



**REFLEXIONES  
SOBRE LA REFORMA  
DE JUSTICIA EN  
BOLIVIA**

Héctor E. Arce Zaconeta

Ministro de Justicia y Transparencia Institucional









ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

**MINISTERIO DE JUSTICIA**

Y

**TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL**



REFLEXIONES SOBRE LA  
REFORMA DE JUSTICIA EN  
BOLIVIA

## **Ministerio de Justicia y Transparencia Insitucional**

Título: Reflexiones sobre la Reforma de Justicia en Bolivia

Autor: Héctor E. Arce Zaconeta  
Abogado, Magister en Derecho Constitucional.  
Ministro de Justicia y Transparencia Institucional

© Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional

Av. 16 de julio, N° 1769  
Telf.: (591-2) 2158900 - 2158901 - 2158902 - 2313838

Impreso en Bolivia  
Noviembre de 2017

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

La Paz - Bolivia

# Índice

## Reflexiones sobre la Reforma de Justicia en Bolivia

PRÓLOGO .....	3
I. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL .....	9
II. LO QUE LA JUSTICIA NECESITA .....	19
III. EJES PARA LA REFORMA DE JUSTICIA .....	41
1. Desarrollo Normativo .....	42
2. Talento Humano .....	46
3. Tecnología, Infraestructura y Modelo de Gestión .....	59
VI. CONCLUSIONES .....	71



# Reflexiones sobre la Reforma de Justicia en Bolivia



## Prólogo

“Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía”.  
(Séneca, Discursos. Paidós. 1988)

**A** partir del año 2006, Bolivia comenzó un periodo de profundas transformaciones consolidándose el denominado proceso de cambio, como una revolución política, económica y social. Uno de los grandes y mejores representantes del mencionado proceso es el Dr. Héctor Enrique Arce Zaconeta, abogado que con seguridad puede compartir su prestigio con juristas como Basilio de Cuéllar Aguilera, Pantaleón Dalence Jiménez, Agustín Aspiazu Belmonte, Luis Paz Arce, entre otros.

El Dr. Arce ha venido desarrollando una serie de actividades que lo han encumbrado como abogado laboralista al servicio de los trabajadores, abogado constitucionalista y docente universitario en esa especialidad, Viceministro de Coordinación Gubernamental, Ministro de Defensa Legal del Estado, Presidente de la Cámara de Diputados, Procurador General del Estado, Ministro de Justicia y Transparencia Institucional, asesor legal histórico del presidente Evo Morales, coordinador del equipo gubernamental para la Asamblea Constituyente y estrategia jurídico en la demanda marítima boliviana, nombrando sólo algunos de los grandes logros que el Dr. Arce alcanzó en beneficio de nuestro Estado.

Dentro de las grandes transformaciones realizadas por el proceso de cambio, la administración de la justicia no podría ser, una excepción en esta ola de modificaciones fundamentales.

Este proceso se centró con especial interés en la reforma judicial, ya que la justicia al ser heredera de un sistema colonial, no respondía a los intereses de la población; al contrario, la justicia en nuestro país no respondía en lo absoluto a las exigencias de la nueva sociedad.

El Gobierno del presidente Evo Morales ejecutó grandes esfuerzos para mejorar la administración de justicia, motivo por el cual, se realizó un cambio radical en cuanto al Órgano Judicial con la promulgación de la actual Constitución Política del Estado, ya que la misma recoge las principales aspiraciones de la población boliviana en cuanto a justicia, convirtiéndose en el horizonte de visibilidad para el desarrollo de normas derivadas en ámbitos específicos. Sin embargo, a varios años de vigencia del texto constitucional, no se han observado cambios substanciales que impliquen una superación respecto al pasado; a diferencia de otras áreas que arrojan indicadores de transformaciones en beneficio de la población.

Amplios sectores de nuestro país se han visto beneficiados con mayores niveles de educación y cultura, salud y prevención, empleo seguro y mejoras salariales constantes, precios justos para productos del campo, vivienda masiva social, entre otros grandes logros que convierten a este decenio en el más importante de la historia nacional; empero, los resultados en materia judicial no son los esperados.

Ante esa constatación, el Gobierno tomó la decisión de enfrentar y resolver este problema. Para ello, se llevó adelante una Cumbre Nacional de Justicia en la gestión 2016, mediante la cual se convocó a los distintos sectores de la población, de las organizaciones sociales, de las instituciones, de la sociedad civil, universidades, colegios de abogados y a las entidades del Estado, realizando en una primera instancia Pre Cumbres Departamentales de Justicia, en las cuales se escuchó a las

bases de las comunidades, cantones, provincias y ciudades capitales, conforme a sus propias maneras de organizarse y según los sectores representativos a los que se adscriben los distintos sectores y estratos sociales.

Todo este trabajo culminó con la organización de la Cumbre Nacional de Justicia Plural Para Vivir Bien que se realizó en Sucre como capital del Estado Plurinacional, en junio de 2016 con más de mil participantes.

La Cumbre cumplió su objetivo y luego de varios días de discusiones arribó a sus conclusiones, las que posteriormente se plasmaron en varias acciones estatales e institucionales, pero fundamentalmente en la Ley de la Comisión de Seguimiento de las Conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia N° 898 de 26 de enero de 2017.

Los medios de comunicación social y las distintas organizaciones e instituciones de base ingresaron al debate y polémica sobre lo que se debería hacer o no hacer y respecto a lo que habría que cambiar o conservar. Este debate fue alimentado por las distintas posiciones de los múltiples actores sociales, de manera que las ideas presentadas fueron desarrolladas y enriquecidas hasta ser puestas a punto para su discusión final en la Cumbre.

En esas circunstancias el Dr. Héctor Arce Zaconeta ingresó al debate con su propia posición, mediante el documento que tenemos el privilegio presentar: “Reflexiones sobre la Reforma de Justicia en Bolivia”; documento que profundiza los principales ejes para la reforma de la justicia en base a los derechos humanos, el respeto a la Constitución y las leyes, la ciencia del derecho, las doctrinas jurídicas y la propia comprensión de todos estos aspectos. Temas que son importantes y deben ser conocidos por la población debido a su importancia y profundidad.

Dentro de este marco, haciendo referencia al sistema de elección popular de altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, habiéndose constatado falencias en el sistema, se plantea su reforma mediante un procedimiento de selección meritocrática, aclarando y recalando que el sistema de selección y elección deberá basarse en distintos parámetros que en última instancia garanticen los méritos profesionales, académicos y éticos de los futuros magistrados y magistradas.

La posición del Dr. Arce, respecto a este tema, penetró en muchos sectores de la población, que, preocupados por los problemas del sistema de elección popular, se manifestaron en favor de que se avance en una reforma constitucional para suprimir ese sistema y garantizar la meritocracia.

Lo paradójico fue que, en las Pre Cumbres Judiciales Departamentales, las amplias representaciones de las distintas organizaciones e instituciones, proclamaron que el derecho a la elección popular de autoridades judiciales era un derecho del pueblo, y que ese derecho constitucional conquistado con la profundización de la lucha democrática positivada en la actual Constitución Política del Estado, no podía, no debía ser arrebatado al pueblo. Esa fue la posición mayoritaria y aplastante en todas las Pre Cumbres y también en la Cumbre Nacional.

Esa situación llevó entonces a que se busque una fórmula de transacción para mejorar el “sistema boliviano” (único en el mundo), articulando y construyendo una modalidad que incluya y combine tanto la elección popular como la meritocracia, lo cual estaría reflejado en la Ley N° 898.

Falta mucho todavía que hacer para cambiar la justicia en Bolivia, esta obra titulada “Reflexiones sobre la Reforma de Justicia en Bolivia” es

parte de los esfuerzos que hasta el presente se han venido realizando por el Gobierno y el pueblo boliviano. Se espera que dichos esfuerzos contribuyan a transformar el sistema de justicia de Bolivia, logrando que éste sea más inclusivo y eficaz, a tiempo de resolver las principales falencias del sistema actual: ritualismo y exceso de formalismo, corrupción, retardación, entre otros.

Sirva pues, la publicación de este libro, para proseguir el debate y contribuir a esclarecer los distintos aspectos que todavía nublan nuestro sistema judicial, para así consolidar de manera triunfante lo que la historia ha denominado como proceso de cambio.

***Gonzalo Trigoso Agudo***



# I. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

**L**a problemática de la administración de justicia en Bolivia abarca una serie de hechos y factores, todos de base discutible, por ello, los planteamientos que se formulen como propuestas, deberían estar destinados a atacar los males que la aquejan de manera directa y abierta, más allá de los análisis y discursos que se han esbozado hasta el momento. Ante esto, se presenta un breve diagnóstico situacional de Bolivia en materia de administración de justicia, para posteriormente esbozar soluciones objetivas a corto, mediano y largo plazo.

Pese a las alternativas de transformación propuestas por los propios operadores del sistema judicial, los encuentros a invitación del Órgano Ejecutivo y los esfuerzos de los diferentes sectores que realizan propuestas concretas; Bolivia vive una crisis estructural de justicia que cada día socava más la confiabilidad de la población en su sistema judicial, desconfianza que es parte de una sensación sintomática en América Latina, ya que de acuerdo a encuestas recientes en 18 países de la región se puede apreciar que la confianza en el Poder Judicial cayó de un 30% en 2015 a un 25% en 2017.<sup>1</sup>

Por ello, queda claro que nuestro deber es simplificar el lenguaje oscurantista de nuestra ciencia, demoler los rituales pomposos e innecesarios e impregnar en el espíritu de los operadores de justicia

---

<sup>1</sup> Opinión Pública Latinoamericana-Latinobarómetro (2015) "La confianza en América Latina". Santiago, Chile. Accesible en: [http://www.latinobarometro.org/F00005085-INFORME\\_LB\\_LA\\_CONFIANZA\\_1995\\_2015.pdf](http://www.latinobarometro.org/F00005085-INFORME_LB_LA_CONFIANZA_1995_2015.pdf)  
Opinión Pública Latinoamericana-Latinobarómetro (2017) "Informe 2017". Buenos Aires, Argentina. Accesible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>.

la sencillez, la calidez y la humanidad frente a quienes reclaman su auxilio.

A esto se suma, el hecho de que los magistrados, jueces y servidores judiciales en Bolivia nunca fueron realmente capacitados para ejercer la función jurisdiccional basada en un paradigma de servicio social, función a la que accedían generalmente por condicionamientos políticos, y desde los magistrados hasta los servidores judiciales más sencillos siempre tenían que cumplir como requisito tener alguna filiación política o contar con un mecenas protector, lo que a su vez generó que los mejores profesionales abogados desarrollen su actividad laboral en otros ámbitos del quehacer jurídico, disminuyendo notablemente el interés de los buenos abogados para ejercer funciones jurisdiccionales.

La Constitución Política del Estado, en vigencia desde el año 2009, otorga lineamientos de solución a la falta de independencia y la intromisión política en la administración de justicia, buscando introducir una fórmula novedosa para la elección de autoridades de los más altos tribunales de justicia en Bolivia.<sup>2</sup> Por ello, en cumplimiento al mandato constitucional, el 16 de octubre de 2011, se realizaron los primeros comicios de altas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, cuando la población eligió, por voto popular, a magistradas y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y miembros del Consejo de la Magistratura. El 3 de diciembre de este año se llevarán adelante las segundas elecciones judiciales con una mejor perspectiva más esperanzadora para el país.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ver Gaceta Oficial de Bolivia “Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia” Entró en vigencia el 7 de febrero de 2009.

<sup>3</sup> Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, accesible en: <https://www.oep.org.bo/elecciones-judiciales-2017/> última fecha de acceso: 10/11/2017.

No obstante, esta fórmula que pasa por el voto popular en su primera aplicación no cumplió el objetivo de generar independencia en el Órgano Judicial, más al contrario, profundizó los males de la justicia boliviana al generar autoridades judiciales, en algunos casos, sin la más mínima formación y vocación de servicio para ejercer estos altos cargos públicos. Asimismo, ello propició la presencia de magistrados que, en vez de actuar como administradores de justicia, fungieron más como actores políticos. Como lo señaló recientemente el vicepresidente, Álvaro García Linera, pasamos de una justicia de “notables” a una justicia de “corporación social”, es decir, basada en otro orden de influencias, ya no las de apellido, estatus social o de poder económico, sino las de pertenecer a entidades sociales que erradamente pensaron que tenían el derecho a influenciar en el sistema de justicia. Romper el principio de universalidad y neutralidad es inaceptable, venga de donde venga.

A su vez, el Consejo de la Magistratura eligió autoridades jurisdiccionales, en muchos casos, sin ningún grado de preparación y en otros casos en base a presiones sociales que sustituyeron a las presiones políticas del pasado. El autoritarismo y la toma de determinaciones erróneas caracterizó el accionar de esta institución que, al contrario de sembrar el camino para la transformación de la justicia en Bolivia permitió la inserción al sistema judicial a profesionales sin vocación y formación técnica.

Para revertir esta situación, se requiere un cambio orgánico y estructural a través de una reforma integral, reforma que debe contener un amplio programa de transformaciones y modificaciones orientado a cambiar estructuralmente aspectos normativos y judiciales del Estado, atendiendo las necesidades de la población y adecuándose a la realidad social, económica y coyuntural del país, a través de un proceso coherente y participativo.

