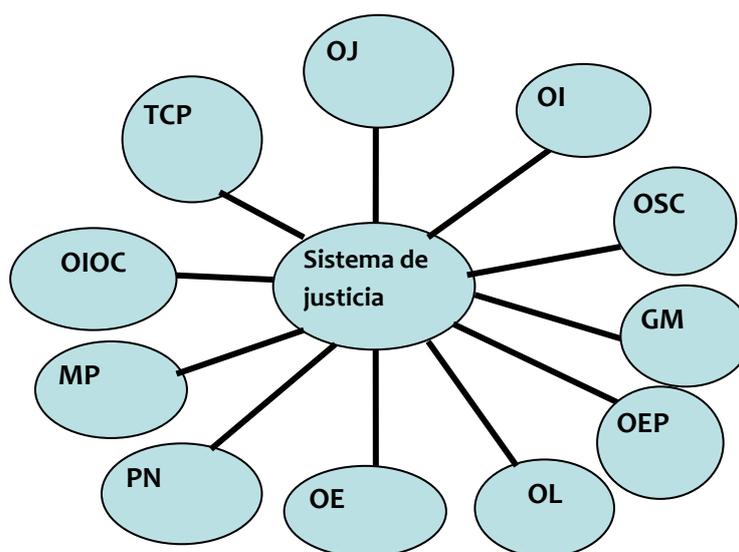
- Órgano Judicial (OJ)
- Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)
- Organizaciones Indígena Originario Campesinas (OIOC)
- Ministerio Público (MP)
- Policía Nacional (PN)
- Órgano Ejecutivo (OE)
- Órgano Legislativo (OL)

⁷ Durante la primera gestión de gobierno del presidente Evo Morales, parte de las decisiones políticas fueron implementadas gracias al apoyo de las organizaciones sociales. En enero de 2012, la dirigencia nacional de las organizaciones sociales afines al MAS participó en la Cumbre Social.

- Órgano Electoral Plurinacional (OEP)
- Gobiernos Municipales (GM)
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
- Organismos Internacionales y de Derechos Humanos (OI)

A partir de estos actores, se establecerán las relaciones de poder, colaboración y conflicto.

MAPA MENTAL



Fuente: Elaboración propia

2.2. Relaciones de Poder

A efectos de la determinación de las relaciones de poder se realizará el análisis comparativo del conjunto de actores a partir de cuatro criterios: 1. riqueza económica (alto poder económico o control del poder económico); 2. autoridad política; 3. habilidad en el uso de la fuerza; 4. información y comunicación.

2.2.1. MATRIZ DE RELACIONES DE PODER

PODER	OJ	TCP	OIOC	MP	PN	OE	OL	OEP	GM	OSC	OI
Riqueza económica	B	B	S/P	B	B	A	A	B	B	S/P	A
Autoridad política	B	B	B	B	B	A	A	B	B	S/P	B
Habilidad en el uso de fuerza	B	B	B	A	A	A	A	B	B	B	A
Información y comunicación	B	B	S/P	B	B	A	A	B	B	B	A
Ponderación	B	B	S/P	B	B	A	A	B	B	S/P	A

Fuente: Elaboración propia

(Referencia: Alto = A, Bajo = B, Sin poder = S/P)

Comparativamente -en la perspectiva de la transición de justicia- se establece que sólo el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y los Organismos Internacionales y de derechos humanos, tienen alto poder económico, o controlan el poder económico. El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Órgano Electoral Plurinacional y los Gobiernos Municipales, tienen bajo poder económico. Las Organizaciones Indígena Originario Campesinas y las Organizaciones de la Sociedad Civil no tienen poder económico, excepto las cúpulas de los movimientos sociales afines al partido de Gobierno que tienen la posibilidad de acceder al uso de fondos públicos⁸.

Respecto a la autoridad política, solamente el Órgano Ejecutivo y Legislativo ejercen autoridad política. El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, las Organizaciones Indígena Originario Campesinas, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Órgano Electoral Plurinacional, los Gobiernos Municipales y los Organismos Internacionales y de derechos humanos, ejercen baja autoridad política. Las Organizaciones de la Sociedad Civil, dado su alto grado de dispersión, por la cooptación política y su consiguiente desestructuración como grupos de presión efectivos, no tienen autoridad política.

El Ministerio Público, la Policía Nacional, el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y las Organizaciones Internacionales⁹ y de derechos humanos ejercen y hacen valer el uso de la fuerza. El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, las Organizaciones Indígena Originario Campesinas, el Órgano Electoral Plurinacional, los Gobiernos Municipales, no tienen fuerza o no tienen capacidad para ejercerla. Las Organizaciones de la Sociedad Civil, excepto los denominados movimientos sociales afines al partido de Gobierno, han perdido su capacidad de ejercer la fuerza hacia los otros grupos involucrados.

Sólo el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y los Organismos Internacionales y de derechos humanos, tienen buen nivel de información y de comunicación (o lo controlan). El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Órgano Electoral Plurinacional, los Gobiernos Municipales y las Organizaciones de la Sociedad Civil, tienen bajo nivel de información y de comunicación (además, carecen de posibilidades de control en la gestión de medios de comunicación). Las Organizaciones Indígena Originario Campesinas no tienen poder de información ni de comunicación, excepto las cúpulas vinculadas al partido de Gobierno.

2.2.2. Capacidad de incidencia

Salvo excepciones, los Magistrados del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional no tienen experiencia como decisores en política y gestión pública. Algunos se han desempeñado en niveles operativos del Órgano Judicial, del Ministerio Público o de instituciones públicas. La mayoría se ha formado en el ejercicio de la abogacía como profesión libre o en prestando asistencia técnica a organizaciones de la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales o en el asesoramiento a organizaciones sociales.

⁸ El presupuesto nacional comprende una partida que puede ser utilizada por las organizaciones sociales afines al gobierno central, bajo la denominada diplomacia de los pueblos. Adicionalmente, la cúpula de estas organizaciones, cuenta con recursos económicos provistos por el MAS, para organizar movilizaciones sociales de apoyo social al gobierno.

⁹ Los Organismos Internacionales tienen mandatos específicos que se vinculan a las obligaciones adquiridas por el Estado boliviano, mismas que deben ser cumplidas o ejecutadas.

Si bien al momento de su postulación varios de los magistrados electos contaron con el apoyo de organizaciones sociales, salvo algunos casos, su vínculo con las organizaciones que propiciaron su selección en instancias de la Asamblea Legislativa Plurinacional se fue debilitando. Corresponde anotar que por las características propias de su elección mediante voto en urnas y la prohibición de campañas electorales, sólo fueron electos los candidatos que quebraron la norma, es decir, quiénes realizaron acuerdos con organizaciones sociales para obtener el respaldo electoral suficiente.

Una vez conocidos los resultados de la elección, más allá de la diferencia en la cantidad de votos, todos los magistrados electos han resultado igualados al momento de la definición de su condición de titulares o de suplentes. A partir de ese momento, se ha producido un distanciamiento de los Magistrados electos en relación con su base social, y por ello mismo, el debilitamiento o pérdida de este vínculo con sus organizaciones sociales de apoyo, lo que supone al mismo tiempo la pérdida de su capacidad de incidencia personal en las decisiones estructurantes de la agenda de justicia. Este proceso de debilitamiento de los Magistrados y su distanciamiento de su base social de sustento, fortalece la acción del gobierno nacional en la definición de la agenda de justicia.

Tampoco se percibe capacidad ni posibilidad de incidencia de los cuerpos colegiados que conforman el Órgano Judicial. Este hecho tiene varias explicaciones: 1. Las circunstancias particulares del proceso electoral que en alguna medida han debilitado la legitimidad de las autoridades electas (el peso del voto nulo y blanco frente a los votos válidos como cuestionamiento social al proceso electoral); 2. El contexto en el que se implementa la transición judicial, bajo el liderazgo del Órgano Ejecutivo; 3. La ausencia de política pública que se exprese en una agenda concertada por el Sistema de Justicia; 4. La desconfianza ciudadana expresada en los cuestionamientos a la independencia política del Órgano Judicial y la fuerte percepción de corrupción como pesada herencia del pasado; 5. La fractura interna por pugna de liderazgos; 6. La demora en la implementación normativa; 7. Las dificultades y carencias económicas y materiales de los órganos de justicia; 8. La inexistencia de una posición oficial del Órgano Judicial frente a asuntos estructurales y de coyuntura sobre temas de justicia, generan una mayor desconfianza ciudadana.

El Ministerio Público no tiene agenda propia y se encuentra a la espera de la aprobación del marco normativo que haga posible su transición constitucional. La persistencia del interinato en la designación del Fiscal General y de los Fiscales de Distrito, no contribuyen al fortalecimiento institucional del Ministerio Público en el nuevo rol que le asigna la Constitución Política del Estado.

La Policía Boliviana se encuentra bajo mando del Ministerio de Gobierno, sin embargo de su capacidad corporativa para expresar y gestionar poder, en último término y por su propia estructura jerárquica se encuentra impida de incidir de manera directa en la agenda de justicia.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) tienen una debilidad congénita. A pesar de su importancia en la prestación de servicios de justicia a grupos en situación de vulnerabilidad, se encuentran debilitadas en extremo. Mediadas por su relación con los Gobiernos Municipales que las cobijan y sustentan, no tienen posibilidad ni capacidad de incidencia.

Las organizaciones Indígena Originario Campesinas se encuentran confrontadas por la agenda política. Las aliadas del Gobierno se mueven a partir los temas que les propone el Órgano Ejecutivo y su dirigencia nacional se encuentra cooptada por el poder. Las Organizaciones Indígenas, en defensa de sus derechos, se han visto confrontadas con los intereses del Gobierno, aunque no necesariamente en plena coincidencia con la oposición política. Ninguna de ellas tiene como objetivo principal la agenda de justicia, aunque colateralmente todas coincidan en mayor o menor grado con la necesidad de adecuar el contenido del artículo 10 II de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

El Órgano Legislativo ha optado por atender la agenda de justicia que le proponga el Ejecutivo.

El Órgano Ejecutivo por su fuerte liderazgo tiene la voz mandante en la agenda público y por ello mismo orienta y maneja el ritmo con el que se implementa la agenda de justicia.

La sociedad civil, se encuentra desarticulada y no se perciben liderazgos que propongan una agenda alternativa a la del Gobierno.

La cooperación internacional tiene conocimiento de los problemas que confronta el sector justicia pero no ha tomado definiciones. Está a la espera de una propuesta de carácter estratégico que provenga de los órganos públicos, como agenda estratégica de justicia o como política pública. A diferencia de anteriores gobiernos, la cooperación internacional, no tiene posibilidad de definir temas estructurales de la agenda de justicia. Sólo expresa recomendaciones y realiza acuerdos para coadyuvar en su implementación a partir de la agenda pública que establece el Ejecutivo.

2.2.3. Relaciones verticales

En su relacionamiento con los otros actores, al momento inicial de la transición judicial, el poder de los magistrados del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional es débil. No se percibe un perfil de liderazgo individual o colectivo entre sus miembros que se exprese en la propuesta de una agenda propia sobre los aspectos estratégicos o coyunturales de la transición constitucional en relación con justicia.

El Ministerio Público operativamente se relaciona con el Órgano Judicial y la Policía, en menor grado con las Organizaciones Indígena Originario Campesinas y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs). Su agenda se marca principalmente por determinación del Órgano Ejecutivo, lo que debilita su imagen institucional.

La Policía Nacional operativamente se vincula al Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público y Servicio Nacional de Defensa Pública. Colateralmente, a través de las Brigadas de Atención a la Familia, a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs). En menor grado con las organizaciones Indígena Originario Campesinas. A través del Alto Mando, al Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) se vincula principalmente con la Policía Boliviana y el Ministerio Público. A través de estos, con el Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público y Servicio Nacional de Defensa Pública. En menor grado con las organizaciones Indígena Originario Campesinas.

Las organizaciones Indígena Originario Campesinas se vinculan principalmente con la Policía Nacional y en algunos casos con el Ministerio Público. En menor medida con el Órgano Judicial, y el Tribunal Constitucional Plurinacional. En algún grado, con las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs). Tienen

instancias de diálogo político con el Ejecutivo y el Legislativo que no alcanzan a constituirse en espacios de coordinación para la gestión pública.

El Órgano Legislativo se relaciona con el conjunto de los actores del Sistema de Justicia a través de sus comisiones y comités y de sus brigadas departamentales. Sin embargo, sólo como procesos de coordinación política, no como instancias de articulación para la gestión pública.

El Órgano Ejecutivo tiene una posición predominante y no se percibe en el Órgano Legislativo, en el Órgano Judicial, en el Ministerio Público o en las Organizaciones Indígena Originario Campesinas ni disposición, ni capacidad de cuestionamiento o disputa al liderazgo del Órgano Ejecutivo. El diálogo político que mantiene con el conjunto de actores no contribuye a la gestión pública que se concentra principalmente en los operadores públicos.

La sociedad civil, ha disminuido sus espacios de articulación y relacionamiento con los otros actores. El discurso político del Ejecutivo ha contribuido a que se mire con desconfianza a las organizaciones no gubernamentales. Los movimientos sociales, se encuentran cómodos en su rol de principales aliados del Gobierno.

La cooperación internacional tiene dificultades para articularse con el conjunto de los actores públicos, en el caso del en el Órgano Judicial por la propia lógica de la transición judicial. Con las organizaciones indígenas, por la mediación de la agenda política. Con el Órgano Ejecutivo porque sus prioridades no se encuentran concentradas en la agenda de justicia. Donde encuentra mayor recepción es en las organizaciones e la sociedad civil, principalmente en las no gubernamentales, sin embargo su extrema debilidad en la coyuntura dificultan una tarea en mejores términos de resultados para el largo plazo.

2.3. Intereses

A partir de una aproximación a los actores, se establecerán sus intereses netos: pérdidas netas altas o medias; su posición neutral (sin interés); sus ganancias medias o altas.

2.3.1. MATRIZ DE INTERESES (PÉRDIDAS Y GANANCIAS)

INTERESES NETOS	OJ	TCP	OIOC	MP	PN	OE	OL	OEP	GM	OSC	OI
Perdidas netas altas (- -)											
Pérdidas netas medias (-)	X	X		X	X						
Sin interés (o)											
Ganancias netas medias (+)						X	X	X	X	X	X
Ganancias netas altas (+ +)			X								

Fuente: Elaboración propia

En la perspectiva de la transición de justicia no hay posibilidad de mantener una posición neutral. Todos –en mayor o menor medida- reportarán pérdidas netas o ganancias netas.

Sólo las Organizaciones Indígena Originario Campesinas pueden lograr ganancias netas altas, dado que el nuevo diseño constitucional favorece al reposicionamiento de la Jurisdicción Indígena Originario Campesina en igualdad de jerarquía que las otras jurisdicciones señaladas por la CPE.

El Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, el Órgano Electoral Plurinacional, las Organizaciones de la Sociedad Civil, los Gobiernos Municipales y los Organismos Internacionales y de derechos humanos, tienen ganancias medias; los dos primeros de ellos porque tienen mayoría del partido en función de gobierno, que ha impulsado el proceso constituyente y el nuevo sistema de justicia plural que constituye uno de los pilares a partir del cual se operará la transición constitucional hacia la construcción del Estado Plurinacional; el Órgano Electoral Plurinacional porque ha llevado adelante la primera elección de Altas Autoridades de Justicia; la Sociedad Civil, porque existe la posibilidad de un mayor y mejor acceso a la justicia (si del proceso resulta un Sistema de Justicia más fortalecido y más accesible); los Gobiernos Municipales, podrían fortalecer sus Servicios Legales Integrales y Defensorías de la Niñez y Adolescencia y articularlos de mejor manera al Sistema de Justicia; los Organismos Internacionales y de derechos humanos, porque el nuevo diseño constitucional de justicia debería implementarse desde una perspectiva de derechos humanos y privilegiando la atención de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Ministerio Público y la Policía Boliviana tienen pérdidas netas medias porque han perdido el monopolio de la administración de justicia y deben compartir la gestión del Sistema de Justicia con la Jurisdicción Indígena Originario Campesina.

2.3.2. Fundamento y justificación de los intereses

El interés del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional está vinculado a su misión institucional, establecida como imperativo constitucional en la CPE y como mandato legal en la Ley del Órgano Judicial y la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional.

El interés del Ministerio Público, de la Policía Nacional y de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs), en los instrumentos normativos que hacen a su mandato legal y misión institucional.

Las organizaciones Indígena Originario Campesinas tienen interés a partir del diseño constitucional y del marco internacional en el que se reconocen y amparan sus derechos. Además el reposicionamiento estratégico de las organizaciones indígenas y originarias y del desplazamiento táctico de las organizaciones campesinas –en relación con sus visiones de desarrollo, hacia una mayor articulación u oposición al Ejecutivo.

El Órgano Legislativo su interés se encuentra determinado por mandato constitucional.

El Órgano Ejecutivo, su interés está determinado por mandato constitucional, adicionalmente, por su mandato legal (Ministerio de Justicia) y el ejercicio del poder.

La sociedad civil, tiene interés porque vive las consecuencias de la debilidad estructural de la justicia y enfrenta los obstáculos que dificultan su acceso.

Los Organismos Internacionales buscan contribuir al fortalecimiento de la justicia, a partir de los grandes objetivos señalados en el marco de los acuerdos e instrumentos internacionales de derechos humanos.

2.3.3. Afectación positiva o negativa

El Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional no han tenido la posibilidad de decidir sobre los contenidos y formas de la transición judicial. Los acuerdos se han tomado por los Órganos Ejecutivo y Legislativo, con la participación de las anteriores autoridades del Órgano Judicial. En esas circunstancias, los magistrados en funciones deben implementar

decisiones y acuerdos asumidos por sus predecesores, sin posibilidad de generar cambios sustanciales por lo que se percibe una afectación negativa.

El Ministerio Público se encuentra afectado negativamente por la demora en la aprobación de la Ley del Órgano Judicial, mientras tanto continúa actuando bajo el anterior marco normativo.

La Policía Boliviana se encuentra afectada negativamente, no sólo por la ausencia de políticas que hagan posible su reestructuración, sino fundamentalmente por su escasa capacidad de autocrítica y los altos niveles de corrupción de grupos de poder estructurados en su interior y el sometimiento a decisiones políticas que hacen a los cambios de sus mandos superiores.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) se encuentran negativamente afectadas porque los grupos vulnerables que constituyen su población meta, no son parte de la agenda pública.

Las organizaciones Indígena Originario Campesinas se encuentran negativamente afectadas por la coyuntura política. El distanciamiento de la agenda indígena por parte del Gobierno nacional tiene por lo menos tres efectos: 1. La ruptura el pacto de unidad; 2. el desplazamiento de las organizaciones campesinas (con presencia mayoritaria en el bloque social) hacia el eje de lealtad con el Gobierno; 3. El distanciamiento de las organizaciones indígenas y originarias de sus antiguos aliados políticos (MAS) y sociales (movimientos sociales afines al Gobierno, entre ellos las organizaciones campesinas).

El Órgano Legislativo a pesar del gran peso que tiene su Presidente, se encuentra negativamente afectado por el propio diseño constitucional que incorpora al Vicepresidente (Presidente del Legislativo) como parte del Gabinete en el Ejecutivo. En tal situación, no se percibe que la Asamblea Legislativa Plurinacional tenga, liderazgo ni agenda propia, porque el Vicepresidente marca la agenda pública y por el gran poder que ejerce en la decisión política, aparece más bien como vocero principal del Ejecutivo, reforzando el predominio del Órgano Ejecutivo sobre el conjunto de los órganos públicos.

El Órgano Ejecutivo tampoco tiene imagen positiva por la excesiva concentración de poder. La ausencia de oposición política le causa más daño que bien. Se perciben cambios en la agenda pública en función de intereses de carácter coyuntural, más bien que a partir de objetivos estratégicos. La agenda de justicia no es la excepción.

La sociedad civil, es débil y se encuentra afectada negativamente. Temerosa de ser identificada como oposición política al Gobierno ha bajo el tono de su voz y de sus propuesta hasta tornarse casi invisible e inexistente.

La cooperación internacional se ha visto afectada negativamente por el fuerte liderazgo del Gobierno y su determinación de establecer un marco de cooperación bilateral sólo para atender los requerimientos del Estado boliviano, lo que debilita su posibilidad de coadyuvar a la sociedad civil y otras organizaciones no estatales.

2.4. Legitimidad

La legitimidad de la mayor parte de los actores vinculados al sector justicia se encuentra cuestionada.

En unos casos por su origen (magistrados del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, con votaciones más bajas que el voto blanco o nulo); en otros, por la afectación a la independencia judicial y la presión política ejercida al Ministerio Público y

órganos de justicia (Órgano Ejecutivo); en otros por su alejamiento de la esfera de influencia del Ejecutivo (Organizaciones Indígenas y Originarias). Otros por su frecuente vinculación a casos de corrupción (Policía Boliviana).

2.4.1. MATRIZ DE LEGITIMIDAD

LEGITIMIDAD	OJ	TCP	OIOC	MP	PN	OE	OL	OEP	GM	OSC	OI
Alta legitimidad			X			X					X
Baja legitimidad	X	X		X			X	X	X	X	
Sin legitimidad					X						

Fuente: Elaboración propia

Sólo las Organizaciones Indígena Originario Campesinas, el Órgano Ejecutivo¹⁰ y las Organizaciones Internacionales y de derechos humanos tienen alta legitimidad. El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Ministerio Público, el Órgano Legislativo, el Órgano Electoral Plurinacional, los Gobiernos Municipales y las Organizaciones de la Sociedad Civil, tienen bajo nivel de legitimidad (la situación de los magistrados del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional es aún más crítica por los resultados electorales obtenidos el 16 de octubre de 2011). La Policía Boliviana es la organización más cuestionada por los frecuentes actos de corrupción en la que se encuentra involucrada, lo que afecta a su legitimidad.

La legitimidad del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional al momento inicial de la transición judicial es débil, dadas las circunstancias en las que se ha desarrollado el proceso electoral. El propio diseño electoral conllevaba el riesgo de una extrema dispersión de votos. La coyuntura política y los cuestionamientos al proceso de selección agravaron la situación de los candidatos a magistrados que en la mayor parte de los casos perdieron frente al número de votos nulos y blancos. En esta situación, la construcción de legitimidad no proviene de la legalidad de su elección, sino –y de manera directa- de su propio desempeño en la función judicial y – de manera indirecta- por el desempeño del conjunto de operadores del Sistema de Justicia.

El Ministerio Público y la Policía Nacional enfrentan cuestionamientos en su legitimidad. El Ministerio Público por su fuerte vinculación a las decisiones políticas del Ejecutivo. La Policía Boliviana por la imagen de corrupción que se incrementa.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNAs) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) constituyen un importante referente en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo enfrentan el cuestionamiento social por las difíciles condiciones en las que desempeñan su acción institucional.

Las organizaciones Indígena Originario Campesinas han debilitado o roto su alianza. Las organizaciones Indígenas y Originarias tienen alta legitimidad social y cuestionamientos en su legitimidad política por el Gobierno y sus aliados. Las organizaciones campesinas están cuestionadas en su legitimidad social por sectores urbanos por su alianza incondicional a las políticas del Gobierno y una fuerte legitimación política por parte de éste.

¹⁰ Corresponde señalar que la legitimidad de origen del Órgano Ejecutivo se debe al amplio respaldo electoral que ha obtenido el Presidente Evo Morales. Su Gabinete Ministerial ha sido conformado por decisión política del Presidente del Estado.

El Órgano Legislativo tiene cuestionamientos en su legitimidad social y política. Vive una crisis de desconfianza y de distanciamiento de sus mandantes.

El Órgano Ejecutivo cuyo Presidente tuvo un alto respaldo electoral, tiene cuestionamientos en su legitimidad social. Aunque todavía mantiene un fuerte respaldo político, no alcanza los niveles de apoyo social y legitimación alcanzados en los sucesivos procesos electorales.

La sociedad civil, está cuestionada en su legitimación política por el Gobierno y sus aliados.

La cooperación internacional ha sido duramente cuestionada por el Gobierno y sus aliados por su posición de defensa de los derechos humanos. Se ha visto obligada a expresar en voz baja o de una manera muy sutil sus opiniones sobre los desplazamientos estratégicos del Gobierno y de sus aliados respecto de la agenda de derechos humanos y de justicia.

2.5. Colaboración y conflicto

A partir de su mandato legal y de su posicionamiento político o social en la coyuntura, se establecerán las relaciones de cooperación y/o conflicto entre los grupos involucrados.

2.5.1. MATRIZ DE COLABORACIÓN Y CONFLICTO

INTERESES NETOS	OJ	TCP	OIOC	MP	PN	OE	OL	OEP	GM	OSC	OI
Colaboración	TCP	OJ	OJ	OJ	OJ	OIOC	OIOC	OJ	OJ	OJ	OJ
	MP	MP	TCP	TCP	TCP	PN	PN	TCP	TCP	TCP	TCP
	PN	PN	PN	PN	OEP	OEP	OE	PN	OIOC	OIOC	PN
	OEP	OEP	OEP	OEP	GM	OL	OEP	OEP	PN	PN	OIOC
	GM	GM	GM	GM	OSC	GM	GM	GM	OEP	OEP	OL
	OCI	OCI	OSC	OCI	OCI	OCI	OCI	OSC	OCI	GM	OEP
Conflicto	OIOC	OIOC	OE	OIOC	OIOC	OJ	OL	OIOC	OE	OE	OE
	OE	OE	OL	OE	OE	TCP	OJ	OE	OL	OL	
	OL	OL		OL	OL	MP	TCP	OL	OSC		
	OSC	OSC		OSC		OSC	OSC				

Fuente: Elaboración propia

El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional y la Jurisdicción Indígena Originario Campesina deben mantener relaciones de colaboración¹¹.

