

# laberinto.bo

Notas para un diagnóstico de la justicia  
y algunas propuestas

Pamela Delgadillo Ramírez  
Rogelio Mayta Mayta

**unitas**  
Unión Nacional de Instituciones  
para el Trabajo de Acción Social

 **diakonia**  
GENTE QUE CAMBIA EL MUNDO

#### PARA TENER EN CUENTA

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a sus autores y no reflejan los puntos de vista de las instituciones que auspician esta publicación.

Al no existir acuerdo entre los lingüistas sobre la forma de uso adecuado en nuestro idioma del lenguaje de género que no discrimine o marque diferencias entre hombres y mujeres; para no ocasionar una sobrecarga gráfica incluyendo la fórmula a/o, se optó por emplear el masculino genérico clásico.

Es propiedad de los autores

Primera Edición, 2015

D.L.: XXXXXxxxx

Edición y diseño de Tapa:

Luis A. Gomez

Diseño e Impresión:

WA-GUI Telf./Fax: 2204517

impwagui@hotmail.com

La Paz - Bolivia

## AGRADECIMIENTOS

Nuestro agradecimiento a todas las personas que con su apoyo, tiempo, información, paciencia, comentarios y críticas contribuyeron a lograr esta publicación.



# INDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
PARTE I	
FALTA DE REFLEXIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	
1. La falta de memoria	15
2. La cultura jurídica que tenemos	25
3. El fetichismo legal	35
PARTE II	
INEFICIENCIA DEL SISTEMA	
4. El problema del exceso de carga de trabajo	47
5. Carga de trabajo en provincias	91
6. Carga de trabajo del Tribunal Supremo de Justicia y los Tribunales Departamentales	115
7. Carga de trabajo del Ministerio Público	131
8. Recursos financieros, personal y medios insuficientes en relación a la carga de trabajo	139
9. Escaso trabajo sobre el modelo de gestión de los procesos	151
10. Limitada gestión de gerencia institucional	165
PARTE III	
LIMITACIONES REALES Y APARENTES DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD	
11. Injerencia política en la administración de justicia	181
12. Corrupción en la administración de justicia	111
PARTE IV	
BARRERAS DE ACCESO	
13. Barreras de acceso a la justicia	239
PARTE V	
NOTAS E IDEAS PARA EL CAMBIO	
14. Notas e ideas para el cambio	255
INDICE DE CUADROS	279
BIBLIOGRAFÍA	285



## PRESENTACIÓN

En los últimos años la crítica a la administración de justicia recrudeció, se cuestiona la retardación de justicia, se han destapado algunos casos de corrupción, se acusa que hay injerencia política. Esas críticas no son novedad aunque sí lo es su repercusión mediática, que ha provocado la sensación de que la administración de justicia en nuestro país simplemente no funciona.

A decir verdad Bolivia nunca pudo consolidar una administración de justicia creíble, independiente, eficiente y democráticamente justa. Y sin embargo se la aceptó y acepta todavía como nos fue legada desde la colonia, una estructura jerárquica, pesada, ritualista y discriminadora.

En los últimos años en medio de denuncias y escándalos mediáticos en el país se ha abierto el debate sobre lo que muchos llaman la “crisis de la justicia”. Un debate que hasta ahora transcurrió sobre todo en el ámbito de los medios de comunicación donde, de cuando en cuando, en medio de algún nuevo escándalo, las autoridades exponen sus pareceres y la gente sus malas experiencias y su sentimiento de frustración.

Este trabajo se inscribe en ese ambiente de cuestionamientos, tiene el ánimo de aportar mostrando una perspectiva general del problema, planteando posibles soluciones a partir de esa comprensión. Contiene una sistematización de los principales problemas de la administración de justicia, procurando explicarlos en su complejidad e interrelación, como la base para pensar y construir alternativas. Exponemos explicaciones en determinados temas y en otros planteamos problemas que consideramos deberían ser analizados. No pretende ser un diagnóstico acabado sino un aporte para que se realice uno que comprenda la complejidad de la problemática.

En un capítulo final, exponemos una sistematización de soluciones propuestas por nosotros y las personas que entrevistamos a la luz de la perspectiva general que procuramos lograr. Entre ellas podrán encontrar desde la repetición de algunas soluciones tecnocráticas, que no dejan de tener sentido, hasta medidas que surgen de la extrema desconfianza en un sistema de administración de justicia simplemente corrupto.

Para este trabajo recurrimos a fuentes bibliográficas y documentales, y también a la información y criterios logrados en decenas de entrevistas a abogados, funcionarios del sistema de justicia y profesionales de diverso ámbito, realizadas en las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Adicionalmente los primeros resultados que obtuvimos los compartimos con personas interesadas en el tema, en algunos casos representantes de organizaciones, y recogimos también sus criterios.

Este trabajo es nuestra forma de decir, que como sociedad nos merecemos una mejor administración de justicia y que si la queremos debemos trabajar y esforzarnos por construirla. También expresa un reto a las autoridades, quienes tienen el poder, para que asuman y cumplan con su obligación de darnos una mejor justicia, y a quienes somos parte de la sociedad civil, para involucrarnos, reclamar, proponer y actuar.

Este tiempo de “crisis de la justicia” es también un tiempo propicio para lograr cambios que la mejoren realmente, pero esos cambios no se podrán concretar sin un involucramiento de la sociedad y sus organizaciones; que de no hacerlo nos estaremos conformando con la justicia que tenemos, como lo hicimos antes -durante 189 años de vida republicana- perpetuando la ineficiencia y la corrupción porque, como está comprobado, ningún país se acaba por tener una mala administración de justicia, a lo mucho lo padece su gente y en especial la gente sencilla y trabajadora, la que menos tiene.

*Pamela Delgadillo Ramírez*  
*Rogelio Mayta Mayta*

Noviembre de 2014.

## INTRODUCCIÓN

Administrar justicia es otorgar a cada quien lo que le corresponde en una situación de controversia, según lo establecido por las leyes y el derecho. En la sociedades modernas esta prohibido hacer justicia por mano propia, en ellas el Estado asume el poder y la obligación de administrar justicia a través de su órgano judicial, que es la instancia especializada en administrar justicia.

Los derechos de las personas serían simples enunciados sin valor, expresiones de buenos deseos, sin la obligatoriedad que les otorga la administración de justicia, que garantiza que los derechos serán respetados así sea a través del ejercicio de la fuerza “legítima” ejercida por el Estado.

La administración de justicia busca preservar la paz social mediante la aplicación de las leyes y el derecho, pretende que los conflictos entre las personas sean resueltos en el marco de una conflagración regulada, en la que no se use la violencia sino argumentos y razonamientos.

En un estado de derecho todos somos iguales ante la ley y la administración de justicia pretende concretar esta premisa en una realidad cotidiana cada vez que resuelve una controversia.

En una sociedad democrática no pueden existir ciudadanos de primera clase y otros de segunda o tercera. Las personas pueden tener diferencias económicas y de posición social y poder, a veces enormes, pero al menos en teoría esas diferencias no deberían tener trascendencia al momento de aplicarse las leyes y administrarse justicia. Una persona que ha cometido un delito debería ser procesada y en su caso condenada sin importar que sea un empresario, un funcionario público, un trabajador cuentapropista o quien fuera.

Pero la administración de justicia no sólo resuelve controversias, que de por sí es una función muy importante, sino que además, a través de esa función, limita de manera efectiva el poder de los otros órganos del Estado. Las personas pueden demandar una detención ilegal, las omisiones y acciones indebidas de las autoridades, la inconstitucionalidad de las leyes u otras normas jurídicas, el incumplimiento de un contrato por parte de una repartición

del Estado, y todas las acciones que consideren que transgreden sus derechos, y en cada caso se debería tener la seguridad plena que las autoridades de la administración de justicia actuarán de forma imparcial, sin considerar que una de las partes es una instancia del Estado o funcionarios con poder político.

Una administración de justicia eficiente y confiable es fundamental para la democracia, al garantizar que los derechos de cada persona en los diferentes actos que realice en su cotidianidad serán respetados por las demás personas y por el Estado y sus funcionarios, y que no serán transgredidos por ninguna razón o pretexto; y que si lo fueren, serán repuestos por la autoridades encargadas de impartir justicia; la seguridad de que en la sociedad prima el respeto de la ley y el derecho.

Por el contrario, una administración de justicia ineficiente, corrupta y poco creíble genera inseguridad prácticamente en todos los ámbitos de las relaciones sociales. Los contratos podrían ser incumplidos con la incertidumbre de que puedan lograrse el cumplimiento obligatorio o la reparación del daño, las víctimas de los delitos sufrirían la inseguridad de que se castigue a los responsables y los delincuentes la gran probabilidad de quedar impunes. No se tendría ninguna garantía de que la posible arbitrariedad de las instancias del poder serán frenadas, ni que quien deba pague la asistencia familiar. Una administración de justicia deficiente es como una invitación a que cada quien haga justicia como pueda o se resigne soportar la injusticia.

*Los analistas políticos sostienen que no hay democracia de veras si no hay una autoridad judicial que, con independencia, controle y sancione los excesos en que incurran quienes están a cargo de los otros órganos del Estado. Los consultores económicos advierten que no hay mercado genuino si no hay una autoridad capaz de aplicar, de manera razonada, todo el peso de la ley sobre aquél que incumpla un contrato libremente pactado. Las organizaciones internacionales anticipan que no habrá paz si el sistema de justicia no es capaz de procesar eficazmente y solucionar aceptablemente el torrente de conflictos sociales irresueltos que estas sociedades padecen<sup>1</sup>.*

Las sociedad puede desarrollarse con sistemas de administración de justicia poco eficientes, parcializados y sin credibilidad sin que implique su colapso; pero no se puede decir que en esos casos se trate de sociedades democráticas. Una buena administración de justicia eficiente, imparcial y confiable es fundamental para tener una democracia fortalecida y debería ser un objetivo central en la búsqueda de una sociedad más equitativa.

En la actualidad nuestra administración de justicia está en crisis y enfrenta varios problemas, muchos de ellos originados hace décadas, si no siglos. En estas páginas exponemos un mirada general a los principales problemas que identificamos agrupados en cuatro ejes estructurales:

- La inexistencia de una reflexión sobre la justicia,
- La ineficiencia del sistema,
- Las limitaciones reales y aparentes de independencia e imparcialidad, y
- Las barreras al acceso a la justicia.

En la primera parte mostramos la experiencia de la reforma de la justicia iniciada en la década del 90, que no se evaluó y que no siempre se recuerda, advirtiendo que estas reformas no consideraron las características socioculturales de este país, lo que llevó a que el proceso de reforma de la justicia y los que se vienen dando ahora, no tengan una concepción que permita trascender los límites de un ajuste que no cambia nada.

En este punto también tocamos el fetichismo legal que padecemos, que nos hace creer que todos los problemas de la sociedad, incluidos los de la administración de justicia, se pueden resolver básicamente con leyes.

En la segunda parte, que es la más extensa, nos referimos a los problemas de ineficiencia del sistema. Revisamos la carga de trabajo de juzgados y tribunales constatando que existe sobrecarga en determinados juzgados y tribunales, y que en algunos casos el incremento casi colapsó el sistema mientras en otros provocó mayor productividad. En 2012 los tribunales penales emitieron sentencia sólo en el 0.4% de los casos atendidos, mientras que los juzgados de trabajo resolvieron el 43% de los casos que conocieron, para lo que subieron su rendimiento en un 307% respecto del año 2005.

Presentamos un acercamiento a la dinámica de la carga de trabajo del Ministerio Público, como complemento necesario para comprender la problemática del sistema de administración de justicia penal.

También abordamos los problemas de la falta de recursos, medios y personal, evidenciando que existe una pobre reflexión sobre los modelos de oficina jurídica y de gestión operativa de los procesos, que limitan la posibilidad de mejorar el rendimiento de juzgados y tribunales.

Finalmente, en esta parte, apuntamos que existe una débil gestión institucional que ha sido incapaz de resolver los problemas existentes o por lo menos construir un plan de acción que parta de tener una dimensión clara de la magnitud de los problemas.

En la tercera parte mostramos los intentos de concretar la independencia del Órgano Judicial por la vía de despartidizar la elección de sus altas autoridades, sus limitaciones y fracasos.

En este punto, nos referimos al problema de la corrupción, apuntando que se trata de un problema endémico ante el que las soluciones legales han resultado absolutamente ineficaces poniendo en evidencia la necesidad de cambiar de enfoque para atacar el problema. Mientras revisamos datos, como

que de cada 100 personas que concurren a realizar alguna gestión al Ministerio Público, 42 pagarían alguna coima, mientras 31 lo harían en los juzgados.

En la cuarta parte tratamos los problemas de acceso a la justicia en relación a tres barreras: las económicas, las originadas por la discriminación y las causadas por la falta de suficientes juzgados y tribunales. Mostrando en definitiva que la justicia en nuestro país sigue siendo excluyente y reservada en gran medida para quienes tienen las posibilidades económicas para lograrla.

En la quinta parte exponemos algunas propuestas para cambiar la administración de justicia en base a la reflexión lograda en las cuatro partes precedentes.

## NOTA

1 Luis Pásara, “Desafíos de la transformación de la justicia en América Latina” en Andrade Ubidia, Santiago y Luis Fernando Ávila Linzán, eds., *La transformación de la justicia*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 87.

PARTE I  
FALTA DE REFLEXIÓN  
SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



## CAPÍTULO 1

### LA FALTA DE MEMORIA

En Bolivia la administración de justicia se organizó en base al modelo continental europeo, en el que el derecho es definido por códigos y leyes y es aplicado por jueces y tribunales. Este modelo, en nuestro caso a diferencia de lo ocurrido en Europa o Estados Unidos, nos fue impuesto sin considerar las características de nuestra sociedad y se ha aplicado con algunas variantes hasta ahora.

Hace más de 20 años, en la década del 90, se inició uno de los procesos más importante de reformas judiciales que se encaró en el país, sino el más importante, que se prolongó por varios años y que influye hasta ahora. Las reformas no fueron malas en sí mismas pero fue más o menos igual que en siglos anteriores. Las leyes y las instituciones nos fueron traídas de afuera, esta vez por la cooperación internacional, y entre ellas principalmente USAID. La cooperación visibilizó la necesidad de las reformas y ella misma impulsó los cambios de leyes y el trasplante de instituciones.

Algunas reformas tuvieron más éxito que otras, no nos detendremos aquí a ver cuáles ni por qué, aquí queremos resaltar que ese proceso de reformas se hizo sin que haya existido una reflexión que permitiese comprender el fenómeno de la justicia en Bolivia o que haya considerado las características socioculturales del país, que hubiese comprendido cómo concebimos los bolivianos la justicia, como asimilamos el sistema de administración de justicia que se impuso por siglos, y las prácticas y experiencias de justicia propias de nuestra sociedad.

Los procesos de reforma de la justicia impulsados por la cooperación internacional buscaban revolucionar la administración de justicia, en ese sentido eran muy ambiciosos. Luis Pásara a momento de la cuenta y balance procurando comprender las razones de sus pobres resultados nos dice: “ (...) el contexto nacional impone límites severos a la administración de justicia, que ésta no puede superar mediante reformas, por ambiciosas y bien orientadas que sean”<sup>1</sup>.

Por lo general se deja los problemas de la administración de justicia a los abogados, como los especialistas en leyes, dejando en un segundo y tercer

plano que las relaciones que rige el derecho son relaciones sociales que pueden ser comprendidas desde diferentes disciplinas y con diversos enfoques, lo que podría aportar mayor riqueza a la comprensión de los problemas que la aquejan.

*Sin duda que el problema judicial es también un problema jurídico. Pero lo cierto es que la cuestión judicial debe nutrirse también de datos que provienen de otras disciplinas, que el entrenamiento de los juristas en nuestra región suele ser unilateral y que, aún dentro de esta perspectiva, suele estar orientado hacia el formalismo jurídico. El análisis del judicial, como el de cualquier institución, requiere una perspectiva pluridisciplinaria, que no se ha hecho<sup>2</sup>.*

Los procesos de reforma en general, y el proceso boliviano en particular, fueron llevados adelante sin considerar las particularidades de cada sociedad como una construcción histórica y social y esa realidad al final termino primando, definiendo el éxito o el fracaso de las reformas más allá de su elaboración como construcción teórica.

En esta primera parte nos referiremos a la falta de memoria, el fetichismo legal y las practicas e intereses de los actores de la justicia, como tres temáticas de reflexión histórica, cultural y social, que son parte de la problemática de la administración de justicia aunque no se lo haya advertido, y cuya comprensión puede contribuir a superarla la crisis que le aqueja.

## 1. VOLVER A EMPEZAR

En nuestro país era común, más de lo anecdótico, que las nuevas autoridades del Estado pretendan empezar su administración de cero, como si no se hubiese hecho nada antes de ellos o al menos nada que merezca continuidad. Algunas veces con toda la intención de ponerle olvido a la gestión del antecesor y eventual adversario político, otras simplemente por desconocimiento, porque al cambiar de gestión se cambiaba también de personal perdiendo la memoria institucional que suele estar más que en documentos escritos en la memoria de los funcionarios. La administración de justicia no ha estado libre de este mal.

En este tiempo en que los cambios son necesarios por la crisis y obligatorios por mandato de la nueva Constitución, es prudente tener conciencia de este mal, un tanto para evitar repetir errores y otro tanto para aprender de los aciertos y los fracasos que se cometieron.

En la década del 90 se inició un proceso de reformas de la justicia de largo aliento impulsado y financiado por la cooperación internacional, en ese proceso se realizaron varios cambios de las instituciones y las leyes; al final

todo ese proceso no logro cambiar la justicia, al menos no como se pensaba. En los últimos años se han presentado cambios de leyes e instituciones que muchas veces se presentan como novedades, y no lo son; y no se trata de que se las presente como tales sino que se actué asumiéndolo, privándose de aprovechar la experiencia.

Definitivamente la falta de memoria es uno de los males que aqueja a la administración de justicia, un mal del que no se habla y apenas se nota, esa pretensión de estar empezando cada vez algo nuevo olvidando con o sin intención las experiencias pasadas. La falta de memoria es sobre todo un mal de las altas autoridades acrecentado por la debilidad de nuestras instituciones.

Sin falta de memoria, para cambiar la administración de justicia, lo más coherente habría sido evaluar objetivamente los cambios propuestos e implementados en el procesos de reformas de la justicia de la década del 90, y plantearse los cambios desde esa evaluación. Lo que no se hizo ni se viene realizando.

Precisamente para no perder la memoria, en este apartado, nos referimos de forma breve a los procesos de reforma de la justicia que se han desarrollado en América Latina y Bolivia en las últimas décadas, para tener una perspectiva histórica desde la cual analizar y comprender los problemas de la administración de justicia y las iniciativas y esfuerzos que se realizaron para resolverla.

A lo largo de este trabajo volveremos sobre este tema, de la memoria y desmemoria no siempre de forma expresa, señalando el antecedente de los cambios propuestos y desarrollados, procurando advertir si realmente son cambios o nada más continuidad de algo, y proponiendo una y otra vez no olvidar las experiencias.

## 2. LOS PROCESOS DE REFORMA DE LA JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA

Con el fin de la Colonia los nuevos estados independientes de América Latina adoptaron el modelo de organización republicano con tres poderes, el Ejecutivo, encargado de gobernar, el Legislativo, encargado de dictar las leyes, y el Judicial, encargado de administrar justicia.

Pese a que la administración de justicia no siempre cumplió resolviendo las controversias de forma imparcial y apegada a la ley y menos poniendo límites a la arbitrariedad del poder del Estado, en casi dos siglos de una accidentada vida democrática, en nuestros países no se realizaron serios esfuerzos por mejorarla y adecuarla a la realidad de nuestros pueblos.

Los procesos de “reforma de la justicia” se desarrollaron en América Latina al cambiar la política de los Estados Unidos. Hasta fines de la década del 70 los Estados Unidos habían ejercido dominio en América Latina encumbrando gobiernos militares de facto; con el gobierno de Jimmy Carter los

Estados Unidos empezó a cambiar su forma de control, apoyando a gobiernos “democráticos” alineados con su visión del mundo, fervientes creyentes de la economía de mercado y abiertos a la inversión extranjera de forma irrestricta y preferente.

En la década de los 80 la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, fue la promotora de los procesos de reformas de justicia en América Latina en el marco de esa nueva perspectiva de control, bajo el discurso de modernizar la organización de los estados y fortalecer la democracia. Bajó ese mismo discurso, en la década del 90 se involucraron otras agencias de cooperación internacional, e inclusive el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial<sup>5</sup>.

Entre los fracasos iniciales y los éxitos relativos, en casi 30 años de trabajo en América Latina, las agencias impulsoras de los procesos de reforma de la justicia fueron construyendo un verdadero recetario de reformas entre las que destacan:

- Las Reformas tecnológico administrativas, que comprenden a la administración de justicia como una empresa y procuran que alcance estándares de productividad en esos términos. Se trata de mejorar los procesos en base a criterios de gerencia y la implementación de apoyo tecnológico, como el informático.
- La Implementación de los Consejos de la Judicatura, en la misma línea que la anterior, separa lo que sería la gerencia operativa (Cortes Supremas) de una nueva instancia que se asume como la Gerencia Administrativa del Poder Judicial, encargada de administrar sus recursos y controlar el personal y su rendimiento.
- Las Reformas de procedimientos y leyes, que en los hechos se comprobó que estaba equivocada o cuando menos fue insuficiente para resolver los problemas de la administración de justicia.
- La creación de Escuelas Judiciales. Que buscaban formar a los nuevos recursos humanos calificados para encarnar el proceso de reforma.
- La implementación de medidas para mejorar el acceso a la justicia. Entre ellas destacan la implementación de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) y la Justicia Comunitaria. Los MARC fueron la solución planteada para descongestionar el sistema de administración de justicia sin incrementar exponencialmente el número de funcionarios judiciales.
- Resguardar la independencia del Poder Judicial. A través de establecer determinados procesos de selección de sus altas autoridades y jueces.

Todos las alternativas planteadas por los reformadores son más o menos coherentes, y no obstante al implementarse no han tenido, salvo significativas excepciones, los resultados esperados y en muchos casos han sido verdaderos fracasos.

Pese a los cientos de millones de dólares gastados en los procesos de “reforma de la justicia”, las encuestas y sondeos de opinión muestran en la mayor parte de nuestros países que la gente considera que la justicia es cara, lenta, corrupta y esta identificada con el poder<sup>4</sup>.

### 3. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA BOLIVIA CONTEMPORÁNEA

Bolivia al constituirse como Estado independiente en 1825 asumió la forma de república y se organizó, siguiendo la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, en tres órganos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>5</sup>.

La primera Constitución Política del Estado y todas las posteriores le otorgaron al Órgano Judicial un rol central en el sistema de pesos y contrapesos en que se asienta el Estado; determinando que el Órgano Judicial administre justicia entre los particulares y que a través de esa función limite la arbitrariedad de los otros órganos del Estado.

El sistema de administración de justicia en nuestro país históricamente “ha adoptado un perfil institucional más bien discreto”, respondiendo a los requerimientos de la población con deficiencias, en medio de un innegable descrédito, e incapaz casi por regla de ejercer un control efectivo sobre quienes detentaron el poder político y económico.

En las últimas décadas en nuestro país se advierten tres momentos de reformas de la administración de justicia. Primero las reformas definidas por la constitución de 1967, luego el proceso de reformas de la década del 90 que se sustenta en la reformas constitucionales aprobadas en 1994, y finalmente el proceso de adecuación de la administración de justicia a la constitución de 2009.

Entre 1972 y 1975 se promulgaron una “nueva” Ley de Organización Judicial y “nuevos” Códigos Penal, Civil, de Familia y de Procedimientos Penal y Civil, conocidos como los “Códigos Banzer”, por haber sido aprobados durante el gobierno de facto de Hugo Banzer Suárez.

Estas reformas se originaron en la aprobación de la Constitución Política de 1967, son reformas legales y de procedimiento, no implicaron ni pretendieron un cambio del sistema de administración de justicia.

El conjunto más importante de reformas del sistema de administración de justicia en el país se dio en la década del 90, en la ola de “reformas de la justicia” impulsada por USAID y la cooperación internacional, que se extendió hasta los primeros años de este siglo. En un proceso, repetimos, que no fue producto de una reflexión nacional sino de la agenda de la cooperación internacional.

Así, en el país se aplicaron más o menos todas las recetas del repertorio de reformas de la justicia de la cooperación internacional, con fracaso casi en todas las líneas.

El 9 de julio de 1992, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora, se celebró un inédito acuerdo de los partidos políticos con representación parlamentaria que viabilizó primero la promulgación de la ley de necesidad de reforma de la Constitución, y luego las modificaciones a la constitución de agosto de 1994<sup>6</sup>.

Las reformas de la Constitución incluían: la creación del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura, la elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Judicatura y del Fiscal General por dos tercios de votos del Congreso Nacional y el reconocimiento de la justicia comunitaria. Constituyendo para ese entonces un conjunto de cambios revolucionarios en la administración de justicia.

Estas reformas, que modificaron la estructura orgánica del sistema de administración de justicia, se fueron ejecutando en los años siguientes destacando:

- La implementación del Consejo de la Judicatura, como la Gerencia Administrativa del Órgano Judicial, que sin embargo no funcionó como se había concebido en medio de una pugna de poder entre el Consejo y la Corte Suprema.
- La implementación del Instituto de la Judicatura como el centro de formación de los jueces, cuyos logros e impacto en la mejora de la administración de justicia no fue evaluado.
- La implementación del Tribunal Constitucional como la instancia de control de constitucionalidad, que tuvo un importante inicio constituyéndose en un referente de eficiencia y credibilidad, aunque posteriormente perdió credibilidad en medio de la pugna política y el cuoteo partidario.
- La promulgación del Nuevo Código de Procedimiento Penal, implementado con un gran despliegue de recursos y generando mucha expectativa, que 14 años después no ha logrado superar la retardación de justicia ni reducir la corrupción en la administración de justicia penal.
- La implementación del marco legal para aplicar los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC), con la promulgación de la Ley de Arbitraje y Conciliación en 1997<sup>7</sup>.  
En general los MARC implementados no han podido frenar el incremento de las causas llevadas a juicio y no se perciben como una alternativa efectiva para resolver la gran carga de trabajo que aqueja a tribunales y juzgados.
- El reconocimiento de la justicia comunitaria, aunque la Constitución de 1994 subordinó su aplicación a una ley de compatibilización que no se sancionó hasta la vigencia de la Constitución de 2009, cuando que ya no fue necesaria.
- La elección de los ministros de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, los Consejeros de la Judicatura y el Fiscal General por dos tercios de votos de los miembros del Congreso como la fórmula para lograr la independencia del Órgano Judicial y la selección de los profesionales mejor calificados. En la práctica los partidos pervirtieron el objetivo y se cuotearon los cargos dispo-

nibles. Al final esta forma de elección sólo permitió advertir más la debilidad, sometimiento y corrupción del Órgano Judicial.