En este contexto, Bolivia ha planteado la necesidad de una reforma judicial, desde que recuperó la democracia en 1982, generando ciertos elementos normativos que pretendían un cambio en el formato judicial y normativo del Estado,<sup>4</sup> no obstante, estos cambios no generaron una reforma judicial plena como tal, se ha podido constatar que el proceso de la reforma de la justicia boliviana recorrió una ruta de transformaciones progresivas, parciales, dispersas y algunas veces contradictorias entre sí, que buscaban dar respuestas a los difíciles problemas que aún hoy enfrentamos y que incluso se agravaron.

Renovar la justicia no consiste solamente en cambiar leyes, como si las modificaciones legales por sí mismas fueran a transformar la realidad judicial. Parafraseando al profesor argentino Eugenio Raúl Zaffaroni, *“al legislar por legislar nos parecemos a nuestros antepasados de las cavernas que inocentemente pensaban que al dibujar en las paredes de sus cuevas a los animales que los depredaban los dominaban y conquistaban”*. Ciertamente, eso era así en ese mundo idílico de su arte rupestre, pero no sucedía aquello en la vida real, donde ellos seguían siendo depredados por las mismas bestias que ansiaban vencer. Sin duda, no hay peor ofensa para la sociedad que la existencia de leyes que no se cumplen y que funcionan sólo en la imaginación de los legisladores. Lo que sólo puede ser comparable con las utopías fantásticas de Platón, Tomás Moro o Tommaso Campanella.

En síntesis, al igual que en muchos países de América Latina y el mundo, nuestro sistema de justicia se ha caracterizado por tener poca credibilidad,<sup>5</sup> por su excesiva burocracia y escasa transparencia, por su gran permeabilidad al cáncer de la corrupción, por las barreras rituales

<sup>4</sup> Campero, Fernando (1999). Bolivia en el siglo XX: la formación de la Bolivia contemporánea. La Paz: Harvard Club de Bolivia.

<sup>5</sup> Medrano, Adrian (2009). Análisis del funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia a partir de cifras e índices: Una aproximación cuantitativa. VI Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para La Reforma Procesal Penal. Santiago de Chile - Chile.

y culturales que impiden un acceso universal a ella y esencialmente, por ser tardía; como lo señaló el gran filósofo Séneca *“Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía”*.

En este contexto, hoy en día nuestro Gobierno se encuentra trabajando arduamente para construir un verdadero Estado Social de Derecho, en el cual imperen los altos valores de la unidad, igualdad, inclusión, dignidad, armonía y paz social, todos ellos galvanizados bajo los principios ético-morales del nuevo modelo civilizatorio del “Vivir Bien”.

El Vivir Bien o “Suma Qamaña” está basado en la vivencia de nuestros pueblos indígenas, un Vivir Bien que significa vivir en comunidad, en hermandad y especialmente en complementariedad, es decir, compartir y no competir, vivir en armonía entre las personas y como parte de la naturaleza.<sup>6</sup>

Paradigma civilizatorio impulsado por el presidente Evo Morales Ayma, que al presente ha generado una inédita revolución económica, social, política y cultural en la historia del país. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados aún queda pendiente efectuar una revolución del sistema de justicia, mismo que es considerado como uno de los reductos más coloniales y resistentes a las transformaciones estructurales que vivimos.

En este entendido, se realizó la Cumbre Nacional de Justicia Plural para Vivir Bien en junio de 2016.<sup>7</sup> Espacio de diálogo nacional en la que participaron más 1.600 personas provenientes de organizaciones

---

<sup>6</sup> Huanacuni Mamani, Fernando; (2010) Vivir Bien/Buen Vivir: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales editado por el Instituto Internacional de Integración (III-CAB), Bolivia.

<sup>7</sup> Nota de prensa. Miércoles 15 de junio de 2016. 14.36 “Conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia”. Accesible en: <http://www.justicia.gob.bo/index.php/noticias/notas-de-prensa/2021-conclusiones-de-la-cumbre-nacional-de-justicia-plural>. Última fecha de acceso: 10/11/2017.

sociales y civiles, entidades del Estado e instituciones académicas relacionadas con el área de justicia. Evento cuyo mandato presidencial fue el *“establecer las bases de la revolución de la justicia en Bolivia, para construir un nuevo sistema de justicia plural que esté al servicio del pueblo, erradicando prácticas judiciales corruptas y coloniales heredadas del pasado, eliminando la retardación de justicia y garantizando el acceso a una justicia pronta y oportuna, basado en los valores y principios del Estado Plurinacional de Bolivia para Vivir Bien”*.

En esta línea de razonamiento, nuestra primera tarea es reconstituir el principio fundamental de que la justicia es un servicio público. Servicio tan importante como la salud y la educación, ya que protege la libertad, la dignidad, el honor, la propiedad y otros derechos esenciales de la persona. Siendo el sistema judicial el primer garante en la defensa de estos derechos cuando son violentados. Asimismo, dado que la ciudadanía boliviana se ha vuelto más participativa, informada, reivindicativa y empoderada por los procesos de inclusión social que Bolivia vive en su historia reciente; las fallas del sistema de justicia son aún más visibles e intolerables. Por estas razones, surge la necesidad imperiosa de volcar la mirada hacia el sistema judicial, respondiendo al sentimiento popular y realizar todos los esfuerzos necesarios para desarrollar una transformación estructural y sin retorno al modelo colonial.

No obstante, en la actualidad la justicia boliviana aún representa el viejo modelo del Estado republicano colonial, jamás alcanzada por los cambios revolucionarios que vivió Bolivia en más de 190 años de historia; ni siquiera con la Revolución de 1952 y pese a las reformas constitucionales de 1994, 2004 y el proceso Constituyente (2006-2009), el sistema judicial pudo ser transformado, debido a que los viejos paradigmas aún prevalecen incólumes en el lecho de roca del sistema,

es decir, *los modelos mentales* de muchos de sus operadores, como lo afirmó el vicepresidente Álvaro García Linera recientemente “*Si nuestro mal viene de antes, aunque hagamos 20 procedimientos penales, hagamos cinco reformas judiciales, cambiemos a todos los personeros de la justicia (...) vamos a seguir reproduciendo los males de la justicia*” ya que “*una reforma de la justicia es una reforma total de la sociedad, es un hecho totalizante*”.<sup>8</sup>

Es claro, que el proceso de reforma que encaramos no es responsabilidad exclusiva de los órganos del Estado, ya que no es posible construir un sistema de justicia de oro con usuarios de plomo, lo que significa reflexionar y cuestionar profundamente nuestros modelos mentales sobre el sistema judicial. Esto es, erradicando nuestra cultura pleitómana y revanchista y al contrario, profundizar nuestra cultura de paz, las prácticas de diálogo de nuestros ancestros y buscar soluciones salomónicas y perdurables a través de medios alternativos al sistema judicial tales como la mediación y la conciliación.

En este contexto, el presidente Evo Morales expresó su deseo de convertir a Bolivia en un modelo de justicia en la región latinoamericana, sobre la base del cambio de mentalidad de sus operadores y litigantes. Como una de las principales conclusiones de las jornadas internacionales que se llevaron a cabo los días 1 y 2 de junio de 2017, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, denominado “*Reflexiones sobre Reformas de Justicia en América Latina*”, es la de involucrar a toda la sociedad para encarar una profunda revolución de la justicia en Bolivia y no dejar esa tarea, como exclusividad, sólo a los abogados e instituciones.

---

<sup>8</sup> Discurso del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia en el encuentro denominado “Jornadas Internacionales de Reflexión sobre Reforma de Justicia en América Latina” que se llevó a cabo los días 1 y 2 de junio de 2017 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Por ello, desde el Órgano Ejecutivo se están desarrollando las acciones necesarias para que la situación del sistema de justicia sea profundamente analizada, y que dentro de espacios de articulación social e institucional se terminen las bases para la construcción de una nueva justicia en Bolivia a corto, mediano y largo plazo.

Bajo estas premisas, las propuestas que se presentan en este documento son planteadas a partir de un diagnóstico realista y honesto de la situación actual del sistema judicial en nuestro país, en cuanto a su organización, funcionamiento y los principales obstáculos por los que hoy atraviesa. Es decir, que se apoya en un análisis de la organización integral de la justicia en Bolivia, dimensionando los cuestionamientos más prevalentes a fin de comprender sus problemas estructurales y determinar las necesidades más urgentes.

Sin embargo, desde un enfoque holístico es necesario comprender que los problemas identificados están interrelacionados entre sí y no pueden abordarse sólo a partir de la solución de algunos de sus síntomas, sino más bien, apuntando a entenderlos y resolverlos de manera integral y gradual, por lo que deben ser abordados en forma transversal y conjunta.

Finalmente, es necesario reconocer que el área más sensible del sistema de justicia es el Derecho Penal, ya que aún no se cuenta con una política criminal clara y de largo plazo. Los aspectos relacionados con la política criminal se han dispersado en un sistema de normas también caótico, lo que nos ha llevado a asumir decisiones reactivas tratando de responder a situaciones coyunturales y que han generado efectos perversos en la justicia penal.

Debido a ello, la ciudadanía en general –y los abogados en particular– perciben al Derecho Penal, como un instrumento eminentemente

coercitivo para lograr “*soluciones rápidas*” a las controversias, pero a través del uso incorrecto del poder punitivo del Estado. Es así, que frecuentemente los abogados recomiendan a sus clientes forzar denuncias penales para solucionar asuntos civiles o comerciales a fin de lograr un arreglo acelerado con la otra parte en base a la intimidación que el Derecho Penal provoca, que a su vez ha generado terribles consecuencias, tales como la excesiva carga procesal, el abuso de la detención preventiva, el inhumano hacinamiento de los centros penitenciarios y desgraciadamente la rutinización y superficialidad en la toma de las decisiones judiciales lo que ha generado una serie de injusticias irreparables.

Por esta razón, el actual proceso de codificación penal<sup>9</sup> debe buscar limitar al máximo el desarrollo excesivo del poder punitivo del Estado; puesto que, si todos y cada una de las acciones humanas se penalizan, terminaremos en una sociedad donde el Derecho Penal sea el rostro omnipresente, vigilante, castigador y frío del Estado, como bien sabemos, el Derecho Penal es un derecho “*de última instancia*”, al que debemos acudir sólo cuando sean lesionados bienes jurídicos esenciales de la sociedad.

Sin miedo a equivocarnos, podemos afirmar que al día de hoy el sistema de justicia boliviano atraviesa su peor momento de crisis, por lo que las respuestas ya no pueden ser determinaciones paliativas sino una intervención intensiva y mayor. Al final, sólo se puede solucionar un problema saliendo de la lógica perversa que lo engendró.

---

<sup>9</sup> Ver nuevo Código del Sistema Penal boliviano, Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Senadores. Accesible en: <http://senado.gob.bo/etiquetas/sistema-penal>. última fecha de acceso: 10/11/2017.



## II. LO QUE LA JUSTICIA NECESITA

La desconfianza y desilusión es una respuesta natural de la sociedad frente a la actual situación del sistema de justicia, y esto se debe esencialmente a su **deshumanización**. Es decir, al hecho de que muchos operadores de justicia ven los casos que deben resolver como simples legajos documentales, procedimientos mecánicos y rituales dogmáticos; en lugar de contemplar y meditar en torno a su esencia intrínseca: seres humanos que reclaman sus derechos, situaciones injustas que merecen ser reparadas oportunamente y sectores vulnerables que no tienen otro medio de solución que la ofrecida por los estrados judiciales.

Lo que a su vez produce que la población boliviana sienta que al interponer una demanda está ingresando en un laberinto de espejos, que siendo una cosa, más tarde termina significando otra y del cual no puede salir, sino cuando renuncian a sus derechos abandonando su demanda. Sin duda, existe una gran zozobra, miedo y dudas cuando un ciudadano decide poner sus derechos a disposición del sistema de justicia, lo que es una gran contradicción.

Situación familiar para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, que históricamente han sido marginados y para quienes la justicia ordinaria nunca ha existido en términos reales. La justicia en Bolivia siempre fue una justicia de abogados y no de ciudadanos, de élites y no del pueblo, estancada en formalismos y ritualismos, derivada y copiada de otras realidades, pretendiendo ser en apariencia moderna y avanzada,

pero que nunca reflejó la realidad objetiva de una sociedad plural, como es la sociedad boliviana.

Lamentablemente, las leyes en la historia de nuestro país se convirtieron en un feudo colonial de los abogados que lucran por “traducirlo” al pueblo. Así, las normas legales nacen “*encriptadas*” para luego ser “desbloqueadas” por los técnicos del Derecho que con este proceder enajenan la justicia al pueblo. Como lo señaló el presidente Evo Morales “*Los abogados viven de la justicia...no para la justicia*”, estigma que es desafortunado para los buenos y respetables juristas que también luchan desde diferentes trincheras día a día contra ese sistema.

Por otra parte, debemos estar conscientes que sumados a estos problemas que bloquean el acceso a la justicia, existen dos cánceres que la carcomen en sus cimientos, estos son: **la burocracia y la corrupción**. La primera, permite crear la lentitud, el cansancio y la consecuente inoperatividad del sistema, para que la segunda; permita generar condiciones para el ofrecimiento de dádivas a fin de “*aceitar*” un sistema vetusto y herrumbrado. La una y otra se alimentan recíprocamente en un círculo vicioso interminable, tal como uróboros –serpiente mitológica griega– que engulle su propia cola y que simboliza el esfuerzo inútil, ya que el ciclo vuelve a comenzar a pesar de las acciones para impedirlo.<sup>10</sup>

Por ello, debemos acabar con la justicia de ricos y la justicia para pobres, no es posible que la diosa Temis, tenga un ojo abierto para los primeros y el otro cerrado para los segundos; no es admisible que la justicia se determine por los mecenazgos y diezmos que ciertos operadores del sistema de justicia piden para “*destrabar*” los

---

<sup>10</sup> Eric Rucker Eddison (1922) “La Serpiente Uróboros”. Londres.

procesos y que los usuarios consientan en otorgar esas dádivas porque *“así nomás son las cosas”*. Estos modelos mentales mercantilistas y fatalistas de la justicia deben ser cambiados desde las incubadoras de juristas –es decir las universidades– donde penosamente no se enseña la justicia como valor esencial de la sociedad, sino como técnicas jurídicas que sirven para lucrar, cuyo rasgo esencial, es que son asépticas a valores ético-morales.