Operativamente, el conjunto de las jurisdicciones señaladas por la CPE, deben articularse con el Ministerio Público y la Policía Nacional; en menor grado con los Servicios Integrales

¹¹ Estas relaciones deben realizarse a través de las Organizaciones Indígena Originario Campesinas y de sus autoridades, que ejercen la jurisdicción indígena originario campesina.

Municipales y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (dependientes de los Gobiernos Municipales), como órganos coadyuvantes del Sistema de Justicia.

Por mandato constitucional y legal, los Órganos Ejecutivo y Legislativo, deben mantener relaciones de colaboración con las jurisdicciones ordinaria, indígena originario campesina y constitucional, sin embargo y debido a algunas situaciones concretas que vinculan la administración de justicia con la política, pueden convertirse en relaciones de conflicto.

Además, y dado que el nuevo diseño constitucional de justicia plural quiebra el monopolio en la administración de justicia, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y la Policía Boliviana (en menor grado el Tribunal Constitucional Plurinacional y los SLIMS y DNAs de los Gobiernos Municipales) han sufrido pérdida de poder y de legitimidad por lo que es posible que se presenten situaciones de conflicto -veladas o abiertas- con Organizaciones Indígena Originario Campesinas.

La implementación de procesos de coordinación y cooperación en instancia nacional, departamental y local permitirán atenuar los conflictos que se presentan en el momento inicial de la transición judicial.

2.6. Mapeo de actores

A efectos de establecer la ubicación de los distintos actores en el mapeo, se considerarán tres categorías: categoría 1 (dominante PIL y fuerte OI); categoría 2 (influyente PL, inactivo P y respetado L); categoría 3 (vulnerable IL y marginado I), a partir de los siguientes criterios de clasificación.

2.6.1. Criterios de clasificación

Categoría 1	Símbolo	Descripción
Dominante	PIL	Poder alto, ganancia o pérdida neta alta, legitimidad alta
Fuerte	PI	Poder y ganancia o pérdida neta altos (legitimidad baja o ninguna)
Categoría 2	Símbolo	Descripción
Influyente	PL	Poder y legitimidad altos (ganancia o pérdida neta o ninguna)
Inactivo	P	Poder alto (legitimidad y ganancia o pérdida neta media o ninguna)
Respetado	L	Legitimidad alta (poder y ganancia o pérdida neta altos o ninguno)
Categoría 3	Símbolo	Descripción
Vulnerable	IL	Legitimidad y ganancia o pérdida neta alta (poder bajo o ninguno)
Marginado	I	Ganancia o pérdida neta altas (poder y legitimidad bajos o ninguno)

Fuente: Elaboración propia

2.6.2. Asignación de símbolos

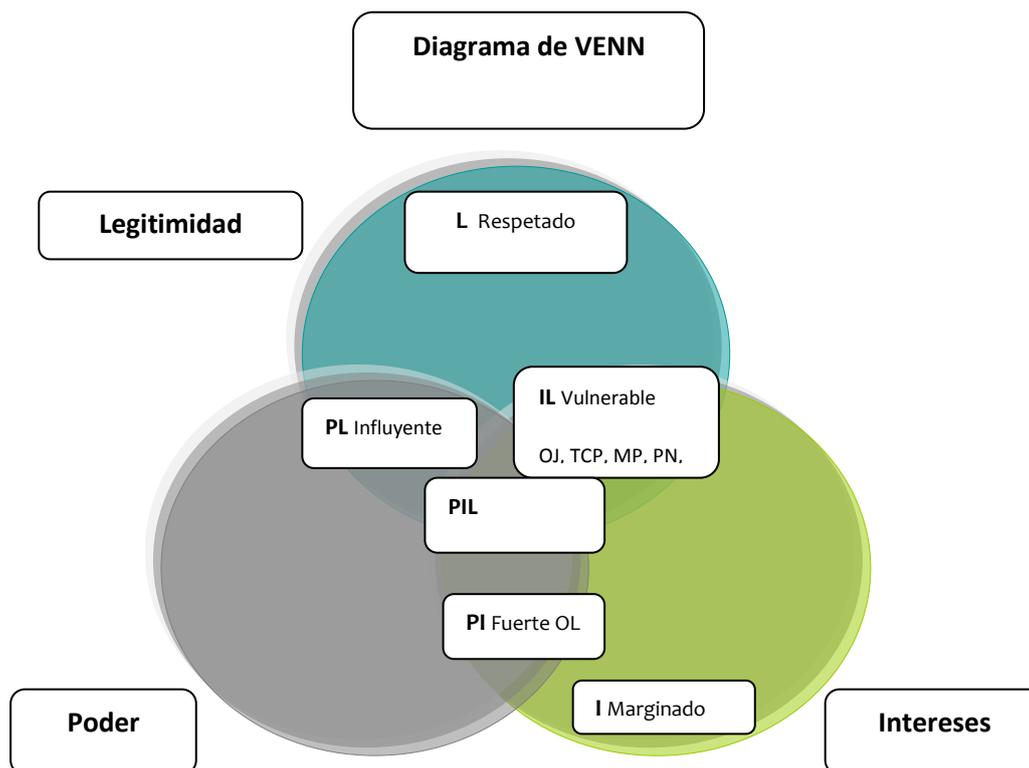
Aplicando los criterios de clasificación, se construye una matriz que permite asignar un símbolo a cada actor, que a su vez establece su ubicación en el diagrama de VENN.

ACTOR	PODER	INTERÉS	LEGITIMIDAD	SÍMBOLO
OJ	B	-	Baja	IL
TCP	B	-	Baja	IL
OIOC	S/P	++	Alta	L
MP	B	-	Baja	IL
PN	B	-	Sin legitimidad	IL
OE	A	+	Alta	PIL
OL	A	+	Baja	PI
OEP	B	+	Baja	P
GM	B	+	Baja	IL
OSC	S/P	+	Baja	L
OI	A	+	Alta	PL

Fuente: Elaboración propia

2.7. Diagrama de VENN

Con la información obtenida para cada grupo involucrado se ubicará a cada actor, de acuerdo a su posición en el diagrama de VENN.



El Órgano Ejecutivo se encuentra en la categoría 1 (**PIL** dominante), en el punto de convergencia del poder, los intereses y la legitimidad. Su poder es alto y lo ejerce, su ganancia es alta y su legitimidad de origen es alta (emergente del alto respaldo electoral al Presidente Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2009), a pesar de los cuestionamientos sociales o políticos que se le puedan realizar.

El Órgano Legislativo también se encuentra en la categoría 1 (**PI** fuerte), en el punto de convergencia del poder y de los intereses. Tiene baja legitimidad, sin embargo sabe ejercer el poder. Su ganancia es alta.

Los Organismos Internacionales y de derechos humanos se encuentran en la categoría 2 (**PL** influyente), en el punto de convergencia del poder y de la legitimidad. Tienen poder y la diplomacia en su ejercicio; su legitimidad es alta y su ganancia es media.

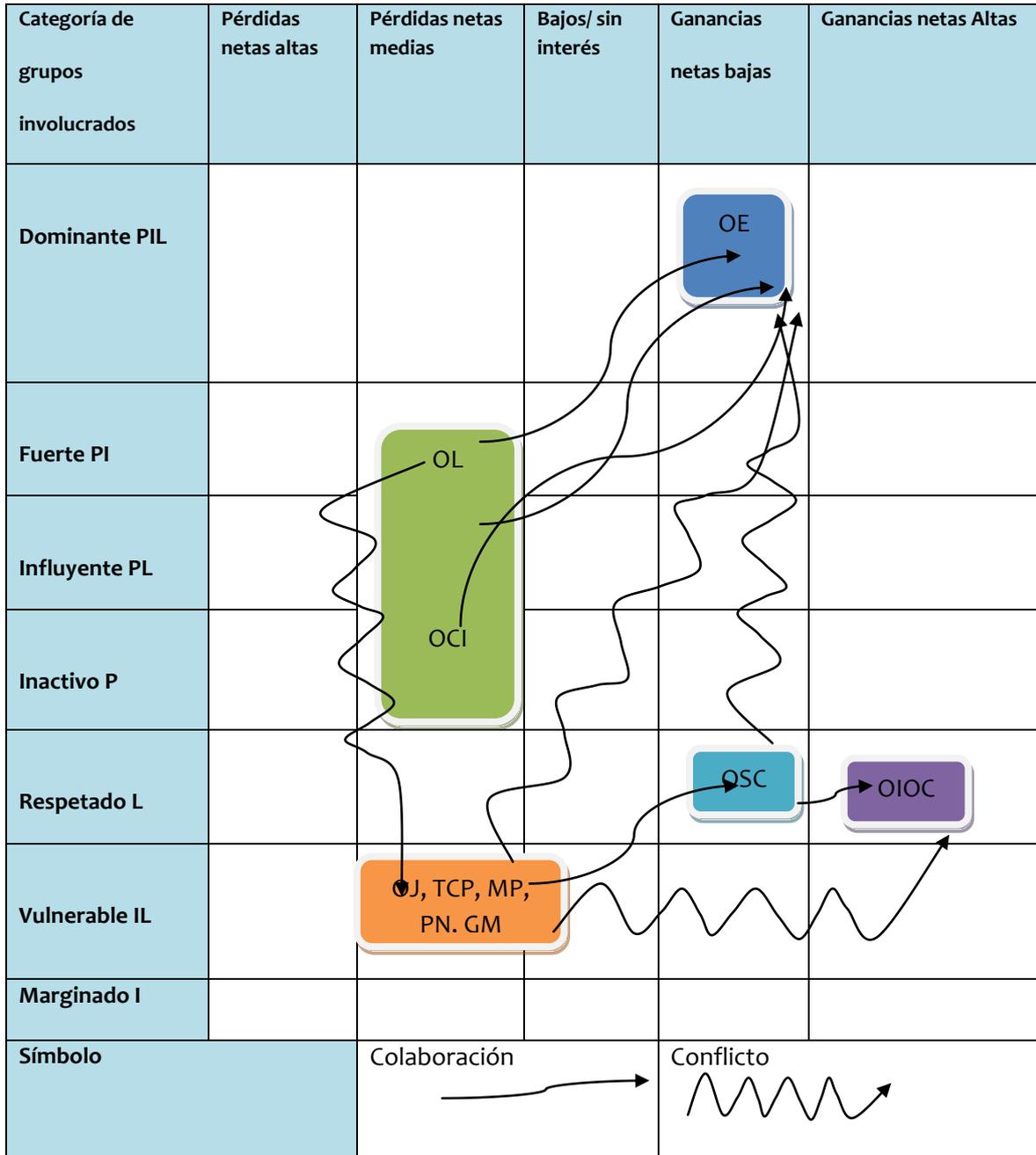
Las Organizaciones Indígena Originario Campesinas y de la Sociedad Civil, se encuentran en la categoría 2 (**L** respeto), desplazados en el eje de legitimidad. Tienen legitimidad alta pero muy poco o ningún poder. Sus ganancias, son medias (OSC) o altas (OIOC).

El Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público, la Policía Boliviana, el Órgano Electoral Plurinacional y los Gobiernos Municipales, se encuentra en la Categoría 3 (**IL** vulnerable), en el punto de convergencia de legitimidad y de intereses.

Tienen baja legitimidad (OJ, TCP, MP, OEP, GM) o ninguna legitimidad (PN). Sus pérdidas netas son (Legitimidad y ganancia o pérdida neta alta (poder bajo o ninguno)

2.8. Análisis general

Se procederá a realizar el análisis de cada uno de los actores a partir de sus relaciones de colaboración y/o conflicto.



2.9. CONCLUSIONES

Se debe fortalecer la independencia judicial, para liberar al Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público y Policía Boliviana de toda presión política,

económica o de cualquier otra índole. No es posible fortalecer su legitimidad si se ejerce algún tipo de presión o injerencia sobre ellos.

Con base en el nuevo diseño constitucional y en el marco de la transición judicial, el Órgano Judicial debe asumir la iniciativa en la identificación e implementación de la agenda estratégica de justicia, como fundamento para la formulación e implementación de una política pública con un enfoque de derechos, que privilegie a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Los Organismos Internacionales deben atender prioritariamente los lineamientos de política que emerjan de los órganos públicos a partir de su relacionamiento bilateral con el Estado Plurinacional y sus Órganos. Colateralmente, deben mantener sus acciones de cooperación a procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, organizaciones indígena originario campesinas y Gobiernos Municipales, para hacer posible la implementación de escenarios alternativos de acceso a la justicia para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

A ese efecto, los Órganos del Estado deben cumplir el imperativo constitucional de coordinación y cooperación con el conjunto de actores que se vinculan directa o indirectamente al sector justicia, incluida la sociedad civil que debe participar en el diseño de políticas y en el control social de su gestión¹², todo en un nuevo contexto constitucional que ha quebrado el monopolio que tenían los órganos públicos de hacer, decir y decidir la justicia.

2.10. RECOMENDACIONES

2.10.1. Alternativas de colaboración para gestionar y transformar el conflicto

Se deben establecer una relación de coordinación entre el conjunto de los Órganos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, en igualdad de condiciones y en la búsqueda de generar el equilibrio y coordinación de poderes. En este contexto, el conjunto de los órganos públicos debe cooperar para que la transición constitucional de justicia se realice bajo el liderazgo del Órgano Judicial, a pesar de su débil perfil y de los cuestionamientos de legitimidad en el momento inicial de su desempeño institucional.

Se deben establecer espacios de coordinación y cooperación intra jurisdiccional para fortalecer el relacionamiento al interior de cada una de las jurisdicciones señaladas por la CPE.

Se deben crear, sostener y fortalecer los espacios e instancias de coordinación y cooperación interjurisdiccional (entre las jurisdicciones constitucional, ordinaria, especial e indígena originario campesina), para hacer posible el diseño e implementación operativa de la justicia plural. Sólo así será posible una gestión intercultural de la justicia plural.

Se deben crear y sostener espacios de participación ciudadana en la gestión de la justicia plural. Sólo una apertura democrática a la participación de la sociedad civil organizada (no solamente a los movimientos sociales aliados al gobierno), en los procesos de planificación, evaluación y monitoreo social en la gestión de la justicia, pueden generar la legitimidad que tanto necesita el Sistema de Justicia.

¹² El Órgano Legislativo, debe aprobar la Ley de Control Social para abrir los espacios de participación social que se mantienen en suspenso como efecto de la disposición transitoria primera de la Ley de Régimen Electoral.

2.10.2. Medios para establecer confianza en el Sistema de Justicia

Si la reforma en justicia, ha sido el resultado de un proceso de concertación entre las organizaciones con representación parlamentaria bajo el Gobierno de Jaime Paz Zamora y un acuerdo político ha dado como resultado una reforma constitucional, entonces, en un periodo histórico el que la participación política y social tiene nuevos marcos de referencia, se deben constituir las instancias de coordinación con el conjunto de actores públicos del sector justicia, autoridades indígena originaria campesinas y sociedad civil organizada, que hagan posible la transición judicial en el marco constitucional vigente¹³.

Agenda estratégica y política pública

Concertación de una agenda estratégica para el sector justicia como base para la formulación y diseño de política pública con enfoque de derechos, que atienda los temas centrales de la transición constitucional y articule la gestión de la justicia a la demanda social, privilegiando la atención de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

Implementación normativa

Atender la agenda normativa pendiente, la adecuación de los Códigos Sustantivos y Adjetivos que posibiliten el tránsito a la oralidad de los procedimientos. Adecuar los contenidos de las normas de desarrollo constitucional, entre otras, la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

Implementación institucional

Implementar el diseño constitucional de justicia, entre otros, la conciliación en sede judicial establecida por la Ley del Órgano Judicial, atendiendo los temas centrales que hacen a la formación de recursos humanos, infraestructura y recursos financieros, así como procesos de sensibilización, información y capacitación en operadores de justicia y sociedad civil.

Coordinación intrajurisdiccional

La mayor conflictividad en el Órgano Judicial, en el pasado inmediato, se ha presentado por causa de disputas de poder, entre el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, o entre ambas y el Consejo de la Judicatura. Estas disputas internas han dado como resultado déficits en los servicios de justicia, con el consiguiente debilitamiento en su legitimidad y la pérdida de confianza de los ciudadanos.

En la jurisdicción indígena originario campesina, también está presente la conflictividad como consecuencia de las disputas internas. Se trata de diferencias en las visiones de desarrollo de los actores, que se expresan en disputas territoriales y de poder que enfrentan a indígenas con interculturales y campesinos en tierras bajas, o campesinos con originarios en valles y en tierras altas. En este contexto, es previsible que esta sea la mayor

¹³ Cumpliendo el mandato constitucional, estas instancias de decisión deben contar con la más amplia participación de las autoridades indígena originario campesinas para que la transición de la justicia instale y desarrolle los procesos de coordinación y cooperación de la justicia plural e intercultural. Adicionalmente, el Órgano Legislativo debe aprobar las normas de desarrollo constitucional que abran el diseño de las políticas públicas a la participación de la sociedad civil organizada, de esta manera, además de cumplir con un imperativo constitucional, se generará confianza y se le otorgará una mayor legitimidad a la transición constitucional de la justicia.

dificultad para implementar el diseño constitucional de justicia plural, por lo que el diálogo intra e inter cultural y la coordinación intrajurisdiccional deben merecer la mayor atención del conjunto de actores y decisores del sector justicia, y de las organizaciones internacionales y de derechos humanos.

Coordinación interjurisdiccional¹⁴

Una instancia nacional conformada por representantes del Órgano Judicial, autoridades de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, Ministerio Público, Policía Nacional y Gobiernos Municipales¹⁵, para identificar los lineamientos de política que hagan posible la coordinación y cooperación interjurisdiccional.

Esta instancia debe establecer acuerdos en el nivel meso o departamental entre Tribunales Departamentales de Justicia y Organizaciones Indígena Originario Campesinas con representación departamental, para sostener los procesos de coordinación y cooperación intrajurisdiccional.

En espacios locales, jueces y Autoridades Indígena Originario Campesinas con representación local deben establecer protocolos (acuerdos) que hagan posible la implementación operativa del diseño constitucional de la justicia plural, identificando y estableciendo los casos de declinatoria de competencia y remisión de asuntos, incluso los asuntos que puedan ser gestionados de manera conjunta desde una perspectiva de interlegalidad horizontal¹⁶.

Coordinación con la jurisdicción constitucional

Una instancia nacional de coordinación operativa conformada por representantes del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Autoridades de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, Ministerio Público, Policía Boliviana, Gobiernos Municipales, para construir los lineamientos de política pública que hagan posible el respeto a los derechos humanos en la resolución de los asuntos y conflictos sometidos a conocimiento de la justicia.

Coordinación con otros órganos

Una instancia nacional de coordinación conformada por representantes del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, autoridades de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo para acordar los lineamientos de política pública para la transición constitucional, que se materialicen en procesos de implementación normativa e institucional.

Participación ciudadana

Cumpliendo el mandato del artículo 241 constitucional crear y sostener espacios de participación ciudadana en el diseño e implementación de política pública¹⁷, para que la

¹⁴ La coordinación inter jurisdiccional se dará en mejores condiciones, si previamente se generan acuerdos de carácter intra jurisdiccional.

¹⁵ A esta instancia debe sumarse el Ministerio de Justicia.

¹⁶ A partir del diseño constitucional de justicia, el horizonte de la justicia plural e intercultural debe ser la interlegalidad horizontal, constituyendo y sosteniendo espacios en los que operadores de la justicia plural –en condición de pares- actúen de manera conjunta en la resolución de los asuntos y conflictos de justicia, ajustando sus decisiones a criterios de pertinencia cultural.

¹⁷ Es posible una amplia participación ciudadana en el Diseño de Planes Estratégicos Institucional y Planes Operativos Anuales. Los procesos de aprobación pueden ser más lentos, pero tienen garantía de sostenibilidad y legitimidad.

gestión de la justicia plural sea participativa brindando mayor legitimidad a los Órganos y a los gestores del Sistema de Justicia.

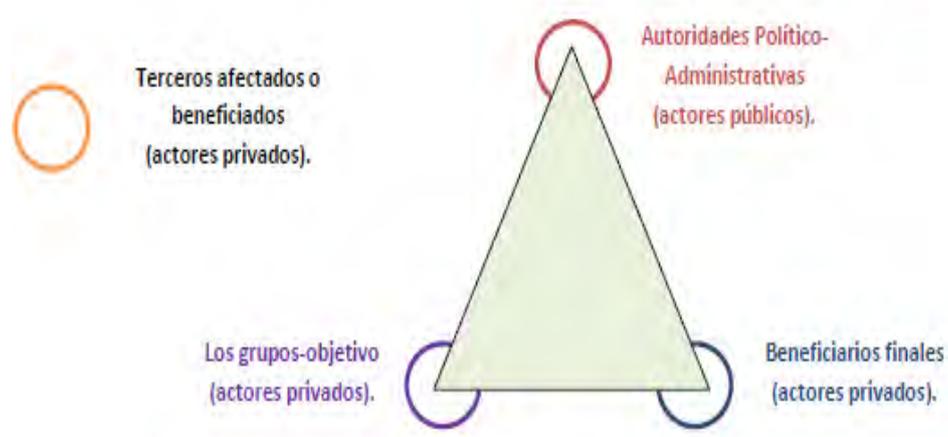
3. Análisis de políticas públicas

En el presente estudio se analizará y realizará prospectiva respecto a la justicia y su implementación desde un enfoque de política pública con enfoque de derechos, a partir de tres características principales: a) analizar las interacciones entre actores públicos y privados; b) analizar en términos de problemas públicos; c) analizar los problemas públicos con un enfoque de derechos.

Toda política pública, por su naturaleza busca la solución a un problema público y por ello mismo, constituye una respuesta a la demanda social. En su determinación, la política pública se vincula a la misión institucional de los órganos públicos y al desempeño de sus funciones, y supone la existencia de diversas decisiones y actividades que involucran a un conjunto de actores formales que se vinculan a su formulación. En el contexto de la transición constitucional de la justicia, este proceso debe ser realizado desde un enfoque de derechos.

Por esto mismo, toda política involucra:

Actores: Actores públicos, individuos o grupos sociales (como grupos – objetivo, beneficiarios o terceros), implicados en el problema colectivo que la política pública busca resolver.



Fuente: Luis Aguilar – Comisión Andina de Juristas, 2011

Recursos: utilizados por los actores para influir en el contenido y en el proceso de una política pública y así conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses, tales como: entorno normativo e institucional, recursos humanos, capacidad de ejercicio de la fuerza, recursos financieros, capacidad de gestión de la información y comunicación, capacidad de construcción de acuerdos, gestión adecuada del tiempo, alianzas estratégicas y gestión política.

Reglas institucionales: reglas que regulan el comportamiento de los actores en una política pública: reglas generales y específicas.

Enfoque: la visión, que traduce los principios y valores de una sociedad, en un contexto histórico, político, social y cultural determinado¹⁸.

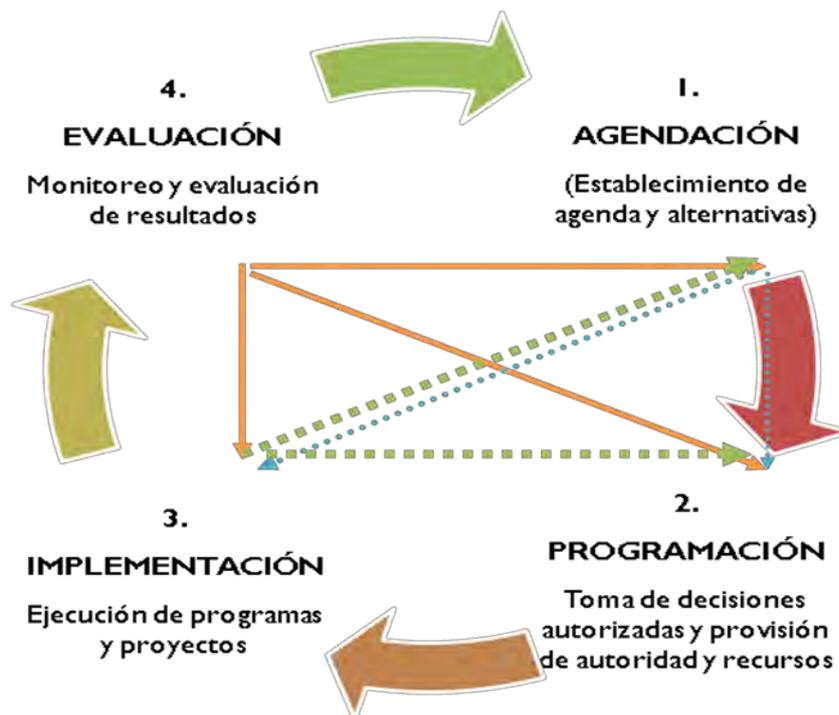
¹⁸ En Bolivia, el proceso constituyente es el necesario marco de referencia histórico como contexto constitucional, de manera que el texto de la Constitución Política del Estado es su expresión normativa. Establecido un nuevo pacto social, corresponde su realización material en un proceso en el que la transición constitucional es el primer momento.

A partir de un nuevo diseño constitucional, el diseño e implementación de políticas públicas debe traducir y reflejar las nuevas formas de relacionamiento entre los Órganos Públicos y la sociedad civil organizada, generando un mayor protagonismo y participación de la sociedad en la identificación y solución de sus problemas. De esa manera, los procesos participativos en el diseño e implementación de políticas en justicia deben involucrar a los actores sociales en todas sus fases, desde la priorización de la demanda social, su compatibilización con la oferta estatal y su implementación, para logro de los fines y objetivos del Estado.