El proceso de estas reformas se frenó luego de la masacre de septiembre y octubre de 2003 que motivó, en medio de una creciente protesta social, la renuncia y huida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Ya entonces se podía advertir que las reformas de la justicia impulsadas por la cooperación internacional no tenían el éxito esperado. El descontento popular con el gobierno y los partidos políticos, y la dura crítica y el rechazo al modelo neoliberal, se nutría también del descontento y el descrédito de la administración de justicia.

Este proceso de reformas no fue evaluado en términos generales ni en forma parcial en relación a alguno de los ámbitos en que se desarrollo.

#### 4. EL ÚLTIMO PROCESO DE REFORMAS: LA ADECUACIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE 2009

El tercer momento de reformas de la administración de justicia se dio con la promulgación de la Constitución Política de 2009, que establece la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura por voto popular, y un amplio catálogo de derechos, como sus principales innovaciones. En general esta constitución no introduce modificaciones sustanciales al sistema de administración de justicia existente.

En estos días no se habla de “reformas a la justicia” si no de adecuar la justicia a la nueva Constitución Política del Estado, entendiendo que la nueva Constitución sienta las bases para un nuevo Estado y entonces también para una nueva justicia, reformada acorde a sus principios y fundamentos.

En 2012 el Ministerio de Justicia presentó el *Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2025*, que plantea lograr para el año 2025 “un sistema judicial efectivo, confiable, accesible, responsable, moderno, que promueve el respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales, que coadyuva a lograr una sociedad más justa, que genera confianza en la población, caracterizado por la plena vigencia del pluralismo jurídico, un servicio desconcentrado y descentralizado, constituido por instituciones modernas, con soporte de una tecnología de punta y con recursos humanos capacitados, comprometidos y motivados, orientados al servicio de las y los bolivianos, con una infraestructura adecuada para la impartición de justicia, en el marco del bienestar, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y comunidades, con participación y control social, identificado con el fortalecimiento permanente de la justicia”<sup>28</sup>.

El plan, que dice ser una propuesta de revolución al interior del sistema judicial, se desarrolla en base a seis pilares estratégicos de acción, que a final de cuentas son parte del “recetario de reformas” impulsadas por la cooperación internacional desde la década del 90 en el país y mucho antes en América Latina.

Los seis pilares del *Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2025* son:

*Pilar 1:* Formación y capacitación de recursos humanos, que sería lograda por la Escuela de Jueces y Fiscales, y las Universidades.

*Pilar 2:* Desarrollo normativo. Que implica la emisión de las leyes adecuadas a la nueva Constitución.

*Pilar 3:* Desconcentración judicial. En la línea de acceso a la justicia trazada por la cooperación, plantea hacer más casas o Centros Integrados de Justicia.

*Pilar 4:* Infraestructura tecnológica.

*Pilar 5:* Recursos económicos. Se entiende los suficientes para lograr la deseada revolución.

*Pilar 6:* Fortalecimiento de la justicia indígena originaria campesina.

En los últimos 25 años en el país se han llevado iniciativas prácticamente en todos los ámbitos de estos seis pilares estratégicos sin que se hayan logrado los resultados que se esperaban y mucho menos una revolución de la administración de justicia.

El *Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2015* no contiene ningún elemento nuevo que permita pensar que estas nuevas iniciativas de las mismas recetas vayan a tener un resultado diferente al que tuvieron en nuestra experiencia nacional, que no es muy diferente al de la mayoría de nuestros países en América Latina.

A fines de 2012 las altas autoridades de Justicia realizaron la denominada Primera Cumbre Judicial Plurinacional<sup>9</sup> con el objetivo de “Generar un espacio de análisis y debate desde el punto de vista institucional y social relacionado con el sistema judicial, para construir una visión como instrumento básico para el fortalecimiento institucional y contar con las líneas de acción a ser ejecutadas en las próximas gestiones de manera conjunta”<sup>10</sup>. La cumbre se realizó con la participación de representantes de diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil, estableció cinco grupos de conclusiones

sobre acceso a la justicia, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, nuevo marco normativo e independencia judicial.

No obstante la cumbre, que fue una iniciativa importante, no ha logrado develar la complejidad del problema ni ha desembocado en un plan del Órgano Judicial para mejorar la justicia como se proponía, quedándose por el momento sólo como una experiencia de intercambio de criterios sobre la situación de la justicia en el país.

## NOTAS

- 1 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 15.
- 2 Eugenio Zaffaroni, *Estructuras judiciales*, Buenos Aires, Ediar, 1994, p. 2.
- 3 “El Banco Interamericano de Desarrollo, entre 1994 y 2003, aprobó 22 proyectos por un valor total de US\$ 357.9 millones y dedicó otros US\$ 10.6 millones a 49 donaciones para propósitos vinculados a la reforma. El Banco Mundial, que ingresó en el área algo más tarde, entre abril de 1998 y julio de 2003 había aprobado diez proyectos en ocho países, por un monto de US\$ 154.5 millones, y había donado otros US\$ 2.04 millones para actividades puntuales”. Ver Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 21. Disponible en: <http://introduccioncatedrac.zxq.net/U9%20%20Pásara%20-%20cuenta%20y%20balance.pdf> (última visita: 23 de agosto de 2014).
- 4 *Ibid.*, p. 1.
- 5 La doctrina de derecho constitucional contemporánea ya no trata de separación de poderes sino de separación de funciones o facultades, al considerar el poder como único e indivisible y perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía, que es el pueblo. Esta concepción es asumida por la Constitución Política de 2009.
- 6 El 1 de abril de 1993 se promulgó la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución y el 6 de agosto de 1994 la Constitución reformada incluyendo todas las reformas pactadas.
- 7 Ley 1770 de 10 de marzo de 1997.
- 8 Ministerio de Justicia, *Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2015. “Construyendo confianza”*, 2012, p. 64.
- 9 La Cumbre Judicial se realizó en la ciudad de La Paz el 10 y 11 de diciembre de 2012.
- 10 Consejo de la Magistratura, *Primera Cumbre Judicial del Estado Plurinacional. Memoria*, Sucre, 2012, p. 14.



## CAPÍTULO 2

### LA CULTURA JURÍDICA QUE TENEMOS

Cada vez que se conoce algún nuevo escándalo relacionado a la administración de justicia, que se han conocido bastantes en los últimos años, es común que se critique lo mal que está, los malos profesionales que tiene y muchos otros aspectos negativos según el matiz de la noticia. Y es común que se olvide, y que no se refiera, que ese sistema es producto del desarrollo histórico social de nuestra sociedad con todas sus luces y sombras. Definitivamente “no se puede ofrecer ni pedir que la justicia sea lo que el país no es. Si los políticos desempeñan pobremente sus funciones, si los empresarios no asumen las responsabilidades sociales que les competen, si los académicos forman cada vez peor a los alumnos...¿qué nos haría pensar que la justicia podría encaminarse a alcanzar niveles de excelencia? Si la sociedad es corrupta, es bastante probable que [...] la justicia sea corrupta.”<sup>1</sup>

En este apartado nos referiremos a la cultura jurídica que tenemos, no es que la cultura jurídica sea un problema en sí mismo pero es la realidad sobre la que cualquier pretensión de transformación de la justicia debe actuar, y explica en gran medida la respuesta de los actores de la administración de justicia ante los cambios que se pretendieron y podrían intentarse.

Este tema no fue debatido ni considerado en el proceso de reformas de la justicia de la década del 90 ni en las propuestas de cambio posteriores; en estas pocas páginas realizamos algunos apuntes como una forma de plantear la necesidad de su análisis.

Partimos mostrando que la administración de justicia se entiende sobre todo como expresión de poder y que esta idea define el comportamiento de los operadores de justicia y la misma gente en los procesos en que se imparte justicia. Resaltando que incluso esta forma de entender la administración de justicia ha definido y es muy probable que defina la respuesta de los operadores de justicia y la gente a las pretensiones de cambios.

## 1. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO EJERCICIO DE PODER

Durante la colonia la administración de justicia era ejercida por autoridades que cumplían esa función por delegación del poder del soberano, del rey que devenía su autoridad de Dios mismo; entonces la posibilidad de obtener justicia era un favor otorgado por el soberano, y las sentencias expresión de su poder.

Con la república la administración de justicia se asumió como parte de las funciones del estado basando el ejercicio del poder en la soberanía del pueblo; pero en los hechos no se la despojó del carácter de ejercicio del poder por vía de autoridad. La administración de justicia en esencia siguió siendo comprendida de la misma forma que en la colonia, aunque sin la figura del rey soberano.

En base a esta idea central se construyó nuestra cultura jurídica que es “autoritaria y formalista, alimentada tanto por componentes hispanos como franceses, para los cuales el culto a la ley es central y el valor de la independencia judicial resulta casi ajeno”<sup>2</sup>. No se administra justicia en función de las necesidades de la gente, sino en servicio de la ley.

Tradicionalmente los cargos de juez o fiscal se enmarcan en el ejercicio de poder y la administración de justicia que ejercen incluso se mal entienden como el favor que otorga la autoridad.

Los jueces y fiscales son las “autoridades”, los dueños del poder, y la mayoría de ellos actúa como tal. Duros e inflexibles con la gente, o sea, con los no abogados, sumisos y reverenciales con los superiores jerárquicos, amables y generalmente amplios con los colegas abogados, midiendo que a la vuelta de la esquina los roles pueden estar invertidos, y el juez ser abogado y el abogado autoridad.

Jueces, fiscales y abogados se ven como practicantes de un culto vedado al común de la gente, el conocimiento de la ley, en que se funda en último término el ejercicio de su poder.

Es común que la gente se refiera a los abogados como “doctores” y “doctores” hasta con cierta reverencia, pese a que en su gran mayoría nunca hicieron el doctorado, recociéndoles estatus y diferencia. Como también es común que todavía en memoriales y audiencias los abogados y litigantes se dirijan a jueces y fiscales con expresiones rogatorias, pidiéndoles el favor de su atención.

En el fondo reformar la administración de justicia implica cambiar la cultura jurídica, romper los paradigmas que rigen y asumir nuevos, lo que la experiencia ha mostrado siempre es complejo.

Por ejemplo en el caso de la reforma procesal penal, entre muchos otros cambios, se disponía que los delitos más graves sean juzgados por tribunales con mayoría de jueces ciudadanos, gente común no abogados; en una propuesta innovadora para nuestro medio y definitivamente democrática. Pero esa pretensión se oponía a la idea asentada por siglos, desde la colonia, que supone que quienes administran justicia y ejercen el poder en los juzgados y tribunales son los abogados que son los conocedores por excelencia de la ley. Al final y por múltiples factores los tribunales con jueces ciudadanos apenas funcionaron y muestran uno de los menores rendimientos de todos los juzgados y tribunales del sistema.

## 2. LOS JUECES, FISCALES Y OPERADORES DE JUSTICIA

*Jueces, fiscales, funcionarios y abogados litigantes son operadores que han encontrado en el contexto de los viejos males de la justicia su forma de vida laboral, incluyendo en ella corruptelas y vicios graves(...). Pero, si bien los operadores del sistema son a la vez producto y causa de sus males, no es posible emprender la transformación de ese aparato institucional sin reservar para ellos un lugar protagónico.*<sup>3</sup>

El proceso de reformas de la justicia iniciada en la década del 90 dio preeminencia al factor “voluntad política”, entendiendo que si se contaba con la determinación de las altas autoridades del Estado, los cambios iban a ocurrir porque ellos los mandaban o porque se debían aplicar nuevas leyes y procedimientos. “En la realidad, los cambios desde arriba se han estrellado, en toda América Latina, con resistencias –inerciales en ciertos casos, organizados en otros- que se han constituido pronto en obstáculos formidables en el proceso de cambio”<sup>4</sup>.

En nuestro caso, los operadores de justicia nunca fueron los promotores de los cambios ni los asumieron como suyos, por el contrario los resistieron solapadamente procurando mantener el statu quo, el orden en que sabían y saben conducirse. Los cambios, más allá de sus términos, implicaban afectar ese orden, obligaban a los operadores a redefinir su trabajo, reglas de juego e incluso sus lealtades.

En el caso de la implementación del Consejo de la Judicatura, que según la reforma constitucional del 94 debía constituirse en la gerencia financiera y de recursos humanos del Órgano Judicial, se desató una grave confrontación con la entonces Corte Suprema de Justicia, que impidió en gran medida que esa instancia pueda cumplir su objetivo. Ambas entidades se disputaban el control económico y de personal, pese a que las reformas de la Constitución del 94 eran muy claras en las competencias del Consejo.

En el caso de la reforma procesal penal, que se basa en la oralidad sin limitarse por el formalismo, terminó perdiendo frente a las viejas formas y prácticas que prevalecieron desnaturalizando totalmente el procedimiento oral, manteniendo en gran medida las relaciones y espacios de poder de los diferentes actores del procesos, como veremos más adelante al referirnos al fetichismo legal en la reforma procesal penal.

La corrupción generalizada es uno de los grandes males de la administración de justicia, como veremos más adelante con más detalle, y lógicamente quienes aprovechan y lucran en el sistema corrupto lo defenderán, probablemente no de forma abierta, más cuando existe hasta la exigencia general de cambios en la administración de justicia; pero si subterráneamente procurando mantener las viejas prácticas en cualquier nuevo orden.

Los cambios que se pretendan deben considerar el rol de los diferentes operadores de justicia, el orden que se alterara, los intereses que se afectarán y hasta la eventual defensa por quienes quieren mantener el orden imperante porque los cambios afectan sus intereses o simplemente porque tienen temor a los cambios.

Los operadores de justicia deberían ser considerados como un elemento importante de los cambios y procurar comprometer a la mayoría con ellos, aunque conscientes de que existirán núcleos de resistencia que defenderán sus intereses. Se debe evitar el error de varios procesos de reforma en América Latina que no consideraron a los operadores del sistema de justicia como elementos del proceso de reformas o los consideraron como opositores a los cambios.

*Jueces y fiscales son imprescindibles en el proceso de reformar la justicia. Pero, de la misma manera en que se admite que “la guerra es demasiado importante para dejarla en manos de los militares”, la justicia es un asunto que importa socialmente mucho como para creer que es un mero asunto de funcionarios de justicia, o incluso sólo de abogados. Por otra parte, se ha demostrado que los funcionarios del sistema de justicia no pueden encargarse, ellos solos, de su transformación. De otro modo, ya lo habría hecho”<sup>5</sup>*

### 3. LOS ABOGADOS

Los abogados son uno de los principales operadores de la administración de justicia, sin embargo cuando se habla de los responsables de su crisis, poco o nada se dice de ellos, pese a que en todos los procesos, en todos los juzgados y tribunales del país la representación en juicio a través de abogado, es obligatoria.

Los abogados no son funcionarios públicos y prestan sus servicios de forma privada, librados enteramente a las reglas del mercado, y virtualmente sin control ni responsabilidad por su accionar.

Tener más abogados en un país no conlleva a que se tenga una mejor administración de justicia. En 2010 Bolivia era el segundo país latinoamericano con mayor número de abogados por cada cien mil habitantes, sin embargo existía retardación de justicia, corrupción y la administración de justicia no era creíble.

**Cuadro. Número de abogados en ejercicio por cada 100.000 habitantes<sup>6</sup>**

Orden Alfabético		Año de la Información	Orden por Valores	
Argentina (1)	251	2009	Costa Rica	389
Bolivia (2)	385	2010	Bolivia	385
Brasil (3)	340	2010	Colombia	354
Chile (4)	67	2008	R. Dominicana	348
Colombia (5)	354	2009	Paraguay	348
Costa Rica (6)	389	2009	Brasil	340
El Salvador (7)	307	2009	Panamá	325
España (8)	260	2010	El Salvador	307
Guatemala (9)	78	2006	Portugal	285
Honduras (10)	168	2006	Mediana	284
Nicaragua (11)	201	2006	Media	267
Panamá	325	2006	España	260
Paraguay	347	2009	Argentina	251
Perú	248	2009	Perú	248
Portugal	285	2009	Nicaragua	201
R. Dominicana	348	2005	Uruguay	196
Uruguay	196	2007	Honduras	168
Media	268		Guatemala	78
Mediana	285		Chile	67

Fuente: Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia América Latina 2011.

Parte del problema de la administración de justicia, de su saturación en determinadas áreas, de su lento accionar e ineficacia, es debido al rol de los abogados, entre los que predomina el estilo “chicanero”, aquel que sabe como complicar los procesos aprovechando la misma ley y las formalidades del proceso.

Los abogados pueden prolongar los procesos por mala práctica debida a desconocimiento e impericia; pero también porque de esa forma se incrementan sus posibilidades de seguir cobrando honorarios. Así “se explica la presentación innecesaria y el uso inconducente de recursos, la utilización de todas las excepciones procesales posibles y el echar mano a apelaciones

que, de antemano, se saben perdidas”<sup>7</sup>. Los abogados pueden incluso llegara al extremo de iniciar procesos que conocen se perderán, en esos casos “se perderá la causa pero no al cliente”<sup>8</sup>, alentando su esperanza y prometiendo resultados favorables y culpando a los jueces y funcionarios cuando esos resultados no se logran, aprovechando el desconocimiento de sus clientes y sabiéndoles indefensos ante las complejidades legales.

En general las leyes facultan a los jueces a frenar prácticamente todas las triquiñuelas conocidas en el gremio, sancionarlas y hasta remitirlas para que sean procesadas por tribunales de ética. Lamentablemente los jueces ejercen rara vez esas facultades, sea porque no existe práctica, por “cierta complicidad, cierto temor a ser denunciado por el abogado o simplemente evitar el riesgo de hacerse de un enemigo en la profesión”<sup>9</sup>, mientras los procesos se prolongan inútil e irremediamente, saturando el congestionado sistema de administración de justicia.

La corrupción en la administración de justicia no es monopolio de los funcionarios, junto a ellos participan activamente los abogados. No se trata sólo de funcionarios que piden y reciben coimas sino también de abogados que las ofrecen e inducen a sus clientes a que las paguen.

El proceso de reformas de la justicia iniciado en la década de los 90 no puso atención en los abogados concentrándose en los cambios institucionales y de procedimiento. En cambio en el proceso de adecuación de las normas a la nueva Constitución, en julio de 2013 se emitió la ley del ejercicio de la abogacía<sup>10</sup>, que busca regular desde el Estado la práctica de los abogados, aunque hasta ahora el cambio se ha limitado al registro de los abogados, que antes se realizaban obligatoriamente en los Colegios de Abogados y que ahora pueden efectuarse ante una instancia del Ministerio de Justicia.

Los abogados son actores principales de la administración de justicia, y son corresponsables de su crisis, no obstante no se ha considerado y menos analizado la trascendencia de su rol en los problemas de la administración de justicia y sus posibles soluciones, cualquier iniciativa de cambio debería considerarlos, siempre teniendo en cuenta que “cualquier cambio les afecta porque expone a un sismo sus tranquilas formas de trabajo, dentro una estructura ineficiente”<sup>11</sup>

#### 4. LAS UNIVERSIDADES

Las universidades no son parte de la administración de justicia no obstante su trabajo trasciende hasta la administración de justicia. En varios países de América Latina se ha identificado que la deficiente formación universitaria ha sido una limitación importante para los procesos de reforma de la justicia; y más cuando esos procesos han puesto en evidencia que su problema central

no se halla en la falta de recursos financieros sino en la escasez de recursos humanos. Sin buenos profesionales no se puede reformar la justicia, y no se puede contar con buenos profesionales si la formación que dan las universidades es deficiente.

El proceso de reformas de la década del 90 no reparó en la formación universitaria ni pretendió incidir en ella, concentrándose en la transformación vía cambio de las leyes y la voluntad política expresada esencialmente en ese cambio de normas. En la actualidad tampoco se ha prestado mayor atención a este factor y menos se ha evaluado el impacto de la formación universitaria en la crisis de la administración de justicia; pese a su evidente relación.

Por un lado, y pese a las reformas de la educación incluida la educación superior<sup>12</sup>, las facultades de derecho mantienen una formación tradicional basada en la conceptualización legalista del derecho y el método de enseñanza basado en la clase de conferencia que no busca desarrollar las habilidades del alumno en la práctica y el razonamiento jurídico.

Por otro, en los últimos años se ha dado la proliferación de la carrera de derecho en la mayoría de las universidades privadas, bajando los niveles de exigencia y formación a límites inaceptables. En El Alto encontramos una universidad que ofrecía la carrera de derecho en cuatro años con clases sólo los sábados todo el día. “La generación comercial e irresponsable de facultades de derecho sin recursos académicos mínimos ha producido y sigue produciendo un número creciente de abogados que carecen de una formación profesional solvente”<sup>13</sup>.

Si las universidades no responden a las necesidades de los cambios de la administración de justicia, el proceso que se encare carecerá de un elemento básico para su desarrollo.

## 5. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

Los problemas de la administración de justicia son un problema público no obstante no han provocado antes ni ahora el involucramiento de la sociedad y sus organizaciones; los escándalos conocidos por los medios motivan de cuando en cuando la indignación general; la retardación, la corrupción y la ineficiencia han generado malestar social y un clima de desconfianza hacia la justicia; sin embargo las organizaciones de la sociedad civil no han asumido ninguna posición y menos acciones concretas, salvo el reproche.

En el proceso de reformas de la justicia iniciadas en la década del 90 y sobre todo en la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal se trató de que los cambios fueran conocidos y aceptados por la gente, sobre todo a través de campañas publicitarias, sin éxito. La población se mantuvo al margen de ese proceso de reformas y se mantiene generalmente alejado de

la problemática de la justicia, porque no le toca directamente o porque no la comprende.

En el caso de la administración de justicia, a diferencia de lo que ocurre con otros problemas y necesidades de la sociedad como el acceso al agua potable, no existe un actor social relativamente organizado que actué para que se produzcan cambios, pese a que se conozca y critique lo mal que pudiera estar.

El tratamiento de la administración de justicia tiende a la individualización de cada caso, los procesos no se asumen ni resuelven por grupos aunque existan casos similares, sino cada uno según sus peculiaridades, esta individualización provoca que miles de personas vivan los mismos problemas como experiencias personales, diferentes sin conexión. Cada persona enfrenta los problemas y vicios de la administración de justicia como un caso aislado, sin tener que plantearse la necesidad de cambiar el sistema para que se atienda mejor su caso y los de todos, y aún reflexionado sobre esa necesidad concentrado en la individualidad de su caso, que a fin de cuentas es lo único que quiere que se resuelva.

Por otro lado el tema de la justicia se presenta como un tema de especialidad, que no puede ser comprendido por cualquiera sino por quienes tienen la formación necesaria. Lo jurídico ha sido históricamente reservado por y para los abogados, quienes también históricamente han evitado cuidadosa y sistemáticamente la comprensión popular. Es muy difícil, como que no ha ocurrido, que desde las organizaciones de la sociedad (que no sean de abogados) se planteen propuestas o se discuta siquiera de los problemas de la administración de justicia, porque no está claro para el común de la gente el detalle de esos problemas ni siquiera la forma de su organización y los procedimientos de la justicia, aunque sí sus resultados y sus formas de manifestación, la retardación de justicia, la corrupción, su falta de credibilidad e ineficiencia.

Hasta ahora los temas de la administración de justicia se han confiado a los especialistas de la materia, a los abogados. Las reformas de la década de los 90 fueron pensados básicamente por abogados, muchos consultores de otros países traídos por la cooperación, e implementados también por abogados; ahora con alguna diferencia pasa igual, y las reformas normativas de los últimos años han sido desarrolladas en su mayoría por técnicos y políticos, sin participación social relevante.

En el proceso de reformas del 90, USAID, incidió para que algunas ONGs se involucraran en el proceso como una manera de participación social, aunque con resultados muy relativos pues las ONGs que participaron no representaban a ningún sector de la sociedad y no pudieron establecer debate social en relación a ningún tema de la reforma de justicia. No se debe confundir la participación de algunas ONGs con la participación social.

La transformación de la administración de justicia, el cambio de la cultura jurídica que tenemos, no se puede realizar sólo por leyes al margen de la sociedad y sin la participación de sus organizaciones, se lo ha pretendido realizar así antes y se tienen los resultados que conocemos. Nuestro país tiene organizaciones sociales fuertes en diferentes niveles, ninguna de ellas asumió el tema de justicia, no forma parte de sus agendas, en gran medida por las razones que ya apuntamos.

## 6. LOS POLÍTICOS Y LA VOLUNTAD POLÍTICA

Las reformas de la justicia iniciados en la década del 90 contaron con una clara voluntad política expresada en la reforma constitucional de 1994 que requería para su aprobación dos tercios de votos del Congreso Nacional, que se lograron mediante un inédito pacto entre todos los partidos con representación parlamentaria. Pero la voluntad política expresada en el cambio de la Constitución, los cambios de las leyes posteriores y la creación de instituciones no fue suficiente por sí sola para consolidar la revolución de la administración de justicia que se buscaba. Al final los mismos políticos que habían aprobado las normas del cambio persistieron en repartirse el Órgano Judicial a través del cuoteo de sus altas autoridades, como veremos al referirnos más adelante a la falta de independencia de la administración de justicia.

En la actualidad se da un proceso similar, la Constitución de 2009 expresa voluntad política para el cambio de la administración de justicia, los cambios normativos que se vienen desarrollando igual, sin embargo tampoco se ha producido el cambio a una justicia sin retardación ni corrupción y eficiente.

Los cambios en la administración de justicia no dependen sólo de la voluntad política, los políticos pueden aprobar las leyes y el presupuesto que se requieran, e incluso actuar resguardando la independencia judicial; pero no pueden ejecutar los cambios, eso les corresponde a los operadores de justicia. La intervención de la dirigencia política es indispensable en un proceso de cambio de la justicia, sin embargo no es un factor clave ni constituye un punto de partida del mismo.

*A menudo, en los informes que exploran las condiciones existentes para iniciar o avanzar en un proceso, o evalúan sus resultados, la existencia o no de "voluntad política" recibe una atención excesiva. Ciertamente, tanto cambios legislativos como asignaciones presupuestales requieren decisiones políticas, pero debe recordarse que el convencimiento necesario para que esas decisiones adoptadas no consiste en una convicción íntima de la dirigencia política acerca del valor y la importancia de tomarlas. Los políticos, en todo el mundo, toman decisiones respecto de las cuales existe una demanda ciudadana importante.*

*De modo que la “voluntad política” surgirá no de una conversión de la clase política a la propuesta de la reforma sino de su lectura de que las fuerzas sociales organizadas la demandan*<sup>14</sup>

## NOTAS

- 1 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 26.
- 2 Ibid., p. 12.
- 3 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 17.
- 4 Idem.
- 5 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 18.
- 6 Sabela Oubiña Barbolla y Paz Martín Martín-Vegue, *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina*, Buenos Aires, Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, 2011, p. 148.
- 7 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 13.
- 8 Idem.
- 9 Ibid., p. 14.
- 10 Ley del ejercicio de la abogacía de 9 de 2013.
- 11 Ibid., p. 14.
- 12 Ley de la educación N° 70, “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, de 20 de diciembre de 2010.
- 13 Ibid., p. 16.
- 14 Ibid., p. 17.