La sensación de impunidad de la ciudadanía respecto a las actuaciones de algunos malos operadores del sistema de justicia, es acrecentada cada día más ante la inoperatividad de instancias como el Consejo de la Magistratura, institución encargada de velar por el régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas; cuando las denuncias en su gran mayoría, no son admitidas o atendidas oportunamente, son declaradas improbadas o están caracterizadas por su benevolencia. Situación que, además, genera desconfianza en el sistema disciplinario, en alusión a que la instancia encargada de designar a los funcionarios judiciales es la misma que está facultada para juzgarles y sancionarles disciplinariamente.

En este contexto, en la identificación de los problemas estructurales se han evidenciado algunos principios transversales que son parte esencial de los ejes de intervención para la reforma de la justicia; entre estos la necesidad de **humanizar la justicia**.

Acceder a la justicia no es únicamente el derecho que se tiene de presentar ante la autoridad una petición o hacerle conocer de la existencia de una controversia, su naturaleza constituye un reto mayor. Se debe procurar un acceso humano al sistema de justicia, es decir, no sólo generar las condiciones para operativizar el derecho de la petición, sino recibir un trato digno, cálido y considerado orientado a la solución oportuna de la

controversia y que genere en último término, una solución efectiva que las personas puedan entender y ejecutar sin mayores inconvenientes.<sup>11</sup>

Por ello, es necesario cambiar la concepción exageradamente legalista, ritual y formalista del acceso a la justicia, debiéndose entender como la posibilidad que debe tener toda persona –y con mayor prioridad los sectores más vulnerables de la población– de contar con una solución a sus problemas jurídicos de forma ágil, oportuna y eficaz, sin importar si ellas son judiciales, conciliatorias o administrativas.

Los valores establecidos en la Constitución de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para Vivir Bien, deben encarnarse en la administración de justicia, no como cuestiones retóricas sino como líneas de acción obligatorias y de aplicación práctica que garanticen el verdadero papel del sistema de administración de justicia, cual es el de conocer y resolver conforme a la Constitución y las leyes.<sup>12</sup>

La autoridad judicial debe valerse de todos los medios legales que le permitan conocer el caso que trata. Humanizar su actividad es humanizar la justicia; el juez no debe estar lejos de la realidad social.

A diferencia de cualquier otro Órgano estatal, el Judicial tiene la virtud de estar más cerca de los ciudadanos y de convivir con ellos, con sus problemas y solucionarlos; esto obliga al juez a ser, más que un simple

---

<sup>11</sup> Nota de prensa 23 de julio de 2013. “Defensor del Pueblo planea humanizar la justicia en Bolivia”. Accesible en [http://www.defensoria.gob.bo/sp/noticias\\_proc.asp?Seleccion=192](http://www.defensoria.gob.bo/sp/noticias_proc.asp?Seleccion=192). Última fecha de acceso: 10/11/17.

<sup>12</sup> Ver Gaceta Oficial de Bolivia “Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia” Entró en vigencia el 7 de febrero de 2009.

operador tecnocrático e impersonal del Derecho, una persona atenta y sensible, que conociendo la realidad de su pueblo resuelva una controversia, evitando de esta forma afectar derechos y procurando remediar las controversias de manera objetiva.

Otra premisa esencial para encarar la reforma del sistema judicial es la referida a la **justicia pronta y oportuna**.<sup>13</sup> Al respecto, la realidad no contrasta con el modelo previsto por la Constitución Política del Estado, toda vez que la administración de justicia no es pronta ni oportuna; los procesos judiciales no se resuelven en plazos razonables, de manera que la retardación de justicia es la regla y la justicia pronta y oportuna es la excepción. La retardación de justicia es un problema general, originado por el mismo sistema judicial y agravado por la falta de voluntad, profesionalidad y responsabilidad para revertir la realidad en cuanto a la aplicación de la norma que involucra a los actores judiciales en el proceso.

La retardación de justicia tiene causas que implican dimensiones insostenibles en el tiempo, cuyos principales elementos, entre otros, son: indefinida duración de los procesos, alta permisibilidad en el uso de recursos innecesarios (“chicana”),<sup>14</sup> sobrecarga procesal y ausencia de mecanismos pragmáticos que posibiliten descongestionar dicha carga. Lo que se agrava con las acefalías en los juzgados, acumulación de trabajo rezagado, recursos humanos insuficientes e ineficientes, exiguo número de juzgados, tolerancia con las prácticas de mecenazgo de las partes para con los servidores de los juzgados y el ineficiente asesoramiento de los abogados, quien muchas veces perpetúan voluntariamente un proceso para estirar sus ganancias. Todo lo que crea burocracia y esto a su vez alimenta el cáncer de la corrupción.

---

<sup>13</sup> Ver Sentencia Constitucional 1892/2011-R, Sucre, 7 de noviembre de 2011; Sentencia Constitucional 1696/2011-R, Sucre, 21 de octubre de 2011; y Sentencia Constitucional 1907/2011-R, Sucre, 7 de noviembre de 2011

<sup>14</sup> Villoro Toranzo, Miguel. (1987) “Deontología Jurídica”. UIA. México.

Al ser un tema de fondo, que tiene que ver con derechos fundamentales o garantías expuestas en la Constitución, asumir este desafío implica desarrollar una nueva concepción del despacho judicial bajo el paradigma sistémico, es decir, como la interacción efectiva y armónica de elementos humanos, legales, materiales y tecnológicos destinados a asegurar el servicio público de la justicia de manera pronta, efectiva e independiente.

Entonces, procurar una justicia pronta y oportuna pasa necesariamente por enfrentar los factores que generan su retardación, para lo que se requiere que los jueces cambien sus modelos mentales en relación a la administración del despacho judicial.

El despacho judicial no puede ser simple y llanamente una oficina de expedientes, de rituales vetustos y lenguajes rebuscados, sino un circuito de información pública, activa y transparente que permitan al juez generar decisiones oportunas y conforme a Derecho, como fue señalado, necesitamos incorporar el paradigma sistémico en la gestión del despacho judicial, por el cual la interacción de los elementos materiales y humanos se controlan y potencian entre sí para generar como producto final el elemental bien social de la justicia.

Asimismo, se requiere de la participación cualificada de las y los funcionarios judiciales o de apoyo, a objeto de mejorar la gestión judicial. Los funcionarios de apoyo judicial deben, de acuerdo a sus atribuciones, ejercer sus facultades con la mayor responsabilidad, el relacionamiento directo con las partes hace incuestionable la importancia de sus funciones, por otra parte, la responsabilidad en el tratamiento mediato de los expedientes, demuestra también la necesidad de contar con personal de apoyo técnico y moralmente cualificado. Bajo una visión realista del Derecho, este personal con sus filias y fobias, prejuicios y

preconceptos son la cara visible de la justicia, ya que muchas veces las partes nunca llegan a conocer e interactuar con el juez. En este sentido, el juez debe descender de su estrado (que algunos lo sienten como un “trono en el Olimpo”), empaparse en la realidad de las personas que peregrinan en los juzgados y no dejar que sus funcionarios intermedien (a veces de manera nefasta) y deformen la imagen humana del juzgador y de los estrados judiciales.

Por ello, no es posible que en un juzgado existan “*reyes chiquitos*”, llámense estos supernumerarios, auxiliares o secretarios. De ser así, el servicio público de la justicia se desvanece y se convierte en una “presa de caza” de intereses ajenos a las partes. Dando poder e influencia a manos equivocadas sobre decisiones que estriban en la vida, libertad y derechos de las personas. No es novedad reconocer que los verdaderos autores de las decisiones judiciales resultan ser estudiantes de Derecho. Esto sin duda es inadmisibile.

En suma, para lograr una justicia pronta y oportuna se requiere materializar los principios constitucionales 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. Estos axiomas no son un “relleno” filosófico de la Constitución, sino más bien, son principios plenamente operativos. Para tal fin, el proceso de codificación que llevamos adelante –tanto sustantivo como adjetivo– deberá materializar mecanismos legales concretos que desciendan a tierra estos principios esenciales.

Como medida preventiva, también se deben desarrollar los mecanismos necesarios para implementar un sistema de auditorías jurídicas a la calidad y oportunidad del despacho de la autoridad jurisdiccional a fin

de identificar las causas de la retardación de justicia y las soluciones disponibles. Actividad que deberá ser realizada por una autoridad independiente del Órgano Judicial que se propone denominar como “Inspección Judicial”.<sup>15</sup>

Al respecto, el principio de **responsabilidad del servidor judicial** debe desarrollarse a plenitud. Es decir, el juez es responsable no sólo por la efectiva observancia de la duración razonable del proceso, sino fundamentalmente del cumplimiento de las cargas procesales que le son asignadas. Esto quiere decir, responsable de todos los actos procesales, en cuanto a su validez y fundamentalmente en cuanto a su eficacia y oportunidad.

El incumplimiento a las funciones propias del juez que devienen de su competencia, sólo puede traer una consecuencia, la de generar responsabilidad; dependiendo de cada situación y de las características procesales propias del sistema jurisdiccional. A su vez, las sanciones deben reafirmar un principio básico en los servidores judiciales: el juez únicamente responde a la Constitución y a la ley, ya que al incumplir este principio, se lastima una de las fibras más sensibles, como la confianza de las personas que depositan sus derechos en manos de gente equivocada. Por ello, la sanción debe ser proporcional con el bien afectado y por lo tanto, ejemplificadora.

Por último, con el fin de posibilitar un mejor y oportuno acceso a la justicia es necesario hacer referencia a la creación de las salas constitucionales, toda vez que la experiencia procesal ha demostrado dos

---

<sup>15</sup> Nota de Prensa. 29 de mayo de 2016. Gobierno perfila un ente disciplinario y contra la corrupción judicial “la retardación de justicia es uno de los principales problemas del sistema judicial boliviano”. Accesible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2016/0529/imprimir.php?nota=191262.php>. Última fecha de acceso: 10/11/17.

situaciones que necesariamente deben ser consideradas.<sup>16</sup> La primera es que las salas de los tribunales departamentales de justicia se dedican casi exclusivamente a conocer y resolver acciones de defensa y la segunda es que, gracias a este trabajo, casi exclusivo han descuidado el despacho de su materia (civil, penal, social, familiar y administrativa). A partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Civil, todos los jueces públicos también tienen competencias para conocer las acciones de defensa, y lamentablemente nuestros jueces no conocen materia constitucional.

Dada la especialidad de las acciones constitucionales de defensa, las particularidades de la tutela de derechos, hace a una especialidad también particular, que exige detalle y conocimiento. En esta visión se propone crear las salas constitucionales en los Tribunales Departamentales de Justicia, mismas que recogerán toda la carga procesal de acciones de defensa, para dejar que los vocales en materia civil, penal, familiar y administrativa, ocupen su tiempo en resolver las causas propias de su competencia.

La creación de salas constitucionales deberá realizarse en cada distrito judicial conforme a la densidad procesal particular.<sup>17</sup> Por otro lado, la designación de estos vocales de sala constitucional seguirá los procedimientos y requisitos establecidos para ser vocal en la jurisdicción ordinaria, añadiéndose como requisito esencial y excluyente la especialización en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional.

Finalmente, un criterio esencial de la Reforma de Justicia es la referida a la **creación de una Política Criminal y una reorientación de**

---

<sup>16</sup> Nota de Prensa. “El T.C.P. promueve proyecto de ley de creación de salas constitucionales en tribunales departamentales”. Accesible en: <https://www.tepbolivia.bo/tcp/content/el-tcp-promueve-proyecto-de-ley-de-creaci%C3%B3n-de-salas-constitucionales-en-tribunales>. Última fecha de acceso: 10/11/17.

<sup>17</sup> IBID. C. 16.

**la Justicia Penal**, partiendo de la premisa de que el Derecho Penal es la más sensible área del Derecho Positivo, máxime cuando puede afectar la libertad de las personas, su dignidad y propiedad. Por lo que, su desarrollo y concreción amerita el planteamiento e implementación de una política criminal en el marco del respeto a los derechos humanos, al bloque de constitucionalidad, los principios, valores, derechos y garantías tutelados por el Estado.<sup>18</sup> Es así, que la política criminal debe definir el conjunto de estrategias o procedimientos por medio de los cuales el Estado y la sociedad organicen respuestas al problema de la criminalidad con una mirada preventiva y restauradora.

Una política criminal sensata parte de un compromiso social. La seguridad, la sanción y la pena son temas que nos involucra a todos y que dependen de una voluntad coherente y decidida que no obedece sólo a la norma. El desafío implica, además, una agenda pública conjunta entre el Ministerio de Gobierno, el Ministerio Público, las autoridades judiciales, la sociedad civil y todos los actores involucrados en el tema con la finalidad de elaborar lineamientos necesarios para la construcción de un proyecto total de prevención, sanción y reinserción social.