A partir del nuevo diseño constitucional de la justicia plural, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas requiere del conjunto de los actores estatales y de las autoridades indígena originario campesinas, además de la sociedad civil organizada. Una democracia fortalecida es el resultado de procesos de participación social institucionalizados que hagan posible acuerdos con base en una agenda estratégica concertada.

Si bien el acuerdo social está contenido en el texto constitucional, corresponde compatibilizar los intereses y la visión de los actores que concurren a la formulación de la política pública en sus distintas fases. A ese efecto, se deben establecer el marco de referencia constitucional, normativo e institucional, sus elementos teórico conceptuales y los instrumentos analíticos para su diseño y formulación en un contexto de transición constitucional.

A ese efecto, se buscará traducir el modelo planteado por la Comisión Andina de Juristas que reconoce estructuralmente cuatro fases o dimensiones de análisis, para comprender la dinámica de la toma de decisiones y los procedimientos que se dan en torno a la política pública: (i) Agendación: para evaluar la incorporación de un problema social en la agenda de decisión gubernamental; (ii) Programación: analizando el momento específico de la decisión para fija las bases jurídicas, los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operativas de la acción pública; (iii) Implementación: evaluando el conjunto de procesos que buscan la realización concreta de los objetivos planteados; (iv) Evaluación: valorando los resultados y efectos de la intervención pública en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo, o del grado de resolución del problema social identificado.



Fuente: Luis Aguilar – Comisión Andina de Juristas, 2011

3.1. Reglas institucionales de la política pública en Bolivia

Las reglas institucionales de la política pública deben aplicarse en el marco constitucional y normativo vigente, de manera que el diseño e implementación de la política de justicia debe tener como marco de referencia el diseño constitucional del sistema de justicia y las principales normas de desarrollo referidas a éste, es decir, la Ley N° 025 del Órgano Judicial, la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, la Ley N° 212 de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley N° 027 del Tribunal Constitucional.

Las principales reglas institucionales son dos:

1. Toda formulación de política pública, debe realizarse con referencia a la Ley de Administración y Control Gubernamentales – SAFCO y en los Sistemas y Subsistemas relacionados con esta norma.
2. Toda política sectorial es aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONAPES. A ese efecto, cuenta con la Unidad de Análisis de Políticas Económicas - UDAPE, como apoyo técnico al Órgano Ejecutivo, para el diseño, análisis y evaluación de políticas económicas y sociales.

En una rápida aproximación a los principales componentes de las reglas institucionales¹⁹, se pide tener presente lo siguiente:

1. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONAPES²⁰ es responsable de coordinar las políticas nacionales de desarrollo social y económico, con capacidad de concertar acciones y proponer políticas y normas del Poder Ejecutivo

¹⁹ El detalle y descripción de las principales reglas institucionales se encuentran en el Anexo 1 de este estudio.

²⁰ Disponible en: http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=97

2. La Unidad de Análisis de Políticas Económicas – UDAPE es la institución pública que tiene por misión prestar apoyo técnico al Órgano Ejecutivo, a través del análisis de proyectos de norma; diseño, análisis y evaluación de políticas económicas y sociales; e investigación aplicada en las áreas macroeconómica, sectorial y social a fin de contribuir en el desarrollo económico y social del país.
3. La Ley de Administración y Control Gubernamentales – SAFCO, regula: 1. Los sistemas de administración y control de los recursos del Estado; 2. Su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, referida a los recursos públicos; 3. Los informes y estados financieros; 4. La responsabilidad funcionaria; 5. El desarrollo de la capacidad administrativa. Esta norma debe ser aplicada: a) para programar y organizar las actividades; b) para ejecutar las actividades programadas; c) para controlar la gestión del sector público.
4. El Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales, constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social.
5. El Sistema Nacional de Planificación – SISPLAN es un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.
6. El control gubernamental tiene como objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información generada; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

3.2. Nuevo engranaje constitucional y legal

Existe un nuevo engranaje constitucional y legal referido a la participación en el diseño de políticas y control social a la gestión pública, que debe modificar los términos tradicionales en los que se ha diseñado el implementado la política pública de justicia en Bolivia.

3.2.1. Marco constitucional

El marco constitucional vigente, se abre a nuevos mecanismos de participación social en el diseño de la política pública, y al control social de la gestión pública, es decir, a la evaluación social de su implementación.

La soberanía como fundamento de la participación y control social

La Constitución Política del Estado, en su artículo 7, establece que la soberanía reside en el pueblo. Su ejercicio puede realizarse en forma directa y delegada; por delegación, emanan de ella las funciones y atribuciones de los órganos del poder público.

En concordancia con esta disposición, el artículo 241 constitucional determina el marco de participación y control social en la gestión pública a partir de: 1. el derecho de participación del pueblo soberano, en el diseño de política pública, por medio de la sociedad civil organizada; 2. el derecho al ejercicio del control social a la gestión pública; 3. la obligación de las entidades estatales de generar espacios de participación y control social por parte de la sociedad. Consiguientemente, el derecho de participación y de control social no es una concesión de los órganos públicos, sino el ejercicio de la soberanía para participar en el diseño de políticas y en el control a la gestión pública.

Política Pública y Visión País

Si la política pública responde a una visión país y busca su materialización²¹, en el caso boliviano, esa visión se encuentra contenida principalmente en los artículos 8 y 9 del texto constitucional. En ese contexto, las políticas del Estado Plurinacional deben responder a los principios ético – morales de la sociedad plural y los valores señalados por el artículo 8 y realizarse en los fines y funciones esenciales del Estado contenidos en el artículo 9 de la CPE.

Política Pública participativa como derecho

Para su realización -desde el ámbito de la democracia representativa- deberá considerarse el contenido del artículo 144 II de la CPE por el que se establece que la ciudadanía consiste en concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público. En un contexto de democracia directa y participativa, la ciudadanía se amplía al uso de todos los mecanismos e instrumentos de participación en la formulación, implementación y control de las políticas públicas, entre ellas, de las que corresponden a la justicia.

La disposición del artículo 144 constitucional debe concordarse en su aplicación con el contenido de los artículos 241 y 242 de la Carta Fundamental. El artículo 241 reconoce el derecho de la sociedad civil organizada a participar en el diseño de las políticas y el ejercicio del control social de la gestión pública.

Participación y control social

El artículo 242 de la CPE establece que la participación y el control social implican:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

²¹ Toda política pública contiene una determinada visión país, esta visión generalmente se encuentra en correspondencia el pacto social que se sintetiza en el texto y contexto constitucional vigente. Para hacerse efectiva, la política requiere de un adecuado entorno normativo e institucional, de manera tal que pueda expresarse e implementarse a través de planes, programas, proyectos y presupuestos.

4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

Sin embargo, como se verá en a continuación, por insuficiencias en el contenido de las normas de desarrollo constitucional, la participación y el control social han sido postergados por la disposición transitoria primera de la Ley de Régimen Electoral.

3.2.2. La Participación y el Control Social en la Ley del Régimen Electoral

A efectos de un análisis en detalle se realizarán un conjunto de aproximaciones a la norma.

La participación ciudadana como ejercicio democrático

La Ley de Régimen Electoral, en su artículo 8, dispone que la democracia directa y participativa se ejerza mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas y el control social sobre la gestión pública.

La participación ciudadana como derecho político

Este ejercicio democrático, en el contexto del artículo 4 de la misma Ley, constituye el derecho político a: “*La participación, individual y colectiva, en la formulación de políticas públicas y la iniciativa legislativa ciudadana*”, desde una doble connotación: (i) El ejercicio de la soberanía popular “*para la formación, ejercicio y control del poder público, para deliberar y decidir políticas públicas, controlar la gestión pública*” (artículo 2); (ii) el derecho a la libre participación “*de manera individual o colectiva, en la formación, ejercicio y control del poder público, directamente o por medio de sus representantes*” (artículo 3).

La consulta popular como mecanismo de la democracia participativa y directa

El ejercicio de la democracia participativa y directa, según mecanismos de consulta popular, se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática.

Los mecanismos de la democracia participativa y directa

Conforme al artículo 11 párrafo II numeral 1, su ejercicio se realiza por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.

Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley:

1. El referendo como mecanismo constitucional de democracia directa y participativa por el cual las ciudadanas y los ciudadanos, mediante sufragio universal, deciden sobre normas, políticas o asuntos de interés público. Su convocatoria se puede hacer mediante iniciativa estatal o mediante iniciativa popular.

Los ámbitos territoriales del referendo son: nacional, departamental y municipal. Las decisiones adoptadas mediante referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante. Las autoridades e instancias competentes son responsables de su oportuna y eficaz aplicación. (artículo 12 y siguientes)

2. Las asambleas y los cabildos son mecanismos constitucionales de democracia directa y participativa por los cuales las ciudadanas y ciudadanos, mediante reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas y asuntos de interés colectivo. Tienen carácter deliberativo, sus decisiones no son de carácter vinculante, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda.

No se consideran para efectos de este capítulo las asambleas y cabildos que sean propias de la organización interna de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

3. La consulta previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada. En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda.

4. La iniciativa legislativa ciudadana constituye el gran vacío normativo en la Ley de Régimen Electoral, pues sólo tiene dos referencias: en el artículo 2 inciso d), en el artículo 4 inciso e) y a diferencia de los demás mecanismos de democracia directa y participativa, no ha merecido ningún desarrollo normativo.

Aplicación diferida del Control Social

Para concluir el análisis de la Ley de Régimen Electoral, se debe señalar que, por determinación de la disposición transitoria primera: *“Todas las disposiciones relativas al Control Social en la presente Ley, se aplicarán a partir de la promulgación de la Ley que regule el Control Social”*. En otros términos, todo este desarrollo normativo sólo puede ser aplicado con relación a los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas, no así en el control social de la gestión pública.

El ejercicio del derecho de petición como mecanismo alternativo

Sin embargo, y a pesar de estas limitaciones, se podría hacer uso del derecho de petición contenido en el artículo 24 de la Ley de Régimen Electoral, que reconoce el ejercicio de este

derecho “de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario”.

Democracia intercultural

En el caso de las naciones originarias y pueblos indígenas deberá considerarse el ejercicio de todos los derechos detallados precedentemente, en un contexto de democracia intercultural, de manera que por determinación del artículo 30 numerales 14, 15 y 18, deba respetarse sus derechos al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión; el derecho a la consulta y a la participación en los órganos e instituciones del Estado.

3.2.3. Los procesos de coordinación en el marco de la Ley 025 del Órgano Judicial

En el marco de la transición constitucional, es posible implementar procesos participativos a partir de la aplicación de contenidos de la Ley N° 025 del Órgano Judicial.

Procesos de coordinación y cooperación

Para hacer efectivos los principios de pluralismo jurídico e interculturalidad, que se encuentran en correspondencia con el nuevo diseño constitucional, deben implementarse procesos de coordinación y cooperación interjurisdiccional. Estos procesos deben desarrollarse como una acción de doble vía, no solamente como un esfuerzo de apertura de la jurisdicción indígena originaria campesina en la implementación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, sino como un deber de las autoridades y operadores del Órgano Judicial, en el contexto de la implementación de los principios de pluralismo jurídico e interculturalidad que sustentan la Ley N° 025, en los términos determinados por el diseño de justicia plural.

Estos procesos de coordinación y cooperación entre operadores de la jurisdicción ordinaria y autoridades indígena originario campesinas, deben realizarse en un marco de diálogo intercultural horizontal, no solamente para realizar actos de administración de justicia, sino –y fundamentalmente- para el diseño e implementación de política pública.

Procesos participativos

Para hacer efectivo el principio de transparencia, no es suficiente cumplir con la publicidad de los actos de administración de justicia. Además – y principalmente- deben desarrollarse procesos de participación ciudadana en distintos momentos del diseño e implementación de política pública en el sistema de justicia.

A ese efecto, deberá considerarse el nuevo marco constitucional y normativo del derecho a la participación y control social. En cumplimiento de ese mandato imperativo constitucional, la justicia debe hacer efectivos esos derechos y generar un entorno normativo e institucional adecuado a los procesos participativos en el diseño e implementación de políticas, y en el control social de sus actos como una contribución efectiva a la realización del principio de Cultura de Paz, en un marco de respeto de derechos, en la búsqueda de la armonía social.

3.2.4. Los procesos de coordinación en el contexto de la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional

En el marco del nuevo diseño constitucional del sistema de justicia y para el desarrollo de los procesos de coordinación y cooperación señalados por la Ley de Deslinde Jurisdiccional, se deben desarrollar instancias de coordinación intra e inter jurisdiccional.

Las instancias de coordinación intrajurisdiccional de dos tipos: 1. Entre autoridades de la jurisdicción indígena originario campesinas. 2. Entre autoridades de la jurisdicción ordinaria y agroambiental.

Coordinación intrajurisdiccional

Las instancias de coordinación interjurisdiccional harán posible la construcción de acuerdos que se expresen en protocolos y actas, que establezcan los lineamientos que hagan posible prevenir y transformar los conflictos de competencia al interior de la jurisdicción indígena originario campesina.

Las acciones de coordinación intrajurisdiccional en la jurisdicción ordinaria y agroambiental, permitirán identificar los puntos susceptibles de colisión con la jurisdicción indígena originario campesina, y proponer escenarios de contingencia.

Coordinación interjurisdiccional

Las instancias de coordinación interjurisdiccional, entre autoridades indígena originario campesinas y decisores y gestores de la justicia ordinaria y agroambiental.

La coordinación interjurisdiccional no debe reducirse a los actos de la administración de justicia.

Debe hacer posible acuerdos respecto a los contenidos de la política pública y a su implementación.

La política pública de la justicia plural e intercultural debe ser el resultado de procesos de concertación intrajurisdiccional.

Su implementación, de acuerdos más amplios, esto es, con la participación de los gestores locales en la definición de las actas y protocolos que definan los lineamientos de la inhibitoria, declinatoria y remisión de asuntos que sean sometidos a las jurisdicciones.

3.3. Retos para cada dimensión de la política pública (agendación, programación, implementación y evaluación).

En el pasado, bajo regímenes de fuerza, los países de la región han enfrentado vulneraciones de derechos, masivas o sistemáticas desarrolladas o permitidas por los estados. Esta vulneración de derechos ha sido acusada ante tribunales internacionales de derechos humanos y se han impuesto acciones de reparación contra varios de los estados.

Actualmente, bajo regímenes democráticos, si bien no se presentan acciones de vulneración sistemática y masiva de derechos, persisten los actos de vulneración aislada de derechos, referidos a casos individuales. En estas situaciones, no necesariamente se compromete todo el aparato del Estado y si bien los Estados tienen la primera opción para reparar los derechos vulnerados, no lo hacen. Ante la disyuntiva, los defensores de derechos humanos plantean las acciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la Ley del Tribunal Constitucional que hagan efectiva la restitución de derechos.

En este contexto, será importante fortalecer la independencia de los Órganos de Justicia ante los cuales se promuevan las acciones para restituir las garantías y derechos establecidos en el marco del estado de derecho.

3.3.1. Situación de la justicia en Bolivia

En el contexto de la transición constitucional, la situación de la justicia en Bolivia vive un momento de profunda crisis. Carentes de liderazgo, el Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Ministerio Público no tienen capacidad de una generar respuesta institucional. En esa situación, la agenda de justicia ha sido dislocada y se lidera desde el Órgano Ejecutivo.

Crisis estructural de la justicia

El sistema de justicia vive una profunda crisis estructural. Los nuevos órganos de justicia y las autoridades recientemente electas heredan esa pesada carga y ante la imposibilidad de ser liberados de la misma, tienen el desafío de enfrentar y resolver el conjunto de los problemas que hacen al viejo Sistema de Justicia: inaccesible, burocrático, lento, corrupto y sometido al poder político y económico. Un Sistema de Justicia muy distante de la gente.

Transición constitucional concertada

En su transición constitucional, el Sistema de Justicia debe convocar y articular al conjunto de órganos e instituciones cuya misión institucional sea contribuir a la resolución de conflictos, en la búsqueda y realización de la justicia, para contribuir a la paz social y a la convivencia armónica, desde los nuevos referentes constitucionales expresados en una agenda de justicia para disminuir los efectos de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran determinados grupos de la población que enfrentan especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

Recomendaciones de la Cooperación Internacional

Actores de las agencias de cooperación internacional vinculadas al sector justicia han señalado:

1. Se hace necesaria una Política Pública para el sector justicia que haga posible su implementación a través de planes y estrategias institucionales, como marco de referencia en los procesos de relacionamiento con la cooperación internacional.
2. Estas Políticas Públicas deben tener como base una agenda con enfoque de derechos que tenga como horizonte una cultura de paz, atienda prioritariamente a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y haga posible un mayor y mejor acceso a la justicia, amplíe la presencia y cobertura de los servicios de justicia en el territorio del estado, promueva la independencia judicial, atienda la mora judicial, implemente la justicia plural e intercultural, atienda e implemente la conciliación en sede judicial y no judicial.
3. El mayor avance es el nuevo diseño constitucional de justicia que permite una “democratización de la justicia” a partir de la elección de las máximas autoridades judiciales, la jurisdicción indígena originaria campesina, la composición plural e intercultural de la jurisdicción constitucional y la creación de la jurisdicción agroambiental y los procesos de coordinación y cooperación señalados por la Ley de Deslinde Jurisdiccional.
4. Forman parte de la agenda pendiente de la justicia, atender la mora procesal, fortalecer la independencia judicial, otorgar recursos suficientes al sector justicia, avanzar en la oralidad de los procedimientos, instalar una agenda de fortalecimiento de derechos humanos en la jurisdicción indígena originario campesina, hacer efectiva la vigencia plena del pluralismo jurídico igualitario a partir de una adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, carrera judicial y formación de operadores de justicia, política criminal.

5. Como principales tareas de la Cooperación internacional, se debe dar apoyo técnico y financiero al diseño e implementación de una agenda vinculada a política pública para el sector justicia que atienda los temas estructurales de la transición judicial: acceso a la justicia, independencia y transparencia judicial, mora judicial, conciliación en sede judicial, Pluralismo Jurídico y diálogo intercultural en el sistema de justicia, formación y capacitación de jueces y fiscales.

Agenda estratégica

La definición de prioridades de la cooperación internacional que apoya al sector justicia, coincide con las grandes líneas de la agenda un enfoque de desarrollo basado en derechos propuesta por el diagnóstico. Esta agenda estratégica debe animar a la adopción de políticas públicas como respuesta integral a la demanda ciudadana de un mayor y mejor servicio justicia, venciendo las debilidades estructurales del Sistema de Justicia, en una labor trascendente que -a partir de una política- contenga el conjunto de los instrumentos que hagan posible su implementación, con base en los siguientes ejes temáticos: 1. justicia independiente; 2. justicia accesible; 3. justicia plural e intercultural; 4. justicia participativa; 5. justicia transparente.

3.3.2. Enfoque de desarrollo basado en derechos

El diseño constitucional obliga a trabajar la agenda de justicia y el diseño e implementación de políticas con un enfoque de derechos. Sobre el enfoque de desarrollo basado de derechos, Carlos Alza Barco sostiene que contiene cinco elementos centrales:²²

1. Vínculo expreso con los derechos humanos.
2. Principio de No discriminación atendiendo especialmente a los grupos más vulnerables.
3. Participación en los diversos niveles del proceso de toma de decisiones.
4. Empoderamiento de los sujetos, lo que permite la incorporación de una mirada desde los actores, trasladando el foco de atención hacia los ciudadanos.
5. Responsabilidad compartida de todos los actores involucrados repolitizando el discurso y la práctica del desarrollo. Lo que en nuestro país implica, además, contemplar los procesos de descentralización revalorando la esfera local como espacio más próximo para la realización de derechos.

Luis Aguilar²³, reinterpreta y amplía la propuesta de Carlos Alza, en los siguientes términos:

1. Instrumento metodológico y ético para los tomadores de decisión
2. Utiliza el DISCURSO del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional PERO desde una perspectiva más integral
3. Busca formas no judiciales de hacer EXIGIBLES los derechos
4. Focaliza en la formulación de políticas públicas
5. Participación de los ciudadanos
6. Incorpora una MIRADA desde los actores
7. Re-POLITIZA el proceso del desarrollo en términos de identificación de poderes e intereses

²² Cfr. <http://www.unhcr.ch/development/approaches-04.html>; Stephen Marks "Human Rights in Development", p. 102.

²³ Presentación Curso Internacional sobre Política Pública, Santa Cruz, Octubre de 2011.

Con base en su interpretación, Luis Aguilar propone el siguiente modelo.

ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS: JURIDIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Tomado de Luis Aguilar – Comisión Andina de Juristas, 2011

En criterio de Luis Aguilar, los elementos del enfoque de desarrollo basado en derechos son los siguientes:

Elementos del EBDH



Fuente: Luis Aguilar – Comisión Andina de Juristas, 2011

El consultor de la Comisión Andina de Juristas Ramiro Orías propone una política pública del Sistema de Administración de Justicia, articulada a 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 a los diferentes públicos o usuarios; que constituye el eje central del sistema como puerta de ingreso; 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 derechos humanos.

Sostiene que la construcción de una política pública de acceso a la justicia debe tener un enfoque sistémico e integral, comprometiendo a todos los actores que participan de la

administración de justicia y solución de conflictos en la sociedad, y particularmente debe centrarse en ofrecer vías o alternativas a los diferentes usuarios o beneficiarios del sistema.

3.3.3. Retos para la agenda

El principal reto de la agenda está referido a la construcción de acuerdos mínimos respecto a los contenidos de la agenda estratégica del sector justicia.

A partir de la definición de sus contenidos, corresponderá establecer los acuerdos para su implementación como fundamento de la política pública del sector justicia²⁴.

La construcción de los acuerdos sobre los contenidos de la agenda deberá evaluar los avances y el desempeño de la transición constitucional, estableciendo indicadores de resultado e indicadores de desempeño que permitan su monitoreo y evaluación.

Cumpliendo el mandato constitucional, su diseño deberá ser participativo, incorporando a las instancias de decisión al conjunto de los decisores del sector justicia, no solamente públicos, sino fundamentalmente a las instancias de representación indígena originario campesinas.

3.3.4. Retos para la programación

En el contexto de la transición judicial, como respuesta a los retos de la dimensión de Programación, con base en el nuevo diseño constitucional de justicia se deberán definir los objetivos del Programa de justicia, como respuesta a la demanda de mejorar y ampliar el acceso a la justicia a favor de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, en el marco de la justicia plural.

Se podrá priorizar tres componentes:

1. Fortalecimiento de los medios alternativos de resolución de conflictos en el contexto de la implementación del diseño constitucional.

Como principal foco de atención, se podrán desarrollar acciones que se articulen a la implementación de la conciliación en sede judicial establecida por la Ley N° 025 del Órgano Judicial.

2. Acciones de fortalecimiento para el resguardo y promoción de derechos fundamentales en la jurisdicción indígena originaria campesina.

En el marco del diseño constitucional y a pesar de algunas restricciones específicas en la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, se abre la posibilidad de trabajar toda una agenda de fortalecimiento de derechos en y con la jurisdicción indígena originaria campesina.

3. Acciones de coordinación y cooperación interjurisdiccional.

En el contexto de la implementación de la transición constitucional, se deberán sentar las bases para un diálogo intercultural en el sistema de justicia que haga efectiva la agenda de justicia a través de procesos de coordinación y cooperación.

A ese efecto, deben desarrollarse capacidades en los actores y atender aspectos esenciales de la transición de justicia como la formación de operadores de justicia y los Planes Estratégicos Institucionales ajustados al diseño constitucional.

Estas acciones, deberán desarrollarse en un amplio marco de participación ciudadana, en cumplimiento del imperativo constitucional de participación ciudadana en la definición de políticas y como un medio de generar mayor legitimidad en el proceso.

²⁴ Considerando el nuevo marco de derechos, la agenda de justicia deberá articularse al Plan Nacional de Derechos Humanos.

3.3.5. Retos para la implementación

En la implementación son varios los retos, entre ellos los más importantes son la adecuación normativa e institucional a las necesidades de la implementación del diseño constitucional de justicia.

Existen carencias estructurales de carácter presupuestario, infraestructura (por ejemplo para la actividad de conciliadores en sede judicial), formación de operadores de la justicia plural con criterios de interculturalidad, etc.

Bolivia tiene un buen diseño constitucional que encuentra dificultades en el primer momento de su implementación. En algunos casos, se ha postergado la implementación normativa, demorando la realización efectiva de derechos (derecho de acceso a la justicia con la postergación de la conciliación judicial en la Ley N° 025 y derecho de participación con la participación y control social en la Ley de Régimen Electoral)

3.3.6. Retos para la evaluación²⁵

El principal reto para la evaluación constituye un cambio en la lógica con la que hasta ahora se ha realizado la gestión pública para abrirse a una cada vez mayor participación ciudadana, como en la primera gestión de gobierno del Presidente Evo Morales, en el contexto de la Asamblea Constituyente, para construir los grandes acuerdos que hagan posible la transformación democrática de Bolivia. Adicionalmente, la aprobación de la Ley de Control Social, para el ejercicio efectivo de los derechos establecidos en el marco constitucional.

Luego, deberá desarrollarse un sistema de evaluación de política pública que haga posible implementara indicadores (de resultado y de proceso) y sistemas de monitoreo y auditoría social que se articulen y hagan efectivo el control social.

3.4. Análisis de los recursos disponibles

Se realizará una evaluación a partir de dos criterios: 1. recursos necesarios para las distintas dimensiones de política pública; 2. recursos existentes, con los que se cuenta en los órganos de justicia.

3.4.1. Recursos necesarios para las distintas dimensiones de política pública (agendación, programación, implementación y evaluación).