## CAPÍTULO 3

### EL FETICHISMO LEGAL

#### 1. EL PROBLEMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA NO ES SÓLO CUESTIÓN DE LEYES

El asesinato de los hermanos Peñazco, Víctor y Verónica, fue un de los crímenes que más indignó a la población de El Alto en los últimos años. Ellos eran periodistas, el 25 de febrero de 2012 habían salido de su casa en la zona de Franz Tamayo temprano, más o menos a las 5:15 de la mañana, se dirigían a su trabajo, subieron a un minibús de “cogoteros” en el que los mataron para robarles.

A los pocos días una inmensa marcha descendió de El Alto al centro de La Paz exigiendo justicia y pidiendo que se cambien las leyes y que se castigue a los “cogoteros”<sup>1</sup> con pena de muerte.

Es común que la gente piense que se puede cambiar la realidad cambiando las leyes, como si el cambio de la ley por sí sola, en este caso, evitaría los crímenes, acelerando los procesos en que se juzgan y garantizando la sanción de los culpables.

Así, cuando se critica que la administración de justicia es lenta, muy poco eficiente, y que no es creíble, la respuesta inmediata es la “necesidad de cambiar las leyes”. Y las leyes se han cambiado antes y probablemente se sigan cambiando y haciendo nuevas sin que se modifique mucho la situación de la administración de justicia, porque el problema que enfrenta es complejo y tiene muchas causas, que no hacen en muchos casos a las leyes.

Probablemente los abogados<sup>2</sup> sean, entre la población, quienes se inclinan más a pensar y creer que los problemas de la administración de justicia se resolverán emitiendo nuevas leyes y cambiando otras, y eso se debe en gran medida a nuestra herencia colonial, que siendo latina, centra el contenido y la realidad del derecho en la ley. Y “Pese a lo que creen y sostienen hasta ahora jueces, abogados y profesores de derecho, reformar la justicia no consiste, principal ni centralmente, en cambiar leyes”<sup>3</sup>.

La población en general también percibe en la ley un poder para transformar la realidad social que no tiene; las leyes inciden en la realidad social

pero en cierto grado. Así como no se puede abolir la pobreza o dotar de trabajo digno a todos sólo por ley, tampoco se pueden resolver los problemas de la administración de justicia por ley o reglamento porque su problemática rebasa lo meramente legal. En uno y otro caso la realidad social no puede ser transformada sólo por la ley, aunque las leyes pueden ser un elemento importante para luchar contra la pobreza, procurar otorgar trabajo digno a todos o mejorar la administración de justicia; pero sólo un elemento de un conjunto de medidas necesarias.

Pensar que los problemas sociales pueden resolverse por ley es parte de nuestra “cultura jurídica”, de cómo se entiende la institucionalidad del Estado y el alcance de la ley. Los políticos a diferentes problemas responden proponiendo, tramitando y aprobando leyes, bajo la percepción generalizada que es una respuesta correcta. En alguna parte del país se requiere de alguna obra (como un puente) y se tramita una ley que la declara de prioridad nacional, aunque luego el puente no se realice o tarde mucho tiempo en concretarse. La tasa de resolución de los procesos penales es mínima y se pretende cambiar la ley del procedimiento penal sin evaluar las causas de ese bajo rendimiento; se pretende luchar contra la corrupción y se emite una ley que crea nuevos tipos penales, sube las penas de los que ya existen y hasta se crean juzgados anticorrupción (que hasta ahora solo existen en el papel) y la corrupción persiste.

El *fetichismo legal*<sup>h</sup> no es un mal propio de la experiencia nacional sino latinoamericana. Luis Pásara refiriéndose al proceso de reforma de la justicia desarrollado en América Latina expresa: “El error principal cometido, sobre todo en los inicios del proceso de reforma en la región, consistió en centrar los cambios en reformas legales. Como derivación de los diagnósticos superficiales y, a menudo, con el concurso de expertos nacionales e internacionales, con mucha frecuencia —sobre todo, en la primera ola de reformas—, se planteó que los problemas de la justicia en la región tenían origen y explicación en la normatividad legal existente. En algunos casos se aconsejó inclusive una revisión completa de la legislación nacional; pero lo mas frecuente fue emprender proyectos destinados a reformar profundamente códigos procesales y sustantivos, desde el entendido de que era la norma legal el impedimento clave para lograr una mejor justicia. La expresión paradigmática de esta tendencia se expresa hoy en la reforma procesal penal que, generalmente bajo el patrocinio de USAID, ha sido entronizada en la región”<sup>25</sup>.

## 2. LAS REFORMAS DE LEYES EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA DE LA DÉCADA DEL 90

El proceso de reformas de la justicia de la década del 90 tenía una perspectiva mucho más amplia que la sola reforma de leyes, comprendía la reorganización

institucional del Órgano Judicial implementando el Tribunal Constitucional, el Consejo y el Instituto de la Judicatura, y las practicas de la administración de justicia con la implementación de nuevos procedimientos.

Entre las principales reformas legales ocurridas en ese periodo se tienen:

- Ley de Organización Judicial N° 1455 de 18 de febrero de 1993.
- Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997, que modifica parcialmente el Código de Procedimiento Civil y el procedimiento de asistencia familiar. En el periodo se trabajó un nuevo Código de Procedimiento Civil que no fue tratado en el Legislativo.
- Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales N° 1602 de 15 de diciembre de 1994.
- Ley de Fianza Juratoria contra la Retardación de Justicia Penal N° 1685 de 2 de febrero de 1996.
- Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica N° 1674 de 15 de diciembre de 1995.
- Ley de Modificaciones al Código Penal N° 1768 de 10 de marzo de 1997.
- El “nuevo” Código de Procedimiento Penal, Ley N° 1970 de 25 de marzo de 1999.
- Ley Orgánica del Ministerio Público N° 1469 de 19 de febrero de 1993.
- Ley Orgánica del Ministerio Público N° 2175 de 13 de febrero de 2001, adecuada al “nuevo” procedimiento penal.

Todas esas reformas legales, más allá de alguna crítica puntual, fueron valiosos avances normativos en la construcción de un Estado moderno y democrático, al menos en términos de leyes. Sin embargo, y pese al gran esfuerzo institucional desplegado en la implementación de ellas, no se logró el objetivo final de dotar al país de una administración de justicia eficiente y creíble. La administración de justicia que tenemos y que se critica cotidianamente es producto de estas leyes.

Hoy en día, en el marco de la Constitución del 2009 y una fuerte sensación de crisis de la justicia, se emprenden otra vez una serie de reformas legales sin haber evaluado por qué las anteriores reformas no tuvieron el éxito esperado, centrando nuevamente las expectativas de una mejora en la justicia en cambiar leyes.

### 3. EL CASO DEL NUEVO PROCEDIMIENTO PENAL

Uno de los ejemplos más claros en que se evidencia que la reforma de una ley no puede resolver por sí sola los problemas de la administración de justicia es la implementación del “nuevo” Código de Procedimiento Penal y su fracaso al intentar mejorar la justicia penal.

El *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*,<sup>6</sup> publicado en 1994, señalaba que la justicia penal era corrupta, excluyente, lenta y cara. El informe apuntaba que la fase de la instrucción, que debía durar 20 días según la ley, en los hechos se prolongaba por años, inclusive hasta 5, y que el 75% de los internos en las cárceles no tenían sentencias de condena firmes<sup>78</sup>. Estos datos, que bien podrían ser el texto de algún un informe actual, fueron la justificación para que el Estado impulsado por la cooperación emprenda el cambio de procedimiento penal buscando superar todas las limitaciones institucionales y de procedimiento, que se consideraban originaban esa situación.

El “nuevo” Código de Procedimiento Penal sentenciaba en su exposición de motivos: “El sistema de justicia penal atraviesa una crisis estructural, cuyo aspecto más crítico es la retardación manifiesta que impide la realización de una justicia pronta y cumplida”.

La exposición de motivos, refiriéndose a los problemas del sistema de justicia penal en 1999, continuaba casi describiendo la problemática actual:

- *La carencia de un mecanismo apropiado de selección de acciones y delitos; que se traduce en una sobrecarga de trabajo de los jueces y tribunales penales.*
- *La absoluta ineficacia del Estado para la persecución de la delincuencia organizada, la corrupción y los delitos verdaderamente graves, puesto que irracionalmente concentra sus esfuerzos persecutorios en la delincuencia convencional.*
- *La Proliferación de recursos provocando demora y arbitrariedad constituyéndose en un factor agravante de la retardación de justicia.*

Finalmente la exposición de motivos concluía que “El grave agotamiento y crisis del sistema de administración de justicia penal, incapaz para enfrentar con éxito la impunidad, incapaz para generar confianza en la ley y en las instituciones públicas, así como para resolver los conflictos, condujeron a reconocer la necesidad del cambio legislativo en la justicia penal”. Probablemente como lo haría en la actualidad una nueva reforma procesal penal.

Trece años después de la implementación del “nuevo” Código de Procedimiento Penal los problemas que buscaba superar no se han resuelto. Persisten la retardación de justicia y la impunidad, los procesos se prolongan en todas sus etapas por años, más del 70% de los casos atendidos al año quedan en “investigándose preliminarmente” y menos del 1% de los casos atendidos al año tiene sentencia, y la detención preventiva se ha incrementado. Y existe una total desconfianza de la población en sus operadores (jueces, policías, fiscales, y otros funcionarios), que creen en su mayoría que el sistema de administración de justicia penal es muy corrupto.

Según la ley la detención preventiva debe aplicarse excepcionalmente sin prolongarse más allá del tiempo razonable para concluir la investigación y el

juicio. En 2001 el año en que se implementó el “nuevo” Procedimiento Penal, de cada 100 personas que estaban en las cárceles del país, 67 estaban detenidas preventivamente<sup>9</sup>; en el 2011 ese número había ascendido a 84 personas por cada 100<sup>10</sup>.

Según el *Informe sobre uso de la prisión preventiva en las Américas* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Bolivia es uno de los países de la región con el porcentaje más alto de presos sin condena”<sup>11</sup>. Según los datos de este informe Bolivia sería el segundo país con mayor porcentaje de detenidos preventivos de las Américas con 84% de detenidos sin sentencia, después de Haití, que tendría un 90% de detenidos sin condena<sup>12</sup>.

La reforma procesal penal impulsada por la cooperación internacional no tuvo el éxito esperado en Bolivia como no la tuvo en varios países de América Latina, salvo el caso excepcional de Chile.

Marco Fabri, citado por Luis Pásara, apunta, al evaluar la reforma procesal penal en Italia: “los objetivos de esta reforma no se han alcanzado. Ha disminuido la eficiencia y la eficacia, en lugar de aumentar (...) La suposición de que el proceso oral en sí acelera el ritmo de los procesos y aumenta la eficiencia y efectividad de la administración de justicia es un equívoco. Por el contrario, si tal reforma no se organiza y administra cuidadosa y adecuadamente, empeora el funcionamiento del procesos criminal”<sup>13</sup>.

Definitivamente las leyes por sí solas no pueden cambiar la realidad y más aún una realidad compleja como la criminalidad de una sociedad. A propósito, Luis Pásara, reflexionando sobre el fracaso de la reforma procesal penal, señala que ese fracaso “(...) revela los límites del diseño legal e institucional frente a la cultura jurídica y organizacional vigente. (...) –y– (...) el error histórico latinoamericano, anotado antes, de importar instituciones jurídicas sin un diagnóstico y una comprensión suficientes del medio social e institucional receptor (...)”<sup>14</sup>.

Hasta 2014 el Ministerio de Justicia elaboró un anteproyecto de “nuevo” Código de Procedimiento Penal que trae algunos cambios al procedimiento de la Ley 1970, manteniendo el sistema acusatorio, pero sin que se hayan evaluado las razones concretas por las que fracasó la implementación de la reforma procesal penal, en cierta medida asumiendo que las deficiencias fueron legales y que los problemas se resolverán cambiando o modificando las leyes. Aunque la experiencia muestra que no sólo se deben cambiar leyes sino asumir la complejidad de los problemas y actuar considerándola, teniendo los cambios de leyes como un factor de un conjunto de factores.

#### 4. LA REFORMA DE LEYES EN EL *PLAN SECTORIAL DE JUSTICIA PLURAL 2013-2015*

El *Plan Sectorial de Justicia Plural* del Ministerio de Justicia<sup>15</sup> incluye entre sus seis pilares estratégicos uno de desarrollo normativo, que contempla la emisión de varias leyes modificadas.

Dicho plan no centra los cambios de la justicia en el cambio de leyes, propone una visión más amplia que incluye la formación y capacitación de recursos humanos, la desconcentración judicial, mejorar el acceso a la justicia y la infraestructura tecnológica, dotar a la administración de justicia de los suficientes recursos económicos y fortalecer la justicia indígena originaria campesina.

No obstante los únicos avances concretos que se tienen son los cambios de las leyes. Hasta este año se aprobó una “nueva” Ley del Órgano Judicial (2010), un “nuevo” Código de Procedimiento Civil (2013), un “nuevo” Código de Niño, Niña y Adolescente (2014), la ley del Notariado y un anteproyecto de ley de “nuevo” Código de Procedimiento Penal que todavía no fue sometido a tratamiento de la Asamblea Legislativa Plurinacional. No se dieron pasos en ninguno de los otros pilares estratégicos, ni siquiera se anunció alguna acción concreta en ninguno de ellos.

Por el momento se advierte en el Estado, como en otras experiencias, una amplia labor legislativa y un pobre accionar en los otros ámbitos que hacen a la problemática de la administración de justicia.

#### 5. EL CASO DE LA LEY 348

La violencia contra la mujer es otro problema social que se ha pretendido resolver mediante la promulgación de leyes que, más allá de sus aportes positivos, han sido insuficientes frente a la complejidad de la realidad.

El 15 de diciembre de 1995, cumpliendo compromisos internacionales<sup>16</sup> y en el periodo de las reformas impulsadas por la cooperación, se promulgó la Ley N° 1674 contra la violencia en la familia o doméstica<sup>17</sup>. Para muchos era la norma que iba a poner fin a la violencia contra la mujer en el país.

Con los años la ley reveló varias limitaciones y se mostró totalmente ineficaz para reducir y menos acabar con la violencia contra la mujer.

Según el informe de la sociedad civil para el Examen Periódico Universal<sup>18</sup> (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, presentado en 2009, a trece años de la promulgación de la Ley 1674 y la creación de mecanismos de atención a mujeres en situación de violencia, Bolivia no había logrado reducir la incidencia de la violencia hacia las mujeres.

El informe apunta: “Se estima que de 10 denuncias de violencia 7 corresponden a mujeres. Abandonan o desisten de la denuncia el 77% de casos

entre la denuncia a la Brigada de Protección a la familia y su ingreso al Poder Judicial. Sólo el 11% reciben respuesta judicial en la jurisdicción familiar. 88% de mujeres son víctimas de algún tipo de violencia frente a un 12% de hombres. Asimismo, 54% de mujeres casadas o con compañero permanente reportaron ser víctimas de algún tipo de violencia, además 41% de mujeres rurales han sido obligadas a tener relaciones sexuales con desconocidos<sup>19</sup>.

Según el informe *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe* de la Organización Panamericana para la Salud de 2013<sup>20</sup>, Bolivia es el país con mayor índice de violencia contra la mujer de la región. Entre los datos más alarmantes, el estudio revela que el 53,3% de las mujeres casadas o en unión reportaron haber sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja.

Para 2010 el limitado impacto que tuvo la aplicación de la Ley 1674 motivó que varias organizaciones de la sociedad civil, y en particular aquellas que defienden los derechos de las mujeres<sup>21</sup>, trabajen un nuevo ante proyecto de ley de violencia contra la mujer.

El lento tratamiento legislativo fue acelerado en febrero de 2013 por el asesinato de la periodista Hanalí Huaycho Hannover que, en medio de una gran cobertura mediática, conmocionó a la opinión pública.

El lunes 11 de febrero de 2013 en horas de la noche, el teniente de policía Jorge Clavijo asesinó a su esposa Hanalí Huaycho asestandole 15 puñaladas luego de una discusión de pareja. El hecho develó una larga historia de agresión e impunidad.

El 9 de marzo de 2013, un mes después del asesinato de Hanalí Huaycho y prácticamente como respuesta a ese hecho, se promulgó la Ley N° 348, “Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia”, sin que se haya llevado adelante una evaluación de la aplicación de las Ley 1674, sus dificultades y limitaciones.

La Ley 348 trata la violencia de género en un ámbito mayor al de la familia (como lo hacía la Ley 1674 al referirse a la violencia intrafamiliar o doméstica), crea el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y erradicación de la Violencia en razón de Género (SIPASSE), y pone significativo énfasis, si no el mayor, en la penalización de la violencia. Además la ley establece como prioridad nacional erradicar la violencia hacia las mujeres.

A más de un año de estar vigente la Ley 348 no se implementó el SIPASSE, ni los juzgados contra la violencia hacía las mujeres, recién se empiezan a formular protocolos de atención, y las penas severas no han logrado frenar nisiqueira los crímenes violentos y con muerte.

En abril de 2014 la directora de la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia creada por la Ley 348 en reemplazo de las brigadas de protección a la familia de la Ley 1674, señalaba a la prensa que recién “el 50% del personal

designado se capacitó en el manejo de la Ley 348<sup>22</sup>, sin mencionar que ese personal además debería recibir entrenamiento en técnicas de investigación criminal, considerando el enfoque de la ley.

El Fiscal General declaró en diciembre de 2013 a los medios: “las leyes nos aumentan funciones, atribuciones y trabajo, como la Ley 348 (Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia) que han triplicado en algunos casos las causas que ingresan al Ministerio Público y no hemos aumentado el número de fiscales<sup>23</sup>, explicando las limitaciones del trabajo de los fiscales frente a la delincuencia en general y a la delincuencia relativa a violencia contra la mujer en particular.

Al mes de la promulgación de la Ley 348 varias de las organizaciones que trabajan la temática de la mujer empezaron a pedir que se emita el reglamento de la ley para poder aplicarla. Por un tiempo y mientras no se aprobó el reglamento de la ley, su pobre aplicación se justificaba por la falta de reglamento; siendo que la Ley 348 no subordina su aplicación a que exista un reglamento por lo que debió aplicarse sin restricción desde su publicación. Inclusive el informe de la sociedad civil remitido al EPU 2014 expresa que “si bien existen algunos avances en su cumplimiento a la fecha la mencionada ley no cuenta con los recursos suficientes, carece de reglamentación para operativizar mecanismos como la declaratoria de alerta y otros, tampoco cuenta con los protocolos de atención para evitar la revictimización, lo cual dificulta su aplicación<sup>24</sup>.

Las limitaciones en la aplicación de la Ley 348 no se originaron en la falta de reglamentos, sino en otros factores que eran y son los determinantes, como la falta de recursos económicos y personal, e incluso la falta de voluntad política. No obstante por un tiempo se le atribuyó al reglamento un poder que nunca tuvo, y se espero de alguna forma que su aprobación resolvería determinados problemas, sin que tampoco lo haya hecho ni pueda por su propio ámbito de acción meramente normativo.

La violencia contra las mujeres es de carácter estructural, emerge de un orden económico y cultural que tiene sus raíces en el sistema patriarcal<sup>25</sup> de nuestra sociedad, por ello resulta difícil enfrentarla y más aún eliminarla solo por ley.

## 6. CRITERIOS FINALES

El pensar y actuar pensando que los grandes problemas de la administración de justicia se resolverán sólo cambiando las leyes, o haciendo nuevas leyes, primero no resuelve los problemas y luego se convierte en un problema más, distrayendo los esfuerzos y evitando que se actúe con mayor vigor sobre otras

causas de la problemática de la administración de justicia de mayor trascendencia.

Al enfrentar el problema de la administración de justicia se debe considerar en todo momento que es un problema complejo, o sea, que no tiene una causa sino varias, que interactúan a la vez.

No se debe sobrevalorar la incidencia de la ley en la problemática, ni caer en el otro extremo de subestimarla.

En todo caso, antes de proseguir el proceso de reformas de leyes, es necesario evaluar las diferentes reformas legales implementadas para no repetir los errores del pasado y por el contrario aprovechar de esa experiencia.

## NOTAS

1 Los autores fueron identificados y capturados por la policía en pocos días. No obstante, el proceso sigue en investigación, a septiembre de 2014 sin que se haya pasado a la etapa de juicio oral, pese a las evidencias.

2 “TSJ responsabiliza al legislativo por crisis de la justicia boliviana”:

El presidente de este órgano, Jorge Issac Von Borries afirmó a Radio Fides Sucre que el legislativo no dictó nuevas normas y leyes para mejorar el trabajo del Poder Judicial por lo cual hasta la fecha se continúan dictando sentencias con el sistema anterior a la actual Constitución. Añadió que una evolución de fondo en la justicia no responde a un cambio de personas como pretende el Gobierno.

“No se han dictado las normas correspondientes, las leyes que puedan cambiar la cara de la justicia. Tenemos que dictar sentencias no con el hecho, sino con el derecho, tenemos que adecuar los hechos a la norma en lugar de adecuar la norma a las sanciones del hecho. Ese el nuevo sistema para implantar la verdad material”, explicó.

Radio Fides, 4 de agosto de 2014. En: <http://www.radiofides.com/noticia/politica/tsj-responsabiliza-al-legislativo-por-crisis-de-la-justicia-boliviana> (última visita: 25 de agosto de 2014).

3 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 1.

4 Ibid., p. 8.

5 Idem.

6 ILANUD, *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*, La Paz, USAID, 1992.

7 William Herrera Añez, *El estado de la justicia boliviana*, La Paz, Kipus, 2013, p. 82.

8 Sentencia firme es aquella que no admite ningún recurso para ser revisada.

9 Ramiro Orias et al., *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia*, La Paz, Fundación Construir, 2012, p. 66.

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en Las Américas*, 2013, p. 26. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf> (última visita: 27 de agosto de 2014).

11 Ibid., p. 25.

12 Ibid., pp. 20, 21 y 29.

13 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 10.

14 Ibid., p. 11.

15 El plan fue elaborado por el Ministerio de Justicia como parte del Órgano Ejecutivo, no fue aceptado ni aprobado por ninguna instancia Órgano Judicial.

16 Bolivia suscribió los siguientes instrumentos internacionales relativos a la erradicación de la violencia contra la mujer:

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ratificada en 1989 por Ley 1100 “de Aprobación de la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra La Mujer”.

El Protocolo Facultativo de la CEDAW en el año 2000 ratificado por Ley 2103.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Convención de Belem do Pará, ratificada por la Ley 1599.

17 Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, párrafos 24 b y t:

[Se recomienda que los Estados partes velen] *por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad y adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas, medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia.*

18 Sucy Mitre Irusta (comp.), *Informe de la sociedad civil para el EPU Bolivia 2009*, La Paz, Comunidad de Derechos Humanos, 2009, p. 117.

19 Idem.

20 Sarah Bott et al., *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Análisis Comparativo de datos poblacionales de 12 Países*, Washington DC, OPS, 2013.

21 Ver La Razón, 9 de marzo de 2013, en: [http://www.la-razon.com/sociedad/Morales-promulga-protecte-mujeres-violencia\\_0\\_1793220712.html](http://www.la-razon.com/sociedad/Morales-promulga-protecte-mujeres-violencia_0_1793220712.html) (última visita: 27 de agosto de 2014).

22 Ver La Razón, 7 de abril de 2014, en: [http://www.la-razon.com/opinion/editorial/Cifras-violencia\\_0\\_2029597034.html](http://www.la-razon.com/opinion/editorial/Cifras-violencia_0_2029597034.html) (última visita: 27 de agosto de 2014).

23 Ver La Razón, 27 de diciembre de 2013, en: [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Guerrero-cuestiona-aumento-funciones-fiscales\\_0\\_1969003127.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Guerrero-cuestiona-aumento-funciones-fiscales_0_1969003127.html) (última visita: 27 de agosto de 2014).

24 Coalición de organizaciones de la sociedad civil, *Informe de la coalición de organizaciones de la sociedad civil sobre los derechos humanos de las mujeres para el examen periódico universal (EPU) de Bolivia*, Comunidad de Derechos Humanos, 2014, pp. 18-19.

25 El sistema patriarcal “Es una forma de organización política, económica, religiosa y social basada en la idea de autoridad y liderazgo del varón, en la que se da el predominio de los hombres sobre las mujeres; del marido sobre la esposa; del padre sobre la madre, los hijos y las hijas; de los viejos sobre los jóvenes y de la línea de descendencia paterna sobre la materna. El patriarcado ha surgido de una toma de poder histórico por parte de los hombres quienes se apropiaron de la sexualidad y reproducción de las mujeres y de su producto, los hijos, creando al mismo tiempo un orden simbólico a través de los mitos y la religión que lo perpetúan como única estructura posible”. Ver Dolores Reguant i Fosas, *La mujer no existe: un simulacro cultural*, Bilbao, Maite Canal, 1996, p. 20, (citada en Victoria Sau, *Diccionario ideológico feminista*, Volumen II, p. 55).

PARTE II  
INEFICIENCIA DEL SISTEMA



## CAPÍTULO 4

### EL PROBLEMA DEL EXCESO DE CARGA DE TRABAJO

Cuando los cuestionamientos por la retardación de justicia se hicieron más frecuentes y cada vez más ácidos, desde la vereda de los administradores de justicia se respondió que se debía al incremento de la carga de trabajo. Y en efecto en los últimos años se puede advertir un significativo incremento de procesos, aunque no en todas las materias ni en todos los juzgados y tribunales. La carga de trabajo y la respuesta de los operadores de justicia no es la misma en las ciudades capitales que en las provincias, ni en materia civil que penal, en primera instancia que en los Tribunales Departamentales, o el Tribunal Supremo de Justicia. No se puede generalizar.

La retardación de justicia se debe a varios factores entre los que carga de trabajo es uno más, en este capítulo y los cuatro siguientes revisaremos datos de la carga de trabajo de una parcela del sistema de administración de justicia del país, procurando establecer si existe en cada caso una excesiva carga de trabajo, su magnitud si la hubiera y la respuesta de los operadores de justicia.

#### 1. PAUTAS PARA REVISAR LA INFORMACIÓN DE LA CARGA DE TRABAJO

##### 1.1 MATERIAS E INSTANCIAS

En este trabajo presentamos datos sobre la carga de trabajo de los:

- Juzgados civiles de partido
- Juzgados cautelares penales
- Juzgados de sentencia penales sólo respecto de las acciones penales públicas
- Tribunales de sentencia penales
- Juzgados de trabajo y seguridad social o laborales
- Juzgados de familia de partido
- Los Tribunales Departamentales de Justicia, antes Cortes Superiores de Distrito
- El Tribunal Supremo de Justicia, antes Corte Suprema de Justicia

Distinguimos la carga de trabajo de los juzgados y tribunales de las ciudades capitales y El Alto de la carga de trabajo en las provincias, abordándolos en capítulos diferentes.