En este contexto, la política criminal debe estar estructurada en la lucha contra la criminalidad bajo mecanismos de prevención y disuasión que involucren una adecuada coordinación interinstitucional, en todos los niveles del Estado y la sociedad, con el objeto de desarrollar un análisis crítico respecto a la problemática criminal, los mecanismos de intervención y los efectos de las acciones asumidas en pro de la reducción y eliminación de los riesgos que dan origen a la criminalidad.

---

<sup>18</sup> García, Josefina y Rodríguez Núñez, Alicia (2015). "Política Criminal y Derechos Humanos". Madrid, España. Editorial Universitaria Ramón Areces.

En este sentido, es necesaria la profundización con otras áreas del Derecho que ofrezcan mecanismos oportunos y alternativos, y que permitan el acceso a la solución de un conflicto, bajo la premisa que el Derecho Penal es un derecho que debe ser aplicado como último recurso, lo que quiere decir que este debe activarse únicamente cuando todas las demás áreas del Derecho han fracasado.<sup>19</sup>

La justicia en materia penal, dados los procesos de desarrollo social a nivel regional y mundial, requiere de una renovación teórica y conceptual apuntalando principios como el de mínima intervención penal, oportunidad, favorabilidad y otras figuras jurídicas como la imprescriptibilidad de ciertos delitos, penas para personas jurídicas, la suspensión condicional de la pena, sobre todo la implementación del paradigma de la justicia restaurativa, entre otros.

Por ello, este nuevo modelo requiere de la implantación de un enfoque de persecución penal estratégico e inteligente, que posibilite definir los hechos criminales con el fin de detectar los grupos y estructuras criminales y la forma en que operan. Asimismo, adoptar un modelo de gestión judicial eficiente con la separación de funciones judiciales y administrativas, basado en la oralidad que reduzca los formalismos y otorgue un mayor acceso a la justicia, tanto para la víctima como para el imputado; por lo que, el modelo de gestión fiscal deberá estar también acorde a esta situación, debiendo adecuar su estructura y forma de trabajo.

Asimismo, se hace necesario implementar herramientas tales como la geo-referenciación de los delitos, mercado delictivo, patrones del modo de operar de los delincuentes, éstos a objeto de implantar programas y

---

<sup>19</sup> Carnevali Rodríguez, Raúl (2008) "DERECHO PENAL COMO ULTIMA RATIO. HACIA UNA POLÍTICA CRIMINAL RACIONAL". Revista Ius et Praxis - año 14 - n° 1: 13-48.

planes de persecución penal para el análisis del fenómeno delictivo.<sup>20</sup>

En ese sentido, es necesario fortalecer la especialización en la investigación de los delitos, tanto en el ámbito policial como en sede fiscal; modernizar la gestión judicial y la gestión en el Ministerio Público incorporando tecnologías de información, comunicación y otros mecanismos que posibiliten una investigación oportuna, eficaz y eficiente, lo que implica la mejora de los espacios físicos de trabajo.

Con el propósito de restaurar la paz social, remediar el daño causado y evitar la re-victimización, también se hace necesario desarrollar mecanismos que posibiliten la justicia restaurativa bajo criterios de reconciliación, restitución y restauración del daño a la víctima, así como, mecanismos de reinserción pacífica de quien ha cometido una infracción o un delito a la sociedad y cuya afectación no sea gravosa para la sociedad, otorgándole la oportunidad de un trabajo comunitario, el cual generará un aporte trascendental en la conducta de aquel ciudadano a los fines de incorporarse a espacios laborales donde pueda efectuar una actividad lícita. A tal efecto, se deberán establecer acuerdos entre el Órgano Judicial y los municipios, hechos que en su conjunto podrán incidir en la disminución del hacinamiento carcelario.

Otro aspecto esencial en la construcción de esa política criminal es la referida a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional a través de los mecanismos especializados que facilita el Derecho Internacional. Al respecto deberá:

---

<sup>20</sup> Hein, Andreas (2005) "La Georreferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local" Revista Paz Ciudadana. 22-26.

- a.** Efectuar un inventario de los tratados internacionales relacionados a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional que Bolivia suscribió, pero no ratificó y/o cuya importancia amerita la adhesión de nuestro país. Esto a efecto de adquirir un instrumental internacional coherente que nos permita internalizar mecanismos y buenas prácticas de lucha contra la delincuencia globalizada bajo estándares internacionales en la materia.
  
- b.** De manera más específica, identificar y promover la ratificación y/o adhesión –según sea el caso– de acuerdos bilaterales o regionales para la creación de equipos de investigación conjunta y asistencia judicial recíproca. Mismos que establecen medios expeditos, procedimientos y protocolos claros para las acciones de cooperación que deben existir entre países que enfrentan los mismos problemas de criminalidad.
  
- c.** Por otra parte, deben revisarse, estandarizarse y renovarse los contenidos de los tratados bilaterales y multilaterales de extradición (muchos de ellos de principios del siglo pasado), como herramienta de cooperación internacional y garantía de lucha contra la impunidad. A este efecto, deben seguirse los más altos estándares de la práctica consuetudinaria y pensar a futuro en la aprobación de una Ley Especial de Extradición que complemente de manera operativa las obligaciones de Bolivia, evitando la interpretación discrecional de los escasos artículos que actualmente contiene la norma penal boliviana (un artículo en el Código Penal y diez artículos en el Código de Procedimiento Penal).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Brun, Jorge (2011) “Medios de Cooperación Interestatal: La Extradición” La Paz, Bolivia. Ed. AI

- d. Finalmente, en base a este instrumental internacional, también debe considerarse la aprobación de una Ley contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que permita “bajar a tierra” y operativizar las obligaciones internacionales de Bolivia, pero siempre bajo criterios de soberanía nacional.<sup>22</sup>

Asimismo, las entidades competentes deberán evaluar y asimilar la otorgación de una infraestructura penitenciaria en condiciones adecuadas de habitabilidad para los privados de libertad, puesto que uno de los problemas más graves del régimen penitenciario es el hacinamiento y las condiciones en las que se encuentran.

En suma, la transformación de la justicia penal incluye un enfoque crítico que debe partir de la elaboración de una correcta política criminal, orientada a la lucha contra el crimen y su reducción a través de mecanismos de prevención, disuasión e intervención con la implementación de un modelo de persecución estratégica, para lo cual se hace necesario un modelo de gestión judicial y fiscal eficiente, cuyos actos deben ser acompañados de una normativa acorde a la realidad boliviana.

Finalmente, para cerrar este acápite, es importante referirse a la **elección de las altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional**, como base esencial para la construcción de una institucionalidad fuerte e independiente y como pre-requisito para devolver credibilidad a la función judicial a través de la selección de sus máximas autoridades por criterios estrictamente meritocráticos y morales.

---

<sup>22</sup> “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, suscrita en oportunidad de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas, realizada en Palermo, Italia del 12 al 15 de diciembre de 2000.

La determinación asumida por el pueblo boliviano de elegir a las más altas autoridades del Órgano Judicial de Bolivia por sufragio universal fue legítima y honesta. Fue legítima porque el soberano buscó erradicar la inaceptable intromisión de los sectores políticos en la determinación de los miembros de las más altas magistraturas que deben tomar decisiones trascendentales para el conjunto del pueblo boliviano, bajo estricta independencia e imparcialidad. Asimismo, fue honesta porque su intención era elegir directamente los mejores juristas, quienes deben finalmente dirimir sus controversias en última instancia, precautelando el imperio del derecho y la justicia. Fórmula que nació de una profunda reflexión y debate en torno a los mecanismos que permitirían ampliar la participación de la sociedad en la determinación del destino de sus instituciones judiciales.

Sin duda, este fue un avance democrático inédito, convirtiendo a Bolivia en el único país de Latinoamérica en devolver al pueblo una responsabilidad de semejante trascendencia, ya que hasta ese día, la elección de magistrados fue un botín de cuoteo político, lo que creó un grave estigma a los magistrados que iniciaban su labor. Como lo señaló el jurista y estadista argentino Juan Bautista Alberdi, *“si el gobierno elige al juez, el gobierno administra justicia, pues indirectamente hace la justicia quien hace al juez”*.<sup>23</sup>

Mecanismo cuyos sanos objetivos fueron los de construir la deseada independencia judicial, evitar que los partidos políticos designen a las altas magistraturas del país, evitando así conflictos de intereses sectoriales y permitir que la sapiencia innata del pueblo seleccione a los juristas que demuestren idoneidad intelectual, conducta intachable y espíritu de servicio para encomendarles la sagrada labor de impartir justicia.

---

<sup>23</sup> Alberdi, J. B., “Elementos de Derecho Público Provincial Argentino”. Obras completas, tomo 5, Op. Cit., p. 136.

Sin duda, el proceso de puesta en marcha de este mecanismo democrático el año 2011 transitó por un camino sinuoso y escarpado, que lamentablemente no alcanzó el fundamental objetivo de devolver la fe y la esperanza a la sociedad boliviana y su sistema de justicia.

No obstante, este ejercicio de prueba y error no invalidan en absoluto la legitimidad y honestidad con la que este mecanismo democrático fue concebido y aprobado por el pueblo boliviano. Por el contrario, nuestro actual reto es fortalecerlo detectando los errores en su implementación, corrigiendo sus fallas y si fuera necesario replantearlo a futuro; pero sin quitarle al pueblo boliviano la responsabilidad de desarrollar una cultura meritocrática que debe ser avalada por su voto.<sup>24</sup>

En nuestro entender, existieron cuatro aspectos que desfiguraron el proceso de elección de magistrados. El primero de ellos, fue que no se establecieron los filtros más adecuados para la preselección de candidatos a cargo de la Asamblea Legislativa, permitiendo que juristas sin credenciales –ni académicas, ni morales–puedan pasar el proceso de selección.

En segundo lugar, el noble objetivo de devolver al pueblo la responsabilidad de elegir a sus máximas autoridades fue deformado por sectores de oposición política, que instauraron una campaña política irresponsable por el voto nulo y en blanco, buscando convertir a este proceso de elección de magistrados en un plebiscito de popularidad del Gobierno del presidente Evo Morales.

Por otro lado, gran parte de los candidatos elegidos por la Asamblea

---

<sup>24</sup> Millán Terán, Óscar Antonio (2015). “El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional” *Rev Cien Cult* vol.19 no.35 La Paz dic. 2015.

Legislativa Plurinacional tejieron alianzas clientelares con sectores corporativos y sociales del país para garantizar el voto que confirmaría su puesto. Lo que creó lealtades y deudas que finalmente serían pagadas a través de fallos judiciales y acciones irracionales. Aunque, se autoafirmó el carácter plurinacional de nuestro país al contar con magistrados de origen indígena –lo que sin duda engalanó los palacios de justicia rompiendo el pasado colonial– ello no fue una garantía para construir una nueva justicia imparcial, igualitaria, oportuna e independiente. Ésta, sin duda, fue la mayor de las desilusiones.

Finalmente, el 2011, el Órgano Electoral tuvo la tarea constitucional de difundir de manera exclusiva los méritos de los candidatos, lo que no fue logrado efectivamente por la draconiana reglamentación que anuló la posibilidad real de permitir entrevistas y crear espacios públicos –que sin ser propagandísticos– permitan a los electores conocer la vida y la trayectoria de los aspirantes. Por ello, la exigua difusión se ciñó a comunicar aspectos formales de sus hojas de vida, sin que exista la posibilidad real que los electores conozcan verdaderamente a los aspirantes *¿De qué otra forma un ciudadano puede formar convicciones sobre las credenciales académicas y morales de sus futuros magistrados?* Por supuesto, no debe permitirse una campaña electoral, pero las exageradas restricciones impidieron que la ciudadanía acceda a información esencial y de esta forma genere sus propias convicciones para votar de manera razonada.

Al respecto, recordemos que los *“Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”* de las Naciones Unidas<sup>25</sup> señalan que: *“Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán*

---

<sup>25</sup> Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

*personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos”, por lo que tal garantía de selección en el caso del voto directo es conocer las credenciales académicas y morales a quiénes se está eligiendo.*

Concomitante con lo anterior, en el informe 2010 de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se afirmó la misma preocupación señalando que: *“si bien es cierto que el Estado tiene buenas razones para intentar establecer reglas que aseguren la equidad electoral, también lo es que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión cumple un rol fundamental en los procesos electorarios, ya que a través de su ejercicio los ciudadanos pueden acceder a información vital para conocer las distintas propuestas de los candidatos y candidatas para acceder a cargos públicos”.*

Teniendo presente las principales fallas en la puesta en marcha del sistema de elección de las altas autoridades judiciales *¿Qué estamos haciendo al presente para corregirlas? y ¿Qué opciones tenemos a futuro si este mecanismo finalmente requiere ser modificado?*

Sobre la primera pregunta, hoy la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó el Reglamento de Preselección de Candidatos a Máximas Autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura. Norma que establece una clara ruta para la preselección en todas sus fases: inscripción, habilitación e inhabilitación, impugnaciones, publicación obligatoria de las listas en cada fase y las etapas para la evaluación de méritos, a través de un examen escrito y finalmente la entrevista.

Las medidas correctivas planteadas en este Reglamento buscan justamente superar las dificultades antes mencionadas, especialmente en lo referido a precautelar la preselección bajo criterios meritocráticos.