3.4.1.1. Entorno normativo e institucional

Se requiere un entorno normativo e institucional que haga posible una mayor participación ciudadana en el diseño e implementación de política pública, así como en su fase de evaluación.

En una manifestación de voluntad política, en el contexto de la transición judicial, el sector justicia debería abrirse a procesos de participación ciudadana en la formulación de políticas de justicia, por ejemplo, en el diseño y validación de sus Planes Estratégicos Institucionales.

3.4.1.2. Recursos humanos.

Se requiere que el conjunto de magistrados del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, o por lo menos una parte de ellos, desarrolle capacidades en diseño e

²⁵ El seguimiento de las actuaciones definidas en esta propuesta de Política Pública y la evaluación del nivel de consecución de los objetivos y actividades marcados constituye un elemento esencial para lograr 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 en qué grado se acerca a los resultados perseguidos dentro de un plazo dado, así como contribuirá a la toma de decisiones posteriores y al control de las actuaciones a lo largo de todo el proceso.

implementación de políticas. De la misma manera, en el Ministerio Público y demás Órganos vinculados al sector justicia.

En esta misma medida, será deseable que estas capacidades sean instaladas y desarrolladas en las organizaciones indígena originario campesinas.

A ese efecto, deberán desarrollarse espacios de capacitación, de manera que las decisiones no se trasladen a sus equipos técnicos o a sus asesores y las definiciones más importantes sean asumidas por las principales autoridades del sistema de justicia.

3.4.1.3. Capacidad de ejercicio del poder

Es necesario que el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional tengan capacidad de ejercer poder. De la misma manera, el Ministerio Público, la Policía Nacional, SLIMs, DNAs, y demás instancias del sector justicia, incluidas las organizaciones indígena originario campesinas.

Las autoridades del Órgano Judicial, del Tribunal Constitucional, Ministerio Público y autoridades indígena originario campesinas tienen poder y deben saber gestionarlo. Una adecuada gestión del poder hará posible generar el equilibrio de poderes que manda la constitución.

3.4.1.4. Recursos financieros

El proceso de agendación, programación, implementación y evaluación de políticas públicas en justicia requiere de recursos financieros.

Estos recursos deberán ser otorgados al conjunto de sus jurisdicciones, de manera que se haga posible la implementación de las políticas respetando y fortaleciendo su igualdad de jerarquía.

La eliminación de aranceles judiciales responde a la necesidad de un mayor acceso a la justicia y aunque no lo resuelve, constituye un importante avance. Sin embargo en el corto plazo –al eliminar una fuente de ingresos propios para el Órgano Judicial- provocará un déficit presupuestario que deberá ser atendido por el Estado boliviano.

3.4.1.5. Capacidad de gestión de la información y comunicación

El sector justicia requiere desarrollar capacidad de gestión de la información y comunicación para vencer su débil perfil público.

3.4.1.6. Capacidad de construcción de acuerdos

Los órganos y jurisdicciones de justicia deben desarrollar capacidades para construir acuerdos de carácter intrajurisdiccional, interjurisdiccional y transjurisdiccional.

El desarrollo de estas capacidades requiere de voluntad política. Hasta hoy, esta voluntad política no se ha expresado. Prueba de ello, no existe una instancia nacional, ni instancias departamentales de coordinación en el sistema de justicia, experiencias como la que se implementa en Challapata (departamento de Oruro), constituyen esfuerzos aislados.

3.4.1.7. Gestión adecuada del tiempo

Los decisores y operadores del Sistema de Justicia deben desarrollar la capacidad de gestión adecuada del tiempo político y de los tiempos operativos, para alcanzar las metas que se hayan propuesto en los plazos establecidos al efecto.

Los tiempos políticos corren. La ciudadanía está a la espera de señales claras del sistema de justicia que le permitan demostrar su independencia en decisiones trascendentales que sean sometidas a su jurisdicción.

3.4.1.8. Alianzas estratégicas y gestión política.

El sector justicia debe desarrollar la capacidad para identificar, constituir y sostener alianzas estratégicas y gestión política.

Aislado como se encuentra el Órgano Judicial –y más aún el Tribunal Constitucional Plurinacional- no se hacen evidentes procesos de construcción de alianzas estratégicas.

La alianza estratégica del Ministerio de Justicia con las organizaciones indígena originaria campesinas se encuentra debilitada, a pesar de ello, mantiene relaciones con las organizaciones campesinas del país: Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas y Originarias Bartolina Sisa y Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia.

3.4.2. Evaluación de los recursos con los que cuentan los órganos de justicia

A partir de una evaluación de los recursos existentes se tiene:

3.4.2.1. Entorno normativo e institucional

El diseño constitucional es altamente favorable para generar procesos de participación social en el diseño de la política pública. Constituye un derecho reconocido a los ciudadanos, que puede ser ejercido individual o colectivamente, además de un deber de las instituciones públicas el generar los espacios de participación social.

A partir del diseño constitucional es posible la participación ciudadana (individual o colectiva), principalmente en la agendación y programación de la política pública. En la implementación, a partir de un acompañamiento ciudadano o social, por distintas vías que se encuentran establecidas como ejercicio democrático participativo y directo. En la fase de evaluación, a través del control social.

Sin embargo, corresponde anotar que todo el diseño constitucional encuentra varios obstáculos para su realización: 1. Las insuficiencias normativas contenidas en la Ley de Régimen Electoral para una mayor y mejor participación en el diseño e implementación de política; 2. La disposición transitoria primera de la Ley de Régimen Electoral que posterga el ejercicio del control social hasta la vigencia de una Ley; 3. La falta de apertura de los órganos públicos en el diseño e implementación de políticas sectoriales; 4. El proceso pendiente de adecuación normativa de la Ley SAFCO y sus normas básicas, que operan los procesos de planificación a partir de actores públicos, con ninguna o menguada participación ciudadana.

Este entorno normativo pasa por una adecuación constitucional de:

1. la Ley del Órgano Judicial, cumpliendo los requerimientos para implementar la conciliación en sede judicial.
2. la Ley de Deslinde Jurisdiccional que debe ampliar el ámbito de competencia material al diseño constitucional (y al texto y contexto del parágrafo I de su artículo 10)
3. la Ley de Régimen Electoral para hacer efectiva la participación social en el diseño e implementación de políticas.
4. la Ley SAFCO y sus sistemas para generar más amplios procesos participativos.
5. la aprobación de la Ley de Participación y Control Social que haga efectivo no solamente el derecho de los colectivos sociales organizados, sino de la participación ciudadana en la gestión pública.

El entorno institucional ha sido diseñado y se mantiene en los moldes tradicionales de la democracia representativa, de manera que actualmente los Planes Estratégicos Institucionales de las entidades estatales que conforman el Sector Justicia, se han desarrollado y se desarrollan sin participación ciudadana.

3.4.2.2. Recursos humanos.

Se cuenta con un conjunto de magistrados del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional que han sido elegidos mediante voto popular el 16 de octubre de 2011. Dado el diseño electoral, se ha producido una dispersión de votos y una fuerte votación ciudadana por las opciones de voto nulo o blanco, lo que ha generado un cuestionamiento a la legitimidad de su elección. Adicionalmente, una minoría de ellos tiene experiencia anterior en el diseño e implementación de políticas.

En el Ministerio Público, los interinatos persisten, debido a que el proceso de institucionalización se encuentra pendiente de la aprobación de la Ley del Ministerio Público. La Policía Nacional, atraviesa un periodo crítico: varios de sus comandantes generales y de sus mandos superiores e intermedios se encuentran seriamente comprometidos con casos de corrupción.

El sector justicia, principalmente miembros de tribunales departamentales de justicia y jueces se encuentran a la espera de una convocatoria para la provisión de cargos. Los fiscales se encuentran en la misma situación.

En el contexto de la transición constitucional se debe dar especial atención a los centros de formación de operadores de justicia: Escuela de Jueces del Estado e Instituto de Formación del Ministerio Público, adecuando la currícula formativa al diseño plural e intercultural de la justicia.

3.4.2.3. Capacidad de ejercicio del poder

El sector justicia se encuentra muy débil. Sus instancias de decisión se encuentran cuestionadas en su legitimidad, lo que dificulta el ejercicio del poder.

Sin embargo si no se empodera a los Magistrados y Magistradas del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, no será posible su liderazgo de la agenda estratégica de justicia, ni procesos de interlocución desde una condición de pares con los representantes de los otros Órganos del Estado.

La capacidad de ejercicio de poder está vinculada a la independencia judicial y ésta a la legitimidad del Órgano de Justicia y del Tribunal Constitucional Plurinacional, para que los fallos judiciales se adecúen a los datos del proceso y al marco constitucional y normativo (internacional y nacional) de derechos y no otro tipo de intereses.

3.4.2.4. Recursos financieros

Los recursos financieros programados para la gestión 2012 son insuficientes para garantizar la transición constitucional de justicia. Afectadas las fuentes de recursos propios como consecuencia de la aplicación del artículo 10 de la Ley del órgano Judicial, el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional deberán recibir sus recursos principalmente del Tesoro General.

Así se establece a partir de la siguiente información oficial:

Ingresos Corrientes del Órgano Judicial – Gestión 2012

Los Ingresos corrientes para la gestión 2012 suman un total de Bs 442.112.440, lo que expresa una disminución presupuestaria respecto al monto ejecutado durante la gestión 2011 que ascendió a Bs 515.928.167.

Sin embargo, más allá de esta anotación, los montos que serán otorgados por transferencias corrientes del Sector Público (TGN), serán menores a las otorgadas en la gestión 2011 (Bs 218.249.925).

Llama la atención que la mayor fuente de financiamiento no sea estatal y provenga de Otros Ingresos no Tributarios Propios (Bs 221.043.927) por tasas y valores judiciales, que deberá suprimirse gradualmente como resultado de la aplicación del artículo 10 de la Ley N° 025 del Órgano Judicial.

Los Ingresos Corrientes del Órgano Judicial para la gestión 2012 tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
11	INGRESOS CORRIENTES	442.112.440
115	Otros Ingresos no Tributarios Propios	221.043.927
1151	Tasas, derechos y otros	221.043.927
118	Donaciones corrientes	5.163.951
119	Transferencias Corrientes	215.904.562
1192	Del Sector Público	215.904.562
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	442.112.440

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Gasto corriente Órgano Judicial - 2012

Los Gastos Corrientes del Órgano Judicial tienen la siguiente composición:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
12	GASTOS CORRIENTES	442.261.027
122	Gastos de consumo	422.785.135
1221	Remuneraciones	354.379.699
12211	Sueldos y jornales	312.150.633
12212	Aportes patronales	42.229.066
1222	Bienes y servicios	68.405.436
12221	Bienes corrientes	23.317.956
12222	Servicios no personales	45.087.480
127	Transferencias corrientes	19.475.892
1271	Al sector privado	10.300.000
1272	Al sector publico	9.175.892
B	TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	442.261.027

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Los Gastos Corrientes del Órgano Judicial tienen como principal destino gastos de consumo (Bs 422.785.135), Remuneraciones (Bs 354.379.699) y Sueldos y jornales (Bs 312.150.633). No podría ser de otra manera, se trata de una entidad que presta servicios de justicia.

Ingresos Corrientes Tribunal Constitucional Plurinacional - 2012

Los Ingresos Corrientes del Tribunal Constitucional Plurinacional tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
11	INGRESOS CORRIENTES	16.752.231
119	Transferencias Corrientes	16.752.231
1192	Del Sector Público	16.752.231
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	16.752.231

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Al momento de su formulación, la estructura de los ingresos corrientes del Tribunal Constitucional Plurinacional se sustenta únicamente en los recursos que ha comprometido transferir el Tesoro General del Estado.

Gasto Corriente Tribunal Constitucional Plurinacional - 2012

Los Gastos Corrientes del Tribunal Constitucional Plurinacional tienen la siguiente composición:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
12	GASTOS CORRIENTES	16.478.755
22	Gastos de consumo	16.478.755
1221	Remuneraciones	13.580.523
12211	Sueldos y jornales	11.796.219
12212	Aportes patronales	1.784.304
1222	Bienes y servicios	2.898.232
12221	Bienes corrientes	780.490
12222	Servicios no personales	2.117.742
B	TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	16.478.755

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Las remuneraciones (Bs 13.580.523) y los sueldos y jornales (Bs 11.796.219) constituyen las principales partidas en las que se hará efectivo el gasto corriente del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Ingresos Corrientes Ministerio de Justicia - 2012

Los Ingresos Corrientes del Ministerio de Justicia tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
11	INGRESOS CORRIENTES	300.058
112	Venta de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas	300.058
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	300.058

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Al momento de su formulación, la estructura de los ingresos corrientes del Ministerio de Justicia se sustenta únicamente en los recursos que ha comprometido transferir el Tesoro General del Estado.

Gasto Corriente Ministerio de Justicia - 2012

Los Gastos Corrientes del Ministerio de Justicia tienen la siguiente estructura:

Cuenta	Descripción	Importe (en moneda nacional)
12	GASTOS CORRIENTES	16.898.810
122	Gastos de Consumo	16.898.810
1221	Remuneraciones	13.898.810
12211	Sueldos y jornales	11.464.053
12212	Aportes patronales	1.759.463
1222	Bienes y servicios	3.675.294
12221	Bienes corrientes	1.023.270
12222	Servicios no personales	2.652.024
A	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	16.898.810

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Las remuneraciones (Bs 13.898.810) y los sueldos y jornales (Bs 11.464.053) constituyen las principales partidas en las que se hará efectivo el gasto corriente del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Corresponde destacar que la estructura del gasto correspondiente al Ministerio de Justicia y Tribunal Constitucional Plurinacional y su presupuesto para la gestión 2012 es muy semejante.

La situación del Ministerio Público, la Policía Nacional, la Casa de Justicia y los Centros Integrales de Justicia, también es crítica porque dependen de los recursos públicos que recauda el nivel central del gobierno.

Los Servicios Integrales Municipales y las Defensoría de la Niñez y Adolescencia, tienen su fuente de financiamiento en los recursos municipales.

La Jurisdicción Indígena Originario Campesina, salvo proyectos específicos, no cuenta con fuentes de financiamiento.

3.4.2.5. Capacidad de gestión de la información y comunicación

El sector justicia carece de una clara estrategia de comunicación y de información. Comunica poco y comunica mal. Cuando informa lo hace en relación con la coyuntura, no tiene una estrategia de comunicación que lo proyecte y que informe sobre sus acciones de carácter estratégico. Además, tiene debilidad en sus vocerías.

3.4.2.6. Capacidad de construcción de acuerdos

Existen acuerdos en el sistema de justicia, que constituyen referentes sobre procesos de coordinación específicos. Sin embargo, la mayor parte de ellos se han suscrito entre operadores departamentales o locales.

Cuando los acuerdos han sido suscritos por Magistrados, no se han cumplido²⁶. Este es uno de los temas pendientes en la agenda de justicia: honrar los acuerdos que se suscriben con autoridades indígena originario campesinas, o con otras contrapartes del sector justicia.

3.4.2.7. Gestión adecuada del tiempo

Los tiempos políticos corren. La ciudadanía ha dado un tiempo de espera a las altas autoridades de justicia, sin embargo este periodo de tiempo tiene pronto vencimiento.

²⁶ Se han suscrito un conjunto de declaraciones, por ejemplo en la ciudad de Sucre el año 2010, en el marco del proceso de consulta del Anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional que fue desarrollado por el Viceministerio de Justicia Indígena Originaria Campesina con el apoyo de COSUDE.

Se ha dicho mucho sobre la transición constitucional de justicia y se ha avanzado muy poco. La transición judicial está demorada y los resultados que se han obtenido hasta ahora han sido mínimos.

No hay un planteamiento ni una acción estratégica que de respuesta a la demanda ciudadana ni a las expectativas de la gente.

3.4.2.8. Alianzas estratégicas y gestión política

Una de las debilidades congénitas del sector justicia es su incapacidad de construir y sostener alianzas estratégicas y la gestión política.

El órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional requieren, con carácter de urgencia, generar alianzas estratégicas: 1. Entre las jurisdicciones ordinaria y agroambiental; 2. Con el Consejo de la Magistratura; 3. Entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional; 3. El Ministerio de Justicia y las Comisiones de Justicia Plural de la Asamblea Legislativa Plurinacional; 4. El Ministerio Público y la Policía Nacional; 5. organizaciones de la sociedad civil; 6. Principalmente con las organizaciones indígena originario campesinas

La debilidad en la gestión política se debe a la ausencia de liderazgos fuertes entre sus miembros y a las fracturas internas en el pleno de las jurisdicciones.

3.5. Interpretación de la situación de las diversas dimensiones de la política pública de acceso a la justicia

Las diversas dimensiones de la política confrontan una serie de dificultades:

3.5.1. Dimensión agendación

Los procesos de agendación se realizan bajo los moldes del sistema de planificación (Sisplan), es decir, obran desde las entidades públicas como respuesta a la demanda social.

Los procesos participativos vienen de la experiencia de planificación municipal. No se ha producido una transferencia crítica de estos procesos participativos en la gestión pública de justicia.

Si quiere ser fortalecido, el sistema de justicia debe abrirse al diseño constitucional de participación ciudadana en el diseño de política pública.

A ese efecto, el Órgano Legislativo debe desarrollar el marco normativo e institucional que haga posible el ejercicio del derecho de participación y control social.

A partir de una expresión de voluntad política del sistema de justicia, será posible identificar y acordar los contenidos de la agenda estratégica de justicia a través de metodologías participativas y en procesos de diálogo político y social. A partir de ello, contar con la base de sustento para el diseño de políticas sectoriales. En ese contexto se hace necesario un diálogo nacional de la justicia.

La implementación de la conciliación en sede judicial requiere de mayores recursos que los que tienen a disposición el Estado Boliviano. De la misma manera que los procesos de fortalecimiento de derechos en la jurisdicción indígena originaria campesina o los procesos de coordinación en el sistema de justicia. Estos componentes de la agenda estratégica de justicia, sólo pueden implementarse a partir de un esfuerzo mancomunado y como resultado de un esfuerzo en el que el estado boliviano convoque a la cooperación internacional.

3.5.2. Dimensión programación

La programación se realiza mediante los sistemas de la Ley SAFCO, como programaciones de carácter operativo, a partir de lineamientos e instructivos del Ministerio de Hacienda. En

gabinete y de manera casi exclusiva por operadores públicos especializados en instancias del CONAPES y de UDAPE. La participación de otros actores es nula.

Sin embargo, las insuficiencias normativas no constituyen en sí mismas restricciones que impiden el desarrollo de procesos participativos. Bien podrían generarse procesos de consulta pública en el marco de la democracia participativa. Se trata más bien de voluntad política de los Órganos Públicos (entre ellos el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional) hacia la apertura a una mayor y mejor participación social.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Estratégicos Institucionales es posible alinear los presupuestos y establecer canastas de fondos. Sin embargo, se deben adecuar los planes a los lineamientos de la política pública de justicia con base en la agenda estratégica de la transición judicial.

3.5.3. Dimensión implementación

La implementación de políticas, se desarrolla a partir de los lineamientos e instructivos del Ministerio de Hacienda, con los mismos criterios con los que se ha desarrollado la implementación.

A pesar de encontrarse señalada expresamente la necesidad de una mayor legitimidad social en el texto de algunos planes estratégicos institucionales del sector justicia.

La gestión pública está muy distante del nuevo marco constitucional de derechos y del diseño de políticas públicas en consulta y con participación de la sociedad civil organizada.

El Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional tienen el desafío de abrir el marco de participación social en la implementación de la política pública.

3.5.4. Dimensión evaluación

La evaluación se realiza bajo criterios del control interno y externo, establecidos por el marco normativo de la Ley SAFCO y sus sistemas y subsistemas.

No existe apertura a la participación social. Postergado como se encuentra el control social, los órganos públicos del sector justicia realizarán los procesos de evaluación sólo como un medio de cumplimiento de las normas vigentes, no como procesos participativos de construcción de legitimidad.

El diseño e implementación de políticas en justicia desde un enfoque de derechos, tiene un largo camino por recorrer.

Sin embargo, es posible transformar la actual situación de cerrazón institucional a la participación ciudadana.

Para hacer efectivo el mandato constitucional y hacer posible la participación social en el diseño, implementación y evaluación de la política pública, se deben cumplir los procesos de adecuación normativa e institucional a los marcos de referencia establecidos por el texto constitucional y contexto de la transición constitucional.

La Paz, mayo de 2012

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUILAR, Luis: Dimensiones de la Política Pública, Presentación en Seminario Internacional de DD.HH. y Política Pública de la Comisión Andina de Juristas, Santa Cruz, septiembre 2011.
2. MENDOZA, Marco: Diagnóstico de la justicia en Bolivia, Comisión Andina de Juristas, La Paz, abril 2012, 90 pp.
3. ORIAS, Ramiro: Propuesta de política pública para la administración de justicia en Bolivia, Comisión Andina de Juristas, La Paz, abril 2012, 50 pp.
4. Encuestas & Estudios Gallup International: La corrupción en Bolivia, La Paz, marzo 2010, 28 pp.
Disponible en: <http://www.icees.org.bo/art-colaboracion/corrupcion-en-bolivia-por-gallup.pdf>
5. Estado Plurinacional de Bolivia: Constitución Política del Estado, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>
6. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley de Administración y Control Gubernamentales, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 1990, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/126007>
7. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 26 de Régimen Electoral, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/126007>
8. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 35 del Órgano Judicial, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/10/page:5>
9. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 73 de Deslinde Jurisdiccional, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en:
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/LEY%20DESLINDE%20JURISDICCIONAL>
10. Estado Plurinacional de Bolivia: Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015, La Paz, Ministerio de Justicia, s/d, versión digital, 138 pp.
11. Estado Plurinacional de Bolivia: Ley N° 212 de Transición Judicial, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, s/p.
Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/139722>
12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Los policías y su realidad cotidiana, informes temáticos, s/d.
Disponible en: http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/tematicos/policia/Capitulo%201%20policia.pdf
13. República de Bolivia: Plan Nacional de Derechos Humanos Para Vivir Bien 2008 - 2013, La Paz, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, 260 pp.

“Elaboración de línea de base para la implementación de un Programa de Fortalecimiento de la Política Pública de Administración de Justicia Plurinacional en Bolivia”

Documento:

“Propuesta de Política Pública de la Justicia en Bolivia”



Ramiro Orias Arredondo

Consultor Especialista en Administración de Justicia

Informe final

La Paz, enero de 2012

Índice	Página
1. Introducción	3
2. El proceso de reforma judicial en Bolivia.	4
3. Contexto Político Institucional	13
4. Reforma Constitucional de la Justicia	15
5. El nuevo marco legal: Leyes del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Órgano Judicial y de Deslinde Jurisdiccional	17
6. La ruta crítica de la transición en Justicia.	23
7. El acceso a la justicia como base de la reforma judicial.	25
7.1 El acceso a la justicia como derecho.	26
7.2 El acceso a la justicia como política pública.	27
8. Los nuevos desafíos: la visión de los actores	31
9. Bases para la Política Pública de la Justicia en Bolivia.	34
9.1 Estrategia de implementación.	35
9.2 Definición de metas y objetivos.	36
9.3 Componentes.	37
9. 4 Líneas de acción.	45
9. 5 Monitoreo y Evaluación de la Política Pública.	48
10. Elementos para una propuesta de intervención en Acceso a la Justicia desde la Cultura de Paz y los DDHH.	51
11. Bibliografía.	53

“Propuesta de Política Pública de la Justicia en Bolivia”

1. Introducción.-

Con el propósito de fomentar la buena Gobernabilidad y la Democracia en Bolivia, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) propuso a la Comisión Andina de Juristas – CAJ, la implementación de una iniciativa que colabore en la planificación a largo plazo de la cooperación Suiza en el sector justicia en el país. En atención a este requerimiento, la CAJ está trabajando en la “Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de Administración de Justicia Plurinacional en Bolivia”, orientada a la protección y garantía del Acceso a la Justicia, como Derecho Humano.

En ese marco, el presente documento de consultoría tiene como objetivo general sentar las bases para el análisis y diseño de una propuesta inicial de Política Pública para la justicia en Bolivia.

Este trabajo tiene como Objetivos específicos:

- a) Presentar una reseña del proceso de reforma 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 en Bolivia.
- b) Señalar las principales características del contexto político institucional en que se sitúa la reforma de la justicia en el país, así como los principales aspectos del nuevo diseño constitucional del sistema de justicia y sus leyes de desarrollo.
- c) Identificar la ruta crítica de la transición institucional del sistema de justicia.
- d) Describir el problema central que enfrenta el sistema de justicia en Bolivia.
- e) Desarrollar las bases de la Política Pública de Administración de Justicia en Bolivia, con definición de objetivos y componentes.
- f) Plantear la adopción de un sistema de seguimiento y evaluación de la política pública sobre acceso a la justicia.
- g) Finalmente, proponer algunos elementos de una futura propuesta de intervención y cooperación al sector.

El presente documento, parte de la premisa que reformar la justicia no consiste en solamente cambiar leyes, en una suerte de “fetichismo legal”¹, 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 difícil². 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 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.

¹ Luis Pásara, *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004.

² De hecho, 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).

2. El proceso de 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 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 militares.

2.1 *La Reforma Constitucional de 1994 (1992-2003).*-

A principios de los años noventa, la realidad que mostraba el sector justicia, en ese entonces, era verdaderamente crítica, si no dramática. El año 1992, el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito (ILANUD), efectuó un profundo diagnóstico sobre la justicia penal en Bolivia³, 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 judicial⁴, por el 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° 1602 de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales del 15 de diciembre de 1994, la Ley N° 1685 de Fianza Juratoria contra la Retardación de la Justicia Penal del 2 de febrero de 1996, la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997, y la Ley 1770 de Arbitraje y Conciliación del 10 de marzo de 1997.