## 1.2 EL PERIODO DE TIEMPO

Revisamos los datos de las gestiones 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012; no incluimos información del año 2008 porque no logramos validarla oficialmente con el Consejo de la Magistratura. Cuando pedimos información oficial de la gestión 2008, personal del Consejo de la Magistratura nos dijo con mucha soltura que esa información no existía, justificándose en que la institución había cambiado de nombre de Consejo de la Judicatura a Consejo de la Magistratura.

## 1.3 LA FUENTE DE LOS DATOS

Trabajamos sobre la información oficial del extinguido Consejo de la Judicatura y el actual Consejo de la Magistratura.

Adicionalmente revisamos también la información de los informes anuales de los Tribunales Departamentales de Justicia (antes Cortes de Distrito) y del Ministerio Público. Incluso realizamos algunos ejercicios de campo en algunas ciudades. Aunque al final optamos por utilizar sólo los datos del Consejo considerando que se trata de información oficial, nacional y suficientemente amplia, y que la información de las otras fuentes era incompleta y de carácter preliminar en algunos casos.

## 1.4 ESTÁNDARES DE CARGA DE TRABAJO

Para efectos de este trabajo entendemos que los estándares no son más que los niveles aceptables de cantidad y calidad que se debe lograr como resultado de una acción, actividad, programa, o servicio. En otras palabras, el estándar es la norma que se utiliza como parámetro de evaluación.

El uso de estándares en la evaluación del trabajo de administración de justicia es relativamente reciente en América Latina, fue introducido por la cooperación internacional como parte del proceso de reforma de justicia que impulsaron y todavía impulsan en muchos países.

Se tienen estándares cuantitativos y cualitativos de evaluación, aunque en la práctica los más difundidos son los estándares cuantitativos por su menor complejidad y fácil aplicación: por ejemplo, resulta más sencillo establecer el número de sentencias que ha producido un juzgado que determinar si las sentencias emitidas por un determinado número de juzgados fueron suficiente y coherentemente fundamentadas.

Los estándares cuantitativos definen el número de procesos que cada juzgado o tribunal debería atender idealmente cada año, de tal forma que

fueran procesados y concluidos en tiempo oportuno y no hubiese retardación de justicia. La cantidad de procesos que puede atender cada juzgado depende de diferentes variables, como la materia, el porcentaje de procesos complejos, el número de funcionarios y las características del desarrollo del proceso en concreto, entre otros. La determinación de un estándar requiere de un estudio específico para cada juzgado tipo.

Para poder encarar el análisis de la carga de trabajo (carga procesal) de los juzgados y tribunales nos abocaremos a realizar un análisis cuantitativo, para ello aplicaremos dos referencias: uno los estándares definidos en Perú, al que nos referiremos como el “estándar de referencia”, y el estándar boliviano, al que llamaremos simplemente el “estándar extraoficial”.

El Consejo de la Magistratura de nuestro país, que es la instancia llamada por la Constitución para establecer parámetros, no tiene estándares de carga de trabajo o procesal aprobados diferenciando materias y juzgados y tribunales. En ocasión de este trabajo solicitamos al Consejo de la Magistratura nos proporcione los estándares utilizados en el país. El Director Nacional de Política de Gestión del Consejo de la Magistratura, a quien nos derivaron, simplemente se negó a atendernos comunicándonos, a través de su secretaria, que no nos proporcionaría la información que solicitamos.

Extraoficialmente conocimos que el Consejo de la Magistratura utiliza como estándar cuantitativo la media de 430 procesos atendidos por año por juzgado indistintamente para todas las materias.

Los últimos estándares de carga de trabajo de los juzgados y tribunales de Perú, denominados estándares de expedientes resueltos, fueron aprobados en 2012 mediante Resolución Administrativa del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, y en las materias que revisamos son los siguientes,

***Estándares de Referencia de expedientes resueltos Perú'***

<b>Materia</b>	<b>Expedientes Año</b>
Civil-Comercial	450
Penal	500
Laboral	700
Familiar	800

Fuente: Estándares de expedientes resueltos a nivel nacional de Perú.  
Resolución administrativa N° 245-2012-CE-PJ.

Si los juzgados atienden un número de procesos menor o igual al estándar se estaría dentro del rango de la carga de trabajo aceptable, o sea que con esa carga de trabajo no debería existir retardación. Si se tiene una mayor carga

de trabajo se estaría frente a un caso de sobrecarga de trabajo, y obviamente los retrasos y complicaciones de los procesos podrían explicarse por esa sobrecarga.

Dejamos constancia que los estándares de comparación son en alguna medida arbitrarios, pues por una parte la realidad y la dinámica de los juzgados en Perú es diferente a la de nuestro país; y por otra porque el “estándar extraoficial” es genérico y no atiende a las diferencias y particularidades de los tribunales y juzgados de cada materia (penal, civil, laboral, etc.).

También apuntamos que se debe tener en cuenta que los estándares cuantitativos que utilizaremos consideran que todos los procesos requieren el mismo esfuerzo, sin tomar en cuenta variables cualitativas, como los grados de dificultad que pueden tener los procesos.

Por otro lado, al comparar los estándares con los promedios de procesos atendidos y concluidos se considera que todos los juzgados y tribunales tuvieron todo su personal todo el tiempo, aunque conocemos que hubieron periodos en que hubieron vacancias que sin duda afectaron su rendimiento; pero no incluimos ese factor porque no se tiene la información precisa al no existir un reporte oficial de los periodos de afecciones.

Considerando estos aspectos, aplicamos en nuestro análisis los estándares de referencia primero para lograr tener una idea más clara sobre la posible existencia de sobrecarga de trabajo en relación a parámetros determinados, y no sólo a criterios subjetivos. Y segundo, para establecer un punto de referencia desde el cuál abrir el debate sobre la necesidad urgente de construir los estándares nacionales, aprobarlos y difundirlos como un elemento para la evaluación del sistema de administración de justicia y sus actores.

## 2. LA CARGA DE TRABAJO EN LAS CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO

La carga de trabajo de los juzgados y tribunales de las ciudades capitales y El Alto se incrementó, como era de esperarse; pero con diferencias marcadas en cada materia, no sólo en relación al incremento sino sobre todo en la respuesta de los operadores de justicia a ese incremento. A manera de introducción apuntamos:

Los juzgados de partido en materia civil tuvieron sobrecarga de trabajo en todo el periodo 2005-2012; la sobrecarga fue disminuyendo gradualmente debido principalmente a la reducción de los procesos para ser atendidos. Contradictoriamente el promedio de procesos concluidos por juzgado también bajó.

En materia penal, los juzgados cautelares penales enfrentaron una gran sobrecarga de trabajo que se incrementó de forma sostenida en todo el periodo debido al creciente número de procesos. La sobrecarga de trabajo en este

caso está colapsando a los juzgados cautelares que deben atender procesos siete y ocho veces de los estándares de referencia.

En cambio en los tribunales y juzgados de sentencia penales no tuvieron sobrecarga de trabajo en ningún año del periodo y sin embargo son los juzgados y tribunales con el menor promedio de procesos concluidos.

Los juzgados laborales también enfrentaron sobrecarga de trabajo que se incrementó progresivamente; sin embargo los juzgados laborales no colapsaron sino, todo lo contrario, fueron mejorando su rendimiento hasta constituirse en 2012 en los juzgados con el mejor promedio de procesos concluidos con un incremento del 307% en relación al año 2005.

Los juzgados de familia tuvieron una importante carga de trabajo, aunque es discutible que hubieran enfrentado sobrecarga según el estándar de referencia que se utilice. Estos juzgados incrementaron su promedio de procesos concluidos en 32% que no se equipara al logrado por los juzgados laborales.

En lo que resta de este capítulo revisaremos estos y otros datos de la carga laboral de los juzgados y tribunales de las ciudades capitales y El Alto.

### 3. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS DE PARTIDO EN LO CIVIL

La revisión de los datos de la carga de trabajo de los juzgados de partido en lo civil nos muestran tres aspectos relevantes, primero que el número de procesos atendidos no creció; dos, que existía y existe sobrecarga de trabajo; y tres, que los juzgados disminuyeron su rendimiento en más del 50%. Veamos esos datos.

#### *a. En promedio el número de procesos atendidos no se incrementó*

Hubieron algunas fluctuaciones menores que no pasaron del 9% pero con todo el incremento promedio de procesos atendidos del periodo 2005-2012 apenas llegó al 0.1%, prácticamente cero.

La composición de los procesos atendidos fue variando; inicialmente la mayoría eran demandas nuevas y los procesos pendientes los menos. Desde 2010 la figura se invirtió, los procesos pendientes de la anterior gestión pasaron a ser la mayoría y las demandas nuevas las menos.

El número de demandas nuevas fue disminuyendo desde 2008, llegando a registrarse en 2012 un decremento del 49% respecto del número de demandas nuevas atendidas en 2005. Esta disminución no se reflejó en el total de procesos atendidos, que no disminuyó en igual magnitud, debido a que los procesos pendientes se incrementaron, evidenciando que mientras se iniciaban menos demandas y existía menos trabajo estos juzgados concluían menos procesos y acumulaban más pendientes. Con todo, en 2012 se atendieron 5,931 procesos menos que el 2005.

No se tiene información de las causas que produjeron la disminución de las demandas nuevas, estimamos que puede estar vinculada al importante incremento de denuncias penales registradas en el mismo periodo. Podría ser que las controversias civiles se estuvieran intentando resolver por la vía penal, porque ofrece un escenario de mayor presión para el deudor. Más adelante volveremos sobre este tema al abordar la carga de trabajo en materia penal.

***Cuadro I. Procesos atendidos por los juzgados de partido en materia civil (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Demandas pendientes de la anterior gestión</b>	24,116	17,783	24,506	32,918	35,016	35,841	37,388	29,653
<b>Demandas nuevas</b>	38,898	46,376	39,598	36,054	29,247	23,868	19,695	33,391
<b>Total</b>	<b>63,014</b>	<b>64,159</b>	<b>64,104</b>	<b>68,972</b>	<b>64,263</b>	<b>59,709</b>	<b>57,083</b>	<b>63,043</b>
<b>Incremento % en relación a 2005</b>	—	+2	+2	+9	+2	-5	-9	0,1

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

En 2006 La Paz tenía el mayor número de procesos atendidos, 16,891, 8,654 pendientes de la anterior gestión y 8,237 demandas nuevas. En 2012 La Paz seguía siendo la ciudad con mayor número de procesos atendidos, 17,434<sup>2</sup>.

*b. El número de juzgados se incrementó en un 13%*

Mientras el incremento del número de procesos atendidos fue cero, el número de juzgados creció, pasando de 66 a 75.

***Cuadro II. Número de juzgados de partido en materia civil (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sucre</b>	5	5	6	7	7	7	7
<b>La Paz</b>	14	14	15	15	15	15	15
<b>El Alto</b>	4	4	4	4	4	4	6
<b>Cochabamba</b>	12	12	12	12	12	12	12
<b>Oruro</b>	6	6	6	6	6	6	7
<b>Potosí</b>	4	4	4	4	4	4	4
<b>Tarija</b>	5	5	5	6	6	6	6
<b>Santa Cruz</b>	12	12	13	13	13	13	13
<b>Trinidad</b>	3	3	3	3	3	3	3
<b>Cobija</b>	1	1	1	1	1	1	2
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>75</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

El incremento del número de juzgados no siempre respondió a criterios objetivos. Por ejemplo, entre los años 2005 y 2011 Oruro fue la ciudad con el mayor promedio de procesos por juzgado; en 2005 llegó a 2,055 procesos por juzgado, era urgente incrementar el número de juzgados, sin embargo no se aumentó un solo juzgado entre 2005 y 2011. Contradictoriamente se crearon dos juzgados en Sucre, que en 2005 tenía un promedio de 980 procesos por juzgado; uno en Santa Cruz, que tenía un promedio de 757 procesos por juzgado en ese año; y uno en Tarija, que tenía un promedio de 678 procesos por juzgado<sup>3</sup>.

*c. Los juzgados de partido en materia civil tuvieron sobrecarga de carga de trabajo durante todo el periodo 2005-2012, aunque con tendencia a disminuir*

Entre los años 2005 y 2010, según los estándares de referencia, la sobrecarga de trabajo llegó a más del 100%, o sea que los juzgados de partido en lo civil atendían el doble de su capacidad. En 2011 la sobrecarga se redujo a un 87% según el estándar de referencia y a un 95% según el estándar extraoficial.

En 2012 la sobrecarga de trabajo se redujo incluso más, llegando a un 69% según el estándar de referencia y a un 76% según el estándar extraoficial.

En el periodo analizado el promedio de procesos atendidos por juzgado fue disminuyendo debido a dos razones, el incremento del número de juzgados y el reducido o nulo incremento de los procesos a ser atendidos.

En 2006 cada juzgado atendió en promedio 972 procesos, en 2012 ese número se había reducido a 761 procesos, o sea 211 menos. Sin embargo aun con esa disminución la carga de trabajo promedio por juzgado estuvo por encima del estándar de referencia (de 450 procesos) y del estándar extraoficial (de 430 procesos).

**Cuadro III. Promedio de procesos atendidos por juzgado de partido en materia civil (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	63,014	64,159	64,104	68,972	64,263	59,709	57,083
<b>Nº de juzgados</b>	66	66	69	71	71	71	75
<b>Promedio de procesos por juzgado</b>	955	972	929	971	905	841	761

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*d. Los procesos con sentencia disminuyeron en 62%, pasando de 21,651 sentencias en 2005 a 8,145 en 2012*

De 2007 en adelante el número de procesos y la carga de trabajo disminuyó, por lo que podría haberse esperado un mejor rendimiento de los juzgados o por lo menos uno igual, sin embargo a partir de ese año el número de sentencias emitidas disminuyeron de forma constante.

En 2006 se registró el mayor número de sentencias emitidas del periodo, 26,012, y también el mejor porcentaje de sentencias en relación a los procesos atendidos, 41%. A partir de 2007 bajaron el número de sentencias y el porcentaje de sentencias en relación a los procesos atendidos, teniendo en 2012 su punto más bajo, 8,145 sentencias emitidas que equivalen al 14% de los procesos atendidos ese año.

La significativa caída del número de sentencias, en este caso, no está vinculada al incremento de la carga de trabajo, que no existió en este periodo.

**Cuadro IV. Sentencia emitidas por los juzgados de partido  
en materia civil (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	63,014	64,159	64,104	68,972	64,263	59,709	57,083	63,043
<b>Procesos con sentencia</b>	21,651	26,012	23,532	21,002	15,007	9,760	8,145	17,873
<b>% procesos con sentencia de los procesos atendidos</b>	34	41	37	30	23	16	14	28

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*e. El 9.2% de los procesos atendidos concluyeron extraordinariamente con el rechazo o el retiro de la demanda, conciliación, desistimiento y perención*

Cuando el proceso concluye extraordinariamente ya no es parte de la carga de trabajo de los juzgados y tribunales, estadísticamente ya no representa un caso que atender, sin embargo esto no implica que el conflicto que lo motivó este resuelto. Es más, salvo el caso de la conciliación, en todas las demás formas extraordinarias de conclusión de los procesos existe la posibilidad de que el demandante vuelva a iniciarlo.

Los jueces tienen la facultad de observar y rechazar las demandas que no cumplan los requisitos definidos por la ley. En esos casos el juez otorga al demandante un plazo para que cumpla con los requisitos; si no lo hace la demanda es rechazada sin siquiera ser puesta en conocimiento del demandado. La demanda puede volver a presentarse sin ninguna limitación.

Las causales de observación de una demanda están definidas por la ley, sin embargo los jueces tienden a interpretar la ley de forma amplia, como buscando limitar la carga de trabajo a través del rechazo de la demanda, más que a lograr un proceso con bases sólidas<sup>4</sup>. La observación innecesaria e impertinente de la demanda puede considerarse como denegación de justicia, aunque es práctica corriente.

El 3.5% de los procesos concluyeron con el rechazo de la demanda.

Toda persona que presentó una demanda puede retirarla mientras no se haya citado al demandado, el retiro es potestad absoluta del demandante. Generalmente los demandantes retiran la demanda observada y rechazada para volverla a presentar.

El 3.5% de los procesos concluyeron con el retiro de la demanda.

Desde el inicio del proceso de reforma de la justicia, hace más de 20 años, se presentó a la conciliación como la alternativa que podría ayudar a resolver la congestión judicial y la retardación de justicia. La Ley de Organización Judicial de 1993, N° 1455 estableció que los jueces tenían la obligación de convocar a audiencias de conciliación<sup>5</sup>, en los procesos civiles incluso la falta de convocatoria a audiencia de conciliación era considerada como casual de nulidad de los procesos.

En la actualidad la nueva ley del Órgano Judicial y el nuevo Código de Procedimiento Civil, también establecen la obligación de intentar la conciliación, estableciendo que la realicen conciliadores expertos y ya no el mismo juez del proceso. El nuevo procedimiento civil y esta variante de conciliación todavía no se aplican.

Sólo 1 de cada 1000 procesos atendidos concluyó con conciliación.

Tal vez las reducidas cifras de conciliación podrían incrementarse con los casos de desistimiento, que pueden encubrir casos de conciliación, si consideramos que la principal motivación para desistir del proceso sería que la controversia se resolvió.

El 1.4% de los procesos concluyeron porque el demandante desistió de ellos.

Los procesos civiles además pueden concluir en primera instancia si las partes no realizan ninguna actuación por más de seis meses. No se tiene referencia sobre las razones por la que las partes abandonan los procesos, pero puede ser porque la controversia se resolvió por otra vía o porque la defensa de los derechos que se pretendía por el proceso ya no es prioritaria para el demandante por determinada causa.

El 1.7% de los procesos concluyeron porque las partes los abandonaron.

**Cuadro V. Procesos concluidos de forma extraordinaria en los juzgados de partido en materia civil (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio	%
<b>Rechazo de demanda</b>	1,353	1,753	1,832	3,237	2,172	2,746	2,675	2,253	<b>3.5</b>
<b>Retiro de demanda</b>	1,928	2,682	2,764	3,112	2,164	1,873	1,611	2,305	<b>3.5</b>
<b>Conciliación</b>	68	70	112	108	67	93	91	87	<b>0.1</b>
<b>Desistimiento</b>	1,066	987	985	1,073	866	893	654	932	<b>1.4</b>
<b>Perención de instancia</b>	833	1,101	1,190	1,583	1,250	1,100	774	1,119	<b>1.7</b>
<b>Total procesos concluidos extraordinariamente</b>	<b>5,248</b>	<b>6,593</b>	<b>6,883</b>	<b>9,113</b>	<b>6,519</b>	<b>6,705</b>	<b>5,805</b>	<b>6,695</b>	—
<b>Procesos atendidos por año</b>	63,014	64,159	64,104	68,972	64,263	59,709	57,083	63,043	—
<b>% de procesos concluidos ext. por año</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	—

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*f. El promedio de procesos con sentencias por juzgado disminuyó, de 328 en 2005 a 109 en 2012*

En 2012 cada juzgado de partido en lo civil emitió 66% menos sentencias que en 2005.

**Cuadro VI. Promedio de sentencias emitidas por juzgado de partido en materia civil (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sentencias emitidas</b>	21,651	26,012	23,532	21,002	15,007	9,760	8,145
<b>Nº de juzgados</b>	66	66	69	71	71	71	75
<b>Promedio de sentencias emitidas por juzgado</b>	328	394	341	296	211	137	109

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

Los juzgados de Oruro, que en el periodo tuvieron la mayor carga de trabajo, registraron el mejor promedio de sentencias emitidas por juzgado; incluso en 2011, cuando se dio una baja generalizada, los juzgados de Oruro reportaron 348 sentencias por juzgado promedio, por encima de los 137 del promedio nacional de ese año<sup>6</sup>.

*g. En 2006 cada juzgado concluyó 494 procesos en promedio, superando los estándares de referencia. Para 2012 ese promedio bajó, y cada juzgado sólo concluyó 186 procesos, menos que los estándares de referencia*

Entre 2005 a 2009 los juzgados de partido en materia civil cumplieron o estuvieron cerca de cumplir con los 450 procesos del estándar de referencia, y los 430 del estándar extraoficial. A partir de 2010 el promedio de procesos concluidos bajó y ya no cumplió con esos estándares.

En 2006 se registraron 494 procesos concluidos promedio por juzgado, 44 procesos más que el estándar de referencia y 65 más que el estándar extraoficial, fue el año con el mejor promedio. En 2012 el promedio de procesos concluidos por juzgado sólo alcanzó al 41% del estándar de referencia, y al 42% del estándar extraoficial, en el año con menor rendimiento.

***Cuadro VII. Promedio de procesos concluidos por juzgado en materia civil (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos*</b>	26,899	32,605	30,415	30,115	21,526	16,465	13,950
<b>Nº de juzgados</b>	66	66	69	71	71	71	75
<b>Promedio de procesos concluidos por juzgado</b>	408	494	441	424	303	232	186

*\* Incluye los procesos con sentencia y los concluidos de forma extraordinaria.*

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. De los procesos atendidos: 61% quedaron pendientes, 38% concluyeron en primera instancia: 28.3% con sentencia y 9.2% de formas extraordinarias*

El año 2005 los juzgados de partido en materia civil tenían el mejor promedio de procesos concluidos entre los juzgados penales, laborales y familiares. Ese rendimiento era incluso mejor que el de los juzgados de otros países, Nora Luzi en el diagnóstico de la Justicia Civil y Comercial señalaba en 2006:

“se puede concluir que la jurisdicción civil en las ciudades capitales de distrito de Bolivia tiene un mejor desempeño que los casos de similar jurisdicción en Lima y Buenos Aires”<sup>7</sup>.

Siete años después, en 2012, los juzgados de partido en materia civil ya no eran los juzgados con mejor rendimiento, tenían uno de los promedios más bajos de procesos concluidos de todos los juzgados revisados, superior sólo al de los tribunales y juzgados de sentencia penales.

No se ha estudiado las causas de esta caída de rendimiento aunque se puede evidenciar que no se debe al incremento de la carga de trabajo, que como vimos hasta disminuyó, ni a las leyes ni procedimientos porque los mismos juzgados rendían más del doble con las mismas leyes y procedimientos siete años atrás.

Para finalizar este punto, no se puede afirmar que el sistema de administración de justicia civil este colapsado por la carga de trabajo ni algo parecido pero está en una crisis que puede recrudecer. En 2012 el 76% de los procesos atendidos quedaron pendientes con una tendencia a seguir bajando que ha sido compensada providencialmente por la disminución de las demandas nuevas.

***Cuadro VIII. Relación de procesos atendidos y concluidos en juzgados de partido en materia civil (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos concluidos con sentencia</b>	21,651	26,012	23,532	21,002	15,007	9,760	8,145	17,873
<b>Procesos concluidos de forma extraordinaria</b>	5,248	6,593	6,883	9,113	6,519	6,705	5,805	6,695
<b>Total</b>	<b>26,899</b>	<b>32,605</b>	<b>30,415</b>	<b>30,115</b>	<b>21,526</b>	<b>16,465</b>	<b>13,950</b>	<b>24,568</b>
<b>Procesos atendidos</b>	63,014	64,159	64,104	68,972	64,263	59,709	57,083	63,043
<b>% de procesos concluidos</b>	43	51	47	44	33	28	24	38
<b>Incremento % de procesos concluidos en relación al 2005</b>	—	+21	+13	+12	-20	-39	-48	—

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

#### 4. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES PENALES

Los delitos pueden ser de acción pública y privada<sup>8</sup>, la ley establece cuales son unos y otros. En los delitos de acción pública, el Estado ejerce la acción penal a través del Ministerio Público; en estos delitos los fiscales dirigen funcionalmente la investigación y sostienen la acusación en el juicio oral. En los delitos de acción privada la acción penal la ejerce sólo la víctima, sin participación del Ministerio Público. La mayoría de delitos previstos por la ley son delitos de acción pública y también la mayoría de los procesos penales que atienden en la administración de justicia.

En este apartado nos referiremos sólo a la carga de trabajo de la administración de justicia penal en relación a los delitos de acción penal pública, en los juzgados cautelares y los tribunales y juzgados de sentencia.

La información que revisamos nos muestra una administración de justicia penal ineficiente y al borde del colapso. Por un lado juzgados cautelares que trabajan siete u ocho veces por encima de su capacidad, totalmente saturados; por otro tribunales de sentencia que teniendo una reducida carga de trabajo apenas producen en promedio algo más de una veintena de sentencias al año, mientras decenas de miles de procesos (75% en promedio) se quedan pendientes en una investigación preliminar que no termina de acabar.

##### 4.1. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS CAUTELARES

Los juzgados cautelares propiamente no juzgan, o sea, no se pronuncian sobre la culpa o inocencia de los presuntos delincuentes, se encargan de ejercer control en los procesos de investigación resguardando que los derechos y garantías del denunciado y de la víctima sean respetados por fiscales y policías. Los jueces cautelares definen si se aplican medidas como la detención preventiva, la incautación y anotación preventiva de bienes, y excepcionalmente también reciben prueba anticipada.

A efectos de este trabajo, consideramos parte de la carga de trabajo de los juzgados cautelares:

- Los procesos nuevos iniciados en cada gestión, que se registran en base a los informes de inicio de investigación que los fiscales remiten al juez cautelar.
- Los procesos pendientes en investigación preliminar, que son los procesos que se iniciaron en la anterior gestión y que todavía se encuentran en “investigación preliminar” sin que se haya rechazado la denuncia ni determinado que se investiguen en etapa de preparación de juicio oral.
- Los procesos pendientes en etapa preparatoria de la anterior gestión, que son los procesos que estaban en “investigación” desde la anterior gestión y que no fueron remitidos para inicio de juicio oral ni sobreesidos por falta de prueba.

- Las imputaciones directas de cada gestión, que son los procesos que se inician con imputación, sin que haya investigación preliminar, debido a que se detuvo a los responsables infraganti, o sea, cometiendo el delito. Con estas referencias, veamos los datos.

*a. Entre 2005 y 2012 los procesos atendidos por los juzgados cautelares se incrementaron en 147%*

El único año en que se verificó una disminución de procesos fue el 2006 en que se atendió 6% menos procesos. Todos los años posteriores los procesos atendidos se incrementaron, advirtiéndose una tendencia a que sigan incrementándose.

En todo el periodo los procesos pendientes fueron más de la mitad del total de los procesos atendidos. El número de procesos pendientes ha ido creciendo gradualmente, poniendo en evidencia trabajo rezagado que se va acumulando año tras años sin resolverse.

En 2012 se atendieron 101,150 denuncias nuevas, como si se hubiera presentado una denuncia penal cada 5 minutos, durante las 24 horas del día, los 365 días al año. Estas 101,150 denuncias nuevas se sumaron a los 103,970 procesos que habían quedado pendientes de las gestiones pasadas, totalizando 205,120 procesos que atender.