En lo sustantivo al:

- a)** Reconocer principios rectores para el proceso de preselección, tales como la ética e integridad personal, publicidad, transparencia, idoneidad, responsabilidad, igualdad, equivalencia, plurinacionalidad, meritocracia, imparcialidad y competencia.
- b)** Asegurar que el cincuenta por ciento de las personas preseleccionadas sean mujeres, así como la inclusión de postulantes indígenas originarios campesinas.
- c)** Determinar los requisitos comunes (especialmente los referidos a la inexistencia de antecedentes judiciales de ninguna índole, no formar parte de partidos políticos y no tener conflictos de interés) y los requisitos específicos (tener especialización o experiencia de más de ocho años en temas del cargo al que se postula y no haber sido sancionado por el Consejo de la Magistratura).
- d)** Permitir impugnaciones de los postulantes desde la publicación de postulaciones habilitadas y permitir presentar descargos a los impugnados.
- e)** Crear un proceso de evaluación en tres fases: evaluación curricular (con 40 puntos) evaluación escrita (con 30 puntos) y entrevista final (con 30 puntos). Parámetros proporcionales y equilibrados que permitirán reflejar calificaciones objetivas basadas en los méritos de los postulantes.

Proceso de selección en el que se ha incorporado por primera vez al sistema universitario, a través de una Comisión de Alto Nivel de Delegados Académicos del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), quienes tienen la tarea de preservar la aplicación de principios meritocráticos en el proceso de preselección. Sin duda, estas medidas apuntarán a corregir las principales fallas del proceso de puesta en marcha de esta conquista constitucional inaugurada el año 2011, pero debiéndose tener presente que como todo mecanismo democrático éste es totalmente perfectible.

La apuesta está hecha y a finales de este año se comprobará si todo el esfuerzo y empeño rindió frutos o fue vano.

Sobre este último, presumiendo que en un futuro sea necesario realizar ajustes a la “fórmula boliviana” para la designación de las máximas autoridades judiciales, será necesario considerar la creación de un Sistema Mixto de Selección, es decir, un procedimiento donde los órganos; Legislativo, Ejecutivo y Judicial tengan un rol activo en la proposición y selección de las altas autoridades judiciales bajo criterios estrictamente meritocráticos.<sup>26</sup>

En este escenario hipotético, será necesario promover una reforma constitucional orientada a cambiar el sistema de selección de las máximas autoridades jurisdiccionales, así como la consecuente reforma a la Ley del Órgano Judicial que permita una nueva forma de selección de vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia y jueces en todas las materias.

---

<sup>26</sup> Millán Terán, Óscar Antonio (2015). “El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional” Rev Cien Cult vol.19 no.35 La Paz dic. 2015.

La reforma que se plantee para la selección de las máximas autoridades jurisdiccionales tiene la obligación de considerar que el administrador de justicia debe estar altamente cualificado, toda vez que sus determinaciones deberán reflejar una mayor atención, análisis y detalle, en ese caso las sentencias valdrán por su cualidad y no por su cantidad.

Asimismo, y como sucede en otros países, también deberá velarse que los postulantes posean óptimas condiciones psíquicas para ejercer su función, introduciendo la obligación de un examen psicológico a fin de evitar elegir personas emocionalmente inestables, con enfermedades mentales o con tendencias discriminadoras (homóforo, racista, etc.) ello a fin de excluir cualquier factor que pudiera incidir negativamente en una administración de justicia imparcial, independiente y proba.

Por otra parte, las autoridades judiciales deberán ser las que asuman en su totalidad la responsabilidad de decidir los casos a su cargo, no su asesor o letrado. La evidencia demuestra que cada magistrado del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional está acompañado de un gran número de asesores, esto significa que delega artificialmente las reglas de la competencia, lo que ha generado a su vez que el Estado erogue mayores recursos por una misma actividad a diferentes personas creando un “juez multicéfalo”. En este contexto, se deberá considerar la eliminación de los asesores y la necesidad de ampliar el número de autoridades jurisdiccionales.

Determinadas las premisas transversales que deben guiar el proceso de reforma, corresponde ingresar a la explicación de cada uno de los ejes prácticos para la Reforma de Justicia.



### III. EJES PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA

La transformación de la justicia deberá ser el resultado de la construcción a corto, mediano y largo plazo de tres pilares fundamentales, estos son los ejes: de desarrollo normativo, creación y evaluación de talento humano, implementación de nuevas tecnologías de comunicación, infraestructura y modelo de gestión del sistema de justicia. Elementos que, bajo un paradigma sistémico, interactúan virtuosamente entre sí para generar el servicio social de la justicia.



## EJE N° 1: DESARROLLO NORMATIVO

**E**s imposible concebir una sociedad sin leyes, como es igualmente imposible concebir una sociedad en la que no exista el conflicto. Por ello, más que abundancia de normas jurídicas las sociedades requieren de leyes inteligentes, es decir leyes dúctiles que se adapten a las cambiantes situaciones del mundo acelerado en el que vivimos y que permitan la aplicación de la sana crítica del juzgador.

Otro rasgo esencial de la legislación del siglo XXI es que deben ser leyes confeccionadas a la medida de cada realidad social del lugar donde deben ser aplicadas. Esto es respetando los rasgos socio-culturales de la sociedad en la que serán exigibles ya que el *Espíritu de las Leyes* –parafraseando a Montesquieu– ha sido y seguirá siendo la cultura, tradiciones, moral y *psique* del pueblo. No puede haber dos leyes iguales porque no hay dos naciones iguales.

Por ello, el Derecho debe ser la expresión más genuina del *ethos* social y la representación más fidedigna del ser individual que se mueve en ese todo colectivo llamado sociedad. Por ello, el Derecho es una de las obras culturales más importantes, porque, aunque siempre es perfectible revela la vocación humana por la paz social y demuestra que los pueblos se mueven constante y progresivamente hacia una mayor razón y libertad.

No obstante, las leyes poseen una naturaleza tan genérica e impersonal que dependiendo de las manos del intérprete terminan significando una y otra cosa, a veces para bien y a veces para mal.

Dado este rasgo de plasticidad interpretativa, las leyes son tan buenas o tan malas dependiendo de las manos en las que se encuentren, lo mismo que ocurre con un bisturí en las manos de un médico o de un asesino. Para el primero, motivado por su juramento, éste se convierte en una herramienta para salvar vidas. Por el contrario, para el segundo, será un arma para cegar vidas, es decir, el mismo instrumento que puede ser utilizado de manera proba y para bien de la sociedad por otra persona con dedicación social y en pos del bien común, puede ser también utilizado para causar afeción y dañar de la misma manera por una persona que lo utilice para fines ruines. En consecuencia, *¿Son entonces las leyes buenas o malas intrínsecamente?*, la respuesta es depende de la conciencia y valores de la persona que las aplica. Por lo que el “alma” de la reforma de justicia no pueden ser las cosas sino las personas, ya que sobre ellas descansa en último término la esperanza de emplear estas normas para el bien y paz de la sociedad. Caso contrario y como lo señalamos más arriba, las leyes son idearios rupestres en el fondo de nuestras cavernas mentales.

Por lo anterior, debemos ser conscientes que las normas no resuelven nada por sí mismas, ya que, aunque dictaminan un “deber ser” lo “que es”, muchas veces, dista abismalmente de lo deseable. Por ello, podemos afirmar que las normas son instrumentos que en las manos correctas generan situaciones de justicia, es decir, el Derecho no es un fin en sí mismo sino un instrumento que guiado por una intención correcta, una vocación de equidad y un espíritu de servicio, puede y debe restablecer la paz y el imperio de la justicia en una sociedad.

Idea que se encarna perfectamente en el pensamiento del jurista uruguayo Eduardo Couture, para quien debemos tener *“fe en el Derecho como el mejor instrumento para la convivencia humana, en la justicia*

*como destino normal del Derecho, en la paz como sustitutivo bondadoso de la justicia*".<sup>27</sup>

Por ello, es necesario defender el sistema jurídico a pesar de su imperfección y re-construirlo a la medida de nuestro pueblo. Esta última premisa cobra especial relevancia al recordar que la legislación boliviana –como la latinoamericana en general– fue la copia de un derecho ajeno, construido para un prototipo de ciudadano que no existía en la realidad y cuya inspiración fue defender intereses sectarios. *¿No fue la codificación del Mariscal Santa Cruz una copia casi textual de la legislación francesa? ¿No fue la codificación del General Banzer una imitación de la legislación italiana y alemana? ¿No fue el Código de Procedimiento Penal de 1999 una copia fallida del Sistema Norteamericano del juicio por jurado ciudadano, mismo que jamás hecho raíces en nuestro país por obvias diferencias culturales?*, sin duda, nuestros congresistas y presidentes en el pasado legislaron para Bolivia, pero siempre con su corazón y pensamiento en otra parte.

Por ello, podemos afirmar que Bolivia nunca tuvo una legislación propia, todas nuestras normas –incluyendo nuestras antiguas Constituciones– siempre fueron derivadas de otros textos. Nuestros legisladores y juristas nunca entendieron la diferencia que existe entre realizar estudios de “Derecho Comparado” y nuestra práctica de realizar Derecho “compilado y copiado”. Afirmaciones que no son meras opiniones, sino constataciones históricas que el actual proceso de codificación debe remediar.

En este sentido, en la actualidad debemos partir de una premisa: retomar la participación y el sentir colectivo de la sociedad en el proceso codificadorio, realizando un análisis sincero de las necesidades del

---

<sup>27</sup> Couture, Eduardo J., (1949) “Los mandamientos del Abogado”. Montevideo, Uruguay.

pueblo y estar conscientes del fuerte deber que pesa sobre nosotros: es decir, el deber de construir las leyes por bolivianos y para los bolivianos. Como hace poco refirió el jurista internacional Alberto Binder: *“Creo que la dirigencia política está cumpliendo su parte, porque se lanzó un programa, que genera una respuesta porque ya se aprobaron códigos se están discutiendo otros códigos y vienen otros más; entonces, señores abogados, esta vez no usemos el argumento de que la dirigencia política no está respondiendo, porque se está tomando en serio el reclamo popular y ya ha desencadenado los procesos de cambio a los que hay que terminar de darle forma y, sobre todo, hacer funcionar”*.<sup>28</sup>

Bajo este compromiso con la sociedad, en el anterior periodo constitucional, de la gestión del presidente Evo Morales, se han viabilizado un primer paquete de normas fundamentales como el nuevo Código Procesal Constitucional, el Código Procesal Civil,<sup>29</sup> el Código Niña, Niño y Adolescente; el Código de las Familias, el Proceso Familiar y la Ley del Notariado.

Por ello, este pilar de la reforma de justicia está en plena ejecución ya que estamos construyendo la segunda generación de los denominados “Códigos Morales”. Estos son el Código Civil, Código de Comercio, Código Laboral y de Proceso Laboral, el Código Procesal Administrativo, la Ley de Ejecución Penal y el Código del Sistema Penal boliviano,<sup>30</sup> este último como un desarrollo exclusivo de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Paquete normativo que no sólo debe su nombre al Presidente que

---

<sup>28</sup> Ponencia de Alberto Binder “Nuevo Código del Sistema Penal Boliviano La Reforma de la Legislación Penal y los Desafíos para la Abogacía” en el encuentro denominado “Jornadas Internacionales de Reflexión sobre Reforma de Justicia en América Latina” que se llevó a cabo los días 01 y 02 de junio de 2017 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

<sup>29</sup> Primero en Bolivia y segundo en América del sur.

<sup>30</sup> Ver nuevo Código del Sistema Penal boliviano, Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Senadores. Accesible en: <http://senado.gob.bo/etiquetas/sistema-penal>. última fecha de acceso: 10/11/2017.

los impulsa, sino fundamentalmente al hecho que representan la moralización y dignificación de la legislación nacional, toda vez que están siendo construidos bajo principios éticos, con absoluta honestidad intelectual y sobre todo a la medida de las necesidades del pueblo boliviano.

EJE N° 2:

## TALENTO HUMANO

**E**ste segundo eje, es el elemento más importante del proceso de reforma. Ello porque los operadores del sistema de justicia son el alma de la maquinaria judicial y son quienes en último término encarnan (o no) el deber supremo de impartir justicia.

Como lo afirmamos, muchas veces creemos inocentemente que el problema de la justicia se soluciona únicamente con leyes, esto es regulando todo tipo de aspectos de la convivencia social. No obstante, tal como fue ilustrado las leyes son tan buenas o tan malas dependiendo en las manos de quienes estén; por ello el destino del mejor paquete normativo depende de la correcta aplicación que realizan los operadores de justicia. Siguiendo nuestra anterior analogía, aunque demos a un médico el mejor y más moderno hospital equipado con la mejor tecnología de punta, si éste no se encuentra preparado para operar este moderno instrumental y sobre todo, sino no posee la ética necesaria para reconocer esto a sus pacientes; todo esfuerzo y sacrificio será insulso.

Esta situación constituye el elemento más difícil y el más complejo. El elegir el personal idóneo, capaz y eficiente que cumpla las funciones judiciales con determinación y vocación de justicia. Perfil que debe amalgamar no sólo virtudes académicas o técnicas sino especialmente

humanistas y éticas que reivindicuen y hagan prevalecer la noble y elevada labor de los juristas.

Lógicamente, la reforma judicial debe ser integral; no puede partir sólo del proceso de elección de las máximas autoridades, sino también de la formación inicial de aspirantes a jueces y vocales, por lo que la rigurosidad y transparencia en el proceso de selección debe estar íntegramente ligada a los siguientes criterios: **a)** Calificación curricular y de méritos profesionales; **b)** Examen de lógica jurídica y casuística; **c)** Evaluación psicológica y **d)** Reputación íntegra y sin cuestionamientos. Para todo ello, en este eje debemos integrar como principio fundamental y básico para el ejercicio de la profesión judicial: la meritocracia.