Por otra parte, se aprobó también la Ley N° 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica de 15 de diciembre de 1995, que plantea el desafío de cómo enfrentar a la violencia en la familia y particularmente hacia las mujeres. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 25087 de 6 de Julio de 1998, se aprueba su Reglamento, que

³ ILANUD, *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*, USAID, La Paz, 1992.

⁴ República de Bolivia, Ley N° 1455 de Organización Judicial, La Paz, 18 de febrero de 1993.

introduce la formulación de políticas de prevención de la violencia, así como el establecimiento de los **Servicios Legales Integrales (SLIMs)**, 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 psico-socio legal en favor de las mujeres, para brindar un tratamiento adecuado a las denuncias de violencia y discriminación basadas en género. Mediante Ley N° 2026 de fecha 19 de octubre de 1999 se aprueba un nuevo Código “Niña, Niño 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 socio-jurídica 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 2/3 de votos del Congreso Nacional, que 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 rol Tribunal Constitucional transformó el sistema de control de la constitucionalidad y 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. La reforma procesal penal buscó fortalecer : 1) El efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales; 2) Excepcionalidad y proporcionalidad en la detención preventiva; 3) Eficiencia en la investigación; 4) Oralidad plena; 5) Revalorización de la víctima; 6) Participación ciudadana; 7) Respeto a la diversidad cultural; 8) Control sobre la retardación de justicia, 9) Simplificación del proceso; y 10) Control judicial en la ejecución de la pena⁵.

Lo novedoso de este proceso, es que éste no se agotó solamente con los 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”⁶, que retroalimentó el proceso de reforma de la justicia penal, que se pronunció por 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.

⁵ Véase Álvaro Gálvez y Paulino Verástegui, *Panorama de la Reforma del sistema de Justicia Penal en Bolivia*, Plural editores, La Paz, julio de 2010

⁶ Ministerio Justicia y Derechos Humanos, *Diálogo por la nueva Justicia*, La Paz, Octubre de 2000.

En este tiempo, 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 adecuar el régimen penitenciario al nuevo código procesal penal. Igualmente se aprobó una ley para el Ministerio Público (Ley N° 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 y 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° 2496 del 4 de 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° 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 contra reforma que hasta hoy contribuye al incremento de los casos de detención preventiva en las cárceles del país. La raíz política de esta reforma legal, tenía mucho más que ver con el cuadro político de protesta social que vivía el país, que responder genuinamente a las demandas ciudadana 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 noventas, que permitieron construir una visión común entre los actores, se habían agotado, y se hacía necesario volver a construir unos consensos básicos.

2.2 *El Plan Justicia Para Todos (2003-2005).*

Entre 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 Sistema 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*⁷”

Este Plan se planteaba sobre la base que “*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*”⁸, 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*”⁹.

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 y, 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, identificaba como uno de los principales problemas que afecta a vastos sectores de la población boliviana, la exclusión 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*”, definían las prioridades en las que se buscó 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 excluidas del servicio judicial aún desde épocas pre-republicanas*”. Se sostenía que *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. Así, se dictó el Decreto Supremo N° 28471 (29-Noviembre-2005), que reglamenta el sistema conciliatorio en Bolivia, como medio alternativo de solución de conflicto, reconoce la Red Nacional de Conciliación, como mecanismo de información, capacitación y difusión del sistema conciliatorio; además de establecer el registro nacional de conciliación y un sistema de acreditación basado en la capacitación.

⁷ Eduardo Rodríguez Veltze, en: “*Justicia para todos*” *Consolidación Institucional del Poder Judicial*, Proyecto de Reforma Institucional, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Documento de Trabajo, 2003, p. 1.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

Asimismo, sobre la base de la propuesta del Plan “Justicia Para Todos”, se dicta el Decreto Supremo N° 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 Justicia¹⁰
2. Centros Integrados de Justicia
3. Otros, que en el marco del Programa puedan diseñarse y ejecutarse por el Viceministerio de Justicia, el Poder Judicial, los Gobiernos Municipales u otras instancias vinculadas a la temática.

Es bajo este marco que se implementan en el país, 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. Los Centros Integrados de Justicia están orientados a posibilitar al ciudadano, en forma gratuita: 1) Información legal básica, 2) Orientación jurídica; 3) Difusión sobre derechos; 4) Educación en derechos; 5) Resolución Alternativa de Conflictos; e incluía 6) 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 USAID- se desarrollaron primero como experiencia piloto en seis Distritos de la ciudad de El Alto, luego entre 2006 y 2008 se ampliaron en Chimoré y Yungas, en la Villa 1° de Mayo en 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 20 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° 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

¹⁰ El Artículo 5° del DS N° 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.

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 diversos para mejorar la oferta de servicios públicos que facilite el acceso a la justicia. Por una parte, SLIMs para atención de mujeres víctimas de la violencia, Defensorías para la atención legal a los niños y adolescentes, se instituyó el SENADEP, para la defensa penal gratuita de sectores de bajo recursos económicos. Por otra parte, se ensayó acercar la justicia hacia sectores 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 ha presentado 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 hubieron o al menos no se conocen, experiencias de evaluación de los resultados de todos estos servicios.

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 que logró articular positivamente una visión común entre los tres poderes del Estado, el Plan no se pudo sostener en el largo plazo. Por una parte, su base de legitimación social fue débil. El Plan 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. Soplaban vientos de cambio.

2.3 Estado Plurinacional y Justicia Plural (2006-2012)

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 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 da una gran base de 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 éste último periodo.

Mediante Decreto Supremo N° 29272 (12-Septiembre-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 de los 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**, enmarcada la estrategia *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 el Plan Nacional de Desarrollo, se ha establecido que se hace necesario 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° 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° 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, representando y 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.

El 7 de febrero de 2009, se promulga la **nueva Constitución Política del Estado** (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. 1°). Define que entre los fines y funciones del Estado, éste 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 son el gran desafío del Estado boliviano.

La nueva CPE sienta las nuevas bases del sistema de administración de justicia del Estado Plurinacional. El nuevo 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 establece un Consejo de la Magistratura como parte del Órgano Judicial, encargado del régimen disciplinario, así como del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero, además 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 este nuevo marco constitucional, la Asamblea Legislativa Plurinacional ha tenido la tarea de proceder al desarrollo legislativo de la esfera judicial. En los últimos dos años se han aprobado diferentes leyes destinadas a reorganizar el sistema de justicia.

Primero, mediante la Ley N° 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 en el marco de respeto al pluralismo jurídico. Al presente, esta jurisdicción especial no se ha implementado.

Luego se aprobó la Ley N° 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 contra reforma, 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 sobre población y hacinamiento.

Por la Ley N° 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° 027, de 6 de julio de 2012, se establece la organización del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En fecha 29 de diciembre de 2010, se promulga la Ley N° 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 avanza en adelantar la 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, se aprueba la Ley N° 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 periodo 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”.

En ese marco, 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 jurisdiccionales¹¹. A partir de aquello, algunos sectores políticos y de la opinión pública han expresado cuestionamientos a la independencia de aquellas autoridades así nominadas frente al órgano ejecutivo. Particularmente ha llamado la atención de ciertos actores externos la actuación de algunos fiscales en casos de interés político, así como el procesamiento de autoridades públicas de anteriores gestiones gubernamentales¹².

Destacar también que se aprueban las Leyes del Órgano Electoral y de su Régimen para los procedimientos electorales¹³, entre los que se reglamenta los procesos de elección por voto popular de los Magistrados del Órgano judicial y Tribunal Constitucional; bajo cuyo marco se convocó 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.

Finalmente, pasadas las elecciones judiciales, en fecha 23 de diciembre, se ha promulgado la Ley N° 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 del Poder Judicial al nuevo Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional Plurinacional.

Luego de ese camino recorrido, se ingresa a una nueva etapa de puesta en marcha y funcionamiento de los nuevos órganos de administración de justicia. 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, enfocada en la tutela de los derechos humanos de los grupos de la sociedad más vulnerables y excluidos.

3. Contexto Político Institucional de la Reforma Judicial.-

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.

¹¹ Presidencia del Estado Plurinacional, Decreto Supremo N° 432, de 17 de febrero de 2010.

¹² Semanario Pulso, *Comunidad Europea preocupada por juicio a ex presidentes*, N° 544, La Paz, 20 de marzo de 2010. La Razón, *La ONU preocupada por la proliferación de acusaciones de desacato en Bolivia*, La Paz, 10 de febrero de 2012.

¹³ Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional de 16 de junio de 2010 y Ley N° 026 del Régimen Electoral de 30 de junio de 2010.

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 del 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.

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

3.1 Democracia y Estado de Derecho.-

El proceso de reforma del sistema de justicia, debe ser un proceso de reforma democrática. No sólo 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, base 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.

3.2 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 DDHH, que tienen prevalencia en el orden interno.

3.3 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.

3.4 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.

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

Por otra parte, 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 2/3 en la Asamblea Legislativa, lo que afecta a 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.

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. 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 sobre 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. 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 boliviano¹⁴.

4. 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 Plurinacional¹⁵, 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

¹⁴ Bolivia presenta uno de los tres puestos más bajos de satisfacción ciudadana con el sistema judicial, del 21% Latino barómetro (2011); Seligson, Auditoría de la Democracia en Bolivia (2008) mostró un 44% de confianza 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.

¹⁵ Véase Fundación CONSTRUIR, *Hacia el nuevo sistema de Justicia en Bolivia*, La Paz, enero de 2012

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”.

Así mismo, se establece el derecho a la reparación de las víctimas (Art. 113), la presunción de inocencia (Art. 116), el debido proceso (Art. 117), 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). Ésta 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 “respeto 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 las 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 2/3 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 transparencia de la información pública, y en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan (Art.242).

5. El nuevo marco legal: Leyes Tribunal Constitucional Plurinacional, Órgano Judicial y Deslinde Jurisdiccional.

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° 025 del Órgano Judicial.-

En cumplimiento de ese mandato se aprobó a Ley N° 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 define también al principio de gratuidad, como “*el acceso a la administración de justicia es gratuito, sin costo alguno para el pueblo boliviano; siendo ésta 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 litigantes¹⁶.

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 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° 212, de fecha 23 de Diciembre de 2011, denominada **Ley de Transición Judicial**, se pospone –sin fecha cierta-, y se 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*”.

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 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 documentario, que podrían ser atendidas por el mismo Servicio del Registro Civil, evitando esa congestión procesal¹⁷.

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 que 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, 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 fue establecida 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 bastante 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Poder Judicial – Programa de Administración de Justicia en Bolivia (USAID), *La Justicia civil y Comercial en Bolivia*; La Paz, 2005.

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 habrá 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 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 jurisdicción 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 LOJ no establece juzgados en esta materia, produciéndose actualmente un vacío jurisdiccional.

El Consejo de la Magistratura se dividirá en dos Salas: 1) La Sala Disciplinaria tendrá competencia para resolver todos los trámites relacionados con temas disciplinarios. 2) 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 judicial¹⁸.

En remplazo 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° 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 resuelve 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; por ello se hace necesario también efectuar una organización y difusión de aquella jurisprudencia, con relación a precedentes aplicables en materia de procedimientos jurisdiccionales.

¹⁸ 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.º de febrero de 2011

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. Para ello, se requiere 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 éstos 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 DDHH.

Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional.-

En fecha 29 de diciembre de 2010, se promulga la Ley N° 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 los transcribimos textuales:

- *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 aquélla. 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 excluyen 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, en su artículo 28, que 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 conflictos¹⁹.

6. La ruta crítica de la transición en 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 ésta, 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.

¹⁹ Véase CAJ, KAS, *Líneas para una Agenda Pública en Derechos de los Pueblos Indígenas*, Lima, diciembre de 2011.

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 deja 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.

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° 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 4° - 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 tuición 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.

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 presente, el Tribunal Supremo de Justicia debe resolver cerca a nueve mil procesos, el Tribunal Constitucional 2.200 acciones de tutela y 800 demandas de inconstitucionalidad, y el Tribunal Agroambiental deberá resolver cerca de otras 800 causas acumuladas²⁰. Al respecto, la Ley de Transición Judicial (Artículo 8.) establece que: los Magistrados electos como suplentes conformaran 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° 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 conforme lo establecido en el párrafo anterior.

La nueva Dirección Administrativa del Órgano Judicial, que sustituye las funciones gerenciales del anterior Consejo de la Judicatura, elaborará el Reglamento Interno de Personal del Tribunal Constitucional Plurinacional, 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, el sistema de 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 tiene una vida plena aún. Por un lado hay causas pendientes y rezagadas, como una pesada herencia de retardación de justicia, y por otro existe un amplio abanico de nuevos desafíos institucionales por asumir.

7. El acceso a la justicia como base de la reforma judicial.

²⁰ Los Tiempos, *Nuevo Órgano Judicial resolverá en tres años miles de causas pendientes*, Cochabamba, 4 de enero de 2012

7.1 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, éste 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*”, así como fija como deber del Estado “*garantizar el derecho al 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 universal²¹.

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.*

²¹ Haydeé Bigien, Beatriz Kohén (Comp.), *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad*, Bs. As., 2006.

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 sólo 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”²², 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”²³.

7.2 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 crecientemente que el desarrollo humano no puede darse solamente a través del desarrollo de las capacidades humanas individuales, sino que requiere cambios substantivos en el contexto social e institucional en el cual se da el desarrollo.

Desde 1990, los Informes sobre Desarrollo Humano -que anualmente el 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

²² Jorge A. Marabotto Lugaro, *Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición 203, Konrad Adenauer, Uruguay, 2003.

²³ CIDH - OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, en Internet: <http://www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/Resumen.htm>

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.

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*”²⁴ 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 del acceso a 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, y 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 comunidad²⁵.

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 ésta perpetúa la pobreza de quienes ven sus derechos desprotegidos. Por

²⁴ PNUD, *La Ley: Clave para el desarrollo sin exclusiones*, NY, 2008.

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra, 2004.

consiguiente, el acceso a 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 otra parte- la administración de justicia pronta y cumplida, es decir 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 sólo 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 servicios 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 entre las partes en conflicto. En ese marco, 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, el acceso a 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.

Se hace necesario 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 algunos sectores de la población en situación de pobreza, se encuentran 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 el acceso a la justicia de 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 y 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 acceso a los tribunales, y por el alcance de la obligación positiva del Estado de remover esos obstáculos para garantizar un efectivo derecho a ser oído por un tribunal.

Pobreza legal y acceso a la justicia.-

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 pobreza²⁶. De esta forma se puede contribuir a que estas personas estén en mejores condiciones para superar su situación de pobreza y desigualdad, particularmente en uno de los rostros de la pobreza, la carencia de servicios de protección legal. 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, etc., 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 región²⁷.

El “Manual para Políticas Pública 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. Así, 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 vean compensadas por instrumentos específicamente orientados a cada tipo de necesidad. Esto implica la instauración de un sistema que de cabida a tanta diversidad de instancias como la equiparación en el acceso exija. Por ello hay que conocer el porqué de la

²⁶ OEA/CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, septiembre de 2007.

²⁷ OEA, Secretaría General, *Lineamiento y Buenas Prácticas para un adecuado acceso a la justicia*, Washington, junio de 2007.

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.

Por ello, se debe 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. Para ello, se debe 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.

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, etc.

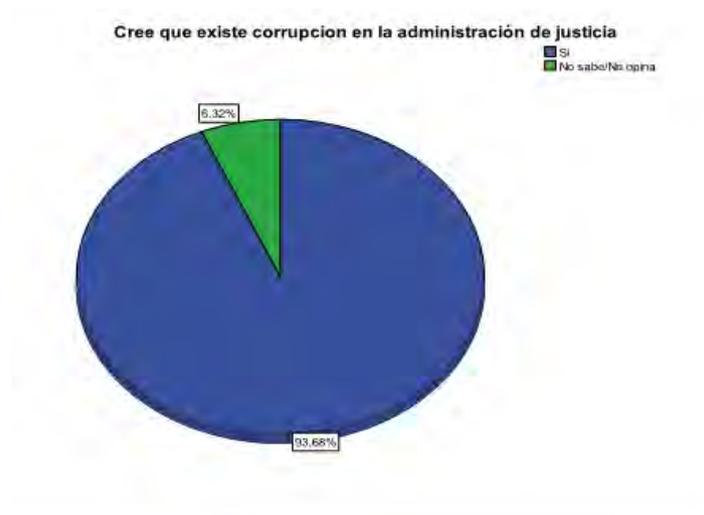
La transformación de los sistemas de justicia hacia mecanismos más inclusivos que contribuyen a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas pasa por la adopción de una estrategia asentada sobre tres pilares interdependientes:

- 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).

8. Los nuevos desafíos: la visión de los actores.-

A partir de algunos elementos claves que ofrece el reciente estudio cualitativo, encomendado por la CAJ dentro del presente proyecto, basado en la entrevista a un amplio grupo de actores y operadores de justicia²⁸, los entrevistados identifican a la corrupción (30%), la retardación de justicia (28) y la falta de acceso a la justicia (13%) como los problemas más graves del país. Es preocupante que, según la percepción de los encuestados, casi unánime, hay actos de corrupción en la administración de la justicia. Este parece ser uno de los aspectos más críticos en relación a la confianza ciudadana, más que la insatisfacción por sus servicios.

²⁸ Véase: CAJ, *Servicios de investigación social: Elaboración y aplicación de encuesta/entrevista, Procesamiento de información*, diciembre, Sucre, 2011.



Específicamente, cuando se indaga sobre las prioridades para el diseño de una política pública de justicia, para enfrentar esos problemas citados, señala el 45% de los entrevistados que lo principal es promover el acceso a la justicia, con transparencia judicial y dialogo intercultural.

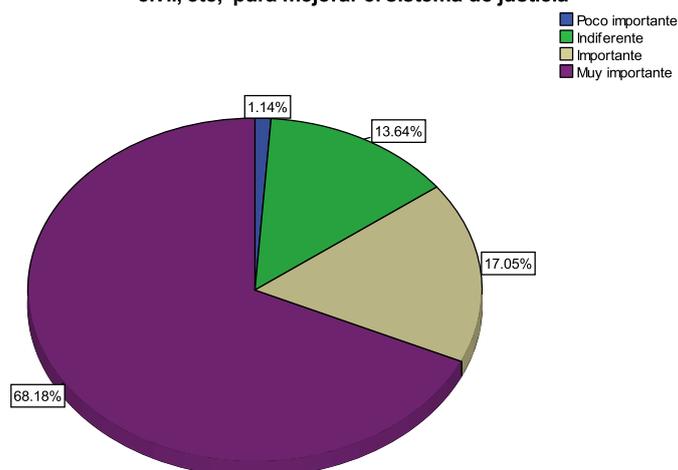
Tema que considera prioritario para el diseño de un política pública de justicia

		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	Promover el acceso a la justicia, la transparencia judicial y el dialogo 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
	Trancisión judicial bajo liderazgo del Órgano Judicial	2	2.0
	Total	99	99.0
Perdidos	Sistema	1	1.0
Total		100	100.0

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 estudio 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, civil, para mejorar el sistema de justicia.

Grado de importancia en el que contribuiría una reforma de la legislación penal, civil, etc, para mejorar el sistema de justicia



En relación al primer eje: corrupción/transparencia, es necesario señalar que se constata con preocupación, que pese a algunos esfuerzos efectuados en el último tiempo²⁹, 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 órganos de justicia son medianamente autónomos respecto de los otros poderes públicos, según la opinión de los encuestados. Por lo que junto a la agenda de transparencia en la justicia se identifica 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 entrevistados “la relación entre DDHH 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 reciente reporte sobre la retardación de justicia en Bolivia, muestra una situación de mora judicial cerca al colapso, que en materia penal fluctúa entre el 60% y el 90% en las distintas Cortes de Distrito Judicial en los nueve Departamentos del país³⁰.

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 las que acuden con mayor frecuencia y a las minorías

²⁹ 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.

³⁰ Carlos Böhr, *La Retardación de Justicia en materia Penal*, en *Boletín de Difusión* N° 1, FBDM. Enero de 2012.

étnicas como las que acuden con menor frecuencia. Dentro de los problemas más comunes que condicionan desfavorablemente que las personas en situación de vulnerabilidad acudan a la administración de justicia, se identificaron como prioritarios el 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 valoración de la gravedad de las barreras de acceso a la justicia destacan la escasa cobertura, distancia alejada y débil presencia de los Servicios de Justicia en las zonas rurales más aisladas como las de mayor gravedad. Como resultado de la valoración de alternativas de solución a las barreras que dificultan el acceso a la justicia, según opinión de los encuestados, se pudo identificar 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 es la conciliación. Los encuestados opinan que las personas tienen una mayor probabilidad de resolver sus conflictos buscando la intervención de un tercero. En opinión de los encuestados las personas prefieren acudir a una conciliación extrajudicial, Algunas de las principales razones para acudir a una conciliación extrajudicial son: el tiempo, el dinero y la falta de confianza en el sistema de justicia

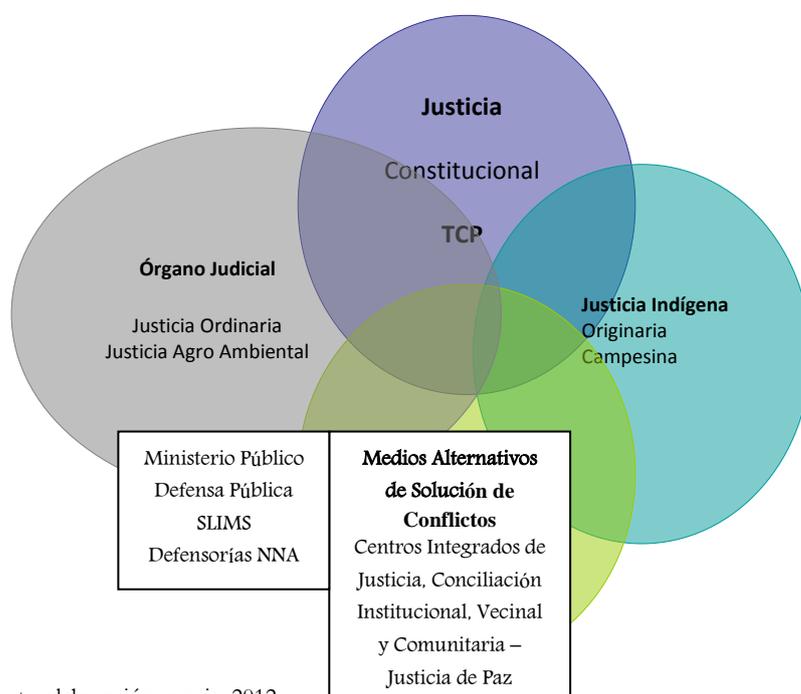
Finalmente, en relación al tema de interculturalidad, el estudio también refleja el alto grado de credibilidad en las autoridades indígenas en la solución de conflictos, así como los actores entrevistados también de forma amplia identifican como una barrera cultural muy importante que afecta al acceso 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.

9. 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. Debe comprometer a todos los actores que participan de la administración de justicia y solución de conflictos en la sociedad., y particularmente debe centrarse en 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, particularmente 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. Bajo 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 vulnerables en sus derechos.

Modelo de Gestión Integrada del Sistema de Justicia



Fuente: elaboración propia, 2012

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 a los diferentes públicos o usuarios; que constituye el eje central del sistema como puerta de ingreso; 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 DDHH.

9.1 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 hace necesario construir las bases de un nuevo acuerdo nacional para la justicia plural.

Se ha visto que 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 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, el cual facilite el consenso con el Gobierno y se materialice en un calendario con un programa de actuación.

El liderazgo y convocatoria de este proceso corresponde a las instancias nacionales del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, creando espacios de diálogo abiertos, públicos y plurales, 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 instaurando 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 inclinadas a la auto-reforma institucional.

9.2 Definición de objetivos.

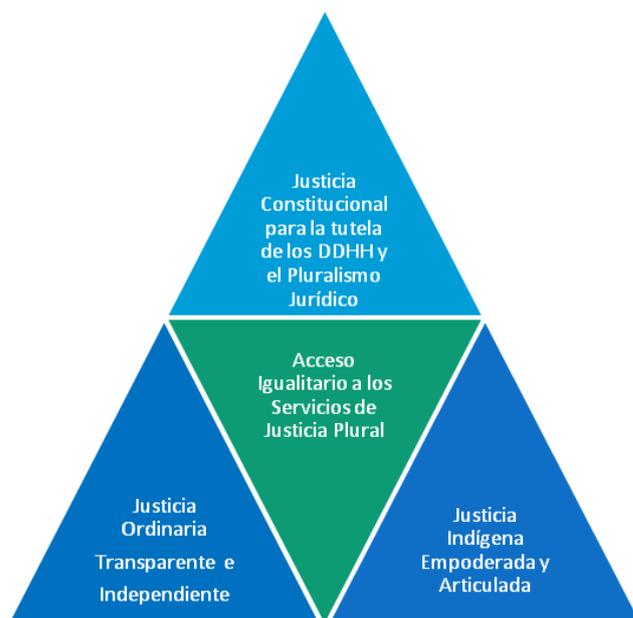
OBJETIVO GENERAL

- Incrementar el acceso al sistema de justicia plural a fin de garantizar los derechos humanos, con énfasis en los grupos más vulnerables de la sociedad.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- a) Ampliar la cobertura y mejorar el acceso igualitario a la justicia, focalizando servicios a favor de los grupos más vulnerables de la sociedad.
- b) Fortalecer la transparencia, independencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial.
- c) Fortalecer la justicia indígena, originaria y campesina, así como establecer los mecanismos de articulación con la justicia ordinaria.
- d) Desarrollar mayores capacidades de la justicia constitucional en su rol de protección de los Derechos Humanos en el marco del pluralismo jurídico.