**Cuadro IX. Procesos atendidos por juzgados cautelares  
(ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos pendientes en investigación preliminar</b>	34,971	27,823	27,690	49,282	67,245	65,080	101,150
<b>Procesos nuevos con informes de inicio de investigación</b>	37,623	40,275	50,723	60,357	61,181	63,020	87,465
<b>Procesos pendientes en etapa preparatoria</b>	7,419	6,912	4,575	5,038	6,965	5,119	9,082
<b>Procesos nuevos iniciados con imputación directa</b>	3,168	3,103	3,438	3,233	4,423	3,984	7,423
<b>Total</b>	<b>83,181</b>	<b>78,113</b>	<b>86,426</b>	<b>117,910</b>	<b>139,814</b>	<b>137,203</b>	<b>205,120</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-6	+4	+42	+68	+65	+147

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. El número de juzgados cautelares se incrementó en 11%, pasando de 46 a 51 juzgados*

**Cuadro X. Número de juzgados cautelares (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sucre</b>	2	3	3	3	3	3	3
<b>La Paz</b>	9	9	10	10	10	10	10
<b>El Alto</b>	5	5	5	5	5	5	6
<b>Cochabamba</b>	6	7	7	7	7	7	7
<b>Oruro</b>	3	3	3	3	3	3	3
<b>Potosí</b>	3	3	3	3	3	3	3
<b>Tarija</b>	3	3	3	3	3	3	3
<b>Santa Cruz</b>	11	12	13	14	14	14	12
<b>Trinidad</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Cobija</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>49</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>51</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura

*c. Durante todo el periodo de 2005 a 2012 los juzgados cautelares tuvieron sobrecarga de trabajo, que se incrementó progresivamente*

En 2005 cada juzgado cautelar atendió en promedio 1,808 procesos, más de 3 veces el estándar de referencia de 500 procesos, y más de 4 veces el estándar extraoficial de 430 procesos por juzgado. Existía una grave sobrecarga de trabajo que incluso empeoró en los años siguientes.

Para 2012 la carga de trabajo promedio por juzgado ascendió a 4,022 procesos atendidos por juzgado, lo que implica que los juzgados cautelares trabajaron con una carga 8 veces superior a la que deberían según el estándar de referencia, y 9 veces superior el estándar extraoficial.

Mientras el número de procesos atendidos creció en 147%, el número de juzgados cautelares se incrementó sólo en 11%, que viene a ser un incremento insignificante y totalmente insuficiente, considerando que en 2005 existía ya una sobrecarga de trabajo de entre 3 y 4 veces los estándares de referencia.

Para resolver el problema de la sobrecarga de trabajo se requeriría que el número de jueces cautelares, fiscales y policías se incremente hasta tener entre en 7 y 8 veces más de los que se tienen ahora, o que se reduzca el número de procesos que se deben atender en igual proporción.

**Cuadro XI. Promedio de procesos atendidos  
por juzgado cautelar (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	83,181	78,113	86,426	117,910	139,814	137,203	205,120
<b>Nº de juzgados</b>	46	49	51	52	52	52	51
<b>Promedio de casos atendidos por juzgado</b>	1,808	1,594	1,695	2,268	2,689	2,639	4,022

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*d. En promedio el 75% de los procesos iniciados quedaron pendientes “investigándose preliminarmente”: 147,756 procesos el año 2012*

En su mayoría los procesos penales, salvo en los casos en que se sorprendió al autor cometiendo el delito, inician con la denominada “investigación preliminar”<sup>9</sup>, que es realizada por la policía, a través de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, bajo la dirección funcional de un fiscal. La investigación preliminar tiene por objetivo acumular la evidencia mínima para evaluar si se justifica o no proseguir con la investigación penal.

Al concluir la “investigación preliminar”, que debería durar máximo 20 días y excepcionalmente prolongarse hasta 6 meses, el fiscal del caso, en base al informe policial, debe decidir entre rechazar la denuncia y archivar el caso o presentar una imputación para seguir la investigación en la etapa de preparación de juicio oral.

En promedio, entre 2005 y 2012, los juzgados cautelares atendieron 110,555 procesos en investigación preliminar; de los cuales 83,334 (75%) quedaron pendientes “investigándose preliminarmente”.

Los procesos pendientes no son rechazados formalmente tampoco avanzan en la investigación penal, quedan en una situación de indefinición en que el responsable queda impune y las víctimas y los denunciados, sometidos a procesos que no avanzan ni acaban.

Por una parte, sin imputación no se pueden aplicar medidas cautelares por lo que el denunciado queda en total libertad, no se le puede detener preventivamente, ni arraigarlo, o incluso prohibirle que amenace a los probables testigos; tampoco se puede anotar sus bienes ni asumir otras posibles medidas para evitar que el denunciado huya, entorpezca la investigación o se quede insolvente para no reparar los daños y perjuicios.

En los miles de casos pendientes en investigación preliminar la administración de justicia penal se muestra absolutamente ineficaz en la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes.

Por otra parte, mientras se prolonga la investigación preliminar, la víctima es revictimizada una y otra vez; si busca justicia esta obligada a enfrentar a una burocracia insensible y gestionar cada actuación, pagando los aranceles oficiales y extraoficiales del sistema. Los procesos no avanzan y menos se sanciona a los responsables si las víctimas no tienen la fortaleza, capacidad y los recursos para lograr hacer que el sistema funcione.

Mientras la investigación preliminar se prolonga, la persona que hubiese sido denunciada falsamente queda reatada a un proceso penal por un crimen que no se cometió o que cometió alguien más, agobiada por un proceso del que debería ser excluido o que debería ser tratado en otro ámbito de la justicia.

El número de procesos pendientes no ha hecho sino crecer, agravando la precaria situación de la administración de justicia penal. En 2006, 60 de cada 100 procesos quedaron pendientes siendo “investigados preliminarmente”. Seis años después, en 2012, ese porcentaje había subido a 78 de cada 100 procesos, lo que equivalía a la enorme cantidad de 147,756 procesos pendientes.

***Cuadro XII. Procesos con rechazo de denuncia, imputación y pendientes en investigación preliminar (ciudades capitales y El Alto)***

	<b>Procesos con informe de inicio de investigación</b>	<b>Procesos con rechazo de denuncia</b>	<b>%</b>	<b>Procesos con imputación</b>	<b>%</b>	<b>Procesos pendientes en investigación preliminar</b>	<b>%</b>
<b>2005</b>	72,594	15,823	<b>22</b>	5,116	<b>7</b>	51,655	<b>71</b>
<b>2006</b>	68,098	15,691	<b>23</b>	5,505	<b>8</b>	46,902	<b>69</b>
<b>2007</b>	78,413	17,436	<b>22</b>	5,877	<b>7</b>	55,100	<b>70</b>
<b>2009</b>	109,639	19,445	<b>18</b>	8,222	<b>7</b>	81,972	<b>75</b>
<b>2010</b>	128,426	21,501	<b>17</b>	8,434	<b>7</b>	98,491	<b>77</b>
<b>2011</b>	128,100	19,101	<b>15</b>	7,535	<b>6</b>	101,464	<b>79</b>
<b>2012</b>	188,615	28,503	<b>15</b>	12,356	<b>7</b>	147,756	<b>78</b>
<b>Promedio</b>	110,555	19,643	<b>19</b>	7,578	<b>7</b>	83,334	<b>75</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*e. En promedio, sólo el 28 % de los procesos atendidos ameritaría investigación penal, el restante 72% de los procesos se habría iniciado por hechos que no son delitos*

Los fiscales, siendo los titulares de la acción penal pública, pueden rechazar la denuncia si el hecho denunciado como delito no existió, no es delito o el denunciado no participó del delito que se hubiera cometido<sup>10</sup>. En estos casos el denunciante puede recurrir a otra vía legal, como una acción civil, proseguir la acción penal sin la participación del Ministerio Público, o incluso volver a presentar la denuncia con más elementos que la sustenten.

Por el contrario si en la investigación preliminar se verifica que los hechos denunciados pueden considerarse delitos, los fiscales deben presentar imputación y proseguir la investigación en la etapa preparatoria de juicio oral.

Como vimos en la sección anterior, sólo el 26% de los procesos en investigación preliminar tienen definición con el rechazo de denuncia o una imputación. Resulta interesante ver la composición de este 26% de los procesos; el 72%, la mayoría de ese 26%, concluye con el rechazo de la denuncia, y sólo el restante 28% tiene imputación y prosiguen investigándose en la etapa preparatoria de juicio oral.

Si aplicamos los porcentajes de esta relación “rechazo de denuncias-imputación”, que se dan en el 26% de los procesos que tienen definición, a todo el conjunto de procesos atendidos, tendríamos que el sistema de administración de justicia penal está siendo colapsado por miles y miles de casos que no debieran ser atendidos por esta vía y que deberían ser rechazados al concluir la investigación preliminar.

Para poner un ejemplo con cantidades, en 2011 se registraron 128,100 procesos en investigación preliminar de los que 19,101 denuncias se rechazaron. Aplicando el 72% de denuncias rechazadas al total de los 128,100 procesos atendidos en investigación preliminar, tendríamos que 96,075 procesos deberían ser rechazados dejando de constituir parte de la carga de trabajo del sistema de administración de justicia penal, y no sólo los 19,101 que efectivamente fueron rechazados.

Si en 2011 se hubiese tenido la capacidad de discriminar los procesos con relevancia criminal y rechazar los que no la tenían al inicio de los procesos, la justicia penal se habría quedado atendiendo sólo 35,868 casos en investigación, un número de procesos todavía grande pero que se acerca al número de procesos que podrían atender los juzgados cautelares que se tienen según los estándares de referencia. Como no se tuvo esa capacidad, por el mismo exceso de carga de trabajo, ese año quedaron pendientes en investigación preliminar 101,464 procesos que junto a las nuevas denuncias sumaron 188,615 procesos para ser atendidos en investigación en 2012.

Entre miles de denuncias que deberían ser rechazadas quedan atorados cientos de procesos con sustento penal que deberían proseguirse hasta con-

cluir con una sentencia, quedándose en la impunidad en una “investigación preliminar” que se prolonga meses, años y hasta indefinidamente, formando un creciente e inmanejable número de procesos.

Buena parte de la congestión de procesos penales se debe a la mala práctica de los abogados que opta por iniciar procesos penales a sabiendas de que no prosperan o desconociendo que existen mejores alternativas legales.

Muchos abogados prefieren iniciar una acción penal sabiendo que no existe delito y que el proceso que inician no tiene oportunidad de prosperar, pero igual lo inician como un medio para ejercer presión sobre el denunciado y en determinado momento incluso sobre su mismo cliente. No son extraños los casos en que para el cobro de una deuda o el incumplimiento de un contrato se inicie un proceso por estafa, sabiendo que no se cometió ese delito; no se busca una sentencia sino que el deudor sea convocado a declarar en la policía, que perciba que está en juego su libertad. Probablemente el ardid resulte en menos casos de los que los abogados dicen que resulta, lo cierto es que muchos de esos casos saturan el sistema de administración de justicia penal y son casos que no irán a ninguna parte.

Uno de los casos que conocimos fue el de Juana, ella es trabajadora del hogar, su abogado le había llevado a iniciar un proceso penal por amenazas cuando ella tenía un problema estrictamente contractual. Ella vivía en un cuarto en anticrético, al concluir el plazo del contrato y querer devolver el cuarto, la propietaria (que había heredado la casa y el anticrético) sólo le había devuelto el 50% del anticrético y le exigía que cambie la puerta y haga otras refacciones; Juana sostenía que ya había pintado y arreglado el cuarto, ninguna cedía. Al abogado de Juana se le había ocurrido iniciar un proceso penal por amenazas, para obligar a la dueña de casa a devolver el 50% restante del anticrético. El memorial de la denuncia de forma genérica y en menos de una plana decía que la heredera de la propietaria le había amenazado y hasta golpeado, aunque luego sólo denunciaba la amenaza. Le preguntamos a Juana, ¿Realmente te golpeó? Nunca, nos contestó. Y ¿te amenazó? Tampoco. Y entonces ¿por qué has firmado el memorial? ¿Acaso no has leído?, preguntamos de nuevo. El abogado ha escrito y me ha dicho que firme y he firmado. ¿Y has arreglado el problema? No, cuando he firmado el memorial me ha cobrado seiscientos bolivianos, luego me ha cobrado doscientos por acompañarme a la policía, el policía me ha cobrado también por llevar la citación y ella ni siquiera estaba en su casa y tenemos que volver a llevar la citación; el doctor me ha pedido cuatrocientos bolivianos más, no le he dado, parece que se ha enojado, terminó de contarnos. Entre Juana y su dueña de casa existe una controversia civil que debería ser resuelta por

esa vía, no hay delito y la denuncia que se presentó no prosperara; y sólo engrosa la larga lista de pendientes del sistema.

Las autoridades tienen la obligación de procesar todos los casos y sólo pueden decidir sobre el rechazo de la denuncia o la continuación del caso, después de la investigación preliminar. Lo que pone al sistema de administración de justicia penal como preso de las reglas del procedimiento y la carga de trabajo, pues podría realizar un mejor trabajo si no tuviera que atender tantos procesos y para no atender todos esos procesos tendría que investigarles preliminarmente, lo que es poco menos que imposible con el número de juzgados y operadores de justicia que se tiene y considerando la carga de trabajo de los estándares de referencia.

**Cuadro XIII. Relación porcentual rechazo de denuncia-imputación  
(ciudades capitales y El Alto)**

	Procesos con rechazo e imputación	Procesos con rechazo de denuncia	%	Procesos con imputación	%
<b>2005</b>	20,939	15,823	<b>76</b>	5,116	<b>24</b>
<b>2006</b>	21,196	15,691	<b>74</b>	5,505	<b>26</b>
<b>2007</b>	23,313	17,436	<b>75</b>	5,877	<b>25</b>
<b>2009</b>	27,667	19,445	<b>70</b>	8,222	<b>30</b>
<b>2010</b>	29,935	21,501	<b>71</b>	8,434	<b>29</b>
<b>2011</b>	26,636	19,101	<b>72</b>	7,535	<b>28</b>
<b>2012</b>	40,859	28,503	<b>70</b>	12,356	<b>30</b>
<b>Promedio</b>	27,221	19,643	<b>72</b>	7,578	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*f. En promedio el 20% de los procesos atendidos ante los juzgados cautelares, en investigación preliminar y etapa preparatoria de juicio, concluyeron extraordinariamente con el rechazo de denuncia, sobreseimiento, salida alternativa, prescripción y extinción de la acción por duración máxima del proceso.*

Normalmente los procesos deberían concluir con una sentencia que establezca la responsabilidad del acusado, sin embargo la ley prevé varias situaciones por las que el proceso penal puede finalizar aún en la etapa de la investigación del caso.

A la conclusión de la investigación preliminar el proceso penal puede concluir con el rechazo de la denuncia, sino existen elementos que justifiquen una investigación mayor. Igual al concluir la etapa preparatoria el proceso puede concluir con sobreseimiento si el fiscal del caso considera que no existe la prueba suficiente para acreditar la responsabilidad del imputado en un juicio oral.

Los procesos penales además pueden concluir por la aplicación de salidas alternativas como los criterios de oportunidad previstos por la ley<sup>11</sup>, el procedimiento abreviado, cuando el procesado acepta su culpabilidad a cambio de una reducción de los cargos, y la suspensión condicional del proceso cuando sea previsible que opere la suspensión de la pena si se emite una sentencia de condena.

Los procesos penales también pueden concluir por prescripción al haber transcurrido el tiempo establecido por la ley sin que se haya obtenido una sentencia. Y por extinción de la acción penal por duración máxima del proceso, al haber transcurrido más de 3 años de proceso penal sin que se haya logrado una sentencia. En estos dos casos la ley sanciona la demora de las autoridades en el procesamiento penal y asegura a los ciudadanos que nadie estará sujeto a un proceso penal por tiempo indefinido.

Del 20% de los procesos concluidos de forma extraordinaria el 16% concluyó con el rechazo de la denuncia, 1% con sobreseimiento, 2.7% con salidas alternativas, 0.06% con prescripción y 0.2% por extinción de la acción penal por duración máxima del proceso.

Entre estos datos, llama la atención el bajo porcentaje de los procesos concluidos por prescripción y extinción de la acción por duración máxima del proceso, que apenas llegan al 0.06 y 0.2% respectivamente; sobre todo por la crítica general de retardación de justicia, y la retardación debería producir más procesos que concluyan de estas formas. La lógica nos lleva a pensar que si existe retardación de justicia, o sea que los procesos se prolongan por varios años, deberían haber más casos concluidos por prescripción y la extinción de la acción; contrariamente el bajo nivel de procesos concluidos por prescripción y extinción de la acción penal nos hace pensar que no existe retardación o que la que existe no es tan grave y que los procesos no se prolongan tanto.

No obstante los bajos porcentajes de procesos concluidos por prescripción y extinción de la acción, se explican, más que por la inexistencia de retardación que si existe, por dos situaciones. Primero, porque la mayoría de los procesos (75%) se quedan pendientes en investigación preliminar sin que exista una imputación formal, por lo que los denunciados no tendrían la necesidad de solicitar la prescripción o la extinción de la acción penal, los procesos simplemente quedarían extinguidos de facto. Segundo, porque en el afán de evitar que los procesos se extingan el Tribunal Constitucional

estableció reglas que ampliaron el plazo de 3 años de forma prácticamente indeterminada, al definir que para el plazo de los 3 años de tiempo máximo de los procesos debería computarse sólo el tiempo efectivo de proceso, excluyéndose el tiempo de demora por acciones de las partes, todo a criterio del juez.

**Cuadro XIV. Procesos concluidos de forma extraordinaria en los juzgados cautelares (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Rechazo de denuncia</b>	15,823	15,691	17,436	19,445	21,501	19,101	28,503	19,643
<b>Sobreseimiento</b>	1,564	1,289	1,390	1,551	1,774	741	914	1,318
<b>Salida alternativa</b>	2,046	2,574	3,036	4,454	4,035	3,696	3,696	3,362
<b>Prescripción</b>	59	303	22	47	41	32	51	79
<b>Extinción de la acción por duración máxima del proceso</b>	581	263	176	128	266	134	215	252
<b>Total</b>	<b>20,073</b>	<b>20,120</b>	<b>22,060</b>	<b>25,625</b>	<b>27,617</b>	<b>23,704</b>	<b>33,379</b>	<b>24,654</b>
<b>Procesos atendidos</b>	83,181	78,113	86,426	117,910	139,814	137,203	205,120	121,110
<b>% procesos concluidos</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>20</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

#### 4.2. CARGA DE TRABAJO EN LOS TRIBUNALES DE SENTENCIA

Los tribunales de sentencia juzgan y deciden sobre la culpa o no de los acusados en los casos en los que la fiscalía presenta acusación al concluir la etapa de la investigación. La carga de trabajo de los tribunales de sentencia es mucho menor a la de los juzgados cautelares, menos del 10% en todos los años del periodo e incluso 2.9% el 2012.

*a. Los tribunales de sentencia tuvieron una carga de trabajo menor al de los estándares de referencia, sin que haya existido sobrecarga de trabajo*

Entre 2005 a 2012 los procesos atendidos por los tribunales de sentencia apenas incrementaron en 9%, un porcentaje pequeño en comparación al 147% de incremento registrado en los procesos atendidos por los juzgados cautelares en la etapa de investigación. Los tribunales de sentencia atienden sólo los procesos en los que el fiscal presenta acusación y son remitidos para juicio oral.

En el mismo periodo el número de tribunales de sentencia se incrementó en un 27% pasando de 29 tribunales a 37. O sea que el número de tribunales creció más que la carga de trabajo.

El promedio de procesos atendidos fluctuó entre 130 y 184 procesos por juzgado, sin alcanzar en ningún año el número de procesos del estándar de referencia de 500 procesos, ni del estándar extraoficial de 430 procesos.

***Cuadro XV. Promedio de procesos atendidos por tribunal de sentencia (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos en los tribunales de sentencia</b>	3,967	4,586	4,669	6,198	6,628	4,691	4,339
<b>Nº de Tribunales</b>	29	30	33	36	36	36	37
<b>Promedio de procesos atendidos por tribunal</b>	137	153	141	172	184	130	117

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. En promedio cada tribunal de sentencia emitió 25 sentencias al año, con tendencia a disminuir*

Los años 2005, 2007 y 2009 los tribunales de sentencia emitieron en promedio 29 sentencias por juzgado, que fue su mejor promedio. En 2012 el promedio cayó a sólo 18 sentencias por juzgado, casi una sentencia por mes.

Los tribunales de sentencia tienen la menor carga de trabajo de todos los juzgados y tribunales analizados, y también tienen el menor promedio de sentencias.

Se ha señalado que el bajísimo rendimiento de los tribunales de sentencia se debería a las dificultades que existen para constituirlos con la participación de jueces ciudadanos. Los tribunales de sentencia están formados por 2 jueces técnicos y 3 jueces ciudadanos, que son elegidos por sorteo entre todas las personas

mayores de 25 años. Según este argumento las personas sorteadas como jueces ciudadanos no se presentan para conformar el tribunal de sentencia, lo que obliga a que se remita el procesos a otro tribunal donde se vuelve a proceder a sortear y convocar a los jueces ciudadanos, y así una y otra vez mientras no se constituya el tribunal de sentencia con todos sus miembros.

Con esta justificación se exime de responsabilidad a los operadores de justicia y sus auxiliares y se endosa el pobrísimo rendimiento de los tribunales de sentencia a la irresponsabilidad de la gente que es convocada para ser juez ciudadano y no se presenta.

La intención del procedimiento penal al incluir la participación ciudadana fue ganar legitimidad y transparencia, objetivo desde todo punto de vista ponderable que no obstante no se ha logrado, y menos agilizar los procesos, como también se pretendía. Pero no se puede señalar que todo se deba simple y llanamente a la apatía de la gente, por lo menos el tema amerita ser investigado con mayor amplitud, cosa que no se ha hecho hasta ahora y que queda pendiente si se pretende mejorar el rendimiento de los tribunales de sentencia sin perder la legitimidad de la participación ciudadana<sup>12</sup>.

***Cuadro XVI. Promedio de sentencias por tribunales de sentencia (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sentencias emitidas</b>	840	839	944	1026	874	742	669
<b>Nº de Tribunales</b>	29	30	33	36	36	36	37
<b>Promedio de sentencias emitidas por tribunal</b>	29	28	29	29	24	21	18

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

**4.3. LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LOS DELITOS DE ACCIÓN PÚBLICA**

Para lograr tener una referencia sobre la efectividad del sistema de administración de justicia penal, en relación a los procesos de acción pública que revisamos, compararemos el número de procesos investigados con el número de sentencias emitidas, entendiendo que uno es el punto de partida del proceso penal y el otro el de su conclusión en primera instancia.

Para evitar soslayar información tomaremos el número total de procesos de acción penal pública en los que se emitió sentencia por un tribunal o un juzgado de sentencia, considerando que los delitos de acción pública con

pena mayor a los cuatro años son juzgados por los tribunales de sentencia, y los pena privativa menor a 4 años por los juzgados de sentencia.

*a. En promedio cada juzgado de sentencia emitió 5 sentencias por año, a razón de casi una sentencia cada dos meses*

Los juzgados de sentencia, igual que los tribunales de sentencia, tienen un rendimiento muy bajo, aunque en este caso no se puede esgrimir el argumento de falta de participación de jueces ciudadanos, porque en estos casos el juzgado de sentencia está compuesto por un solo juez técnico.

***Cuadro XVII. Promedio de sentencias por juzgado de sentencia (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sentencias emitidas</b>	106	165	185	165	106	126	172
<b>Nº de juzgados</b>	29	31	33	33	33	33	33
<b>Promedio de sentencias emitidas por juzgado</b>	4	5	6	5	3	4	5

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. Por cada 125 procesos penales que se atendieron sólo 1 concluyó con sentencia, el 0,8%*

Lo normal en un proceso es que concluya con una sentencia, en materia penal en la actualidad lo normal es que el proceso quede pendiente, atrapado en la burocracia del sistema.

El bajo promedio de sentencias podría no ser preocupante si existiera un diseño de política criminal dirigido a resolver los casos antes de la sentencia con mecanismos como los criterios de oportunidad, el procedimiento abreviado o la suspensión condicional del proceso. Lo que no ocurre en nuestro caso, pues por una parte no existe tal política criminal, y por otro, los procesos concluidos por esa vía son pocos y apenas alcanzan al 2.7%.

Puede advertirse una tendencia a que el número de sentencias sigan bajando mientras el número de procesos que atender crece, lo que ocasiona que cada año el porcentaje de procesos con sentencia en relación a los procesos atendidos, baje también. En 2005 el 1.1% de los procesos atendidos concluía con sentencia, el año 2012 sólo el 0.4%.

**Cuadro XVIII. Sentencias emitidas por tribunales  
y juzgados de sentencia (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Sentencias de tribunales de sentencia</b>	840	839	944	1,026	874	742	669	848
<b>Sentencias de Juzgados de Sentencia</b>	106	165	185	165	106	126	172	146
<b>Total</b>	<b>946</b>	<b>1,004</b>	<b>1,129</b>	<b>1,191</b>	<b>980</b>	<b>868</b>	<b>841</b>	<b>994</b>
<b>Procesos atendidos</b>	83,181	78,113	86,426	117,910	139,814	137,203	205,120	121,110
<b>% procesos concluidos con sentencia</b>	<b>1.1</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.0</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.4</b>	<b>0.8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*c. El porcentaje de procesos concluidos bajó de 25% en 2005 a 17% en 2012, con tendencia a seguir bajando*

En 2012 se concluyeron 62% más procesos que en 2005, sin embargo el porcentaje de procesos concluidos bajó en 8%, debido al mayor incremento de los procesos atendidos. En 2005 se concluyeron 21,019 procesos que equivalían al 25% de los procesos atendidos ese año; en 2012 se concluyeron 34,220 procesos, 13,201 más que en 2005, que equivalen sólo al 17% de los 205,120 procesos atendidos.

Todo el esfuerzo de las autoridades por concluir más procesos al final no logró incrementar el porcentaje de procesos concluidos.

En estos porcentajes se debe considerar que la mayoría de los procesos concluidos son procesos en los que hubo rechazo de denuncia, o sea, que no se resolvió la controversia que podría existir, estableciéndose sólo que no correspondía a la materia penal. Y que los procesos realmente concluidos con sentencias, sobreseimiento, salidas alternativas, prescripción y extinción de la acción penal por duración máxima del proceso, son los menos, como vimos anteriormente.