La **meritocracia** es una acción afirmativa que busca seleccionar a personas para un puesto de trabajo en base exclusiva a los méritos de un individuo. Bajo esta lógica, las posiciones de responsabilidad son conquistadas con base a los reconocimientos comprobados de la persona, existiendo un predominio de valores asociados a la capacidad individual, tales como por ejemplo, la excelencia en su educación, sus aptitudes sociales, su capacidad para resolver problemas concretos y sus virtudes éticas que galvanizan todos estos méritos.<sup>31</sup>

La meritocracia proporciona mayor eficiencia frente a otros sistemas de selección que jerarquizan y dan poder a una persona. Debido a que en la meritocracia las distinciones no se hacen por cuestiones de género, raza, posición social –entre otros factores– su esencia recae en el mérito alcanzado por el esfuerzo individual, siendo este un criterio más justo que otros para la distribución de reconocimiento, derechos

---

<sup>31</sup> Young, Michael: El Triunfo de la meritocracia 1870-2033: ensayo sobre la educación y la igualdad. Tecnos, 1964. 204 p

y responsabilidades, en este contexto, mérito significa básicamente “merecimiento”, “valía” y “honor”.

Bajo estos aspectos conceptuales, la Reforma de la Justicia en Bolivia debe apoyarse en este paradigma de selección como un mínimo deseable, lo que de mejor manera permitirá reforzar la independencia de los administradores de justicia, como requisito *sine quanon*<sup>32</sup> del ejercicio de la judicatura. En este contexto el acceso a la carrera judicial podría ser realizado bajo las siguientes modalidades de ingreso:

- A.** Escuela de Jueces del Estado. La Escuela de Jueces del Estado es una entidad académica, especializada y descentralizada del Órgano Judicial que tiene por objeto la formación y especialización de las y los postulantes a la carrera judicial, así como la capacitación técnica integral de las servidoras y los servidores judiciales, como un mecanismo de apoyo a la labor de impartir justicia en forma efectiva, contribuye a la cualificación integral y al mejoramiento en la prestación del servicio de justicia, conforme a las necesidades de formación y capacitación, en el marco de la gestión de calidad y mejora constante, elemento que permite el ingreso a todos los abogados profesionales que hayan cursado y aprobado satisfactoriamente como un elemento de contribución a la carrera judicial.<sup>33</sup>
  
- B.** Convocatoria externa. Que permitirá el ingreso a la carrera judicial de aquellos abogados con probadas aptitudes jurisdiccionales.

---

<sup>32</sup> Loc. lat. (pron. [sine-kuá-non] o [sine-kua-nón]) que significa literalmente ‘sin la cual no’. Se emplea con el sentido de ‘[condición] que resulta indispensable para algo. Diccionario panhispánico de dudas (2005) Real Academia Española.

<sup>33</sup> Órgano Judicial. Tribunal Supremo de Justicia. “Reglamento General Escuela de Jueces del Estado”. De 27 de marzo de 2013.

- C.** Convocatoria interna. Que permita valorar el esfuerzo y capacidades de las propias autoridades y servidores judiciales; reflejando el sistema de retroalimentación escalafonado del mismo órgano.

Esto implica que, en el mediano plazo se debe potencializar la Escuela de Jueces del Estado, bajo un enfoque revolucionario para la justicia como servicio social, priorizando en el plan de estudios los valores y bases filosóficas establecidas en la Constitución Política del Estado, así como aspectos de formación social y ética orientadas a consolidar la vocación de servicio de los nuevos magistrados. Lo que a su vez fortalecerá el proceso de elección y nombramiento de jueces, los ascensos, el proceso de evaluación del desempeño y el registro de méritos.

En lo que respecta a la capacitación y la modernización de la formación judicial, se requiere necesariamente un plan de acción coherente que responda por lo menos a los siguientes parámetros:

- A.** Capacitación inductiva en todos los casos, especialmente cuando se trate de convocatorias internas y externas; antes y durante el ejercicio de la judicatura, a efectos de optimizar la práctica forense.
- B.** Capacitación permanente, en las áreas específicas del ejercicio de su competencia.
- C.** Capacitación holística y no jurídica, es decir, una formación en otras ciencias sociales que complementan las capacidades interpretativas y analíticas de un juez, no necesariamente desde el punto de vista legal sino sobre su capacidad de interpretar las necesidades sociales, la realidad de su país y las consecuencias no

jurídicas de la toma de sus decisiones. “*La justicia no es fruto del estudio sino una sensación*”,<sup>34</sup> nos dice Ángel Osorio, lo que es totalmente cierto pues la justicia no es algo que se pueda aprender en libros, sino es algo que sólo se aprende en la vida.

Esto último, resulta un enfoque revolucionario toda vez que buscamos romper los “sesgos legalistas” de los administradores de justicia, toda vez que al ser la realidad un fenómeno social por excelencia no puede ser abstraído del contexto social que la genera y de los intereses que el juzgador hace prevalecer. Lamentablemente, las universidades han privilegiado la formación tecnocrática de los juristas bajo una lógica aséptica a otros elementos que dan vida real al Derecho, siendo curioso que de ser licenciados en “*Derecho, Política y Ciencias Sociales*” (como antes se conferían los títulos académicos) hemos pasado a ser sólo licenciados en “ciencias jurídicas”. Sin duda, el purismo kelseniano no tiene lugar en un país donde la justicia ha sido el resultado de la extensión de otros elementos sociales a las personas, negarlo es desconocer la realidad en la que operamos, como Francis Bacon alguna vez afirmó “*El juez debe tener en la mano el libro de la ley y el entendimiento en el corazón*”.<sup>35</sup>

Desde el punto de vista práctico, se hace necesaria la implementación de un registro de todos los funcionarios judiciales que sea actualizado periódicamente, especialmente en lo referido a sus méritos y deméritos, así como la introducción de evaluaciones periódicas a todos los funcionarios judiciales. Debemos comprender que el cargo de autoridad judicial no es un puesto ganado, sino una posición de humilde servicio que para mantenerse amerita formación continua, reputación sin mancha y espíritu de sacrificio. La investidura judicial no es un cargo ganado sino un servicio que para mantenerse debe reafirmarse cada día.

<sup>34</sup> Osorio, Angel. (1919) “El Alma de la Toga”. 3ª ed., Madrid, España.

<sup>35</sup> P. Rossi, Francis Bacon, Alianza, 1991.

Bajo estos criterios fundamentales, el rol del Consejo de la Magistratura respecto a la formación y capacitación de recursos humanos, adquiere una importancia de proporciones mayores, ya que esta institución debería enfrentar este reto asumiendo la dirección de la Escuela de Jueces del Estado, con la determinación de realizar una cualificación constante de todo el talento humano que conforma el Órgano Judicial.

A su vez y en el marco de la Constitución Política del Estado, los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia deben ser designados por el Tribunal Supremo de Justicia de ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura en base a un proceso de preselección, selección y designación público y transparente. La selección debería efectuarse en base a la meritocracia, reputación intachable, exámenes de competencia y evaluación psicológica. Debiéndose considerar preponderantemente la formación académica, la experiencia laboral, la superación y actualización profesional, la producción intelectual y la docencia; incluidos la valoración de los hechos que puedan causar deméritos en la trayectoria profesional de los postulantes.

Finalmente, en lo referido a la fase de creación de vocación de los futuros jueces, se propone la suscripción de un convenio interinstitucional de gran alcance, entre el Órgano Judicial y todas las facultades de Derecho de las universidades públicas y privadas del Sistema Universitario Boliviano, para que los mejores alumnos, estudiantes, egresados y titulados universitarios ingresen a trabajar como funcionarios judiciales, posibilitando su acceso a la carrera judicial, en base a su esfuerzo y superación personal. Este planteamiento está ligado a su vez a la desaparición de la figura del “supernumerario”, toda vez que el trabajo dirigido que podría desarrollar un egresado de la Carrera de Derecho se constituye en una posibilidad real de valorar el conocimiento adquirido en las aulas universitarias y demostrar la vocación al servicio de la

justicia. Como fue recientemente señalado por el Dr. Baltasar Garzón *“Una justicia cuyo acceso sea gratuito y en la que todos sus actores, jueces fiscales, secretarios, letrados de la administración de justicia, se caractericen por una sólida profesionalidad en un sistema donde valga el favor de la meritocracia. Un sistema en permanente revisión a los nuevos tiempos que se decante por una capacitación continuada y que abrace las nuevas tecnologías. Una justicia profesionalizada, científicamente preparada y lo que es lo más importante humanamente preparada para prestar el servicio público de la justicia”*.<sup>36</sup>

En lo referido a la **capacitación y actualización**, la experiencia ha demostrado que la retardación de justicia tiene que ver fundamentalmente con un hecho inadmisibles, atribuible al funcionario judicial por la desidia en su perfeccionamiento profesional. El hecho de que la improvisación haya invadido los estrados judiciales, especialmente al momento de decidir sobre cuestiones concretas, demuestra el rasgo más aborrecible contra el que debemos luchar: indiferencia y rutinización de la labor judicial.

Cuando los jueces pierden la pasión por la delicada labor de generar decisiones judiciales científicas basadas en derecho y justicia, el sistema se estanca. Decimos científicas porque el Derecho es una ciencia y como tal requiere investigación, método, innovación y reflexión profunda para que cada sentencia sea una obra jurídica única, como *sui generis* es cada controversia. Al punto que esta obra pueda ser conocida públicamente y genere orgullo e inspiración para otros juristas y la sociedad en general.

---

<sup>36</sup> Ponencia de Baltasar Garzón “Experiencia Latinoamericana en la Reforma de justicia” en el encuentro denominado “Jornadas Internacionales de Reflexión sobre Reforma de Justicia en América Latina” que se llevó a cabo los días 01 y 02 de junio de 2017 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Al contrario, nuestra realidad es penosa: algunas autoridades judiciales no conocen sus materias o las conocen superficialmente, afirmación que conduce a un problema de fondo, pues quien no conoce su tarea profesional y las acciones precisas para el desarrollo de la misma, lo que hace es actuar con apego fundamentalmente a la improvisación y no al Derecho. Es por esta razón que ante la iniciativa de publicar en línea las sentencias judiciales ha existido una gran resistencia de parte de muchos jueces, por no quedar en evidencia pública y tener que rendir cuentas de sus decisiones.

Un sistema judicial que desee otorgar seguridad jurídica a través de un sistema de procesos rápidos, necesita de jueces altamente calificados en términos profesionales y morales, elementos indisolubles para producir sentencias y resoluciones de calidad, como lo afirmó Sócrates: *“cuatro características corresponden al juez: escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente”*.

En este sentido, la creación de vocación, la elección basada en la meritocracia y la capacitación continua bajo un enfoque humanista y holístico, permitirán crear una cadena de acciones consecuentes para empoderar a los talentos humanos del Órgano Judicial. No obstante, no podemos dejar de referirnos a la **remoción de la función** de aquellos malos elementos que denigran la sagrada labor de la justicia y destruyen la reputación de los buenos juzgadores.

El pedagogo italiano Loris Malaguzzi señalaba con sabiduría que *“si se hacen cosas reales, también son reales sus consecuencias”*, esto quiere decir que no hay posibilidad de ejercer una función sin enfrentar las consecuencias materiales que de este ejercicio se deriven.

En efecto, el juez como garante de los derechos de los ciudadanos es responsable en gran medida de dar virtud al estado de derecho más allá

del plano de las ideas, frente a la letra muerta de algunas leyes, debe ofrecer soluciones justas, que se adapten a la dinámica de la sociedad en la que vivimos, de ahí la importancia del valor de la jurisprudencia que debe convertirse en una fuente directa de su accionar.

Debido a su alta investidura y a la trascendencia social de su labor, el juez debe mantener una conducta ética como forma de vida, que lejos de ser considerada como una carga, debe ser asumida con agrado y orgullo. Sin duda, no puede haber realización y deber más grande para un jurista que impartir justicia, virtud cardinal que engloba a todas las otras cualidades humanas.

En ese sentido, es necesario comprender que el juez, al igual que otros servidores públicos, no está exento de la responsabilidad que deviene de su actividad, por ello, el control disciplinario debe ser concreto y efectivo.

Por consiguiente, el régimen disciplinario del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional debe garantizar que los servidores judiciales enmarquen su comportamiento a las leyes y, por lo tanto, cumplan los plazos y términos establecidos en las mismas, pero no solamente eso, sino también que el usuario del servicio judicial reciba una atención de calidad y calidez, aspecto que, lamentablemente, no sucede.<sup>37</sup>

Las medidas disciplinarias deben estar dirigidas a generar un alto grado de prevención y fortalecimiento de la actividad jurisdiccional; esta propuesta tiene una relación directa con la emisión inmediata del “Código de Ética del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional”, existente en la legislación comparada, cuya finalidad

---

<sup>37</sup> Véase <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2014-02-06-14-45-43/2014-02-07-13-03-51/publicaciones/finish/6-publicaciones/41-acuerdo-75-2013-regimen-disciplinario>.

no sea solamente establecer un régimen sancionatorio, sino también en crear un esquema de valores ético-morales estables, promover la recompensa del buen accionar e identificar las cualidades generales de toda la actividad judicial.