Política Pública para el Fortalecimiento de la Justicia Plural



9.3 Componentes.-

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

La alta 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 diferenciada de servicios para las varias necesidades de solución de conflictos.

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 DONDE 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 gratuita 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. 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 y asistencia legal gratuita mediante brigadas móviles de apoyo legal y centros especializados de atención a víctimas, buscando empoderar el ejercicio de los derechos de los grupos más vulnerables y débiles, que muchas veces quedan aislados del sistema formal de justicia.

Por otra, cabe destacar importantes esfuerzos públicos que se han hecho en el ámbito municipal, como los Servicios Legales Integrales (SLIMs) 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. Así también, se ha intentado materializar el mandato constitucional de asistencia legal gratuita a la víctima³¹, mediante la creación de un Servicio estatal de Atención y Protección Integral a Víctimas (SEDAVI), como entidad desconcentrada del Ministerio de Justicia, aunque con ciertos problemas de coordinación en la similar tarea que cumple el Ministerio Público, ha ido progresivamente expandiendo su presencia en varios puntos del país.

³¹ Constitución Política del Estado, art. 121-2: “La víctima... tendrá derecho a ser oída antes de cada decisión judicial. En caso de no contar con los recursos económicos necesarios, deberá ser asistida gratuitamente por una abogada o abogado asignado por el Estado”.

De igual forma, las acciones del Servicio Nacional de Defensa Pública son ejemplo de cómo el Estado puede intervenir positivamente en cuanto la provisión de servicios gratuitos de defensa legal a favor de personas imputadas con escasos recursos económicos.

En este campo, es importante destacar que una de los principios y garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución, es el derecho de acceder a una justicia gratuita³². En ese sentido, la Ley del órgano judicial desarrolla el alcance de la gratuidad, y define que *“El acceso a la administración de justicia es gratuito, sin costo alguno para el pueblo boliviano; siendo ésta 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).

Sin embargo, la eficacia de este principio en su efecto práctico se reduce a la supresión de valores y aranceles judiciales, cuando la misma Ley define que *“En atención al principio de gratuidad..., queda suprimido y eliminado todo pago por concepto de timbres, formularios y valores para la interposición de cualesquier recurso judicial en todo tipo y clase de proceso, pago por comprobantes de caja del Tesoro Judicial y cualquier otro tipo de pago que se grave a los litigantes”*, como si esos fueran los únicos costos de un proceso legal, y no considera otros como emisión de certificados, legalizaciones, peritajes, exámenes medico forenses, etc.

En ese sentido, además de ampliar la cobertura de los juzgados en el país, la mejora de la gestión, calidad y gratuidad de los servicios judiciales exige adoptar iniciativas en función del usuario; por ejemplo, la disposición de equipos multidisciplinarios de asesoría social, de medicina forense o peritaje cultural, intérpretes o traductores en lenguas originarias, etc., contribuirían a un mejor abordaje de los cada vez más complejos problemas de tipo intercultural, género, violencia, etc.

- Conciliación extrajudicial.-

Con el fin de brindar un mayor acceso a la justicia, especialmente a aquellas poblaciones más vulnerables y excluidas, se han generado y desarrollado un conjunto de emprendimientos e iniciativas orientadas a construir, abrir, crear y reconocer nuevas y otras formas de solución pacífica de conflictos, donde la sociedad civil y la propia comunidad va ocupando, cada vez más, un rol protagónico, consolidando así una diversa oferta de servicios de conciliación; varios de ellos son esfuerzos conjuntos, alternativos y complementarios a la justicia ordinaria; tales como los Centros Integrales de Justicia, las Casas de Justicia, diversas modalidades de conciliación institucional y la propuesta de establecer la denominada justicia de paz.

Por una parte, existe un grupo creciente de organizaciones no gubernamentales que desarrolló Centros de Conciliación institucional a nivel social, comunitario 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 VMJ/BID (2002 – 2003) y del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de POA/USAID (2004-2007). 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 (CDC), la

³² Véase artículos 115-II, 178-I y 180-I.

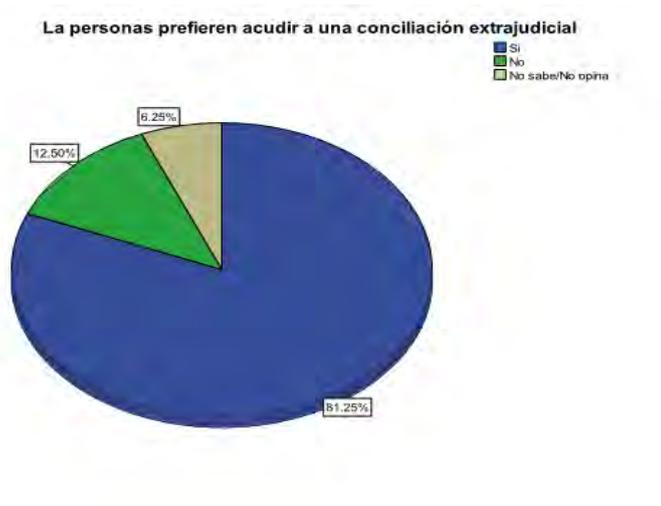
Fundación La Paz, el Centro de Investigación y Asesoramiento Legal CIASE en La Paz, la Universidad NUR en Santa Cruz y EDYFU en Tarija.

En este campo, es valiosa la experiencia de los Centros Integrados de Justicia de El Alto, en que organizaciones de base y/o juntas de vecinos, han conformado equipos de ciudadanos voluntarios capacitados en mediación y conciliación, que prestan servicios a sus propias 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 reconocimiento y 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 en la actualidad 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, al establecer que previamente deben ser aprobados por el juez respectivo. Al respecto, Un estudio de base empírica sobre la eficacia del Acta de Conciliación concluye que su calidad de cosa juzgada contribuye positivamente a lograr su cumplimiento en la solución de conflicto, por lo que recomienda eliminar las prácticas de homologación judicial³³.

Al presente, dada una larga pausa establecida por anteriores Ministros de Justicia que congelaron el registro y las acreditaciones de nuevos 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, a pesar de que existen muchas más organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios jurídicos, con alta credibilidad y cercanía de la población, y promueven un elevado número de acuerdos transaccionales al año.



³³ Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC), *Eficacia del acta de Conciliación Extra Judicial*, COSUDE/AOS, La paz, septiembre de 2009.

La conciliación, como mecanismo alternativo de solución de conflictos, de tipo extra judicial, según la encuesta aplicada a un grupo amplio de actores e informantes calificados en el marco de la presente consultoría, muestra que el 81.25%³⁴ de los entrevistados ha expresado su preferencia, reflejando el alto reconocimiento que tiene en la sociedad.

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 los arts. 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 UNCITRAL y por tanto es funcional para controversias comerciales y civiles, quedando un vacío 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 normativa específica que contemple el caso de la conciliación vecinal o comunitaria, administrada por organizaciones ciudadanas y/o ONGs, 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.

Es el momento de dejar de pensar en los usuarios de los centros de conciliación solamente 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.

- Conciliación Judicial.-

Como ya se ha dicho, la Ley del Órgano Judicial ha establecido un sistema de conciliación en sede judicial, como fase previa al proceso. Se define que la “*conciliación es el medio de solución inmediata de conflictos y de acceso directo a la justicia, como primera actuación procesal*” (art.65). Los principios que rigen la conciliación son: voluntariedad, gratuidad, oralidad, simplicidad, confidencialidad, veracidad, buena fe y ecuanimidad (art.66). En ese sentido, cabe apuntar que más que un sistema de conciliación judicial obligatorio, se trata de una instancia pre-judicial (antes de llegar al juez) de tipo voluntario.

Las juezas y los jueces tienen el deber de promover la conciliación de oficio o a petición de parte, en todos los casos permitidos por ley; disponiendo que por Secretaría de Conciliación se lleve a cabo dicha actuación de acuerdo con el procedimiento establecido y, con base al acta levantada al efecto, declarará la conciliación mediante auto definitivo con efecto de sentencia y valor de cosa juzgada. Así, la ley establece como competencia de los juzgados en los asuntos de su conocimiento el aprobar o rechazar la respectiva acta de conciliación. Lo que no especifica la Ley, es sí esta atribución se refiere a la aprobación de las actas de conciliación suscritas en juzgado o de toda acta de conciliación, así sea de tipo extra judicial extendida en el marco de la Ley 1770, que no ha sido derogada y por tanto se entiende que se mantiene vigente.

³⁴ CAJ, *Servicios de investigación social: Elaboración y aplicación de encuesta/entrevista, Procesamiento de información*, diciembre, Sucre, 2011.

La ley define a los conciliadores como servidores de apoyo judicial y su designación deberá ser hecha por el Consejo de la Magistratura, en base a concurso de méritos y examen de competencia. Señala entre los requisitos para acceder al cargo –entre otros- tener residencia en el municipio o región donde se postula o ejercerá el cargo; y hablar obligatoriamente el idioma que sea predominante en el lugar o región donde se postula o ejercerá el cargo, debiéndose de tomar en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad indígena originaria campesina, bajo su sistema de justicia y la experiencia profesional en las áreas psicológica y de trabajo social (art. 87). Este perfil definido contribuirá a una mejor interlocución entre las partes y entre ellas y el sistema formal de justicia.

La Ley N° 212, de 23 de Diciembre de 2011, denominada Ley de Transición Judicial, se pospone la puesta en marcha de este sistema, al establecer 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*”. Consideramos que esto no debería significar, que el propio órgano judicial no avance la agenda de desarrollo del sistema conciliatorio y más bien aproveche esta suerte de “vacación legal” para ir dando pasos preparatorios y organizativos para la aplicación de este sistema. En ese sentido, el Consejo de la Judicatura debería emprender el desarrollo de un Programa Nacional de Cultura de Paz, que permita cuantificar recursos, identificar zonas y desarrollar módulos de capacitación, para generar las condiciones de implementación, que podría ser gradual, por departamentos, priorizando zonas críticas, como por ejemplo allí donde se están estableciendo Centros Integrados de Justicia.

En relación al desarrollo de capacidades en los servicios de conciliación judicial, inicialmente se podría replicar la experiencia positiva que tiene la Corte del Distrito de Cochabamba³⁵, mediante un centro de conciliación anexo a los juzgados, habida cuenta que el sistema originalmente previsto, de un conciliador dentro de cada juzgado presente enormes limitaciones financieras.

En este campo, también se hace necesario la asistencia técnica necesaria al proceso de elaboración de los códigos procesales en materia civil y penal, a fin que establezcan los procedimientos de conciliación y solución de conflictos de manera previa al juicio.

- Centros Integrados de Justicia.-

Con el propósito de desconcentrar los servicios judiciales y acercarlos más a los ciudadanos, el Ministerio de Justicia, desde hace más de 8 años ha venido impulsando e implementando los Centros Integrados de Justicia, donde los ciudadanos de escasos recursos pueden acceder con facilidad a la atención y solución de sus controversias. El Centro de Justicia ofrece gratuitamente los siguientes servicios:

- Información y orientación legal a los ciudadanos.
- Asistencia Legal gratuita.
- Policía preventiva, mediante funcionarios policiales que coordinan con los retenes policiales, incluyendo a las brigadas de protección a la familia.

³⁵ Ley N° 1770, ARTICULO 95.- (Conciliación por los Órganos Judiciales) “..., facultase a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la creación de Centros de Conciliación en los Distritos Judiciales de la República. El procedimiento de la conciliación se sujetará a los principios y normas previstos en la presente Ley”

- 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 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 son 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 sólo son un espacio físico de concurrencia de los operadores de justicia, ya que principalmente buscan convertirse en un espacio de encuentro de los actores públicos y privados del sistema de justicia, convirtiéndose en el eje nodal de cooperación, articulación y auxilio entre el Poder Judicial y la conciliación vecinal, los jueces de paz y la justicia comunitaria, en aquellas circunstancias que correspondan.

Al presente, se está buscando ampliar esta iniciativa a nivel de algunas ciudades intermedias en municipios del área rural. En una primera fase de proyectos pilotos, mediante la cooperación internacional de USAID, se han establecido estos centros en las localidades de Chapare, Yungas, El Alto, y en la Villa 1º de Mayo de la ciudad de Santa Cruz. Luego, esta iniciativa se ha venido ampliando a favor de otros 20 Municipios del área rural con el apoyo de DANIDA. Desde esa perspectiva, se hace necesario desarrollar un modelo de gestión integral de estos Centros, que articule asistencia y orientación legal y conciliación, con justicia ordinaria y mecanismos de cooperación y coordinación con la justicia indígena, ya que los nuevos Centros se aperturaran en zonas rurales, con población indígena. Este es uno de los desafíos claves.

Las estadísticas oficiales del Ministerio de Justicia, señalan que en los últimos tres años (2009 al 2011), se habrían atendido más de 56.000 casos de conciliación extrajudicial en los Centros Integrados de Justicia y Casas de Justicia, que funcionan bajo tuición de este Ministerio; lo que muestra su alto impacto y credibilidad por parte de los usuarios.

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 Centros Integrados de Justicia, 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.

- Jueces de paz.-

Finalmente, los Jueces de Paz –modalidad no vigente en el país- 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 contravenciones. 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 comisarias o brigadas policiales.

En varios países de la región, dichos jueces prestan un servicio ad honorem, en infraestructura provista por el Municipio; son electos por las comunidades respectivas, bajo supervisión del organismo 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 2000 habitantes y existirían 12.250 organizaciones comunitarias³⁶ 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 de 2006 (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 de 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.

b) Fortalecer la transparencia, independencia y rendición de cuentas del órgano 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, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre Bolivia del año 2007³⁷, ya llamaba la atención sobre “diversos 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- orientada a garantizar el debido proceso para un juicio justo, oportuno y cumplido, el propio Poder Judicial, en su Plan Estratégico Institucional 2009 – 2012³⁸, 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

³⁶ El INE define como Organizaciones Comunitarias a todas aquellas comunidades menores a 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, sub centrales, colonias, rancheros, brechas, sindicatos, ex haciendas, etc.

³⁷ CIDH/OEA, *Bolivia: Acceso a la Justicia e Inclusión Social*, Washington, 28 de junio de 2007.

³⁸ Poder Judicial de Bolivia, *Plan Estratégico Institucional 2009 – 2012*, agosto de 2008.

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 dar lugar a 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.

La aprobación de una nueva Ley del Ministerio Público, y la consiguiente designación del Fiscal General del Estado, dentro un proceso de selección competitivo abierto al escrutinio público, así como de Fiscales de Distrito y el desarrollo del sistema de carrera fiscal, que asegure la autonomía funcional y capacidades técnicas en la persecución penal son un reto urgente y ojala próximo a asumir.

Los nuevos órganos de justicia también requieren iniciar sus procesos 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 capacidades de desempeñarse bajo el pluralismo jurídico base de la justicia plural.

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 diligencia y nuevos sistemas de gestión de audiencias son fundamentales. Las casi 9.000 causas pendientes, que han quedado a cargo de los Magistrados suplentes en su condición de liquidadores, plantean también diversos problemas logísticos, ya que los servicios de apoyo judicial podrían jugar un rol dual, por lo que se requiere apoyar con recursos especiales y adicionales la pronta resolución de las causas rezagadas en el anterior sistema.

En cuanto a 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 claves.

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 ONGs, 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.

c) Fortalecer 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 miembros³⁹.

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 DDHH, 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 el reconocimiento de la justicia indígena, 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.

³⁹ 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.

Según una reciente encuesta realizada por el Instituto de la Judicatura, un 55% de 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 Jueces⁴⁰

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 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 la jurisdicción indígenas en las diversas regiones del país.

d) *Desarrollar mayores capacidades de la justicia constitucional en su rol de protección de los Derechos Humanos en el marco del pluralismo jurídico.*

Luego de más de dos años de receso, la puesta en marcha del Tribunal Constitucional, ahora bajo la lógica 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 rol central en asegurar el buen funcionamiento del sistema de justicia. En ese sentido, el desarrollo de programas permanentes de capacitación en DDHH con operadores de justicia, particularmente en relación a la aplicación preferente de los Convenios y Tratados Internacionales de DDHH, 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 puede jugar un rol clave 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 las resoluciones emitidas en Acciones de Libertad, Amparo Constitucional, Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento. En ese marco, también está pendiente de aprobación el Código de Procedimientos Constitucionales o Código Procesal Constitucional.

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

⁴⁰Instituto de la Judicatura, “La Formación Judicial en Bolivia. Perspectivas de futuro”, Sucre, 2012.

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 Órgano requiera de ciertas capacidades adicionales.

9.4 Líneas de acción.-

La formulación de una Política Pública de Acceso a la Justicia que contribuya a incrementar el acceso 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:

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 y para redistribuir la capacidad de servicio.
Sistemas de Gestión	<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 seguimiento de casos. • Protocolos de atención a grupos vulnerables. • Programas de capacitación permanente
Servicios al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los MARC. • Centros de Conciliación anexos a las Cortes. • Desarrollo de la conciliación vecinal. • Implementación de la justicia de paz. • Ampliación de la cobertura de los Centros Integrados de Justicia. • Juzgados Itinerantes. • Apoyo a la creación de SLIMs y Defensorías de la NNA en Municipios rurales. • Brigadas Móviles de la Defensoría Pública rural. • Programas de capacitación, información, difusión y educación ciudadana.

	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de orientación jurídica, patrocinio judicial y asistencia legal gratuita, brigadas móviles de apoyo legal. • Centros especializados de atención a víctimas • Programas de prevención de la Violencia hacia los Mujeres y NNA.
2. Justicia Independiente, Transparente, con rendición de cuentas.	
Objetivo Estratégico: Fortalecer la transparencia, independencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial.	
Líneas de Acción:	Acciones Operativas
Desarrollo Normativo	<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 Justicia. • Proyecto de Ley de Procedimientos Agroambientales. • Proyecto de Ley del Ministerio Público. • Proyecto de Ley del Contencioso Administrativo. • Proyecto de Ley Jurisdicción especial administrativa, coactiva y fiscal. • Nuevos Códigos de Procedimiento Penal y Civil • Implementar la des-judicialización de procesos en materia de registro civil y la oralidad en materia civil.
Sistemas de Gestión	<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 del Fiscal General • Continuación del proceso de carrera fiscal en el Ministerio Público. • Plan Nacional de Transparencia Judicial. • Implementación del nuevo régimen disciplinario, con jueces ciudadanos. • Código de Ética Judicial. • Sistemas de información y estadística judicial.
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.
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 SLIMS, Defensorías y CIJ.
4. Justicia Constitucional para la tutela de los DDHH 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"> • Proyecto de Ley de Procedimientos Constitucionales.
Sistemas de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico Institucional. • Elaboración y aprobación de nuevos reglamentos internos. • Capacitación por parte de la Escuela de Jueces en materia de Derecho Internacional de los DDHH y 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. • 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 e la jurisprudencia constitucional. • Programa de educación en DDHH. • Programa de Pedagogía Constitucional. • Unidad de Peritaje Cultural en el TCP.

9.5 Monitoreo y Evaluación de la Política Pública.

El seguimiento de las actuaciones definidas en esta propuesta de Política Pública y la evaluación del nivel de consecución de los objetivos y actividades marcados constituye un elemento esencial para lograr 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 en qué grado se acerca a los resultados perseguidos dentro de un plazo

dado, así como 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, hay que considerar tres aspectos centrales. En primer lugar, se debe contar con indicadores claros y mensurables. En segundo lugar, es necesario definir un sistema de seguimiento y evaluación de los avances y resultados obtenidos. En tercer lugar, hay que precisar las instancias institucionales encargadas de controlar la ejecución y el grado de avance de los diferentes componentes.

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.	
Acciones Operativas	Indicadores de resultado
<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. 	<p>Nº de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa.</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 seguimiento de casos. • Protocolos de atención a grupos vulnerables. • Programas de capacitación permanente 	<p>Nº de proyectos de gestión institucional implementados.</p> <p>Nº Reglamentos aprobados.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los MARC. • Centros de Conciliación anexos a las Cortes. • Desarrollo de la conciliación vecinal. • Implementación de la justicia de paz. • Ampliación de la cobertura de los Centros Integrados de Justicia. • Juzgados Itinerantes. • Apoyo a la creación de SLIMs 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 y asistencia legal gratuita, brigadas móviles de apoyo legal. • Centros especializados de atención a víctimas. • Programas de prevención de la Violencia hacia las Mujeres y NNA. 	<p>Nº de Proyectos de acceso ciudadano a la justicia ejecutados de acuerdo al plan y cronograma establecidos.</p> <p>Nº de personas atendidas por los servicios judiciales.</p> <p>Nº de casos resueltos vía conciliación.</p>
2. Justicia Independiente, Transparente, con rendición de cuentas.	

Objetivo Estratégico: Fortalecer la transparencia, independencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial.

Acciones Operativas	Indicadores de resultado
<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 Justicia. • Proyecto de Ley de Procedimientos Agroambientales. • Proyecto de Ley del Ministerio Público. • Proyecto de Ley del Contencioso Administrativo • Proyecto de Ley Jurisdicción especial administrativa, coactiva y fiscal. • Nuevos Códigos de Procedimiento Penal y Civil • Implementar la des-judicialización de procesos en materia de registro civil y oralidad en materia civil. 	<p>Nº de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un plan estratégico 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 del Fiscal General • Institucionalización de la carrera fiscal en el Ministerio Público. • Plan Nacional de Transparencia Judicial. • Implementación del nuevo régimen disciplinario, con jueces ciudadanos. • Código de Ética Judicial. • Sistemas de información y estadística judicial 	<p>Nº de funcionarios judiciales dentro la carrera fiscal. Nº de funcionarios capacitados. Nº de denuncias de corrupción atendidas.</p>
<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. • Resolución de causas pendientes por los Magistrados liquidadores. 	<p>% de Ejecución de programas que promuevan la transparencia y rendición de cuenta en el sistema de justicia.</p> <p>% de causas resultas.</p> <p>Tasa de mora judicial.</p>

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.

Acciones Operativas	Indicadores de Resultado
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y modificación de la Ley de Deslinde. 	<p>Ley aprobada por la ALP</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolos de actuación judicial con pertinencia intercultural e interlegalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de protocolos implementados.

<ul style="list-style-type: none"> • Mapa JIOC • 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. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de coordinación y cooperación con la justicia ordinaria y agroambiental. • Articulación de la JIOC con SLIMS, Defensorías y CIJ. 	Nº de espacios de diálogo y coordinación institucionalizados.
4. Justicia Constitucional para la tutela de los DDHH 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:	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Procedimientos Constitucionales. 	Ley aprobada por la ALP
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico Institucional. • Elaboración y aprobación de nuevos reglamentos internos. • Capacitación por parte de la Escuela de Jueces en materia de Derecho Internacional de los DDHH y pluralismo jurídico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de funcionarios capacitados. • Nº de Reglamentos aprobados.
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y fortalecer las labores de la Defensa Pública en materia de acciones de defensa constitucional. • 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 e la jurisprudencia constitucional. • Programa de educación en DDHH. • Programa de Pedagogía Constitucional. • Unidad de Peritaje Cultural en el TCP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de programas y proyectos implementados.

10. Elementos para una propuesta de intervención en Acceso a la Justicia desde la Cultura de Paz y los DDHH.

Hasta aquí este documento ha contribuido con una panorámica general sobre el proceso de reforma del sistema de justicia en Bolivia y propone una agenda para una política pública con el objetivo de promover una gestión integral del sistema de administración de justicia.

Dado el momento de transición en el que se encuentra el sistema de justicia, existen múltiples desafíos y tareas pendientes que requieren de apoyo, asistencia y cooperación internacional. Se cuenta con un verdadero menú de posibilidades, oportunidades y áreas de trabajo que requieren de una intervención específica que contribuyan a su desarrollo.

En ese marco, en este documento se propone identificar un “nicho de oportunidad” que presente potencialidad y viabilidad para COSUDE, concentrando eventuales acciones cooperativas en el componente de Acceso a la Justicia, y -desde un enfoque de cultura de paz, pluralismo jurídico y derechos humanos- apoyar un programa nacional de fortalecimiento de la conciliación en Bolivia.

Consideramos, que el desarrollo de mecanismos conciliatorios que contribuyen a la cultura de solución pacífica de controversias en la sociedad debe tener una comprensión amplia y plural, que incluya el uso de la conciliación a nivel judicial, extra judicial así como de fortalecimiento de los mecanismos originarios de resolución de conflictos de los pueblos indígenas.

Por una parte, la nueva Constitución establece que “*Bolivia es un Estado ... que promueve la cultura de la paz*” (Art. 10-1). Asimismo, establece como uno de los deberes de los bolivianos y bolivianas “fomentar la cultura de paz” (Art.108-4). Específicamente, la Ley del Órgano Judicial define como uno de sus principios a 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 éstos y los órganos del Estado” (Art. 3 -13). Al efecto, establece “la conciliación como medio de solución inmediata de conflictos y de acceso directo a la justicia, como primera actuación procesal” dentro de la justicia ordinaria (artículo 65).

Por otra parte, se ha visto en el acápite correspondiente la credibilidad e experiencia que se ha desarrollado en el uso de mecanismos alternativos de solución e conflictos, de tipo extra judicial. Particularmente, el uso de la conciliación en los Centros Integrados de Justicia y a nivel comunitario muestra un desarrollo importante.

Asimismo, el reconocimiento a las autoridades indígenas de competencia para la solución de conflictos entre miembros de sus comunidades a través de sus autoridades y la aplicación de sus valores culturales, normas y procedimientos propios.