**Cuadro XIX. Porcentaje de procesos concluidos en materia penal  
(ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos con Sentencia</b>	946	1,004	1,129	1,191	980	868	841
<b>Procesos concluidos de forma extraordinaria</b>	20,073	20,120	22,060	25,625	27,617	23,704	33,379
<b>Total</b>	<b>21,019</b>	<b>21,124</b>	<b>23,189</b>	<b>26,816</b>	<b>28,597</b>	<b>24,572</b>	<b>34,220</b>
<b>Procesos atendidos en investigación</b>	83,181	78,113	86,426	117,910	139,814	137,203	205,120
<b>% de procesos concluidos en relación a los procesos investigados</b>	<b>25</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

Estos datos muestran a plenitud la cuestionada crisis de la administración de justicia en el país, que es sobre todo crisis de la administración de justicia penal, que no responde a los requerimientos y las necesidades de la gente, naufragando en un mar de procesos que ni siquiera concluye de valorar preliminarmente.

En este sistema sobresaturado de procesos no existen criterios de orden ni priorización, un proceso puede detenerse y otro avanzar sin mayor explicación que la determinación del fiscal. Las reglas de la ley se cumplen artificialmente y en muchos casos rigen los criterios de la práctica, aun contra la ley.

La administración de justicia penal prácticamente no funciona o funciona de una forma absolutamente perversa, lejos del ideal expresado en las leyes, convertido en un sistema de impunidad que impide que se haga justicia.

Esta situación no es reciente, no se trata de que se haya producido una crisis en los últimos 2 o 3 años. El denominado nuevo procedimiento penal no funcionó como se esperaba prácticamente desde su implementación, por multitud de factores que deberían ser estudiados antes de ensayar cualquier cambio.

## 5. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Los juzgados de trabajo y seguridad social (conocidos también como juzgados laborales) conocen las controversias sobre la vigencia y cumplimiento de los derechos laborales, como el pago de salario, beneficios sociales y la inamovilidad por maternidad, y las relativas a la seguridad social, como el pago de aportes.

Por la naturaleza de los derechos que resguardan, los procesos laborales son sumarios, o sea, rápidos en su tramitación, al menos teóricamente. Según la ley los procesos laborales deberían concluir en unas pocas semanas, lo cierto es que se prolongan incluso por años.

El caso de los juzgados laborales resulta excepcional por el gran incremento de su rendimiento en un contexto adverso. Entre 2005 y 2012 el promedio de procesos concluidos por juzgado se incrementó en 376%, constituyéndose en el mejor promedio de todos los juzgados y tribunales.

La enorme mejora del rendimiento de los juzgados laborales no se debió al cambio de las leyes, a la modificación del Código Procesal del Trabajo, tampoco se recurrió a la oralidad u otra alternativa parecida, sino a iniciativas y prácticas de los jueces y funcionarios.

No se ha explicado y menos estudiado el peculiar incremento del rendimiento de los juzgados laborales, es más, incluso parece haber pasado desapercibido. De manera general advertimos por lo menos 3 características que distinguen su dinámica de las de los otros juzgados —la disposición de los jueces para avanzar y concluir los procesos, el sistema de cola que generalmente adoptan para la atención de los procesos y la menor corrupción— que podrían ayudar a comprender esta mejora de rendimiento.

Percibimos que los jueces laborales tienen una disposición efectiva para avanzar y concluir con los procesos con sentencia. Esto puede parecer un absurdo, porque todos los jueces deberían actuar de esta forma, pero no ocurre así. Por ejemplo en los juzgados civiles es común la práctica de la observación de las demandas aunque no tengan mucho sentido, como un medio incluso para evitar la carga de trabajo, en materia civil el número de demandas rechazadas llega al 3.57% mientras en materia laboral es de sólo el 0.56%.

Varios juzgados laborales aplican sencillos criterios de orden que no se aplican en juzgados de otras materias. Por ejemplo, cumplidas las primeras actuaciones en un proceso civil o laboral debe abrirse el periodo de pruebas, en los juzgados laborales se sigue el orden de una cola: se abre el término de prueba de la demanda que llegó primero y así sucesivamente. El lapso entre el final de las primeras actuaciones y el inicio del periodo de prueba puede prolongarse semanas o meses, según la congestión del juzgado, pero todo está programado, con este sistema sencillo las partes conocen que su periodo de prueba empezará en determinada fecha y asumen sus recaudos. Por otra parte, el juzgado organiza su trabajo y hasta establece un nivel de exigencia.

En los juzgados civiles generalmente no existe ese orden, los procesos avanzan según las exigencias de las partes: hoy el juez podría disponer la apertura del periodo de pruebas pero el periodo no se abre hasta que una de las partes gestiona que se notifique esa decisión que podría realizarse en unos

días o semanas según la disponibilidad del oficial de diligencias más que las capacidades del juzgado; por otra parte es común que el término de prueba se prolongue en los hechos más allá del tiempo que define la ley porque el juez debe atender el término de prueba de varios procesos a la vez además de sus otras obligaciones, y para hacerlo programa actuaciones fuera del término.

Por otro lado, en los juzgados laborales existiría menor corrupción que en los juzgados penales y civiles. Esto probablemente se deba en gran medida a que generalmente los montos económicos en juego no son tan grandes y que los trabajadores que concurren a juicio no están en la posibilidad económica de pagar.

No advertimos que se haya otorgado gran importancia al incremento del rendimiento de los juzgados laborales, sin embargo debería ser estudiado y eventualmente emulado por los juzgados y tribunales de otras materias, porque marca un posible camino que podría ayudar a superar la cuestionada ineffectividad de la administración de justicia del país.

*a. Entre los años 2005 y 2012 los procesos atendidos se incrementaron en 145%, con tendencia a seguir creciendo*

En 2006 los procesos atendidos disminuyeron 5%, recién a partir de 2009 la tendencia de incremento fue constante y cada vez en porcentajes mayores, registrándose en 2012 el incremento récord del periodo, 145%.

Los procesos atendidos están compuestos en su mayoría por los procesos pendientes de la anterior gestión.

***Cuadro XX. Procesos atendidos por los juzgados de trabajo  
(ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Demandas pendientes de la anterior gestión</b>	9,246	8,779	10,639	13,251	15,452	19,609	20,319	13,899
<b>Demandas nuevas</b>	6,330	5,941	5,653	6,392	10,570	15,139	17,801	9,689
<b>Total</b>	<b>15,576</b>	<b>14,720</b>	<b>16,292</b>	<b>19,643</b>	<b>26,022</b>	<b>34,748</b>	<b>38,120</b>	<b>23,589</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-5	+5	+26	+67	+123	+245	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

En general los procesos laborales se incrementaron en todas las ciudades más o menos en 100%, salvo en El Alto, donde los procesos se incrementaron en 200%, pasando de 1,167 casos atendidos en 2005 a 3698 en 2,011<sup>12</sup>.

*b. En el periodo 2005 a 2012 no se incrementó ni un juzgado laboral*

Los juzgados de materia laboral fueron los únicos de todas las materias que revisamos (civil, penal, laboral y familia) que no tuvieron un incremento en su número. Inclusive en 2012, cuando se registró el mayor incremento de procesos atendidos (145%), contradictoriamente se redujeron dos.

**Cuadro XXI. Número de juzgados de trabajo  
(ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Sucre	2	2	2	2	2	2	1
La Paz	7	7	7	7	7	7	7
El Alto	2	2	2	2	2	2	2
Cochabamba	3	3	3	3	3	3	3
Oruro	2	2	2	2	2	2	2
Potosí	1	1	1	1	1	1	1
Tarija	3	3	3	3	3	3	2
Santa Cruz	5	5	5	5	5	5	5
Trinidad	2	2	2	2	2	2	2
Cobija	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*c. En 2005 no existió sobre carga de trabajo aplicando el estándar de referencia, según el estándar extraoficial sí. En 2012 existió sobrecarga de trabajo para ambos estándares*

Los estándares de carga de trabajo que utilizamos difieren significativamente en materia laboral; el estándar de referencia establece que un juzgado laboral podría atender 700 procesos y el estándar extraoficial sólo 430.

Aplicando el estándar extraoficial tenemos que los juzgados laborales enfrentaron sobrecarga de trabajo todos los años del periodo. En 2005 cada juzgado atendió en promedio 556 procesos, 126 procesos por encima de este estándar de 430, existiendo una sobrecarga de trabajo del 29%. Según fue creciendo el número de procesos también la sobrecarga de trabajo. El año

2012, que fue el más crítico debido a la reducción de dos juzgados y al mayor incremento de procesos, cada juzgado atendió en promedio 1,466 procesos, 1,036 procesos por encima de su capacidad, evidenciando una sobrecarga de trabajo del 241%.

En cambio, aplicando el estándar de referencia tenemos que los juzgados de trabajo no tuvieron sobrecarga de trabajo hasta 2010. Recién ese año el incremento de procesos provocó una sobrecarga del 33% que fue creciendo los años siguientes hasta alcanzar en 2012 una sobrecarga del 109%, en que los juzgados de trabajo atendieron en promedio 766 procesos por encima del estándar de referencia.

La tendencia del incremento de procesos hacen presumir que la situación de sobrecarga de trabajo se agrave.

***Cuadro XXII. Promedio de procesos atendidos por juzgado de trabajo (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	15,576	14,720	16,292	19,643	26,022	34,748	38,120
<b>Nº de juzgados</b>	28	28	28	28	28	28	26
<b>Promedio de casos atendidos por juzgado</b>	556	526	583	703	929	1,241	1,466

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*d. El promedio de procesos con sentencia subió de 19% en 2005 a 31% en 2012, pese al incremento de los procesos*

En el periodo 2005-2012 se ven dos momentos en que el promedio de sentencias subió. Primero en 2006, cuando el porcentaje llegó al 22%; en este caso el incremento se debió a que se atendieron menos procesos y se emitieron más sentencias. Luego en 2011 y 2012, cuando el porcentaje de sentencias fue de 24 y 31%, en este caso el incremento se debió únicamente al incremento de las sentencias, que alcanzaron cifras récord.

**Cuadro XXIII. Sentencia emitidas por juzgados de trabajo (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	15,576	14,720	16,292	19,643	26,022	34,748	38,120	15,576
<b>Procesos concluidos con sentencia</b>	2,897	3,177	2,937	2,845	2,930	8,180	11,792	4,965
<b>% de procesos con sentencia</b>	19	22	18	14	11	24	31	21

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*e. El promedio de sentencias emitidas por juzgado subió en 307% entre 2005 y 2012*

Entre 2005 y 2010 en promedio cada juzgado emitió entre 102 y 105 sentencias. En 2011 ese promedio subió a 292 y en 2012 a 453, equivalente a un incremento del 307% respecto del promedio de 2005.

Ese incremento de los promedios de sentencias de 2011 y 2012 se debió básicamente a una mayor productividad de los juzgados; en ese periodo no existió ninguna reforma legal procesal u otra medida legal que la explique; tampoco se emitió ninguna norma coercitiva, ni se crearon delitos para procesar a los jueces y funcionarios de los juzgados laborales para obligarles a mejorar su rendimiento.

**Cuadro XXIV. N° Promedio de sentencias por juzgado de trabajo (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sentencias emitidas</b>	2,897	3,177	2,937	2,845	2,930	8,180	11,792
<b>N° de juzgados</b>	28	28	28	28	28	28	26
<b>Promedio de sentencias emitidas por juzgado</b>	103	113	105	102	105	292	453

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*f. El 8% de los procesos atendidos concluyeron extraordinariamente con el rechazo o retiro de la demanda, conciliación, desistimiento y perención de instancia*

Entre las formas de conclusión extraordinaria de procesos resalta el reducido número de conciliaciones (0.15%), que puede explicarse porque las conciliaciones en materia de trabajo son siempre revisables, lo que desanima a los empleadores a firmar conciliaciones, pues el trabajador siempre puede pedir dejarlos sin valor y reclamar todo lo que considere sus derechos.

**Cuadro XXV. Procesos concluidos de forma extraordinaria en juzgados de trabajo (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Pro-medio	%
Rechazo de demanda	69	51	22	33	49	89	637	136	<b>0.56</b>
Retiro de demanda	102	126	197	395	1129	1760	3,548	1,037	<b>4.32</b>
Conciliación	43	33	38	32	67	14	37	38	<b>0.15</b>
Desistimiento	543	438	595	757	907	1012	1,385	805	<b>3.35</b>
Perención de instancia	4	2	28	74	0	0	1	16	<b>0.06</b>
<b>Total</b>	<b>761</b>	<b>650</b>	<b>880</b>	<b>1,291</b>	<b>2,152</b>	<b>2,875</b>	<b>5,608</b>	<b>2,031</b>	<b>---</b>
Procesos atendidos	15,576	14,730	16,322	19,672	26,152	34,751	40,704	23,987	---
% de procesos concluidos extraordinariamente	5	4	5	7	8	8	14	8	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*g. Los procesos concluidos se incrementarán en 376%*

Entre 2005 y 2012 el número de procesos concluidos creció, sobre todo en 2011 y 2012 pese a la mayor carga de trabajo verificada esos años.

**Cuadro XXVI. Relación de procesos atendidos y concluidos en juzgados de trabajo (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
Procesos concluidos con Sentencia	2,897	3,177	2,937	2,845	2,930	8,180	11,792	4,965
Procesos concluidos de forma extraordinaria	761	650	880	1,291	2,152	2,875	5,608	2,031
<b>Total</b>	<b>3,658</b>	<b>3,827</b>	<b>3,817</b>	<b>4,136</b>	<b>5,082</b>	<b>11,055</b>	<b>17,400</b>	<b>6,996</b>
Procesos atendidos	15,576	14,720	16,292	19,643	26,022	34,748	38,120	23,589
% de procesos concluidos	23	26	23	21	19	32	43	28
incremento % de procesos concluidos en relación a 2005	—	+5	+4	+13	+39	+202	+376	-----

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

b. Para 2012 el promedio de procesos concluidos por juzgado se incrementó en 410%, lo que permitió cumplir con los estándares de referencia

Entre 2005 y 2007 los juzgados mantuvieron un promedio de procesos concluidos por juzgado constante, entre 131 y 137 procesos. A partir de 2009 ese promedio fue mejorando, registrándose el 2011, 395 procesos concluidos por juzgado con un incremento del 201%; y en 2012, 669 procesos equivalentes a un incremento del 410%.

De 2005 a 2011 los juzgados laborales no cumplían con el estándar extraoficial de 430 procesos por juzgado ni con el estándar de referencia de 700. 2012 es el único año en que los juzgados laborales cumplen con ambos estándares.

Con el promedio de procesos concluidos por juzgado de 2012, los juzgados laborales pasan a ser los juzgados con el mejor promedio de todos los juzgados y tribunales revisados.

Si en 2005 los juzgados laborales hubiesen tenido el rendimiento del año 2012, habrían concluido el 100% de los procesos atendidos ese año.

**Cuadro XXVII. Promedio de procesos concluidos por juzgado de trabajo (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos*</b>	3658	3827	3817	4136	5082	11055	17400
<b>Nº de juzgados</b>	28	28	28	28	28	28	26
<b>Promedio de procesos concluidos por juzgado</b>	131	137	136	148	182	395	669

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\* Incluye los procesos concluidos de forma extraordinaria y con sentencia

**6. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS DE PARTIDO DE FAMILIA**

Los juzgados de partido de familia son los encargados de resolver las controversias de familia, como el divorcio y la nulidad de matrimonio.

Como en la mayoría de los juzgados y tribunales, entre 2005 y 2012 el número de procesos atendidos en los juzgados de partido de familia subió, también su rendimiento de trabajo, aunque no lo suficiente como para concluir la mayoría de los procesos o cuando menos limitar o disminuir los procesos pendientes.

Según el estándar extraoficial en el periodo 2005-2012 existió sobrecarga de trabajo, y no lo hubo considerando el estándar de referencia. Veamos los datos.

*a. Los procesos atendidos se incrementaron en 70% entre 2005 y 2012*

El incremento de los procesos atendidos no fue constante, en 2006 y 2011 se registraron descensos, aunque existe una tendencia al incremento.

En las fluctuaciones que se advierten, 2006 fue el año en que se registró un menor número de procesos atendidos (19,996) y 2010 el año con más procesos (44,591).

Hasta 2009 los procesos atendidos fueron en su mayoría demandas nuevas. A partir de 2010 la figura se invirtió, y la mayoría de los procesos atendidos fueron los procesos pendientes de las anteriores gestiones.

***Cuadro XXVIII. Procesos atendidos por los juzgados de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Demandas pendientes de la anterior gestión</b>	10,327	6,798	8,821	14,226	24,291	17,342	20,156	14,570
<b>Demandas nuevas</b>	11,342	12,620	14,175	16,245	20,300	16,920	16,639	15,472
<b>Total</b>	<b>21,669</b>	<b>19,996</b>	<b>22,950</b>	<b>30,471</b>	<b>44,591</b>	<b>34,262</b>	<b>36,795</b>	<b>30,029</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-10	+6	+41	+106	+59	+70	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

En 2005 la ciudad con mayor número de procesos atendidos fue La Paz, con 5,724. En 2011 pasó a ser Santa Cruz, con 9,351<sup>13</sup> procesos registrados.

La ciudad con el mayor incremento de procesos fue Cobija con 359% de incremento. En 2005 en Cobija se atendieron 85 procesos y en 2011 305<sup>14</sup>.

*b. El número de juzgados se incrementó en 13%*

En contraste, los procesos atendidos se incrementaron en 70%, lo que ocasionó que un mayor número de procesos quedaran pendientes y se redujera el promedio de procesos concluidos como vemos más adelante.

**Cuadro XXIX. Número de juzgados de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sucre</b>	4	4	4	4	4	4	4
<b>La Paz</b>	8	8	8	8	8	8	8
<b>El Alto</b>	2	2	3	3	3	3	4
<b>Cochabamba</b>	6	6	7	7	7	7	7
<b>Oruro</b>	4	4	4	5	5	5	5
<b>Potosí</b>	4	4	4	4	4	4	4
<b>Tarija</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Santa Cruz</b>	6	6	7	7	7	7	7
<b>Trinidad</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Cobija</b>	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>44</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*c. Según el estándar extraoficial se tuvo sobrecarga de trabajo, según el estándar de referencia no*

Como ocurre en materia laboral, en materia familiar los estándares de carga de trabajo que utilizamos difieren mucho; el estándar de referencia establece que un juzgado familia podría atender 800 procesos y el estándar extraoficial sólo 430. Según se aplique uno u otro existe la posibilidad de que exista sobre carga de trabajo es muy diferente.

Considerando el estándar extraoficial existió sobrecarga de trabajo en todo el periodo 2005-2012, y se incrementó gradualmente. En 2010, el momento de mayor carga de trabajo, la sobrecarga llegó, según el estándar extraoficial, a 141%, o sea que ese año los juzgados de familia atendieron procesos por más del doble de su capacidad.

Según el estándar de referencia tenemos que los juzgados de familia no tuvieron sobrecarga de trabajo de 2005 a 2009 y el 2011; y que si lo tuvieron en 2010 y 2012. En 2010 se atendieron en promedio 1,037 procesos, 237 más que los del estándar mostrando una sobrecarga del 30%. Y el 2012 se atendieron 836 procesos, 36 más que el estándar.

**Cuadro XXX. Promedio de procesos atendidos por juzgado de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	21,669	19,996	22,950	30,471	44,591	34,262	36,795
<b>N° de juzgados</b>	39	39	42	43	43	43	44
<b>Promedio de casos atendidos por juzgado</b>	556	498	548	709	1,037	797	836

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*d. El porcentaje de procesos con sentencia respecto de los procesos atendidos bajó de 26% en 2005 a 22% en 2012*

Curiosamente el año 2010, cuando se tuvo el mayor número de procesos que atender de todo el periodo (44,591), fue también el año en que emitió el mayor número de sentencias (10,044).

Pese al incremento de sentencias emitidas el porcentaje de procesos concluidos con sentencia en relación a los procesos atendidos disminuyó debido a que el incremento de los procesos es mayor al incremento de sentencias.

**Cuadro XXXI. Sentencia emitidas por juzgados de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	21,669	19,996	22,950	30,471	44,591	34,262	36,795	30,029
<b>Procesos concluidos con sentencia</b>	5,599	6,461	6,279	9,129	10,044	8,792	7,930	7,748
<b>% de procesos concluidos con sentencia</b>	26	33	27	30	23	26	22	26

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*e. El promedio de sentencias emitidas por juzgado subió de 144 en 2005 a 180 en 2012*

El promedio de sentencias por juzgado subió de forma sostenida hasta 2010 y se redujo en 2011 y 2012.

**Cuadro XXXII. Promedio de sentencias por juzgado de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Sentencias emitidas</b>	5,599	6,461	6,279	9,129	10,044	8,792	7,939
<b>Nº de juzgados</b>	39	39	42	43	43	43	44
<b>Promedio de sentencias por juzgado</b>	144	166	150	212	234	204	180

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*f. En promedio 11,6 % de los procesos atendidos concluyeron extraordinariamente: con el rechazo o retiro de la demanda, conciliación, desistimiento y perención de instancia*

**Cuadro XXXIII. Procesos concluidos de formas extraordinarias en juzgado de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio	%
<b>Rechazo de demanda</b>	330	576	417	1,208	1,194	569	766	729	2.4
<b>Retiro de demanda</b>	509	586	572	929	1,168	680	635	723	2.4
<b>Conciliación</b>	201	44	284	113	67	52	125	127	0.4
<b>Desistimiento</b>	143	207	199	302	438	248	347	269	0.8
<b>Perención de instancia</b>	1,210	953	1,135	1,516	2,551	2,299	2,141	1,686	5.6
<b>Total</b>	<b>2,393</b>	<b>2,366</b>	<b>2,607</b>	<b>4,068</b>	<b>5,418</b>	<b>3,848</b>	<b>4,014</b>	<b>3,531</b>	---
<b>Procesos atendidos</b>	21,669	19,418	22,950	30,471	44,591	34,360	36,835	30,042	---
<b>% procesos conclusión extra ordinaria</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11,6</b>	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*g. En promedio en el periodo 62% de los procesos atendidos quedaron pendientes y 38% concluyeron: 26% con sentencia y 11,6% extraordinariamente*

El número de procesos concluidos creció hasta 2010 y en 2011 y 2012 decreció, pese a esa situación en 2012 se registra un incremento de procesos concluidos del 49% respecto de 2005.

El porcentaje de procesos concluidos respecto de los procesos atendidos osciló entre el 32 y el 45%. En 2012 se registraron 11,902 procesos concluidos, equivalentes al 32 de los procesos atendidos, con tendencia a disminuir.

***Cuadro XXXIV. Relación de procesos atendidos y concluidos en juzgados de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos concluidos con Sentencia</b>	5,599	6,461	6,279	9,129	10,044	8,792	7,930	7,748
<b>Procesos concluidos de forma extraordinaria</b>	2,393	2,366	2,607	4,068	5,418	3,848	4,014	3,531
<b>Total procesos concluidos</b>	<b>7,992</b>	<b>8,827</b>	<b>8,886</b>	<b>13,197</b>	<b>15,462</b>	<b>12,640</b>	<b>11,944</b>	<b>11,278</b>
<b>Procesos atendidos</b>	21,669	19,418	22,950	30,471	44,591	34,360	36,835	30,029
<b>% de procesos concluidos/ procesos atendidos</b>	<b>37</b>	<b>45</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>38</b>
<b>% de incremento de procesos concluidos en relación al 2005</b>	—	+10	+11	+65	+93	+58	+49	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. El promedio de procesos concluidos por juzgado no cumplió en ningún año con los estándares de referencia*

En 2010 se tuvo el mejor promedio registrándose 360 procesos concluidos por juzgado, 440 menos que los 800 que establece el estándar de referencia, y, 70 menos que el estándar extraoficial de 430.

***Cuadro XXXV. Promedio de procesos concluidos por juzgado de partido en materia familiar (ciudades capitales y El Alto)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos*</b>	7,992	8,827	8,886	13,197	15,462	12,640	11,944
<b>Nº de juzgados</b>	39	39	42	43	43	43	44
<b>Promedio de procesos concluidos por juzgado</b>	205	226	212	307	360	294	271

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\* Incluye los procesos concluidos con sentencias y los procesos concluidos de forma extraordinaria

## NOTAS

1 Resolución Administrativa N° 245-2012-CE-PJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de Perú.

2 Ver datos en [www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)

3 Ver datos en [www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)

4 Conocimos casos, a partir de las entrevistas realizadas y nuestro proceso de observación, en que los jueces observaron la calidad de la prueba, siendo que la ley define que la prueba debe ser valorada en sentencia y no al presentarse la demanda.

5 “Los jueces, en cualquier estado de la causa, tienen la obligación de procurar la conciliación de las partes, convocándolas a audiencias en las que puedan establecerse acuerdos que den fin al proceso o abrevien su trámite, excepto en las acciones penales por los delitos de acción pública, y en las que la ley lo prohíba”, Artículo 16 de la Ley 1455.

6 Ver datos en [www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)

7 En Héctor Mario Chayer, *La justicia Civil y Comercial en Bolivia: Diagnostico y Recomendaciones para el cambio*, La Paz, Programa de Administración de Justicia en Bolivia-USAID, 2007, p.133.

8 “Son delitos de acción privada: el giro de cheque en descubierto, giro defectuoso de cheque, desvío de clientela, corrupción de dependientes, apropiación indebida, abuso de confianza, los delitos contra el honor, destrucción de cosas propias para defraudar, defraudación de servicios o alimentos, alzamiento de bienes o falencia civil, despojo, alteración de linderos, perturbación de posesión y daño simple e insultos y otras agresiones verbales por motivos racistas o discriminatorios. Los demás delitos son de acción pública”, Artículo 20 del Código de Procedimiento Penal.

9 La investigación preliminar es responsabilidad del fiscal asignado y la policía. En este momento del proceso, el juez cautelar no juzga ni condena, su función es velar porque no se violenten los derechos y garantías del denunciado ni de la víctima, entre ellos el cumplimiento de los plazos.

10 “El fiscal, mediante resolución fundamentada, podrá rechazar la denuncia, la querrela o las actuaciones policiales, cuando: 1) Resulte que el hecho no existió, que no está tipificado como delito o que el imputado no ha participado en él; 2) No se haya podido individualizar al imputado; 3) La investigación no haya aportado elementos suficientes para fundar la acusación; y 4) Exista algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso”. Artículo 304 del Código de Procedimiento Penal.

11 “La fiscalía tendrá la obligación de ejercer la acción penal pública en todos los casos que sea procedente.

No obstante, podrá solicitar al juez que prescinda de la persecución penal, de uno o varios de los hechos imputados, respecto de uno o algunos de los partícipes, en los siguientes casos:

1) Cuando se trate de un hecho de escasa relevancia social por la afectación mínima del bien jurídicamente protegido;

2) Cuando el imputado haya sufrido a consecuencia del hecho un daño físico o moral más grave que la pena por imponerse;

3) Cuando la pena que se espera por el delito de cuya persecución se prescinde carece de importancia en consideración a una pena ya impuesta por otro delito;

4) Cuando sea previsible el perdón judicial;

5) Cuando la pena que se espera carezca de importancia en consideración a las de otros delitos, o a la que se le impondría en un proceso tramitado en el extranjero y sea procedente la extradición solicitada”, Artículo 21 del Código de Procedimiento Penal.