En este contexto, se ratifica la necesidad de crear la Inspectoría Judicial como elemento transversal de esta propuesta, misma que tendrá representación en los nueve departamentos, y estará encargada de conocer y resolver las denuncias en contra de los administradores de justicia y del personal de apoyo, ejerciendo de esta manera el régimen disciplinario, instancia que será complementada al Tribunal Disciplinario como parte de la Inspectoría Judicial, que a su vez se organizará en dos salas competentes para conocer y resolver en la vía sumaria las denuncias por faltas establecidas en el Código de Ética del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional y cuyas decisiones deberán ser adoptadas por mayoría de votos.

Los procedimientos en vía disciplinaria deben ser expeditos, ágiles y oportunos; la población no puede aceptar la existencia de un procedimiento disciplinario que se parezca a los procesos judiciales comunes. En consecuencia, el ajuste a los procedimientos disciplinarios es un requisito de existencia de todo régimen disciplinario, advirtiéndose la urgencia de modificar la norma que actualmente rige esta materia.

Por todo ello, la Inspectoría Judicial, en el marco de sus facultades de investigación y control de la actividad jurisdiccional, ante el conocimiento de un hecho delictivo tendrá la facultad plena de apersonarse ante el Ministerio Público y presentar las denuncias y querellas que fueren necesarias cuando se encuentren posibles ilícitos cometidos por los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus funciones, sin que esto implique que no se pueda realizar la denuncia contra aquellos fiscales,

policías, abogados, litigantes u otros que estén implicados en el caso a ser denunciado, constituyéndose en parte activa del proceso.

Por otra parte, los anteriores elementos se encuentran estrechamente ligados a otro principio transversal para la Reforma de Justicia, esto es la **Lucha Contra la Corrupción en el Sistema Judicial**. La corrupción al interior de la administración de justicia no es sólo el producto de los malos jueces o personal de apoyo que realizan actos indebidos, sino también es el resultado de problemas estructurales en la organización judicial y una distorsión cultural que promueve la obtención de beneficios particulares desde la función pública.<sup>38</sup>

El índice de corrupción en la administración de justicia es una realidad cada vez más alarmante por las consecuencias nocivas que genera. Ello obliga a plantear la necesidad de una ley especial anticorrupción para el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyo objeto será la lucha contra la corrupción y su ámbito de aplicación abarcará también a los servidores del Ministerio Público y abogados, cuando corresponda, con facultades de seguimiento permanente a servidores judiciales, que posibiliten la detección e investigación de hechos ilícitos con la implementación de agentes encubiertos y mecanismos modernos de investigación.

Asimismo, esta norma deberá contener los mecanismos que favorezcan una investigación oportuna, que posibiliten inicialmente la Declaración Jurada Patrimonial Integral y posteriormente la Investigación Patrimonial y Financiera de eventuales desbalances patrimoniales y enriquecimiento ilícito de los servidores judiciales y su entorno familiar.

---

<sup>38</sup> Véase Ley N° 004 “Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” de 31 de marzo de 2010.

Procedimientos ágiles, expeditos y modernos, para identificar y sancionar los actos de corrupción al interior del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, así como de las personas involucradas, a cuyo efecto será pertinente implementar los sistemas informáticos de: Registro de Declaración Jurada Patrimonial Integral, el Registro Único de Antecedentes de Servidores Judiciales y el Registro de Antecedentes Disciplinarios en el Ejercicio de sus Funciones.

Por otra parte, también se requiere de la implementación de un plan especial para promover la transparencia en la administración de justicia. Estrategia especialmente destinada a generar mecanismos preventivos, disuasivos y correctivos.

En esta misma línea, también existe la necesidad de implantar un Sistema de Auditorías Jurídicas sobre el despacho de la autoridad jurisdiccional, respecto al cumplimiento de plazos procesales, las causas de retardación, la carga procesal y las deficiencias en la organización o en los recursos humanos. Lo que permite adicionalmente establecer un modelo de gestión que se encuentre destinado a medir los riesgos de corrupción, evaluando procesos y procedimientos, así como los escenarios donde la discrecionalidad permite el desarrollo de prácticas corruptas, en el ejercicio de la función judicial. Sin duda, esta propuesta es transversal.

Por otra parte, la lucha contra la corrupción también requiere medios idóneos para su desarrollo, por ello es importante crear sistemas de control y vigilancia del desempeño de los operadores de justicia, incorporando la figura de los agentes encubiertos, la implantación de medios de vigilancia y la posibilidad de otorgar reconocimiento legal a las grabaciones obtenidas por medios digitales como indicios de prueba en los procesos sancionatorios. Asimismo, se requiere implementar

el Sistema de Protección de Denunciantes de la Corrupción Judicial adoptando el principio de reserva de identidad y las medidas necesarias para la promoción a la denuncia.

Sobre este último, es necesario reconocer que cuando las partes deben denunciar este tipo de ilícitos, primero sopesan con el impacto que dicha denuncia puede tener sobre su caso. Por ello, aunque la petición de dádivas realizadas por autoridades judiciales y/o normalmente ofrecidas por intermediarios sea un hecho corriente, las partes al no contar con autoridades especiales, procedimientos oportunos y derechos de protección para sus personas, no se encuentran incentivadas ni protegidas para denunciar prácticas corruptas.

Por lo referido, la Inspectoría Judicial tendría la responsabilidad de promover la transparencia en la administración de justicia, el diseño y ejecución de mecanismos preventivos y correctivos de lucha contra la corrupción, la investigación y verificación de faltas y el diseño e implementación de la *“Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción”* aplicable a todo el sistema de justicia.<sup>39</sup> Asimismo, estará a su cargo la oficina de promoción de la ética pública de los operadores de justicia que implementará los mecanismos necesarios que posibiliten generar una cultura de transparencia y de lucha contra la corrupción e impunidad.

Por último, en el mediano y largo plazo, la sociedad boliviana debe plantearse una profunda revolución ético-moral con el objetivo de preservar y dar sostenibilidad a los esfuerzos en la transformación de la administración de justicia. Como lo afirmamos inicialmente *“no es*

---

<sup>39</sup> Véase “Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción”. Accesible en: [http://www.planificacion.gob.bo/uploads/normativa/A\\_DS214\\_123ESP.pdf](http://www.planificacion.gob.bo/uploads/normativa/A_DS214_123ESP.pdf). Última fecha de acceso: 10/11/17.

*posible construir un sistema de justicia de oro con usuarios de plomo*". Sin duda, esto pasa por trabajar en la formación en valores éticos-morales en todas las etapas del sistema de educación, con especial énfasis en las incubadoras de los futuros abogados, es decir, el sistema universitario. La idea principal estriba en concientizar a la sociedad civil –y especialmente a los futuros abogados– que la integridad y transparencia personal son los rasgos distintivos y requisitos elementales para llegar a ser un administrador de justicia. Propuesta que implica construir una justicia participativa, consciente y comprometida, donde la sociedad asuma el rol de vigía y guardiana de la función judicial.

### EJE N° 3: TECNOLOGÍA, INFRAESTRUCTURA Y MODELO DE GESTIÓN

**B**olivia es un país que debe trabajar en transformarse en una “*Sociedad del Conocimiento*”, es decir, un país cuyo rasgo distintivo debe ser la educación, que se base en el conocimiento de sus ciudadanos para impulsar la innovación y desarrollar un espíritu emprendedor basado en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

Un primer paso efectuado por nuestro Gobierno, ha sido el inédito proceso de democratización de las TICs,<sup>40</sup> buscando romper la brecha digital que antes existía entre sectores privilegiados de la población y

---

<sup>40</sup> Nota de prensa. 21 de diciembre de 2016. “Bolivia: El derecho a la comunicación y la información”. Accesible en: <https://www.investigacion.net/es/bolivia-el-derecho-a-la-comunicacion-y-la-informacion/>. Última fecha de acceso: 10/11/17.

aquellos que se encontraban relegados del acceso a la información y especialmente de los medios tecnológicos que permiten tal acceso. Lo que está siendo logrado a través de varias políticas: **a)** ampliación de la cobertura de los servicios de telecomunicación en las áreas más alejadas de Bolivia, **b)** como consecuencia de lo anterior, se han construido telecentros que acercan las bondades educativas del internet a las áreas rurales, **c)** la construcción y lanzamiento del primer satélite boliviano que está permitiendo la ampliación de estos servicios y especialmente desarrollando nuestro conocimiento en un área altamente técnica y **d)** la provisión de computadoras a los educadores y estudiantes para potenciar el proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que en conjunto está permitiendo romper la brecha digital en la sociedad boliviana, democratizando las TICs.

En este contexto auspicioso, podemos afirmar con certeza que la sociedad boliviana se encuentra altamente interconectada y que las TICs se han convertido en parte indisoluble de nuestra vida cotidiana, a su vez ha generado una sociedad más curiosa y demandante de información; sin duda la web se ha convertido en un “oráculo” moderno por el cual la sociedad se informa, ejerce su derecho a la opinión e inclusive se organiza a través de las redes sociales, realidad de la cual el sistema judicial no puede abstraerse.

El uso de las TICs, en el contexto del funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia, depende de los propósitos por las cuales son implementadas. En primer lugar, las TICs pueden ser utilizadas para mejorar la gestión y el desempeño de las instituciones del sistema de justicia a través de herramientas de mejoramiento de la gestión y tramitación de causas. Asimismo, pueden ser utilizadas para generar o mejorar el vínculo existente entre las instituciones del sistema judicial y la ciudadanía, mejorando el nivel de acceso a la información sobre la

justicia a través de TICs y facilitar el acceso a diversos servicios judiciales en línea.

Asimismo, la utilización de TICs puede ser una herramienta para incrementar los estándares de transparencia y rendición de cuentas, brindar un servicio más eficiente, y en general acercar a la ciudadanía al sistema de justicia. De esta manera, las TICs progresivamente se están transformando en una herramienta estratégica que, adecuadamente utilizada, permite alcanzar múltiples objetivos de implementación de las reformas de manera eficaz y eficiente, ante la creciente necesidad de la ciudadanía por contar con información y acceso a la justicia de manera oportuna.

En este ámbito, se hace imperioso incluir sistemas informáticos de diversos niveles de complejidad conforme a las necesidades y posibilidades que genera el recurso. De esta manera, la aplicación varía desde tecnologías para el manejo y seguimiento público de causas judiciales y de tramitación electrónica (expediente digital), hasta algunos que incluso permiten la litigación o conciliación en un ambiente virtual sin necesidad de intervención presencial de las personas; desde sistemas que permitan la gestión documental, facilitando el registro, archivo y digitalización de documentos, permitiendo la existencia de procesos electrónicos, sistemas informáticos que permitan identificar con facilidad todos los datos de una causa y monitorear el desempeño de la oficina judicial, o el manejo de audiencias, hasta otros que combinan estas características con otras más complejas como permitir la relación entre diversos actores del sistema judicial. En el marco del derecho comparado y para fines ilustrativos, podemos referir algunos casos de aplicación de TICs en la actividad judicial:<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Centro de Estudios de justicia de las Américas.(2010) “El Uso de Tecnologías en el sistema judicial, experiencias y precauciones” Brasilia, Brasil. Accesible en: [https://www.cejamericas.org/Documentos/ponenciasVIIIgestion/panel/rilillo\\_usotecnologias.pdf](https://www.cejamericas.org/Documentos/ponenciasVIIIgestion/panel/rilillo_usotecnologias.pdf)

- El sistema “*Tuomas*” aplicado en Finlandia, posee una base de datos automatizada que contiene toda la información importante respecto a cada acción o causa ingresada al tribunal, incluyendo las características de las partes, la naturaleza y monto de la demanda, los documentos ingresados y el resultado de las audiencias, entre otros. Todos disponibles en línea y en tiempo casi real.
- Por otra parte, en el Reino de los Países Bajos –país pionero en la adopción de las TICs en la función judicial– se usan sistemas para el intercambio de información entre los tribunales, las partes y el público en general, ambas funciones son parte de un sistema integrado que brinda soporte a un Poder Judicial “inalámbrico”, desde la demanda inicial hasta la decisión final del caso son manejados a través de sistemas informáticos. De esta manera, los tribunales tienen su propia red nacional brindada por el Ministerio de Justicia llamada “*Justitienet*”, la cual incluye un sistema electrónico de manejo de casos, cuyos usuarios o beneficiarios son los tribunales y el Ministerio Público. Por otra parte, los tribunales y el Ministerio Público poseen servicios de intranet (red informática interna que permite compartir información, sistemas operativos o servicios de computación dentro de una misma organización) a fin de optimizar sus procedimientos internos e interactuar entre ellas.
- Por su parte, Portugal posee el portal “*Citius*”<sup>42</sup> que permite que el flujo del procedimiento judicial esté totalmente cubierto por aplicaciones informáticas que pueden ser utilizadas por todas las partes. Asimismo, los escritos y documentos presentados por

---

<sup>42</sup> Accesible en: <https://www.citius.mj.pt/portal/default.aspx>

los abogados a los tribunales y las actuaciones de los agentes judiciales son practicados a través de dicha aplicación informática. Lo que permite que todas las notificaciones se realicen de forma electrónica y los operadores cuenten con una zona dedicada a las notificaciones recibidas en sus procesos con alertas automáticas, lo que también permite identificar y generar alertas tempranas en expedientes que se encuentran sin movimiento, o cuando los plazos se han vencido sin que existan los resultados esperados.

En el caso de Bolivia, se espera que la Reforma de Justicia considere estas experiencias, adaptándolas a las necesidades y rasgos propios del sistema de justicia y el tipo de usuarios, sobre esto, deben hacerse varias consideraciones.