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

Desde esta perspectiva, se propone que programa nacional de fortalecimiento de la conciliación en Bolivia debería contemplar tres áreas:

- a) Implementación de la Conciliación Judicial, cooperando los planes del Órgano judicial.
- b) Desarrollo de la conciliación, como mecanismo alternativo de solución de controversias, con CIJs, Ongs, universidades y organizaciones comunitarias.
- c) Fortalecimiento de los mecanismos originarios y comunitarios de solución de conflictos de los Pueblos indígenas.

Operativamente se proponer realizar un relevamiento de los principales actores que participan en la agenda pública de la conciliación y con ellos poner en funcionamiento la Red Nacional de Conciliación.

Se fortalecerá dicha Red para actuar en tres niveles:

- 1) Capacitación, difusión e intercambio de experiencias y metodologías.
- 2) Desarrollo y ampliación de servicios en zonas y/o grupos vulnerables.
- 3) Monitoreo e incidencia pública para avanzar la agenda de institucionalización de la conciliación.

Para canalizar la asistencia técnica y financiera necesaria para acompañar esta iniciativa, el Programa tendrá un Fondo Concursable de pequeños proyectos y buenas prácticas, que en estas tres líneas, los miembros de la red puedan proponer dentro de un proceso competitivo y abierto. Finalmente se monitorearan esas experiencias y se sistematizaran las lecciones aprendidas, a objeto de buscar la replicabilidad de los casos de éxito.

11. Bibliografía.-

- BIGIEN HAYDEÉ y KOHEN BEATRIZ (Comp.), *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad*, Bs. As., 2006.
- BÖHRT CARLOS, *La Retardación de Justicia en materia Penal*, en Boletín de Difusión N° 1, FBDM. La Paz, Enero de 2012.
- CÓMISION ANDINA DE JURISTAS, *Lineamientos para una Agenda Pública en Derechos de los Pueblos Indígenas*, KAS, Lima, diciembre de 2011.
- CÓMISION ANDINA DE JURISTAS, *Servicios de investigación social: Elaboración y aplicación de encuesta/entrevista, Procesamiento de información, (mimeografiado)* Sucre, diciembre de 2011.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/CIDH, Washington, septiembre de 2007.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Lineamiento y Buenas Prácticas para un adecuado acceso a la justicia*, OEA/Secretaría General, Washington, junio de 2007.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Bolivia: Acceso a la Justicia e Inclusión Social*, OEA/CIDH, Washington, 28 de junio de 2007.
- 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.
- FUNDACIÓN CONSTRUIR, *Hacia el nuevo sistema de Justicia en Bolivia*, La Paz, enero de 2012
- GÁLVEZ ÁLVARO Y VERÁSTEGUI PAULINIO, *Panorama de la Reforma del sistema de Justicia Penal en Bolivia*, Plural editores, La Paz, julio de 2010

- ILANUD, *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*, USAID, La Paz, 1992.
- INSTITUTO DE LA JUDICATURA, *“La Formación Judicial en Bolivia. Perspectivas de futuro”*, Sucre, enero de 2012.
- MARABOTTO LUGARO, Jorge A., *Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición 203, Konrad Adenauer, Uruguay, 2003.
- MINISTERIO JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Diálogo por la nueva Justicia*, La Paz, Octubre de 2000.
- MINISTERIO JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Plan Nacional de Derechos Humanos, 2009-2013*, Decreto Supremo Nº 29851 de 10 de diciembre de 2008,
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra, 2004.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, 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.º de febrero de 2011
- ORIAS RAMIRO, *“El Acceso a la Justicia en Bolivia”*, en Democracia, Exclusión Social y Justicia en la Región Andina, Instituto de Defensa Legal, Lima, 29, 30 y 31 de marzo de 2004.
- ORIAS RAMIRO, *“Bolivia y Perú: Democracias bajo presión”*, en Russell Crandall y Riordan Roett, co-editores , *“The Andes in Focus: Security, Democracy and Economic Reform”*, Johns Hopkins University / School of Advanced International Studies Washington, (Lynne Rienner Publishers, USA)2004.
- ORIAS RAMIRO, *Agenda de Justicia para la reforma constitucional* en Revista Opiniones y Análisis, N 81, FHS/FUNDEMOS, diciembre de 2006.
- ORIAS RAMIRO, *Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional*, en Revista Umbrales, CIDES-UMSA, Nº 17, La Paz, marzo de 2008.
- ORIAS RAMIRO, *Promoviendo la transparencia judicial en Bolivia*, en Revista Aportes de la Fundación para el Debido Proceso Legal, Nº 8, Washington DC, diciembre de 2008.
- PÁSARA LUIS, *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004. Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, denominado
- PNUD, *“Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres”*, *La Ley: Clave para el desarrollo sin exclusiones*, New York, 2008.

- PODER JUDICIAL – PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN BOLIVIA (USAID), *La Justicia civil y Comercial en Bolivia*; La Paz, 2005
- PODER JUDICIAL DE BOLIVIA, *Plan Estratégico Institucional 2009 – 2012*, Sucre, agosto de 2008.
- REPUBLICA DE BOLIVIA, *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos*, La paz, 2006.
- RODRÍGUEZ VELTZÉ EDUARDO, “Justicia para todos” Consolidación Institucional del Poder Judicial, Proyecto de Reforma Institucional, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Documento de Trabajo, Sucre, 2003.

[2012]

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA DE POBLACIONES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

**Propuesta para la Agencia Suiza para el Desarrollo y la
Cooperación**

Documento de Trabajo elaborado por la Comisión Andina de Juristas. Ha sido elaborado en el marco de la Consultoría “Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de Administración de Justicia Plurinacional en Bolivia”, orientada a la protección y garantía del acceso a la justicia, como derecho humano.

Documento presentado por la **COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS**



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA DE POBLACIONES VULNERABLES

Propuesta para la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

1. Introducción

La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), viene apoyando al Estado y pueblo boliviano en la reducción de la pobreza y las brechas entre los distintos sectores, para contribuir al resultado de las Metas del Milenio. En ese marco, viene impulsando tres objetivos centrales: a) Fomento de la Buena Gobernabilidad y Democracia; b) Gestión Sustentable de Recursos Naturales; y, c) Promoción del Desarrollo Económico con Equidad.

En el primer objetivo se inscribe el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (FORDECAPI) que “prioriza la promoción del Estado de Derecho y el apoyo a una gestión pública transparente y eficiente, orientándose al fortalecimiento de la institucionalidad pública. Trabaja para que los grupos en situación de vulnerabilidad tengan mayor acceso a la justicia y a la información, en un contexto que tome en cuenta la interculturalidad y el diálogo entre el Estado y la sociedad”.

La Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE)¹ apoya al Estado y pueblo boliviano desde 1969. Destacan como otras acciones referidas a derechos Humanos y Justicia, las siguientes:

- a) Defensa Pública Rural² con el fin de garantizar la defensa técnico legal y el debido proceso a los imputados de escasos recursos.
- b) Proyecto EMPODER que está en la estructura del Ministerio de Justicia y que tiene el objetivo de “Contribuir al logro del ejercicio pleno de los derechos fundamentales, individuales y colectivos, de los pueblos Indígenas originarios y campesinos, en áreas priorizadas de Bolivia, que sufrieron una mayor vulneración en sus derechos”. A través de estas oficinas de derechos humanos en Challapata, Riberalta y Monteagudo dependientes del programa EMPODER se ha logrado amplia difusión y vigencia de los DD.HH. de los grupos más vulnerables y acceso a la justicia.

En la actualidad COSUDE se ha propuesto apoyar el desarrollo de una justicia accesible para las personas, especialmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, contrató la consultoría “Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de Administración de Justicia Plurinacional en Bolivia”, cuyo producto 4 consiste en proponer una **matriz de intervención para la cooperación Suiza en materia de fortalecimiento de la política pública de administración de la justicia plurinacional para garantizar el acceso a la justicia de las y los bolivianos.**

¹ Entrevista realizada a Miriam Campos, Coordinadora del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales – FORDECAPI e la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), diciembre de 2011.

² Esta experiencia fue buena, sin embargo encontró dificultades en su sostenibilidad por falta de asignación de recursos por el Estado boliviano.

En ese sentido, este documento, denominado “Programa de fortalecimiento del acceso a la justicia de poblaciones vulnerables”, presenta una propuesta de intervención en acceso a la justicia, con especial énfasis en las personas en situación de especial protección o en situación de vulnerabilidad. Esta especial relevancia en estos grupos se justifica en el amplio consenso sobre la relación entre la vulnerabilidad de las personas, por razones de discriminación, marginación o exclusión social, y su acceso a la justicia. En ese sentido, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos se ha reconocido un conjunto de obligaciones internacionales para los Estados en esta materia. Así, por ejemplo,

“tanto la Corte IDH como la CIDH han fijado la obligación de proveer servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso; y c) la importancia de los derechos afectados.” (Subrayado nuestro)³

Para la elaboración de esta propuesta se ha tomado en consideración al menos tres fuentes fundamentales:

- a) Las obligaciones internacionales del Estado boliviano en materia de acceso a la justicia de poblaciones en situación de vulnerabilidad;
- b) La situación de la justicia en Bolivia, donde se detectan factores estructurales y coyunturales que obligan a desarrollar una propuesta que integra elementos de fortalecimiento de la justicia como un elemento normativo-institucional y como elemento de cohesión social; y,
- c) Se ha considerado los diversos documentos generados en el marco de la presente consultoría, especialmente: el diagnóstico de la situación de la justicia en Bolivia; la propuesta de política pública de la justicia en Bolivia; las experiencias de cooperación internacional en materia de justicia; y, las experiencias comparadas detectadas en la Región Andina en materia de acceso a la justicia.

El análisis de esa información, especialmente los resultados del levantamiento de información, han generado la necesidad de elaborar un marco teórico específico para el desarrollo de este documento. En ese sentido, luego del análisis respectivo, se considera que en Bolivia existe la necesidad de combinar una doble dimensión del acceso a la justicia. Estas dos dimensiones son:

- a) Una perspectiva del acceso a la justicia como derecho humano;
- b) una perspectiva de acceso a la justicia como la oportunidad de acceder efectivamente a un conjunto de reglas y procedimientos (judiciales o no) para resolver conflictos o tutelar derechos; y,
- c) una perspectiva del acceso a la justicia como elemento de cohesión social, donde las acciones de intervención se destinan también a buscar mecanismos de inclusión social y cambios en las percepciones de los ciudadanos.

³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. En: [http://www.cidh.org/countryrep/accesodesco7sp/Accessodesci-ii.sp.htm#Situaciones de exclusión sistemática](http://www.cidh.org/countryrep/accesodesco7sp/Accessodesci-ii.sp.htm#Situaciones_de_exclusión_sistemática)

La combinación de ambas dimensiones, generan la necesidad de proponer un conjunto de objetivos y acciones que permitan una intervención integral. Desde esta perspectiva bidimensional, es indispensable desarrollar una intervención que permita mejorar las oportunidades de acceso a la justicia (ordinaria o comunitaria), y al mismo tiempo

2. Marco de intervención⁴

Como se indica en el Diagnóstico elaborado para la presente consultoría, Bolivia se encuentra en un proceso de transición constitucional, que impacta directamente en la situación de la justicia y, claro está, en el acceso a la justicia. Esta situación es considerado por todos los actores sociales, políticos e internacionales como una condición *sine qua non* a tomar en cuenta al momento de formular una intervención; sin embargo, las percepciones respecto a sus características y avances varían.

Este tránsito democrático -constitucional, normativo e institucional- tiene como nuevo marco de referencia *“la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”*, que en su realización material debe resultar en el diseño e implementación de políticas que hagan efectivos:

- a) La democracia plural e intercultural que tiene su origen y se realiza a partir de la articulación de tres vertientes: democracia representativa, democracia directa y participativa y democracia comunitaria
- b) La economía plural, tiene como principales expresiones la organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.
- c) El pluralismo jurídico, como resultado de los procesos de diálogo horizontal entre el conjunto de jurisdicciones de igual jerarquía, señaladas por el texto constitucional.

Los dispositivos constitucionales vienen en la actualidad siendo implementados en un contexto de expectativa, pero también de contradicciones, especialmente en las decisiones de los actores públicos que lideran el proceso. El Gobierno boliviano se ha comprometido con institucionalizar la justicia comunitaria, de modo que se promueva el respeto, ejercicio y reconocimiento de los sistemas de derecho indígena existentes en Bolivia⁵. Asimismo, se ha comprometido en *“[p]romover 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”*⁶. Sin embargo, la oposición política y ciertos sectores de la sociedad civil, han expresado su preocupación e incertidumbre sobre algunas medidas implementadas.

Este proceso puede transformarse en una oportunidad para fortalecer la democracia en Bolivia y la función que la justicia cumple. Como lo ha señalado la Comisión Interamericana, *“el proceso y escenario político actual representan el inicio de un importante proceso de democratización y de inclusión social, que puede facilitar que la mayoría de la población que ha*

⁴ Esta sección se construye sobre la base de la información de la presente consultoría, aunque la estructuración de la información es responsabilidad de su autora. En tal sentido, recomienda su lectura de manera articulada y en conjunto, especialmente con el Diagnóstico elaborado.

⁵ Ministerio de Justicia, Informe Final de Gestión, Programa Operativo Anual 2010, pág. 4.

⁶ “Plan Nacional de Acción de los Derechos Humanos, Bolivia para Vivir Bien” 2009-2013. Objetivo 6.5.

*estado históricamente excluida, participe activamente en la toma de decisiones sobre cuestiones políticas, económicas y sociales que la afectan directamente*⁷”.

Este proceso es de largo aliento, por lo cual, subsisten factores estructurales que informan y condicionan las intervenciones estatales o privadas que puedan realizarse en la materia. A continuación, se presenta el análisis del contexto estructural y coyuntural de la justicia en Bolivia, especialmente en lo que refiere al acceso a la justicia, así como el marco teórico que se ha definido para la orientación del Programa. En ambos casos, se espera dejar sentadas las bases que explican el porqué de la propuesta y su finalidad.

2.1. Contexto de la Intervención

De la revisión exhaustiva de los documentos elaborados en el marco de la presente consultoría, se puede sostener que el contexto de esta intervención se encuentra condicionado por factores estructurales y coyunturales de la justicia en Bolivia, que influyen inevitablemente en el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad.

Como puede verse en el diagnóstico elaborado, esta perspectiva es compartida por diversas agencias de cooperación que actualmente intervienen en Bolivia. Por ejemplo, al ser consultados sobre los temas pendientes en relación al acceso a la justicia, se identifican temas y recomiendan acciones que trascienden el ámbito concreto del acceso a la justicia.

En ese sentido, las respuestas mezclan elementos estructurales a la situación de la justicia en Bolivia (retardación de la justicia, corrupción, cobertura, etc.), con algunas respuestas que sugieren una intervención centrada en precisa la *“Identificación de problemáticas y estrategias para abordar la desprotección de grupos vulnerables”* o la *“efectiva implementación del principio de gratuidad de la justicia reconocido en la Constitución Política del Estado y la Ley 025”*.

En general, se puede sostener que las **características estructurales** de la justicia que informan la problemática del acceso a la justicia en Bolivia son:

- a) La trayectoria de la justicia en Bolivia está marcada por procesos de modernización y reforma que, si bien aportaron al desarrollo de una mejor administración de justicia, no lograron cambiar las percepciones ciudadanas respecto a sus características. Los actores de política pública perciben que las personas consideran que la justicia en Bolivia es *excluyente, poco accesible, corrupta, poco confiable o no independiente, entre otros*.

Efectivamente, tanto el Diagnóstico como la Propuesta de Política Pública hacen una síntesis de las principales acciones desde el retorno a la democracia. En todo este tiempo, se promovieron:

- procesos de reformas normativas (a nivel material, institucional y procesal);
- iniciativas de desarrollo de infraestructura y capacidades institucionales (compra de equipos informáticos, construcción de infraestructura física, etc); o,
- Fomento de desarrollo de competencias de operadores de justicia y personal administrativo, etc.

⁷ Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>

Pese a eso, la percepción de las personas se mantiene la percepción de que la justicia en Bolivia transita por la ineficiencia, la corrupción, la incapacidad, entre otras perspectivas negativas de sus avances. Estas percepciones en muchos casos se encuentran justificadas en la realidad de la justicia en Bolivia. Así, por ejemplo, en relación a la retardación de la justicia puede señalarse que *“El movimiento de la carga procesal en juzgados y tribunales de ciudades capitales y El Alto sumaba un total de 227.883 causas pendientes de la gestión anterior (2009), han ingresado 293.585 causas durante la gestión 2010, fueron atendidas 521.478 causas en la gestión 2010, se resolvieron 220.383 causas y quedaron 301.095 causas pendientes para la gestión 2011”*.

En general, la justicia como institución social sigue sufriendo de una profunda falta de legitimidad social por problemas endógenos que no se resuelven fácilmente. Así lo perciben los propios actores judiciales. Por ejemplo, el 91% de los entrevistados fue enfático en señalar la existencia de corrupción en la administración de justicia, lo que se confirma con la posición de la Comisión Interamericana en su informe *“Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia”*, donde señaló que *“Otro de los aspectos que en consideración de la sociedad civil dificulta la obtención de respuestas judiciales efectivas es la denunciada corrupción de los jueces en Bolivia, que se caracteriza principalmente por la injerencia política y el tráfico de influencias como el único medio para obtener resultados”* (OEA: 2007, párrafo 57)

La falta de legitimidad es causa y consecuencia de la falta de confianza en el poder judicial. Efectivamente, salvo en los actores estatales (legislativo y ejecutivo), los demás actores de política pública expresan un alto grado de desconfianza en la administración de justicia, específicamente las organizaciones originarias (2,0 sobre 5) y en la cooperación internacional y derechos humanos (2,1 sobre 5); y en menor medida, la sociedad civil también se encuentra desplazada hacia ese mismo eje (2,6 sobre 5).

- b) Pese a los avances, destacados en el Diagnóstico, se mantienen problemas en relación a la justicia como institución jurídica. Entre las principales características, se detecta una carrera judicial debilitada por intromisiones del ejecutivo y el legislativo, así como una debido control disciplinario de la función judicial; existe una limitada cobertura judicial por un escaso número de juzgados, concentrados en determinadas zonas del país; los recursos humanos son insuficientes e impiden una adecuada administración de justicia (insuficiente número de jueces, falta capacidades de los operadores judiciales, alta carga procesal); pese al aumento del presupuesto, se mantienen los presupuestales que impiden una adecuada administración de justicia (incluyendo, garantizar la gratuidad de la justicia y una disminución de las tasas judiciales), entre otros. En general, también se puede hablar de una débil presencia institucional de la justicia, que ha llevado a incorporar mecanismos de resolución alternativa de conflictos (p.e., la conciliación extrajudicial).

Frente a la cobertura judicial ordinaria, por ejemplo, puede señalarse que *“[...] hoy grandes sectores de la población carecen de acceso a servicios judiciales: en 180 de los 314 municipios no existen juzgados; los cerca de mil jueces de la República no están distribuidos territorialmente de manera racional; y, ni su desempeño como tampoco su distribución por materias es óptimo”*. (República de Bolivia: 2003, p. 1).

Efectivamente, las cifras oficiales demuestran que una población total de 5.129.220 habitantes tienen 436 jueces. A ese respecto, la Alta Comisionada de Derechos Humanos, señaló en su informe sobre la situación de la justicia en Bolivia que: *“En materia de acceso a la justicia, de acuerdo a los datos del Consejo de la Judicatura existen*

764 jueces y tribunales en todo el territorio nacional, de los cuales 341 el 44% se encuentran en provincias, y cubren sólo el 47,6% de los municipios de Bolivia”. (ONU: 2012, p. 11, párrafo 52)

En materia presupuestal se detecta un aumento de los recursos presupuestales, aunque se mantiene problemas en la ejecución presupuestal prevista (“De acuerdo a la Ejecución Presupuestaria, la Corte Suprema de Justicia, con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento, al 31 de diciembre de 2010, ejecutó un total de Bs. 1.963.594 [...] por otro lado la ejecución presupuestaria de los recursos destinados a los juicios de responsabilidades alcanzo a Bs. 683.670 [...] que en general en términos porcentuales equivale a una ejecución del 86%). Sin embargo, el presupuesto sigue concentrándose en la cobertura de gastos por servicios personales, que alcanzan una ejecución del 80%, limitando la capacidad del órgano judicial para invertir directamente en desarrollo de infraestructura, entre otros.

- c) El nuevo marco constitucional orienta hacia un modelo de justicia plural, intercultural, participativa [...], con miras a lograr una justicia más accesible. Sin embargo, la percepción que todavía persiste es la desconfianza en la posibilidad de los logros del proceso, y en las capacidades de los actores judiciales para su desarrollo.

Del análisis de las entrevistas realizadas a los principales actores de política pública, se llega a la conclusión en que existe una relativa incertidumbre sobre la viabilidad de obtener a corto plazo una justicia con las características establecidas en la constitución. En especial,

- d) Se percibe que los actores con más poder se concentran en los órganos que toman decisiones respecto a la justicia (Ejecutivo, Legislativo), que cuentan con problemas de legitimidad y desconfianza. A la vez la importancia de los órganos judiciales es menor.

El análisis de las relaciones de poder realizadas a partir de las propias percepciones de los actores de política públicas, demuestran la predominancia de los órganos políticas y su actual concentración de poder frente a otros actores o públicos o privados. Así, del análisis de poder de los actores de política pública, se determina la concentración del poder público en los órganos ejecutivo y legislativo, mientras que “El Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Ministerio Público, la Policía Nacional [...] tienen bajo poder económico [...] ejercen baja autoridad política [...] no tienen fuerza o no tienen capacidad para ejercerla. [...] tienen bajo nivel de información y de comunicación (además, carecen de posibilidades de control en la gestión de medios de comunicación). En contraposición, sólo “las Organizaciones Indígena Originario Campesinas, el Órgano Ejecutivo⁸ y las Organizaciones Internacionales y de derechos humanos tienen alta legitimidad”.

En relación al **acceso a la justicia**, luego de un análisis de las percepciones de los actores de política pública, así como de otras fuentes de información de carácter secundario (informes del Estado, reportes de organismos internacionales, etc.), se puede establecer como rasgos característicos del acceso a la justicia, los siguientes:

⁸ Corresponde señalar que la legitimidad de origen del Órgano Ejecutivo se debe al amplio respaldo electoral que ha obtenido el Presidente Evo Morales. Su Gabinete Ministerial ha sido conformado por decisión política del Presidente del Estado.

- a) Se constata un serio cuestionamiento a aquellos órganos que “intermedian” entre la decisión judicial y los/as ciudadanos/as. Efectivamente, del análisis de la información es frecuente encontrar con una serie de cuestionamientos a los órganos del sector justicia que atienden o reciben directamente a las personas. Nos referimos a la Policía Nacional, la Fiscalía, la Defensa Pública, así como los propios abogados y abogadas litigantes (no sus gremios).

Estos órganos o conglomerados son los que principalmente sufren los problemas de confianza, legitimidad y transparencia. Así, por ejemplo, la Policía Nacional (2.24 sobre 5) y el Ministerio público (2.33 sobre 5), son las que menos niveles de confianza general a los actores que fueron entrevistados. De igual manera, el Ministerio Público es percibido como uno de los órganos más corruptos.

En general, es preciso señalar que las respuestas varían por sectores consultados. En ese sentido, si bien la tendencia es hacia respuestas equilibradas, lo cierto es que las personas consultadas que no pertenecen al ejecutivo o legislativo, suelen ser más críticas respecto a la situación de la justicia y especialmente de los órganos intermediadores.

Así, por ejemplo, la sociedad civil (2,1) y las organizaciones originarias (2,2) expresan la posición más crítica y de mayor proximidad a la insatisfacción frente al sistema de justicia, mientras que el Sistema de Justicia (2,5), los Órganos Ejecutivo y Legislativo (2,6) y los organismos internacionales y de derechos humanos (2,7) comparten la misma percepción desde una posición menos crítica.

- b) Se constatan la existencia y vigencia de importantes barreras de acceso a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad (económicas, culturales, lingüísticas, de equidad de género, como las más importantes).

Al respecto, las principales barreras detectadas son las siguientes: costos procesales (4.6 sobre 5); falta de pluralismo jurídico (4.2 sobre 5); falta de información en idiomas originarios (4.2 sobre 5); y, falta de criterios de igualdad de género en la justicia (4.0 sobre 5).

En cuanto a los sujetos vulnerables, los resultados expresan que los sujetos más vulnerables son. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de abusos (4.5 sobre 5), los niños, niñas y adolescentes trabajadores (4.3 sobre 5); y, las mujeres víctimas de violencia (4.3 sobre 5).

En cuanto a los motivos por los cuales las personas en situación de vulnerabilidad no suelen acudir, son recurrentes las respuestas en torno a: factores económicos (19,2%), desconocimiento de procedimientos (19,2%), desconfianza en el Sistema de Justicia (14,9%), temor a represalias (9,9%), discriminación (9,6%), retardación de justicia (5%), entre otros.

- c) El acceso a la justicia es un elemento estructural en la agenda reciente de la cooperación internacional (en los 90, la perspectiva era más de modernización o reforma judicial). Sin embargo, la perspectiva se ha concentrado (aún en la actualidad) en el desarrollo capacidades, infraestructura, normativa, eliminación de barreras, intervención de la sociedad civil organizada, entre otros. Son focalizadas las experiencias que, en cambio, han enfrentado el problema del acceso a la justicia desde una perspectiva del ciudadano y sus capacidades para acceder a la justicia.