12 La Ley 586 de descongestionamiento y efectivización del sistema procesal penal de 30 de octubre de 2014 modifica la norma que determinaba que los tribunales de sentencia estén conformados en su mayoría por jueces ciudadanos y determina que se constituyan sólo con 3 jueces técnicos.

13 Ver datos en [www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)

14 Ver datos en [www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)



## CAPÍTULO 5

### CARGA DE TRABAJO EN PROVINCIAS

Para establecer criterios sobre la carga de trabajo de los juzgados de provincia, como en el análisis de los juzgados de las ciudades capitales, seguimos utilizando como referencias el estándar extraoficial y los estándares del Perú; pero teniendo en cuenta que los juzgados de provincia son juzgados mixtos y atienden procesos de materia civil-comercial, familiar y penal a la vez.

También seguiremos la revisión de datos en relación a los procesos de materia civil, penal, laboral y de familia de los juzgados de partido e incluiremos los juzgados de instrucción en las mismas materias.

Siendo que los estándares del Perú no tiene un estándar de juzgado mixto, utilizamos como estándar de referencia el promedio que resulta de sumar los estándares de materia civil, penal y familiar divididos entre tres.

#### *Estándares de carga de trabajo juzgados de instrucción y partido de provincia.*

Juzgado/ Materia	Estándar Extraoficial	Estándar de Referencia – Perú*
Instrucción mixto Civil – Comercial (450), penal (500) familiar(800)	430	<b>583</b> (450+500+800/3=583)
Partido mixto Civil – Comercial, penal familiar)	430	577
Laboral	430	700

\*Estándares de expedientes resueltos a nivel nacional del Perú. Resolución administrativa N° 245-2012-CE-PJ

Entre 2005 y 2012 no existió sobrecarga de trabajo en los juzgados mixtos de instrucción y partido de provincia; salvo en 2011 y 2012 en el caso de los juzgado de instrucción y sólo aplicando el estándar extraoficial, y aún así la sobrecarga apenas llegó al 11%.

El promedio de procesos concluidos apenas alcanzó a un tercio de la capacidad definida por los estándares, y en algunos años inclusive menos. Veamos los datos.

## 1. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO DE PROVINCIAS

*a. Entre los años 2005 y 2012 los procesos atendidos se incrementaron en 63%*

La mayor parte de la carga de trabajo está constituida por los procesos penales, en 2012 representaron el 71%, frente al 18% de procesos de familia y al 11% de procesos civiles.

El incremento de los procesos atendidos por estos juzgados se debe a su vez al incremento de los procesos penales, que pasaron de 22,296 en 2005 a 52,209 en 2012, con un incremento del 134%. El número de procesos en materia familiar también creció pero en menor proporción (51%) mientras que en materia civil los procesos se redujeron en 43%.

***Cuadro I. Procesos atendidos por los juzgados de instrucción mixto (provincias)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Materia Civil</b>	13,857	10,859	9,752	10,903	10,871	10,959	7,792*	10,713
<b>Materia Familiar</b>	8,842	8,308	9,140	8,877	11,802	13,537	13,367	10,553
<b>Materia Penal</b>	22,296	19,248	20,079	29,083	41,351	45,049	52,209	32,759
<b>Total</b>	<b>44,995</b>	<b>38,415</b>	<b>38,971</b>	<b>48,863</b>	<b>64,024</b>	<b>69,545</b>	<b>73,368</b>	<b>54,026</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-15	-13	+9	+42	+55	+63	----

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\*En la gestión 2012 no se reportó los datos de Cochabamba

b. El número de juzgados subió en 8,5%, pasando de 141 a 153 juzgado

**Cuadro II. Número de juzgados de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Chuquisaca</b>	19	19	19	19	19	19	19
<b>La Paz</b>	19	19	21	21	21	21	21
<b>Cochabamba</b>	24	24	27	27	27	27	27
<b>Oruro</b>	12	12	11	11	11	11	11
<b>Potosí</b>	23	23	24	24	24	24	24
<b>Tarija</b>	11	11	9	10	10	10	10
<b>Santa Cruz</b>	21	21	28	28	28	28	28
<b>Beni</b>	10	10	9	9	9	9	9
<b>Pando</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Total</b>	<b>141</b>	<b>141</b>	<b>153</b>	<b>153</b>	<b>153</b>	<b>153</b>	<b>153</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. Según el estándar de referencia no existió sobrecarga de trabajo, según el estándar extraoficial hubo sobrecarga de trabajo sólo en 2011 y 2012

Pero esa sobrecarga fue mínima, del 6% en 2011 y del 11% en 2012. Sin embargo desde 2009 se advierte una tendencia de incremento de los procesos que podría provocar mayor sobrecarga de trabajo.

**Cuadro III. Promedio de procesos atendidos por juzgado de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	44,995	38,415	38,971	48,863	64,024	69,545	73,368
<b>N° de juzgados</b>	141	141	153	153	153	153	153
<b>Promedio de procesos atendidos por juzgado</b>	319	272	255	319	418	455	479

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

d. El número de sentencias emitidas disminuyó de 4,804 en 2005 a 4,152 en 2012, pese al incremento del número de juzgados

**Cuadro IV. Sentencias emitidas por los juzgados de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Materia Civil</b>	2,779	2,681	2,465	2,153	2,624	2,426	1,870	2,428
<b>Materia Familiar</b>	2,025	1,915	1,224	1,715	1,733	2,076	2,282	1,853
<b>Total</b>	<b>4,804</b>	<b>4,596</b>	<b>3,689</b>	<b>3,868</b>	<b>4,357</b>	<b>4,502</b>	<b>4,152</b>	<b>4,281</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	96	77	81	91	94	86	----

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

e. Entre el 18 y 42% de los procesos atendidos concluyeron de forma extraordinaria

La mayoría de los procesos concluidos de forma extraordinaria, 74% en 2012, son procesos penales, y entre estos la mayoría concluyeron con el rechazo de la denuncia.

El número de procesos concluidos de forma extraordinaria se incrementó pero no su porcentaje en relación a los procesos atendidos, que más bien disminuyó debido al incremento de procesos.

**Cuadro V. Procesos concluidos de forma extraordinaria en los juzgados de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Civil y familiar</b>	3,049	2,842	2,640	3,452	3,011	3,390	3,358	3,106
<b>Penal</b>	5,850	5,336	8,587	17,100	8,802	10,464	9,395	9,362
<b>Total</b>	<b>8,899</b>	<b>8,178</b>	<b>11,227</b>	<b>20,552</b>	<b>11,813</b>	<b>13,854</b>	<b>12,753</b>	<b>12,468</b>
<b>Procesos atendidos por año</b>	44,995	38,415	38,971	48,863	64,024	69,545	65,576	52,913
<b>% de procesos concluidos por año</b>	20	21	29	42	18	19	19	24

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

**Cuadro VI. Procesos concluidos de forma extraordinaria en los juzgados de instrucción mixto - materias civil-comercial y familiar (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
Rechazo de demanda	329	216	314	434	485	537	506	403
Retiro de demanda	268	293	293	252	330	351	375	309
Conciliación	1,726	1,612	1,282	1,845	1,317	1,667	1,750	1,600
Desistimiento	684	704	677	817	789	714	680	724
Perención de instancia	42	17	74	104	90	121	47	71
<b>Total procesos concluidos de forma extraordinaria</b>	<b>3,049</b>	<b>2,842</b>	<b>2,640</b>	<b>3,452</b>	<b>3,011</b>	<b>3,390</b>	<b>3,358</b>	<b>3,106</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

**Cuadro VII. Procesos concluidos de forma extraordinaria en los juzgados de instrucción mixto - materia penal (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
Rechazo de denuncia	3,996	3,354	3,318	4,417	6,350	8,104	8,497	5,434
Sobreseimiento	475	400	4,084	384	463	516	473	971
Salida alternativa	1,093	909	953	12,036	1,408	1,648	272	2,617
Prescripción	4	22	21	29	51	21	22	24
Extinción de la acción por duración máxima del proceso	282	651	211	234	530	175	131	316
<b>Total</b>	<b>5,850</b>	<b>5,336</b>	<b>8,587</b>	<b>17,100</b>	<b>8,802</b>	<b>10,464</b>	<b>9,395</b>	<b>9,362</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*f. Entre el 6 y el 8% de los procesos atendidos tuvieron sentencia*

Que resulta siendo un porcentaje muy reducido aun considerando que buena parte de los procesos atendidos son procesos penales en los que los jueces de instrucción sólo actúan como jueces cautelares por lo que no emiten sentencia limitándose a resguardar que la investigación realizada por los fiscales se realice respetando los derechos y garantías de los procesados y víctimas.

**Cuadro VIII. Relación sentencia /procesos atendidos por los juzgados de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	44,995	38,415	38,971	48,863	64,024	69,545	73,368	54,026
<b>Procesos con sentencia</b>	4,804	4,596	3,689	3,868	4,357	4,502	4,152	4,281
<b>% de procesos con sentencia</b>	11	12	9	8	7	6	6	8

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*g. El promedio de sentencias emitidas osciló entre 24 y 34 sentencias por juzgado*

**Cuadro IX. Promedio de sentencias emitidas por juzgado de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>N° de sentencias emitidas</b>	4,804	4,596	3,689	3,868	4,357	4,502	4,152
<b>N° de juzgados</b>	141	141	153	153	153	153	153
<b>Promedio de sentencias emitidas por juzgado</b>	34	33	24	25	28	29	27

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*h. Entre 2005 y 2012 los procesos concluidos incrementaron en 23%*

El promedio de procesos concluidos en relación a los atendidos fluctuó entre el 26 y el 50%, que es un rendimiento limitado si consideramos que la mayoría de estos procesos son procesos penales que acabaron con el rechazo de la denuncia con escaso desarrollo, y que estos juzgados trabajaron sin exceso de carga de trabajo.

**Cuadro X. Relación de procesos atendidos y concluidos en juzgados de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
Procesos concluidos con Sentencia	4,804	4,596	3,689	3,868	4,357	4,502	4,152	4,281
Procesos concluidos de forma extraordinaria	8,899	81,78	11,227	20,552	11,813	13,854	12,753	12,468
Total procesos concluidos	<b>13,703</b>	<b>12,774</b>	<b>14,916</b>	<b>24,420</b>	<b>16,170</b>	<b>18,356</b>	<b>16,905</b>	<b>16,749</b>
Procesos atendidos	44,995	38,415	38,971	48,863	64,024	69,545	65,576	52,913
% de procesos concluidos/ procesos atendidos	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>50</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>32</b>
Incremento % del nro. de procesos concluidos en relación al 2005	—	-7	+9	+78	-18	+34	+23	+26

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*g. El promedio de procesos concluidos por juzgado no cumplió con los estándares pese a no haber existido sobrecarga de trabajo*

Tomando en cuenta el promedio de procesos concluidos por juzgado, el rendimiento de estos juzgados es bastante pobre. En 2009 cuando se registró un promedio de 160 procesos concluidos por juzgado, el mejor promedio del periodo, éste apenas llegó al 27% del estándar de referencia de 583 procesos, y al 37% del estándar extraoficial de 430 procesos.

**Cuadro XI. Promedio de procesos concluidos por juzgado de instrucción mixtos (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Nº de casos concluidos	13,703	12,774	14,916	24,420	16,170	18,356	16,905
Nº de juzgados	141	141	153	153	153	153	153
Promedio de casos concluidos por juzgado	97	91	97	160	107	120	110

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

## 2. LA CARGA DE TRABAJO DE LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTOS COMO JUZGADOS CAUTELARES EN MATERIA PENAL

Como vimos, la mayoría de los procesos que atienden los juzgados de instrucción mixtos de provincia son procesos penales, en los que actúan como juzgados cautelares. En este punto veremos algunos datos de la carga de trabajo de la justicia penal en provincias, que nos muestran que enfrenta una problemática similar a la que existe en las ciudades capitales.

### *a. El número de procesos atendidos se incrementó en 234%*

El incremento de los procesos no fue constante; en 2006 y 2007 disminuyeron, recién a partir de 2009 los procesos incrementaron todos los años siguientes hasta 2012.

Como en las ciudades capitales, se ve un incremento de los procesos penales mientras disminuye el número de los procesos civiles; algo más patente en 2011 y 2012. Como lo expresamos al referirnos a los juzgados de las ciudades capitales, este incremento y decremento paralelos podrían estar relacionados y se deberían a que se está optando por iniciar acciones penales en casos civiles, lo que se confirma por el elevado porcentaje de denuncias rechazadas.

***Cuadro XII. Procesos penales de acción pública atendidos 2005-2012***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Informes de inicio de investigación pendientes</b>	5,911	5,514	5,453	11,815	18,637	20,734	26,458
<b>Informes de inicio de investigación nuevos</b>	11,490	10,597	11,805	14,011	18,525	20,385	21,048
<b>Procesos en etapa preparatoria pendientes</b>	3,248	1,905	1,339	1,635	2,324	2,120	2,867
<b>Procesos iniciados con imputación directa</b>	1,647	1,232	1,482	1,622	1,865	1,810	1,836
<b>Total</b>	<b>22,296</b>	<b>19,248</b>	<b>20,079</b>	<b>29,083</b>	<b>41,351</b>	<b>45,049</b>	<b>52,209</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-14	-10	+30	+85	+102	+234

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

b. El 72% de los procesos iniciados quedaron pendientes “investigándose preliminarmente”

Considerando que estos juzgados no tuvieron sobrecarga de trabajo, el elevado porcentaje de procesos pendientes apunta a que los jueces cautelares de provincia no están cumpliendo con su rol de resguardar los derechos y garantías de las partes, al menos no en el cumplimiento de los plazos. Recordemos que si bien el fiscal del caso tiene la responsabilidad de investigar y la facultad de rechazar la denuncia o proseguir la investigación imputando, cuando los plazos se han cumplido, el juez cautelar puede conminar a los fiscales a decidir entre rechazar la denuncia o imputar, y ante su silencio en el plazo que define la ley dar por concluido el proceso.

**Cuadro XIII. Procesos con rechazo de denuncia, imputación y procesos pendientes en investigación preliminar**

	Nº procesos con informe de inicio de investigación	Nº de rechazo de denuncia	%	Nº de imputaciones	%	Nº de procesos pendientes en investigación preliminar	%
2005	17,401	3,396	20	2,349	13	11,656	67
2006	16,111	3,354	21	2,356	15	10,401	65
2007	17,258	3,318	19	2,218	13	11,722	68
2009	25,826	4,417	17	2,799	11	18,610	72
2010	37,162	6,350	17	2,857	8	27,955	75
2011	41,119	8,104	20	3,173	8	29,842	73
2012	47,506	8,497	18	3,782	8	35,227	74
<b>Promedio</b>	28,912	5,348	18	2,791	10	20,773	72

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. Sólo el 34% de los procesos atendidos ameritarían investigación penal, el 66% restante serían hechos que no son delitos

Como dijimos sólo el 28% de los procesos que se iniciaron tuvo definición, sea con el rechazo de la denuncia o con imputación, mientras el restante 72% quedaron pendientes.

En este 28% que tuvieron definición, la mayoría (dos tercios) de los procesos fueron rechazados y los menos (un tercio) prosiguieron investigándose con imputación.

Se da un fenómeno similar al de que ocurre en las ciudades capitales, aunque se tiene un menor porcentaje de procesos con rechazo de denuncia pero la misma tendencia con predominio de los rechazos. En el caso de los juzgados de instrucción de provincia que actúan como juzgados cautelares, el elevado número de denuncias insustanciales todavía no ha provocado sobrecarga de trabajo, aunque es muy probable que si continúa la tendencia de incremento de procesos, la provoque.

**Cuadro XIV. Relación de rechazo de denuncias e imputaciones**

	% total investigación preliminar	Procesos con rechazo e imputación (100%)	Nº de rechazo de denuncia	%	Nº de imputaciones	%
<b>2005</b>	33	5,745	3,396	<b>59</b>	2,349	<b>41</b>
<b>2006</b>	35	5,710	3,354	<b>59</b>	2,356	<b>41</b>
<b>2007</b>	32	5,536	3,318	<b>60</b>	2,218	<b>40</b>
<b>2009</b>	28	7,216	4,417	<b>61</b>	2,799	<b>39</b>
<b>2010</b>	25	9,207	6,350	<b>69</b>	2,857	<b>31</b>
<b>2011</b>	27	11,277	8,104	<b>72</b>	3,173	<b>28</b>
<b>2012</b>	26	12,279	8,497	<b>69</b>	3,782	<b>31</b>
<b>Promedio</b>	28	8,139	5,348	<b>66</b>	2,791	<b>34</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura

### 3. CARGA DE TRABAJO DE LOS TRIBUNALES DE SENTENCIA Y LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA PENAL EN LOS DELITOS DE ACCIÓN PÚBLICA

*a. La carga de trabajo promedio de los tribunales de sentencia osciló entre 69 y 108 procesos por tribunal, muy por debajo de los estándares, por lo que no existió sobrecarga de trabajo*

En 2010 se tuvo el mayor promedio de procesos por tribunal del periodo, 108 procesos por tribunal, que apenas representó 25% del estándar extraoficial de 430 procesos y 22% del estándar de referencia de 500 procesos.

Como en el caso de las ciudades capitales, se advierte que sólo un limitado porcentaje de los procesos iniciados en investigación llegan a los tribunales de sentencia para su juzgamiento en juicio oral.

**Cuadro XV. N° de procesos atendidos por tribunal  
de sentencia- provincias**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>N° de Procesos en los Tribunales de sentencia</b>	2,013	1,996	1,548	3,440	3,767	3,620	3,607
<b>N° de Tribunales</b>	29	29	34	35	35	35	35
<b>Promedio de procesos atendidos por tribunal</b>	69	69	46	98	108	103	103

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. Entre 2005 y 2012 cada tribunal de sentencia emitió en promedio entre 11 y 16 sentencias, sin cumplir con los estándares de referencia*

Este bajo promedio es explicado, como en el caso de los tribunales de las ciudades capitales, por las dificultades para constituir tribunal con la participación de jueces ciudadanos. Para no repetirnos nos remitimos a lo expuesto en el capítulo sobre los juzgados y tribunales de las ciudades capitales.

**Cuadro XVI. Procesos penales concluidos con sentencia  
en los tribunales de sentencia**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>N° de sentencias emitidas</b>	340	385	457	565	437	396	450
<b>N° de Tribunales</b>	29	29	34	35	35	35	35
<b>Promedio de sentencias emitidas por Tribunal</b>	12	13	13	16	12	11	13

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. El promedio de sentencias penales por delitos de acción pública y acción pública a instancia de partes, emitidas por los juzgados de partido mixtos osciló entre 0.6 y 1.3 sentencias por juzgado

**Cuadro XVII. Sentencias emitidas por juzgados de sentencia**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>N° de sentencias emitidas</b>	53	56	59	90	94	102	50
<b>N° de juzgados</b>	69	69	79	80	80	80	80
<b>Promedio de sentencias emitidas por juzgado</b>	0.8	0.8	0.7	1.1	1.2	1.3	0.6

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

d. Sólo entre el 0.9 y el 2.6% de los procesos iniciados concluyeron con sentencia

**Cuadro XVIII. Procesos penales concluidos con sentencia**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	promedio
<b>Sentencias Tribunal de Sentencia</b>	340	385	457	565	437	396	450	433
<b>Sentencias de Juzgados de Sentencia</b>	53	56	59	90	94	102	50	72
<b>Total</b>	<b>393</b>	<b>441</b>	<b>516</b>	<b>655</b>	<b>531</b>	<b>498</b>	<b>500</b>	<b>505</b>
<b>Procesos atendidos en investigación</b>	22,296	19,248	20,079	29,083	41,351	45,049	53,154	32,894
<b>% de procesos con sentencia/ procesos investigados</b>	<b>1.8</b>	<b>2.3</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.1</b>	<b>0.9</b>	<b>1.5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

e. El porcentaje de procesos concluidos bajó de 28% en 2005 a 19% en 2012.

**Cuadro XIX. Relación de procesos atendidos y concluidos**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Procesos concluidos con Sentencia	393	441	516	655	531	498	500
Procesos concluidos de forma extraordinaria	5,850	5,336	8,587	17,100	8,802	10,464	9,395
<b>Total</b>	<b>6,243</b>	<b>5,777</b>	<b>9,103</b>	<b>17,755</b>	<b>9,333</b>	<b>10,962</b>	<b>9,895</b>
Procesos en investigación	22,296	19,248	20,079	29,083	41,351	45,049	52,209
% de procesos concluidos	28	30	45	61	23	24	19

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

#### 4. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO DE PROVINCIAS

Los juzgados de partido en provincias son también mixtos, atienden procesos civiles, comerciales, familiares y penales en los que funcionan como juzgados de sentencia. Los datos que presentamos se refieren al total de su carga de trabajo incluyendo los procesos de todas las materias.

a. Entre 2005 y 2012 los procesos atendidos se incrementó en 24%

La mayoría de la carga de trabajo de los juzgados de partido mixtos la representan los procesos civiles, que en 2012 llegaron al 64% del total de los procesos atendidos, frente a un 35% de procesos familiares y un 1.5% procesos penales.

**Cuadro XX. Procesos atendidos por los juzgados de partido mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Materia Civil</b>	16,568	16,687	20,543	26,740	23,102	15,356	16,932*	19,418
<b>Materia Familiar</b>	4,627	4,860	4,434	7,609	8,795	7,553**	9,337**	6,745
<b>Materia Penal</b>	234	80	135	427	416	359	390	292
<b>Total tres materias</b>	<b>21,429</b>	<b>21,627</b>	<b>25,112</b>	<b>34,776</b>	<b>32,313</b>	<b>23,268</b>	<b>26,659</b>	<b>26,455</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	+1	+17	+62	+51	+9	+24	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\* En la gestión 2012 no se reportó los datos de Cobija en materia civil.

\*\* En las gestiones 2011 y 2012 no se reportaron los datos de Cobija en materia de familia.

*b. El número de juzgados subió en 15% pasando de 74 a 85 juzgados*

**Cuadro XXI. Número de juzgados de partido mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Chuquisaca</b>	5	5	6	6	6	6	6
<b>La Paz</b>	11	11	13	13	13	13	13
<b>Cochabamba</b>	15	15	16	16	16	16	16
<b>Oruro</b>	3	3	3	6	6	6	6
<b>Potosí</b>	13	13	13	14	14	14	14
<b>Tarija</b>	12	12	10	9	9	9	9
<b>Santa Cruz</b>	9	9	15	15	15	15	15
<b>Beni</b>	5	5	5	5	5	5	5
<b>Pando</b>	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>82</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>85</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*c. No existió sobrecarga de trabajo según ninguno de los estándares de referencia*

El promedio de procesos atendidos no alcanzó en ningún año los 430 procesos del estándar extraoficial ni los 583 del estándar de referencia. En 2009, que fue el año con el mayor promedio, cada juzgado de partido mixto atendió en promedio 409 procesos, 21 procesos menos que el estándar extraoficial y 174 menos que el estándar de referencia.

**Cuadro XXII. Promedio de procesos atendidos por juzgados de partido mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	21,429	21,627	25,112	34,776	32,313	23,268	26,659
<b>Nº de juzgados</b>	74	74	82	85	85	85	85
<b>Promedio de procesos atendidos por juzgado</b>	290	292	306	409	380	274	314

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*d. Entre 2005 y 2012 el número de sentencias emitidas se redujo en 34%*

El número de sentencias en materia civil bajó 43%, las de materia familiar incrementaron 27% y las de materia penal disminuyeron 6%.

**Cuadro XXIII. Sentencias emitidas por los juzgados de partido mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Materia Civil</b>	7,501	8,736	9,299	10,784	7,106	3,453	4,205	7,298
<b>Materia Familiar</b>	1,251	1,448	1,450	2,170	1,813	1,861	1,591	1,655
<b>Materia Penal</b>	53	56	59	90	94	102	50	72
<b>Total</b>	<b>8,805</b>	<b>10,240</b>	<b>10,808</b>	<b>13,044</b>	<b>9,013</b>	<b>5,416</b>	<b>5,846</b>	<b>9,025</b>
<b>Incremento % en relación a las sentencias 2005</b>	—	+16	+23	+48	+2	-38	-34	----

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*e. En promedio el 9% de procesos concluyeron de forma extraordinaria*

El porcentaje menor corresponde a procesos penales que apenas alcanzó al 0,2% del total de procesos atendidos el 2010 en que se registró el mayor número de procesos penales concluidos.

**Cuadro XXIV. Procesos concluidos de forma extraordinaria en los juzgados de partido mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Civil y familiar</b>	1,691	1,863	2,536	3,364	2,925	1,851	2,401	2,376
<b>Penal</b>	18	49	32	23	64	20	15	32
<b>Total</b>	<b>1,709</b>	<b>1,912</b>	<b>2,568</b>	<b>3,387</b>	<b>2,989</b>	<b>1,871</b>	<b>2,416</b>	<b>2,408</b>
<b>Procesos atendidos por año</b>	21,429	21,627	25,112	34,776	32,313	23,268	26,659	26,455
<b>% de procesos concluidos por año</b>	8	9	10	10	9	8	9	9

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

**Cuadro XXV. Procesos concluidos de forma extraordinaria en los juzgados de partido mixto - materia civil y familiar (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Rechazo de demanda</b>	391	319	778	803	935	628	836	670
<b>Retiro de demanda</b>	376	513	583	876	850	447	731	625
<b>Conciliación</b>	157	203	107	225	147	117	182	163
<b>Desistimiento</b>	215	208	141	220	280	160	172	199
<b>Perención de instancia</b>	552	620	927	1240	713	499	480	719
<b>Total procesos concluidos extraordinaria</b>	<b>1,691</b>	<b>1,863</b>	<b>2,536</b>	<b>3,364</b>	<b>2,925</b>	<b>1,851</b>	<b>2,401</b>	<b>2,376</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

**Cuadro XXVI. Procesos penales concluidos de forma extraordinaria en los juzgados de partido mixto - materia penal (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
Desistimiento	1	22	2	0	6	4	5	6
Abandono	8	3	23	2	18	6	5	9
Retractación	0	7	2	0	1	1	0	2
conciliación	1	2	2	8	28	2	1	6
Desestimada	5	4	1	8	2	1	1	3
Prescripción	3	11	0	1	3	3	2	3
Vencimiento plazo máximo proceso	0	0	2	4	6	3	1	2
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>49</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>64</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>32</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

f. El porcentaje de procesos concluidos con sentencia se redujo de 41% en 2005 a 22% en 2012

**Cuadro XXVII. Relación sentencia /procesos atendidos por los juzgados de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
Procesos atendidos	21,429	21,627	25,112	34,776	32,313	23,268	26,659	26,455
Procesos con sentencia	8,805	10,240	10,808	13,044	9,013	5,416	5,846	9,025
% de procesos con sentencia	41	47	43	38	28	23	22	34

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

g. El promedio de procesos concluidos por juzgado no cumple con los estándares pese a no haber existido sobrecarga de trabajo

El promedio osciló entre 64 a 153 procesos concluidos por juzgado por debajo de los estándares de referencia. En 2009 se registro el mejor promedio del periodo, 153 procesos concluidos por juzgado, en este caso los procesos concluidos apenas llegaron al 36% del estándar extraoficial, y al 26% del estándar de referencia.