Primero, si bien las TICs presentan grandes ventajas y aplicaciones prácticas para la mejor administración de la justicia; su éxito depende del empoderamiento de los actores del sistema de justicia en su utilización. Sin duda, los operadores más conservadores buscarán excusas para retardar la aplicación de los sistemas que inevitablemente transparentarán su trabajo y por ende generarán un control directo en tiempo real.

Asimismo, debe asegurarse la manera de que estos sistemas sean comprensibles y accesibles a personas sin conocimiento tecnológico a través de una asesoría permanente y gratuita. De otra manera, en lugar de crear herramientas para acelerar y generar transparencia en el sistema de justicia, se crea otra barrera para el acceso a la justicia, especialmente para los sectores más vulnerables y postergados.

Bajo esta lógica se hace necesario implementar sistemas informáticos de diversos niveles de complejidad conforme a las necesidades y

posibilidades. La implementación de las TICs serán requeridas para:

1. Sistema unificado de notificación electrónica para todas las actuaciones procesales, así como para la presentación de escritos.
2. Sistema de videoconferencia para audiencias.
3. Sistema informático de seguimiento a procesos judiciales.

Finalmente, deben crearse mecanismos para evitar la “chicana digital”, ya que como es lógico, los abogados acostumbrados a dilatar los procesos judiciales por acciones innecesarias y forzadas trasladarán sus “habilidades” al mundo del expediente digital y tratarán de encontrar las debilidades del sistema para plantear nulidades y excepciones.

En referencia a la **infraestructura**, es necesario contar con los espacios físicos que permitan realizar las actividades de la justicia en el marco de la dignidad, comodidad y acordes al crecimiento y necesidades de los usuarios.

En términos generales, el lugar de trabajo es el segundo factor que determina en mayor medida la satisfacción y productividad de los trabajadores. Lamentablemente, los espacios de trabajo suelen diseñarse sin un propósito, aprovechando cada metro cuadrado para reducir costos y sin considerar las condiciones elementales que requiere una persona para ser productiva.

Según demuestra una encuesta, entre más de 70.000 trabajadores de diez países, los principales motivos de insatisfacción con el espacio de trabajo es que cuando estos no son adecuados, generan estrés, sentimiento de hacinamiento, dificultad para concentrarse y no disponer

de cierto grado de privacidad para enfocarse en el trabajo, lo que tiene un impacto directo en su labor intelectual. Por otra parte, la limitación de espacio genera incomodidad y sentimientos negativos de los usuarios hacia el servicio que reciben.

Si extrapolamos lo señalado a la realidad de los juzgados nacionales, la situación es lapidaria e inhumana, con muy pocas excepciones. Primero, los juzgados se encuentran situados en lugares con poco espacio que literalmente ponen a los funcionarios “unos sobre otros”. Se trata de espacios atestados de pilas y pilas de expedientes y archivos, que terminan enterrando a las personas. Asimismo, dado este hacinamiento el aspecto de los juzgados no es amigable sino al contrario muy cargado, lo que naturalmente genera un sentimiento de incomodidad y malestar en los funcionarios judiciales, lo que finalmente se refleja en su trato con los usuarios. Es claro que un ambiente pequeño, sin ventilación, visualmente desagradable y donde todos se encuentran hacinados es un escenario agresivo que tiene efectos negativos sobre el ánimo de las personas.<sup>43</sup>

Por otra parte, los juzgados no poseen los espacios adecuados para la atención de los usuarios, estos son pasillos igualmente ófricos en los que se espera el turno de pie para ingresar a los tétricos juzgados. Esta agresión visual y falta de comodidad, también genera una sensación negativa sobre la administración de justicia y predispone a los usuarios a una actitud negativa, sin dejar de mencionar que estos lugares no se encuentran acondicionados para personas con necesidades especiales de movilidad.

---

<sup>43</sup> Nota de prensa. 28 de mayo de 2014. “Construcción de Ciudadela Judicial es Prioridad Nacional” accesible en: <http://tsj.bo/construccion-de-ciudadela-judicial-es-prioridad-nacional/>. Última fecha de acceso: 10/11/17.

Entonces, uno de los retos del proceso de reforma del sistema judicial es mejorar su infraestructura, generando condiciones de dignidad y confort para los servidores judiciales y los usuarios. Diferentes estudios han demostrado que una infraestructura inadecuada y obsoleta no sólo limita la actividad judicial al no brindar los recursos y condiciones necesarias para su correcto desarrollo, sino que también tiene un impacto en la percepción de los ciudadanos sobre lo que significa acudir al sistema de justicia para recibir un servicio también “inadecuado y obsoleto”.

En este sentido, en el mediano y largo plazo, se deben planificar, priorizar y desarrollar obras de mejoramiento de la infraestructura judicial que permitan un desarrollo digno de las labores jurisdiccionales, lo que permitirá contribuir a la percepción de la sociedad sobre la actividad judicial, base material que deberá estar acompañada de una multiplicación cualitativa de los recursos humanos, en base a parámetros técnicos y el consecuente equipamiento tecnológico y mobiliario. Por ende, el Estado tiene el deber de incrementar su asignación presupuestaria a la administración de justicia, considerando que esta labor es un servicio público y como tal debe ser impartido con calidad, calidez, dignidad y eficiencia.

Complementariamente a las anteriores mejoras materiales y tecnológicas, se requiere una discriminación de las actividades administrativas y jurisdiccionales de los administradores de justicia. Información que permitirá establecer un modelo alternativo de gestión de procesos judiciales bajo un enfoque rápido, efectivo y transparente.

Un **modelo de gestión** constituye un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad, por el cual se desarrollan las políticas y acciones institucionales, y con él se busca alcanzar sus objetivos, a través de este modelo se pretende simplificar, agilizar, hacer

más eficiente y armonizar la labor de una institución; en nuestro caso efectivizar el acceso a la justicia para el pueblo boliviano.<sup>44</sup>

Con esta premisa, el nuevo modelo de gestión boliviana deberá apostar por potenciar los **medios alternativos de resolución de controversias**,<sup>45</sup> buscando generar espacios alternativos de justicia y paz, donde los ciudadanos sean los principales protagonistas, para que de esta manera el procedimiento judicial sea el último camino a seguir.

Para esto se hace necesario promocionar con mayor intensidad los métodos alternativos a la solución de controversias, debiendo valorarse las bondades de la conciliación –sea esta en sede judicial o extrajudicial– que han demostrado tener un poder creativo y efectivo en la transformación del conflicto. Asimismo, se debe desarrollar la transacción directa, mediación y el arbitraje como alternativas que permitan devolver a las partes el poder de moldear y resolver sus controversias de forma oportuna, accediendo de esta manera a una justicia sencilla, flexible y eficaz.

Para este fin, se deberá:

- ✓ Promover la diversificación de centros públicos y privados para la solución de controversias por medios alternativos;
- ✓ Generar manuales, protocolos y modelos de acuerdos para la efectiva implementación de los medios alternativos de resolución de controversias;

---

<sup>44</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Estado Plurinacional de Bolivia. (2016) “Informe de la Gestión 2015. Apertura del año Judicial 2016”. Sucre, Bolivia.

<sup>45</sup> Véase Ley N° 708 “Ley de Conciliación y Arbitraje” de 25 de junio de 2015.

- ✓ Aumentar y capacitar el número de expertos en medios alternativos de resolución de controversias;
- ✓ Profundizar y dar sentido práctico a la cultura de paz y diálogo contenido en el Art. 10 de la Constitución Política del Estado y;
- ✓ Recuperar las buenas prácticas y mecanismos de diálogo y deliberación de nuestros pueblos indígenas originarios, como medios alternativos de resolución de controversias.

Asimismo, se deberá reforzar y ampliar la cobertura de los **servicios legales gratuitos**, a fin de facilitar a los sectores sociales vulnerables el acceso a instancias judiciales y medios alternativos de solución de controversias, y a la información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para la tutela efectiva de sus intereses.

En concomitancia con lo anterior es urgente fortalecer los talentos humanos y materiales del **Servicio Nacional de Defensa Pública** dado su rol fundamental para el cumplimiento del sagrado derecho a la defensa. Esto en atención a que, a la fecha no cuenta con el suficiente personal, con escasas oportunidades de capacitación e inclusive presupuesto insuficiente para cumplir sus elevadas funciones.<sup>46</sup>

Adicionalmente, se deberá **desjudicializar y simplificar al máximo los procedimientos especiales** requeridos para el tratamiento y resolución de los problemas no contenciosos más frecuentes. Es decir, los procesos voluntarios, los de menor cuantía y aquellos que tienen especial relevancia en la convivencia pacífica de las familias, las comunidades

---

<sup>46</sup> Véase Ley N° 463 “Ley del Servicio Plurinacional de Defensa Pública” de 19 de diciembre de 2013.

y grupos minoritarios, que son los sectores de menores ingresos y por ende los más vulnerables.<sup>47</sup>

Además, es urgente desarrollar el **mapa judicial nacional** de todas las áreas jurisdiccionales que responda a parámetros técnicos de densidad poblacional, problemática concurrente, conflictividad, condiciones geográficas y de acceso a los asientos judiciales y que permita conocer con exactitud el grado de la problemática de accesibilidad a la justicia de los ciudadanos de nuestro Estado, posibilitando la distribución y aumento equitativo de juzgados a nivel nacional con el objetivo de acercar la justicia al ciudadano.<sup>48</sup>

Garantizar la **ejecución de las decisiones jurisdiccionales** conforme lo establece la Constitución Política del Estado y el Código Procesal Constitucional. Esto significa la posibilidad de establecer mecanismos cautelares preventivos para asegurar la ejecución de resoluciones no cumplidas.

Bajo la premisa de que *“una persona que conoce sus derechos los reclama”*. Se debe asegurar, la **información y difusión de los derechos a los ciudadanos**, así como mostrar las instancias y los mecanismos por los que estos pueden ser reivindicados; lo que es en sí mismo un medio preventivo e implícito de acceso a la justicia –como lo señalamos– el Derecho no pertenece a los juristas sino al pueblo porque es quien soporta el peso de la ley. Por ello, esta educación debe ser otorgada desde los niveles escolares y extender su difusión en todo tiempo y a todas las personas. Es importante señalar que un modelo de gestión debe estar acorde a las políticas públicas y los lineamientos

---

<sup>47</sup> Herrera, Hugo Eduardo (2012). “El Proceso judicial y la resolución de conflictos no contenciosos”. Ediciones IES.

<sup>48</sup> Véase ACUERDO No. 001/2016 del CONSEJO DE LA MAGISTRATURA. Accesible en: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2013-05-07-15-32-58/contactos?id=239>. Última fecha de acceso: 10/11/17.

gubernamentales para una óptima ejecución, tomando en cuenta los principios de eficiencia, eficacia y transparencia. Asimismo, el bosquejo del modelo de gestión que aquí se desarrolla debe ser enriquecido con la más amplia participación de los actores públicos y privados involucrados en el proceso de Reforma de la Justicia.

## IV. CONCLUSIONES

La transformación de la justicia no puede estar al margen del proceso de cambio que vive Bolivia, por ello, se hace necesario que nuestro Gobierno enfoque su mirada en el sistema judicial y que con el apoyo de todos los actores de este sistema –particularmente con la voz de la sociedad en su conjunto– encare el reto de generar una revolución de la justicia, cimentada en los principios, valores y bases éticas que contiene la Constitución Política del Estado y especialmente en la visión de país que conlleva el proceso de cambio en sí mismo, orientada a generar una justicia imparcial, incluyente, rápida y eficiente.

La construcción de un nuevo sistema de justicia plural al servicio de la sociedad boliviana, debe ser un trabajo participativo y radical encarado con la mayor responsabilidad. Es por ello que la convocatoria a la Cumbre de Justicia Plural para Vivir Bien no buscó violar el principio de independencia judicial, más bien propició la participación plena de todos los sectores sanos de la nacionalidad boliviana, cuya representatividad sentará las bases efectivas para la construcción de una nueva justicia, dada la extraordinaria coyuntura histórica que vive Bolivia, esta reforma sólo será posible si se realiza “*con el pueblo*” y no “*para*” o “*sobre*” el pueblo.

No es menos cierto que la tarea es muy difícil de cumplir, debemos todos adquirir conciencia de que, como ya dijimos, la justicia es un servicio público fundamental tan importante como la salud y la educación y que no existiría en Bolivia una verdadera revolución entre tanto no construyamos una nueva justicia sobre cimientos sólidos.

Esto pasa también por entender que el derecho es una ciencia y que los abogados honestos y dignos debemos ser apóstoles de la justicia, como también nuestra sociedad y nuestro Gobierno deben comprender que no es más justo confundir el concepto sano y natural del abogado con el defecto de los malos profesionales que dañan la imagen de una noble profesión.

La honradez, el sacrificio, la excelencia como paradigma de vida, la simplicidad, el humanismo, la vocación de trabajo y fundamentalmente la determinación para asumir grandes retos deben ser los objetivos permanentes de los administradores de justicia. Por ello, los ejes propositivos planteados responden a una lectura descarnada pero realista de la crisis estructural que atraviesa el actual sistema judicial boliviano, no obstante, las realizamos bajo un espíritu propositivo y proactivo en pro de superar las barreras descritas.

Por todo ello, afirmamos con certeza que la cruzada por la justicia en la que estamos comprometidos y que llevamos adelante a la cabeza del presidente Evo Morales Ayma, sin duda, nos permitirá asentar los cimientos para alcanzar una justicia independiente, humanizada, pronta y transparente.

La Paz, noviembre de 2017









ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
**MINISTERIO DE JUSTICIA**  
Y  
**TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL**

[www.justicia.gob.bo](http://www.justicia.gob.bo)