Al respecto, las personas funcionarias de las agencias de cooperación internacional vinculadas al sector justicia han señalado:

- *Se hace necesaria una Política Pública para el sector justicia que haga posible su implementación a través de planes y estrategias institucionales, como marco de referencia en los procesos de relacionamiento con la cooperación internacional.*
- *Estas Políticas Públicas deben tener como base una agenda con enfoque de derechos que tenga como horizonte una cultura de paz, atienda prioritariamente a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y haga posible un mayor y mejor acceso a la justicia, amplíe la presencia y cobertura de los servicios de justicia en el territorio del estado, promueva la independencia judicial, atienda la mora judicial, implemente la justicia plural e intercultural, atienda e implemente la conciliación en sede judicial y no judicial.*
- *El mayor avance es el nuevo diseño constitucional de justicia que permite una “democratización de la justicia” a partir de la elección de las máximas autoridades judiciales, la jurisdicción indígena originaria campesina, la composición plural e intercultural de la jurisdicción constitucional y la creación de la jurisdicción agroambiental y los procesos de coordinación y cooperación señalados por la Ley de Deslinde Jurisdiccional.*
- *Forman parte de la agenda pendiente de la justicia, atender la mora procesal, fortalecer la independencia judicial, otorgar recursos suficientes al sector justicia, avanzar en la oralidad de los procedimientos, instalar una agenda de fortalecimiento de derechos humanos en la jurisdicción indígena originario campesina, hacer efectiva la vigencia plena del pluralismo jurídico igualitario a partir de una adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, carrera judicial y formación de operadores de justicia, política criminal.*
- *Como principales tareas de la Cooperación internacional, se debe dar apoyo técnico y financiero al diseño e implementación de una agenda vinculada a política pública para el sector justicia que atienda los temas estructurales de la transición judicial: acceso a la justicia, independencia y transparencia judicial, mora judicial, conciliación en sede judicial, Pluralismo Jurídico y diálogo intercultural en el sistema de justicia, formación y capacitación de jueces y fiscales.*

2.2. Marco teórico de referencia

La complejidad de factores vinculados al estado del acceso a la justicia en Bolivia, hacen indispensable construir una perspectiva de intervención integral. En ese sentido, es necesario desarrollar tres dimensiones del acceso a la justicia:

- **El acceso a la justicia como cohesión social:** Bolivia actualmente enfrenta un contexto de desconfianza frente a la justicia. Sea por factores estructurales (desconfianza, corrupción, costos, distancia, etc.) o por elementos coyunturales (legitimidad de reforma actual, poder del ejecutivo, incredulidad frente a los cambios, etc.), la justicia en Bolivia no cumple con establecer un “el grado de pertenencia de un individuo al conjunto social” o, si se prefiere “mantiene unido a una sociedad” (cohesión social).

En este marco, el acceso a la justicia debe transformarse en un mecanismo de inclusión social (especialmente, para la generación de ciudadanía-titular de derechos y superación de factores de exclusión socio-cultural), pero también en un instrumento para cambiar las percepciones respecto a la justicia. Ambos aspectos deben tomarse en cuenta pues las reformas estructurales, normativas, de infraestructura u otras, no logran cambios

sustentables a largo plazo, si el acceso a la justicia no se transforma en el “adhesivo” que integre a la sociedad.

- **El acceso a la justicia como derecho humano** (material e instrumental). En la actualidad existe consenso internacional que el acceso a la justicia implica especialmente la protección y garantía de tres derechos: a) el derecho a no ser discriminado en el acceso (incluyendo medidas afirmativas para grupos en situación de especial protección); b) el acceso a recursos judiciales oportunos y efectivos; y, c) el respeto del debido proceso. A su vez, se reconoce el rol instrumental de este derecho para la protección y garantía de otros derechos.

Una perspectiva de derechos implicará, para la intervención de COSUDE, privilegiar aquellos aspectos que aseguren las tres características mencionadas. En ese sentido, son factores a rescatar: a) eliminación de barreras discriminatorias (cobertura, costos, etc.); b) medidas afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad (adaptabilidad, accesibilidad, atención preferente); c) asegurar la vigencia y respeto de los recursos judiciales (promover la adopción de nuevos, cuando sean suficientes), especialmente en el caso de los recursos de protección de derechos humanos (amparo, habeas corpus, amparo); d) respeto de plazos, garantías judiciales (penales), independencia e imparcialidad judicial, entre otros. Por supuesto, desde un enfoque de derechos también deberá privilegiarse las medidas vinculadas al establecimiento de una justicia plural, especialmente en el respeto de la justicia indígena.

- **El acceso a la justicia como factor de “intermediación” entre el Estado y los/las ciudadanos/as:** El Diagnóstico producto de esta consultoría demuestra la situación de descredito, desconfianza y de percepción negativa que afrontan los órganos de justicia más cercanos a los/las ciudadanos/as (Defensoría Pública, Abogados, Fiscalía, Policía Nacional). En ese sentido, se propone tomar en consideración que el acceso a la justicia también es un elemento que vincula al ciudadano con el aparato estatal, específicamente el ciudadano.

Este factor implica, en pocos términos, la necesidad de fortalecer aquellos aspectos de la administración de justicia más directamente vinculados al ciudadano, como son las instituciones o actores mencionados, pero también como lo son los servicios administrativos de los órganos judiciales (atención al ciudadano), los auxiliares jurisdiccionales e, inclusive, los propios jueces (intermediación judicial), dependiendo del modelo de estructura judicial

Estos enfoques, por cierto, no buscan dar respuesta a todos los factores mencionados en el análisis de contexto. Por el contrario, deben ser criterios para la priorización acciones en el marco de una intervención a largo plazo. Por supuesto, algunos aspectos se enfrentarán con un contexto político poco favorable (imparcialidad e independencia de los jueces).

La CAJ también propone aplicar de manera transversal en las acciones, enfoques transversales como el enfoque de género, el enfoque intercultural y el enfoque dialógico.

En el caso del **enfoque de género**, el Programa debe reconocer la importancia de promover la igualdad de géneros, para que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades para ejercer plenamente sus derechos y deberes. Así, este enfoque permitirá visibilizar y advertir que las grandes desigualdades entre hombres y mujeres son resultado de patrones culturales y prácticas institucionales, que ameritan la intervención del Estado.

En ese sentido, es indispensable el uso del lenguaje sensible al género en sus documentos e investigaciones, analizar el impacto que tienen las políticas públicas en la vida de las mujeres y hombres, promover la participación de las mujeres en los espacios públicos, usar indicadores de género en sus proyectos, entre otras acciones.

De otro lado, se propone aplicar transversalmente el **enfoque dialógico**, de tal manera que privilegiará en sus actividades y proyectos, aquellas metodologías y estrategias que permitan a los actores participantes *“sentirse lo suficientemente incluidos, empoderados y ‘seguros’ para ser transparentes en su propia comunicación, abiertos a comprender lo que los otros tienen que decir y capaces de tener una perspectiva de largo plazo sobre los problemas que se les presentan”*.

Finalmente, en relación al *enfoque de la interculturalidad*, debe reconocerse que algunas acciones se desarrollan en contextos culturalmente diferenciados (grupos humanos diferentes comparte un mismo entorno). En ese sentido, y dado que las culturas mantienen en estos casos relaciones dinámicas (no siempre favorables para ambas), deberá aplicarse estrategias y metodologías que promuevan una relación horizontal y de sinergia entre los actores culturalmente diferenciados.

3. Marco estratégico de referencia

Las características mencionadas marcan la construcción de este marco de referencia. Desde la perspectiva de esta consultoría, COSUDE debería planificar su próxima intervención a partir de un Programa de intervención de largo plazo, a partir los siguientes planteamientos estratégicos:

3.1. Visión del Programa

Definiendo la visión institucional como aquella imagen futura que la institución desarrolla sobre sí misma, y con el objeto de hacer de ella un “sueño factible”.

VISIÓN
En 5 años Bolivia ha eliminado las principales barreras que impiden el acceso a la justicia para las poblaciones en situación de vulnerabilidad dando cumplimiento a sus obligaciones internacionales frente al derecho humanos quienes empiezan a transformar sus percepciones negativas respecto al acceso a la justicia.

La visión es la apuesta movilizadora para su planificación estratégica, dentro de la cual se hace explícito el sentido y significancia de su trabajo.

3.2. Misión del Programa

La misión institucional es una imagen “actual” del Programa, que enfoca los esfuerzos que se realizan para conseguir los objetivos que se proponen. Es responder a la pregunta ¿qué hago hoy para alcanzar el mañana?, y evidencia la identidad que construye la institución para ser reconocida en el entorno social en el que interactúa.

Se acordó redefinir la misión institucional, destacando explícitamente que lo que pretendemos es describir qué necesidad estamos satisfaciendo.

MISIÓN

El programa se constituye en el principal impulsor de medidas estatales y privadas de superación de barreras de acceso a la justicia, especialmente de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

3.3. Rol del Programa

El Programa de orienta sus actividades con los siguientes roles específicos para el cumplimiento de su misión. En ese sentido, se sugiere que sean sus roles:

ROLES

- Promueve el análisis, producción y gestión del conocimiento sobre la situación del acceso a la justicia en Bolivia;
- Impulsa y colabora con la formulación de propuestas y la asistencia técnica a los órganos judiciales y de sociedad civil interesados en iniciativas de política pública que eliminan barreras de acceso a la justicia;
- Promueve la auditoria o control social del acceso a la justicia, especialmente de poblaciones en situación de vulnerabilidad;
- Fortalece las capacidades de los actores de política pública para desarrollar iniciativas que superan barreras de acceso a la justicia;

4. Ámbito de intervención

4.1. Áreas de intervención

El ámbito de intervención está determinado la dimensión de la política pública en la que se requiera incidir. Desde esta perspectiva, viendo los avances en materia de política pública, se sugiere que el Programa intervenga:

- a) A nivel nacional, impulsando medidas que programen política pública en relación al acceso a la justicia (especialmente, para asegurar el acceso a la justicia como derecho humano y su rol de elemento articulación entre ciudadanos/as y justicia estatal);
- b) A nivel departamental, impulsando medidas que implementen y evalúen política pública, para construir procesos de inclusión social y cambio de percepciones en los ciudadanos. Estos cambios podrían incluir medidas administrativas, o el desarrollo de infraestructura, siempre que demuestren su vínculo con la cohesión social.

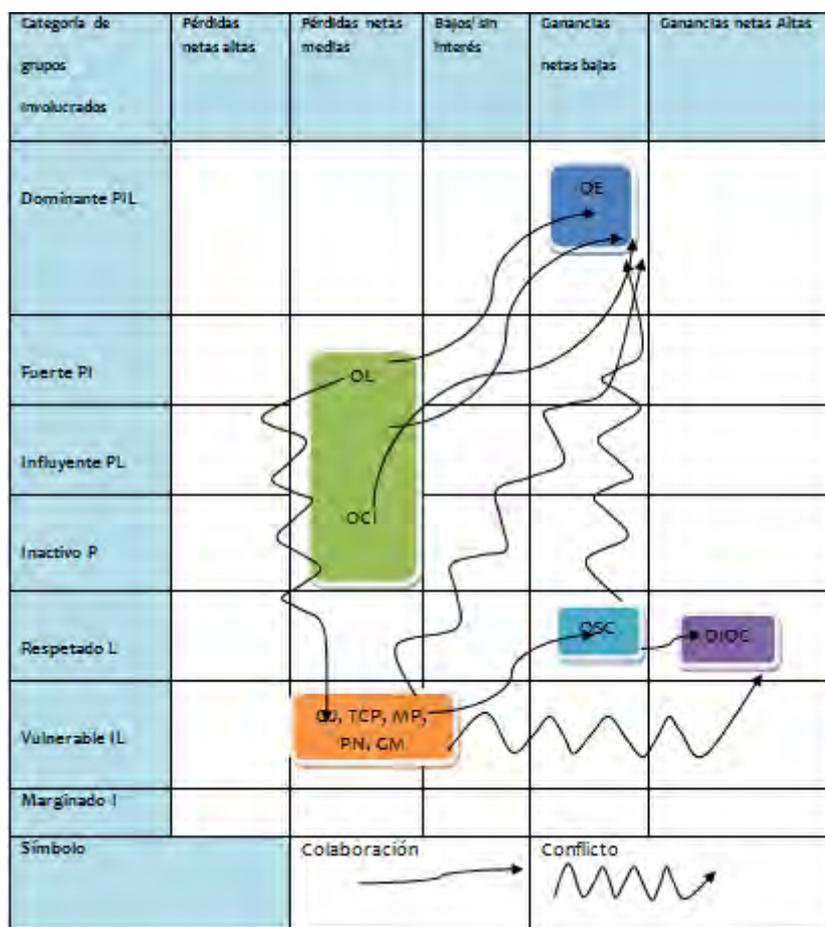
4.2. Beneficiarios

La información del Estado recopilada, no permite sugerir espacios geográficos específicos (ciudades, provincias, departamentos) de intervención. Sin embargo, es posible proponer hasta 3 criterios para definirlos (aplicados individual o conjuntamente):

- a) Concentración de barreras burocráticas para acceder a la justicia. Dependiendo de la acción, privilegiar zonas donde hay menos cobertura o más demanda de servicios de justicia.

- b) Concentración de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Debido a su rol inclusivo, las medidas de acceso a la justicia deberían fomentarse en aquellos ámbitos (geográficos, servicios, procesos u otros) donde las acciones beneficien a los estos grupos poblacionales.
- c) Necesidad o demanda de agentes de justicia con rol “intermediador” entre la justicia y los/las ciudadanos/as. Desde nuestra perspectiva, los sectores prioritarios de intervención deberían ser aquellos más vinculados al ciudadano.

Es importante señalar que el análisis de política pública ha permitido, a partir de los testimonios de los propios actores involucrados demostrar también la dependencia del proceso de reforma del Órgano Ejecutivo. En ese sentido, más allá de las implicancias para el propio acceso a la justicia, este análisis deja en claro la dependencia de algunos objetivos posibles a las estrategias de la interacción (articulación/oposición) con este órgano.



5. Estrategias:

En el caso de las áreas de intervención proponemos:

- Fomentar intervenciones bajo el enfoque de análisis y gestión de política pública, es decir, distinguiendo si una acción impacta en el proceso de agenda, programación, implementación o evaluación de una política pública. Implica que para cada intervención debe hacerse un análisis de actores, de reglas institucionales (normas) y de recursos (de capital, humanos, consenso, jurídicos, coordinación).

- Fomentar procesos participativos, y en especial iniciativas de articulación entre actores sociales y públicos, en una relación de colaboración y construcción conjunta de acciones. En este caso, será importante la identificación de actores sociales que sean el “grupo objetivo” o los “beneficiarios” de la política pública.
- Promover incidencia integral. Articulando todas las acciones en base a una estrategia común de incidencia para la transformación de la acción del Estado. La incidencia busca desarrollar estrategias e implementar acciones para el cambio de comportamiento, creencias o capacidades de actores determinados. La perspectiva integral de incidencia debería basarse en una articulación sistémica de cada elemento del Programa para el objetivo central o principal de la acción. Esos elementos centrales

Estas estrategias deberían ser transversales a la intervención (objetivos, resultados y acciones).

6. Objetivo general y objetivo específico

La propuesta de objetivos son los siguientes:

Objetivo General:

- *OG: Fortalecer la plena vigencia de una justicia plural, intercultural, participativa, transparente e independiente, y de acceso para todos y todas.*

Objetivos específicos:

- *OE: Promover procesos de diálogo, coordinación y articulación entre el Estado y la sociedad civil que mejoran el acceso a la justicia de las personas en situación de especial vulnerabilidad.*

Resultados Esperados:

- RE1: Se han promovido iniciativas de coordinación y articulación entre el Estado y la sociedad civil para eliminación de barreras burocráticas y de otra índole, que impiden el acceso a la justicia de poblaciones en situación de especial vulnerabilidad.
- RE2: Se encuentran funcionando recursos efectivos para la protección de sus derechos y nuevos mecanismos de resolución de conflictos que garantiza mejores opciones de acceso a la justicia para grupos en situación de especial vulnerabilidad, promoviendo.
- RE3: Se han promovido experiencias descentralizadas de acceso a la justicia, que promuevan la inclusión de grupos vulnerables y una percepción ciudadana favorable frente a la justicia

[... Continua en la siguiente página]

7. Plan de acción (a 5 años)

A continuación, se especifican las acciones más importantes, las cuales han sido articuladas en su mayoría con las propuestas de política pública y las propuestas formuladas desde los órganos de cooperación internacional. Esta propuesta no incluye presupuesto.

	Lógica de intervención	Indicadores verificables objetivamente	Fuentes y medios de verificación	SUPUESTOS
Objetivo General	Fortalecer la plena vigencia de una justicia plural, intercultural, participativa, transparente e independiente, y de acceso para todos y todas.	Al finalizar el proyecto, se han mejorado y consolidado la implementación medidas de políticas públicas que garantizan el acceso a la justicia en Bolivia	Documento con línea base del Programa (punto de partida) e Informe final del proyecto.	El Estado boliviano continúa promoviendo una justicia más accesible a las personas. Esquemas tradicionales de exclusión a grupos en situación de especial protección en el marco de la justicia se evidencian y son combatidos por le Estado boliviano.
Objetivo Específico	Promover procesos de diálogo, coordinación y articulación entre el Estado y la sociedad civil que mejoran el acceso a la justicia de las personas en situación de especial vulnerabilidad.	Al finalizar el proyecto, Bolivia contará con un sistema de justicia con mayor información y mejores capacidades para desarrollar acciones de política pública para el acceso a la justicia de situación de especial vulnerabilidad.	Encuesta de análisis de percepciones de las personas respecto al Estado. Resultados del sistema de monitoreo y evaluación del Programa	El Estado boliviano planifica desde una perspectiva de política pública. Se transversaliza muy pocos enfoques de derechos humanos, de género, entre otros, que transforme el discurso en decisiones públicas concretas. Las decisiones cada vez más toman en cuenta los derechos humanos, pero de manera incompleta y herrada. Las transformaciones constitucionales de los últimos años han ampliado la protección de los grupos en situación de especial protección, pero permanecen o se adoptan aún decisiones contrarias al contenido de sus derechos.

Resultados esperados	RE1: Se han promovido iniciativas de coordinación y articulación entre el Estado y la sociedad civil para eliminación de barreras burocráticas y de otra índole, que impiden el acceso a la justicia de poblaciones en situación de especial vulnerabilidad.	Al finalizar el programa, se han promovido al menos 10 iniciativas de articulación entre el Estado y sociedad civil, que inciden positivamente en la eliminación de barreras de acceso a la justicia	Documentos justificativos de cada iniciativa desarrollada. Referencia normativa (ley, programa, etc.) que oficializa la iniciativa promovida. Lista de participantes en el proceso multi-actor.	
	RE2: Se encuentran funcionando recursos efectivos para la protección de sus derechos y nuevos mecanismos de acceso a la justicia que garantiza mejores opciones de acceso a la justicia para grupos en situación de especial vulnerabilidad.	Al finalizar el programa, se han implementando al menos 5 nuevas leyes que garantizan la protección de los derechos e implementan nuevos mecanismos de acceso a la justicia.	Documentos justificativos de cada propuesta de recurso desarrollado. Ley aprobada por el Estado boliviano.	Se encuentra disposición en el Estado boliviano para ampliar los mecanismos de protección de derechos y de acceso a la justicia. La opinión pública apoya favorablemente la aprobación de nuevos mecanismos y recursos. Existe suficiente información para desarrollar propuestas reales y coherentes a la situación boliviana.
	RE3: Se han promovido experiencias descentralizadas de acceso a la justicia, que promuevan la inclusión de grupos vulnerables y una percepción ciudadana favorable frente a la justicia	Al finalizar el programa, se han implementado 20 experiencias descentralizadas de acceso a la justicia.		Existe la suficiente capacidad en el sector público o privado para la presentación de iniciativas descentralizadas. Las poblaciones en situación de vulnerabilidad participan activamente en el proceso de aprobación de las iniciativas y en su evaluación.
		Medios	Costes	
Actividades	R1.A1. Organización de un proceso participativo nacional para la detección de barreras que impiden el acceso a la justicia, con participación de los	Equipo central del Proyecto. Red de Actores a nivel nacional. Consultoría para el diseño de una matriz de levantamiento de información. Consultoría para elaboración de informe síntesis.	En presupuesto.	Existe disposición en los actores relevantes para esta acción para participar activamente en el proceso.

sectores más vulnerables (incluye informe de evaluación de los actuales mecanismos gratuitos de asesoramiento jurídico y representación judicial).			
R1.A2. Elaboración de un Mapa del Acceso a la Justicia, con el uso de un sistemas de información geo-referenciados	Consultoría para la elaboración del sistema geo-referenciado	En presupuesto.	Existe capacidad técnica en actores sociales y públicos para retroalimentar el mapa.
R1.A3. Aplicación de una Encuesta Nacional sobre acceso a la justicia (o elaboración de un módulo para encuestas de hogares del INE)	Contratación de consultor especialista para elaboración de diseño de encuesta y elaboración de formulario. Contratación de una empresa encuestadora para la aplicación de la encuesta		El INE acepta apoyar la aplicación de la encuesta o incorporar un módulo en una encuesta de hogar.
R1.A4. Creación de Comisión Especial Multi-actor para el Estudio y la elaboración de propuestas legislativas (materiales y procesales), administrativas y organizacionales para eliminar barreras de acceso a la justicia (elabora su plan de acción global, sistemático y articulado).	Convocatoria abierta para organizaciones académicas que lideren la conformación de la red multi-actor.	En presupuesto.	Interés en instituciones académicas en involucrarse.
R1.A5 Fondo de micro-proyectos para el impulso de 20 medidas favorezcan el acceso a la justicia de grupos más vulnerables: conciliación extrajudicial, accesibilidad y justicia, atención al ciudadano preferente (incluye adopción de protocolos, nuevos	Equipo central del Programa. Consultoría para la elaboración de estrategia de comunicación	En presupuesto.	Existen condiciones políticas para que los proyectos puedan implementarse. El ejecutivo es involucrado tangencialmente en el proceso de implementación de la iniciativa.

	modelos de gestión) y gratuidad de la justicia.			
	R1.A6 Construcción de un sistema de monitoreo e indicadores de la situación del acceso a la justicia en Bolivia, retroalimentado por Estado y sociedad civil.	Consultoría para la identificación de obligaciones internacionales en materia de acceso a la justicia. Consultoría para elaborar propuesta de indicadores	En presupuesto.	
	R2.A1. Asistencia técnica al Estado y/o sociedad civil para la elaboración de siguientes leyes: Ley de justicia y paz; Ley que regula los MARC (Conciliación extrajudicial); Código Procesal Constitucional; Código Penal y Procesal Penal; Ley de Ministerio Público.	Consultorías para la elaboración de propuestas normativas. Equipo central del Programa (seguimiento). Red multi-actor.	En presupuesto.	Interés del estado y sociedad civil en recibir asistencia técnica
	R2.A2. Fondo de apoyo para la implementación de servicios judiciales itinerantes: brigadas móviles de la Defensoría Pública, Centro Virtual de Denuncias, y otras iniciativas de descentralización de los servicios de justicia.	Equipo central del Programa. Fondo económico concursable.	En presupuesto.	
	R2.A3. Programa de las escuelas de formación a operadores jurídicos, promoviendo una enseñanza del derecho más sensible a las restricciones de acceso a la justicia.	Consultoría para elaboración de Diseño de propuesta curricular para escuelas de operadores. Fondo para apoyo de acciones formativas descentralizadas	En presupuesto.	

R2.A4 Concurso público para la creación del Defensor de los litigantes, con enfoque de derechos.	Consultoría de diseño de concurso público. Equipo central del Programa (seguimiento).	En presupuesto	
R2.A5 Investigación-propuesta de mejora de los recursos constitucionales de protección de derechos, desde un enfoque de acceso a la justicia (gratuidad, oralidad, no representación legal).	Consultoría para la evaluación de los modelos de protección de derechos en la América Latina (Colombia, Argentina, Perú, Guatemala, Honduras, México)		
R3.A1. Crear un fondo que impulsa [20] experiencias descentralizadas de articulación público-privada para la superación de barreras.	Fondo Económico	En presupuesto.	El Estado se encuentra en disposición
R3.A2. Impulsar un observatorio de acceso a la justicia que fomente: capacitación a autoridades judiciales y sociedad civil; analice en base a indicadores la situación del acceso a la justicia en Bolivia; desarrolle acciones de incidencia o litigio estratégico en aspectos sensibles al acceso a la justicia; y, elabore informes y/o propuestas técnicas para superación de barreras a este derecho.	Consultoría de diseño de observatorio	En presupuesto.	

	<p>R3.A3. Programa de capacitación de organizaciones sociales de defensa y protección de derechos de los grupos poblaciones en situación de vulnerabilidad (ayuda a la acción colectiva, capacitación para la incidencia en sector judicial, fomento de alianzas entre ONGs que brinda servicios a grupos vulnerables).</p>	<p>Consultoría de diseño de programa Consultores profesores</p>	<p>En presupuesto.</p>	<p>Interés por acciones de fortalecimiento de capacidades</p>
	<p>R3.A4. Concurso de proyectos para el impulso de medidas de control (auditoría) social a la Policía, Fiscalía, Defensoría de Oficio.</p>	<p>Consultoría Diseño de concurso</p>	<p>En presupuesto.</p>	
	<p>R3. A5. Brindar asistencia técnica a movimientos sociales o redes nacionales o regionales de derechos humanos para la incidencia en políticas públicas de protección de grupos en situación de especial protección (3 acciones de asistencia técnica).</p>	<p>Consultoría</p>	<p>En presupuesto.</p>	