Considerando el número de procesos que atendieron y aplicando los estándares, estos juzgados deberían haber concluido todos los procesos que conocieron y no debería existir procesos pendientes.

**Cuadro XXVIII. Promedio de sentencias emitidas por juzgado de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Nº de sentencias emitidas</b>	8,805	10,240	10,808	13,044	9,013	5,416	5,846
<b>Nº de juzgados</b>	74	74	82	85	85	85	85
<b>Promedio de sentencias emitidas por juzgado</b>	119	138	132	153	106	64	69

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. El porcentaje de procesos concluidos respecto de los atendidos bajó de 49% en 2005 a 31% en 2012*

En el mismo periodo el número de procesos concluidos bajo de 10,514 a 8,262, mostrando un disminución del 21%.

**Cuadro XXIX. Relación de procesos atendidos y concluidos en juzgados de instrucción mixto (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos concluidos con sentencia</b>	8,805	10,240	10,808	13,044	9,013	5,416	5,846	9,025
<b>Procesos concluidos de forma extraordinaria</b>	1,709	1,912	2,568	3,387	2,989	1,871	2,416	2,407
<b>Total</b>	<b>10,514</b>	<b>12,152</b>	<b>13,376</b>	<b>16,431</b>	<b>12,002</b>	<b>7,287</b>	<b>8,262</b>	<b>11,432</b>
<b>Procesos atendidos</b>	21,429	21,627	25,112	34,776	32,313	23,268	26,659	26,455
<b>% de procesos concluidos-procesos atendidos</b>	<b>49</b>	<b>56</b>	<b>53</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>43</b>
<b>Incremento % de procesos concluidos en relación al 2005</b>	—	+16	+27	+56	+114	-41	-21	----

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

## 5. CARGA DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE PROVINCIAS

El trabajo asalariado bajo el régimen de la Ley General del Trabajo se concentra en las grandes ciudades donde se desarrolla la industria y el comercio, donde también se concentran los conflictos de trabajo. En las provincias no existe un gran número de conflictos laborales por lo que tampoco existen muchos juzgados de trabajo y seguridad social.

A diferencia de lo que ocurrió en los juzgados de las ciudades capitales, los juzgados de trabajo de provincias tuvieron un desempeño pobre, pese a que su carga de trabajo fue muchísimo menor, como vemos en los siguientes datos.

*a. En 2012 se atendieron más del doble de procesos que en 2005 (118% más)*

En 2005 los juzgados de trabajo de provincia atendieron 434 procesos, en 2012 atendieron 946 procesos, o sea 367 procesos más.

***Cuadro XXX. Procesos atendidos por los juzgados de trabajo (provincias)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Demandas pendientes de la anterior gestión</b>	216	124	191	125	208	478	361	243
<b>Demandas nuevas</b>	218	334	344	377	636	506	585	429
<b>Total</b>	<b>434</b>	<b>458</b>	<b>535</b>	<b>502</b>	<b>844</b>	<b>984</b>	<b>946</b>	<b>672</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	+6	+23	+16	+94	+127	+118	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

b. El número de juzgados de trabajo se incrementó en 220%, casi a la par que el incremento del número de procesos. De 5 juzgados en 2005 pasaron a 16 en 2012.

**Cuadro XXXI. Número de juzgados de trabajo (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Chuquisaca</b>	0	0	1	1	2	2	2
<b>La Paz</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Cochabamba</b>	1	1	1	1	1	1	1
<b>Oruro</b>	0	0	0	2	6	6	6
<b>Potosí</b>	2	2	2	6	2	2	2
<b>Tarija</b>	1	1	2	2	2	2	2
<b>Santa Cruz</b>	0	0	1	2	2	2	2
<b>Beni</b>	1	1	1	1	1	1	1
<b>Pando</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. *Los juzgados laborales no tuvieron sobrecarga de trabajo*

Todos los años del periodo 2005-2012 el promedio de procesos atendidos por juzgado ni siquiera se acercó a los estándares de referencia.

En 2006, en que se registró el mayor promedio, se atendieron 92 procesos promedio por juzgado, 330 menos que el estándar extraoficial de 430 procesos; y 608 menos que el estándar de referencia de 700 procesos.

Pese al incremento del número de procesos, el promedio de procesos por juzgado disminuyó debido a que en el periodo se dio un mayor incremento de juzgados.

**Cuadro XXXII. Promedio de procesos atendidos por juzgado de trabajo (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>N° de procesos atendidos</b>	434	458	535	502	844	984	946
<b>N° de juzgados</b>	5	5	8	15	16	16	16
<b>Promedio de casos atendidos por juzgado</b>	87	92	67	33	53	62	59

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

d. El porcentaje de procesos con sentencia bajó de 37% en 2005 a 10% en 2012, pese al incremento de juzgados

En 2006 se tuvo el mayor promedio de procesos por juzgado, o sea la mayor carga de trabajo del periodo, y también el mejor porcentaje de sentencias del periodo, 59%.

**Cuadro XXXIII. Sentencia emitidas  
por juzgados de trabajo (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	434	458	535	502	844	984	946	672
<b>Procesos concluidos con sentencia</b>	159	268	170	198	207	257	99	194
<b>% de procesos concluidos con sentencia</b>	37	59	32	39	25	26	10	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

e. El promedio de sentencias emitidas por juzgado bajó de 32 sentencias por juzgado en 2005 a sólo 6 en 2012

**Cuadro XXXIV. Promedio de sentencias por juzgado  
de trabajo (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>N° de sentencias emitidas</b>	159	268	170	198	207	257	99
<b>N° de juzgados</b>	5	5	8	15	16	16	16
<b>Promedio de sentencias emitidas por juzgado</b>	32	54	21	13	13	16	6

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

f. En el periodo el 13.5 de los procesos concluyeron extraordinariamente con el rechazo o retiro de la demanda, conciliación, desistimiento y perención de instancia

El incremento del número de procesos concluidos extraordinariamente fue constante durante todo el periodo; para 2012 su número prácticamente doblaba al que se tenía en 2005. Sin embargo el porcentaje de procesos concluidos de esta forma había disminuido en relación al número de procesos atendidos debido a su mayor incremento.

**Cuadro XXXV. Procesos concluidos de forma extraordinaria  
en juzgados de trabajo (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio	%
<b>Rechazo de demanda</b>	2	7	11	10	21	15	18	14	2
<b>Retiro de demanda</b>	2	19	29	28	41	26	33	25	3.7
<b>Conciliación</b>	15	34	24	32	33	22	18	28	4.1
<b>Desistimiento</b>	8	12	38	24	26	26	38	25	3.7
<b>Perención de instancia</b>	0	0	0	0	0	4	0	1	0.1
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>72</b>	<b>102</b>	<b>94</b>	<b>121</b>	<b>93</b>	<b>107</b>	<b>88</b>	---
<b>Procesos atendidos</b>	434	458	535	502	844	984	946	672	---
<b>% de procesos concluidos extraordinariamente</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>13.5</b>	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*g. El porcentaje de procesos concluidos, considerando sentencias y conclusiones extraordinarias, bajó del 43% en 2005 a 22% en 2012*

Entre 2005 y 2012 el número de procesos concluidos apenas subió en 11%, pasando de 186 a 206 procesos concluidos, pese a que el número de juzgados de trabajo se duplicó.

Hasta 2011 la mayoría de los procesos concluidos eran procesos con sentencia, en 2012 esa composición cambió, entonces los procesos concluidos de forma extraordinaria pasaron a ser la mayoría, poniendo en evidencia que en provincia la mayoría de los procesos de trabajo concluyeron sin que los jueces hayan sido gravitantes en resolverlos o sin que el conflicto se haya resuelto porque la demanda se rechazó o fue retirada.

**Cuadro XXXVI. Relación de procesos atendidos y concluidos  
en juzgados de trabajo (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos concluidos con sentencia</b>	159	268	170	198	207	257	99	194
<b>Procesos concluidos de forma extraordinaria</b>	27	72	102	94	121	93	107	88
<b>Total</b>	<b>186</b>	<b>340</b>	<b>272</b>	<b>292</b>	<b>328</b>	<b>350</b>	<b>206</b>	<b>282</b>
<b>Procesos atendidos</b>	434	458	535	502	844	984	946	672
<b>% de procesos concluidos-procesos atendidos</b>	<b>43</b>	<b>74</b>	<b>51</b>	<b>58</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>42</b>
<b>incremento % de procesos concluidos en relación al 2005</b>	—	+83	+46	+57	+76	+88	+11	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. El promedio de procesos concluidos por juzgado bajó de 68 procesos en 2006 a sólo 13 en 2012*

El promedio de procesos concluidos por juzgado es muy bajo y ni siquiera se acerca a los estándares de referencia. Incluso en 2006, cuando se registraron 68 procesos concluidos por juzgado que de lejos es el mejor promedio del periodo, el promedio sólo alcanzó al 16% del estándar extraoficial de 430 procesos, y al 10% del estándar de referencia de 700 procesos.

**Cuadro XXXVII. Promedio de procesos concluidos  
por juzgado de trabajo (provincias)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>N° de casos concluidos</b>	<b>186</b>	<b>340</b>	<b>272</b>	<b>292</b>	<b>328</b>	<b>350</b>	<b>206</b>
<b>N° de juzgados</b>	5	5	8	15	16	16	16
<b>Promedio de casos concluidos por juzgado</b>	37	68	34	19	21	22	13

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

NOTA

Ver datos por departamento en [www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)



## CAPÍTULO 6

### CARGA DE TRABAJO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA Y LOS TRIBUNALES DEPARTAMENTALES

En este punto, como en el caso de los juzgados de primera instancia, también recurrimos a los estándares de referencia, como un elemento objetivo de comparación para tener un criterio objetivo sobre la posible existencia de sobrecarga de trabajo.

Seguimos utilizando el estándar del Perú al que denominamos como estándar de referencia y el estándar extraoficial del país.

#### *Estándares de referencia de carga de trabajo para salas de Tribunales Departamentales y el Tribunal Supremo de Justicia*

Materia	Estándar de referencia Perú*	Estándar extraoficial Bolivia
Civil – Comercial	950	430
Penal	1,000	430
Social- Administrativo	2,100	430

\*Estándares de expedientes resueltos a nivel nacional del Perú.

Resolución administrativa N° 245-2012-CE-PJ.

Los estándares que utilizamos tienen una diferencia muy significativa, sobre todo en materia social y administrativa, lo que nos permite tener dos perspectivas de evaluación, una mucho más exigente que la otra.

Como en el caso de los juzgados de primera instancia, se realiza el análisis considerando que todos los cargos estuvieron cubiertos todo el tiempo y que no hubieron acefalías (vacancias), aunque conocemos que se presentaron acefalías que sin duda afectaron el rendimiento de las Salas; pero no incluimos ese factor porque no hay información precisa ni un reporte oficial sobre el mismo.

El Tribunal Supremo de Justicia y los Tribunales Departamentales se organizan en Salas por materias (civil, comercial, trabajo, penal, familiar, etc.) y están conformados generalmente por dos Magistrado o Vocales según se trate del Tribunal Supremo o los Tribunales Departamentales.

En general, los datos nos muestran que en el Tribunal Supremo de Justicia y los Tribunales Departamentales no existió sobrecarga de trabajo, salvo en algunas Salas; y que en la mayoría de los casos el promedio de procesos concluidos no alcanzó los estándares de referencia. Veamos los datos con más detalle.

## 1. LA CARGA DE TRABAJO EN LOS TRIBUNALES DEPARTAMENTALES

### 1.1 CARGA DE TRABAJO DE LAS SALAS CIVILES

Las salas civiles de los Tribunales Departamentales atienden procesos civiles, comerciales y familiares, en adelante presentamos el conjunto de su carga de trabajo sin discriminar materias.

*a. Entre 2005 y 2012 el número de procesos atendidos disminuyó 20%*

Los procesos nuevos no tuvieron una disminución ni crecimiento significativo, en cambio los procesos pendientes disminuyeron en 30%, evidenciando que existió una tendencia a mejorar el promedio de resolución de los procesos, como veremos más adelante.

***Cuadro I. Procesos atendidos salas civiles (Tribunales Departamentales)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos pendientes de la anterior gestión</b>	4,091	2,925	2,763	3,257	2,656	3,422	2,827	3,134
<b>Procesos nuevos</b>	5,880	5,949	6,016	6,190	5,246	5,289	5,152	5,675
<b>Total</b>	<b>9,971</b>	<b>8,874</b>	<b>8,779</b>	<b>9,447</b>	<b>7,902</b>	<b>8,711</b>	<b>7,979</b>	<b>8,809</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-11	-12	-5	-21	-13	-20	14

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

b. El número de salas civiles se mantuvo sin variación en todo el periodo 2005-2012

**Cuadro II. Número de salas civiles (Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Chuquisaca	2	2	2	2	2	2	2
La Paz	4	4	4	4	4	4	4
Cochabamba	2	2	2	2	2	2	2
Oruro	2	2	2	2	2	2	2
Potosí	1	1	1	1	1	1	1
Tarija	2	2	2	2	2	2	2
Santa Cruz	2	2	2	2	2	2	2
Beni	1	1	1	1	1	1	1
Pando	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>17</b>						

Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. Según el estándar de referencia no existió sobrecarga de trabajo; aplicando el estándar extraoficial, sí

El promedio de procesos atendidos por sala osciló entre 464 y 587 procesos.

Aplicando el estándar de referencia que establece que una sala civil puede atender 950 procesos, tenemos que las salas civiles habrían trabajado por debajo de su capacidad en todo el periodo. En 2012 para dar un ejemplo trabajaron sólo al 50% de su capacidad.

En cambio, aplicando el estándar extraoficial de 430 procesos por sala, tenemos que las salas civiles tuvieron sobrecarga de trabajo durante todo el periodo, aunque no muy significativa; en 2005, cuando se tuvo el mayor promedio de procesos atendidos por sala, la sobrecarga llegó al 36%, y en 2012 apenas al 9%.

**Cuadro III. Promedio de procesos atendidos por sala civil (Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Procesos atendidos	9,971	8,874	8,779	9,447	7,902	8,711	7,979
Nº de salas	17	17	17	17	17	17	17
Promedio de procesos atendidos por sala	587	522	516	556	465	512	469

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

d. Los procesos concluidos en relación a los atendidos subieron de 52% en 2005 a 60% en 2012

Este porcentaje nos muestra que las salas civiles concluyeron todos los años más de la mitad de los procesos que atendieron, que no es un porcentaje reducido, sobre todo teniendo en cuenta que los procesos pendientes fueron disminuyendo en la composición de los procesos atendidos.

**Cuadro IV. Procesos concluidos en salas civiles  
(Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	9,971	8,874	8,779	9,447	7,902	8,711	7,979	8,809
<b>Procesos concluidos</b>	5,216	5,499	5,217	5,959	4,237	5,003	4,809	5,134
<b>% de procesos concluidos</b>	52	62	59	63	54	57	60	58

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

e. El promedio de procesos concluidos no cumplió con los estándares

El promedio de procesos concluidos tuvo incrementos y decrementos pero en ningún año llegó a los 430 procesos del estándar extraoficial y menos a los 950 procesos del estándar de referencia.

**Cuadro V. Promedio de procesos concluidos por sala civil  
(Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos</b>	5,216	5,499	5,217	5,959	4,237	5,003	4,791
<b>Nº de salas</b>	17	17	17	17	17	17	17
<b>Promedio de procesos por sala</b>	307	323	307	351	249	294	282

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

1.2 CARGA DE TRABAJO EN LAS SALAS PENALES

a. El número de procesos atendidos creció en 64%

Aunque el incremento no fue constante y se registraron años con disminución de procesos atendidos.

En la composición de los procesos destaca el porcentaje mínimo de los procesos pendientes, que fluctúa en más o menos el 10%, por lo que se puede presumir que las salas penales estarían al día en el despacho de los procesos que atienden.

**Cuadro VI. Procesos atendidos en sala penales  
(Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
Procesos pendientes de la anterior gestión	887	702	679	474	492	669	1,113	717
Procesos nuevos	5,418	6,369	4,742	8,742	8,740	7,028	9,224	7,180
<b>Total</b>	<b>6,305</b>	<b>7,071</b>	<b>5,421</b>	<b>9,216</b>	<b>9,232</b>	<b>7,697</b>	<b>10,337</b>	<b>7,897</b>
Incremento % en relación al 2005	—	+12	-14	+46	+46	+22	+64	---

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*b. El número de salas penales se incrementó en 20% pasando de 15 salas en 2005 a 18 en 2012*

**Cuadro VII. Número de salas penales (Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Chuquisaca	1	1	1	1	1	1	2
La Paz	3	3	3	3	3	3	3
Cochabamba	3	3	3	3	3	3	3
Oruro	2	2	2	2	2	2	2
Potosí	2	2	2	2	2	2	2
Tarija	1	1	1	1	1	1	2
Santa Cruz	1	1	2	2	2	2	2
Beni	1	1	1	1	1	1	1
Pando	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>18</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. Según el estándar de referencia no existió sobrecarga de trabajo; aplicando el estándar extraoficial, sí

El promedio de procesos atendidos por sala osciló entre 339 y 577 procesos, que son promedios menores a los 1,000 procesos del estándar de referencia.

Los años 2006, 2009, 2010, 2011 2012 el promedio de procesos atendidos por sala es superior al estándar extraoficial de 430 procesos. Sólo los años 2005 y 2007 no se cumplió con este estándar.

**Cuadro VIII. Promedio de procesos atendidos por sala penal  
(Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	6,305	7,071	5,421	9,216	9,232	7,697	10,337
<b>Nº de salas</b>	15	15	16	16	16	16	18
<b>Promedio de procesos atendidos por sala</b>	420	471	339	576	577	481	574

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

d. El porcentaje de procesos concluidos subió de 64% en 2005 a 72% en 2012

**Cuadro IX. Procesos concluidos en salas penales  
(Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	6,305	7,071	5,421	9,216	9,232	7,697	10,337	7,897
<b>Procesos concluidos</b>	4,043	4,839	6,028	7,245	4,295	4,164	7,483	5,442
<b>% de procesos concluidos</b>	64	68	111*	79	47	54	72	69

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\* El porcentaje se ve alterado porque ese año las salas civiles de Potosí, Tarija, Santa Cruz y Beni sólo reportaron procesos concluidos y no los procesos atendidos.

e. Entre 2005 y 2012 el promedio de procesos concluidos no cumplió con el estándar de referencia, ni con el estándar extraoficial, excepto en 2009 y 2012

El 2009 las salas penales registraron el mejor promedio de procesos concluidos del periodo, 453 procesos concluidos por sala; aun en este caso no se cumplió con el estándar de referencia de 900 procesos, y sólo se alcanzó el 50%. En cambio considerando el estándar extraoficial de 430 procesos, se lo sobrepasó, concluyendo incluso 23 procesos adicionales que equivalen a un 5%.

**Cuadro X. Promedio de procesos concluidos por sala penal  
(Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos</b>	4,043	4,839	6,028	7,245	4,295	4,164	7,483
<b>N° de salas</b>	15	15	16	16	16	16	18
<b>Promedio de procesos concluidos por sala</b>	270	323	377	453	268	260	416

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

### 1.3 CARGA DE TRABAJO DE LAS SALAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS

*a. El número de procesos atendidos disminuyó en 12%*

**Cuadro XI. Procesos atendidos en salas sociales  
(Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos pendientes de la anterior gestión</b>	1,786	1,569	1,795	1,885	1,617	1,475	1,729	1,694
<b>Procesos nuevos</b>	2,688	2,210	2,383	2,803	2,605	2,491	2,217	2,485
<b>Total</b>	<b>4,474</b>	<b>3,779</b>	<b>4,178</b>	<b>4,688</b>	<b>4,222</b>	<b>3,966</b>	<b>3,946</b>	<b>4,179</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-16	-7	+5	-6	-11	-12	-8

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

b. El número de juzgados se mantuvo invariable en todo el periodo 2005-2012

**Cuadro XII. Número de salas sociales (Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Chuquisaca	1	1	1	1	1	1	1
La Paz	3	3	3	3	3	3	3
Cochabamba	1	1	1	1	1	1	1
Oruro	1	1	1	1	1	1	1
Potosí	1	1	1	1	1	1	1
Tarija	1	1	1	1	1	1	1
Santa Cruz	1	1	1	1	1	1	1
Beni	1	1	1	1	1	1	1
Pando	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>11</b>						

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. El promedio de procesos atendidos por sala es menor a los estándares, no existió sobrecarga de trabajo

En 2009, cuando se registró el mayor promedio, se atendieron 426 procesos por sala, 1,674 menos que los 2,100 del estándar de referencia y 4 menos que los 430 del estándar extraoficial. Los demás años del periodo la carga de trabajo fue incluso menor.

**Cuadro XIII. Promedio de procesos atendidos por sala social (Tribunales Departamentales)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Procesos atendidos	4,474	3,779	4,178	4,688	4,222	3,966	3,946
Nº de salas	11	11	11	11	11	11	11
Promedio de procesos atendidos por sala	407	344	380	426	384	361	359

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*d. La relación de procesos concluidos respecto de los atendidos mejoró, pasando de 45% en 2005 a 55% en 2012*

Este incremento coincide con la disminución del número de procesos atendidos, por lo que no es que las salas resuelvan más procesos o que hayan incrementado su productividad sino que atendieron menos procesos.

***Cuadro XIV. Procesos concluidos en sala social  
(Tribunales Departamentales)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	Promedio
<b>Procesos atendidos</b>	4,474	3,779	4,178	4,688	4,222	3,966	3,946	4,179
<b>Procesos concluidos</b>	2,003	1,428	1,997	1,919	1,696	1,741	2,151	1,848
<b>% de procesos concluidos</b>	45	38	48	41	40	44	55	44

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*e. El promedio de procesos concluidos por sala no cumplió con los estándares ningún año del periodo*

En 2012 se registró el mejor promedio del periodo con 196 procesos concluidos por sala, que apenas representa el 9% del estándar de referencia (de 2100 procesos) y el 54% del estándar extraoficial (de 430 procesos).

***Cuadro XV. Promedio de procesos concluidos por  
sala social (Tribunales Departamentales)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos</b>	2,003	1,428	1,997	1,919	1,696	1,741	2,151
<b>Nº de Salas</b>	11	11	11	11	11	11	11
<b>Promedio de procesos concluidos por Sala</b>	182	130	182	174	154	158	196

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

## 2. LA CARGA DE TRABAJO EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

En el marco de la Constitución de 2009; la Corte Suprema de Justicia cumplió funciones hasta el final del 2011, e inicio sus actividades, desde principios de 2012, el nuevo Tribunal Supremo de Justicia. Este cambio incidió en la carga de trabajo al modificar la composición de las salas e implementar salas liquidadoras.

La Corte Suprema estaba compuesta por 12 magistrados organizados en 6 Salas, el Tribunal Supremo está compuesto sólo por 9 magistrados organizado en 4 Salas. Como parte del proceso de transición de la corte suprema al tribunal supremo, se constituyeron salas liquidadoras a cargo de los magistrados suplentes, y todos los procesos que estaban pendientes para el año 2012 pasaron a ser atendidos por estas salas liquidadoras. Por ello en 2012 las diferentes salas del tribunal supremo tienen una menor carga de trabajo.

En general en el periodo 2005-2012 se puede ver un importante número de procesos por atender, que en pocos casos evidencian sobrecarga de trabajo, y promedios de procesos concluidos por sala que no llegaron a cumplir con los estándares, salvo en contadas ocasiones.

En 2012, en que se implementó el Tribunal de Supremo, se tiene un importante incremento del promedio de procesos concluidos en las salas civil y social y administrativa; y un decrecimiento del promedio de las salas penales. Veamos los datos.

## 2.1 CARGA DE TRABAJO EN MATERIA CIVIL

*a. El número de procesos atendidos se incrementó entre 2005 a 2011 en 43%. En 2012 los procesos atendidos disminuyeron en 76%*

En ese mismo periodo, o sea de 2005 a 2012, creció el número de procesos pendientes y su porcentaje en relación al total de procesos atendidos, pasando del 45% en 2005 a 75% en 2011.

La disminución de procesos atendidos de 2012 se debe a que se en estos datos se consideran sólo los procesos nuevos; los procesos que estaban pendientes pasaron a ser resueltos por los magistrados suplentes organizados en salas liquidadoras.

***Cuadro XVI. Procesos atendidos en salas civiles  
(Tribunal Supremo de Justicia)***

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos pendientes de la anterior gestión</b>	837	585	1,294	1,716	2,010	1,977	0*
<b>Procesos nuevos</b>	1,012	536	559	702	516	670	623
<b>Total</b>	<b>1,849</b>	<b>1,121</b>	<b>1,853</b>	<b>2,418</b>	<b>2,526</b>	<b>2,647</b>	<b>623</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-39	0	+31	+37	+43	-76

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\* En 2012 las salas titulares del Tribunal Supremo no atendieron procesos pendientes, estos fueron atendidos por las salas liquidadoras conformadas por los magistrados suplentes del Tribunal Supremo.

*b. Aplicando los estándares existió sobrecarga de trabajo en todo el período 2005 a 2011, salvo el 2005 según el estándar de referencia.*

Solo el año 2005 las salas civiles atendieron menos procesos que los 950 del estándar de referencia; todos los años estas salas atendieron más de los 430 procesos del estándar extraoficial.

En 2012 las salas civiles atendieron solo los procesos nuevos, lo que rebajo significativamente su trabajo, aun así atendieron más procesos que los del estándar extraoficial aunque todavía no los definidos por el estándar de referencia.

**Cuadro XVII. Promedio de procesos atendidos salas civiles  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	1,120	1,121	1,853	1,239	2,526	2,647	623
<b>Nro. de Salas</b>	2	1	1	2	1	1	1
<b>Promedio de procesos atendidos por Sala</b>	925	1,121	1,853	1,209	2,526	2,647	623

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*c. El porcentaje de procesos concluidos se había reducido al 15% en 2011. En 2012 ese porcentaje subió al 86%*

El incremento del porcentaje de procesos concluidos en 2012 se explica por dos factores relevantes. Primero que la sala civil concluyó más procesos que en años anteriores y segundo que ese año la sala civil sólo atendió procesos nuevos.

Destaca que en 2012 una sala civil concluyó más procesos de los que resolvían dos salas en los años anteriores.

**Cuadro XVIII. Procesos concluidos salas civiles  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	1,120	1,121	1,853	1,239	2,526	2,647	623
<b>Procesos concluidos</b>	685	284	466	356	438	401	534
<b>% de procesos concluidos</b>	37	25	25	15	17	15	86

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

*d. El promedio de procesos concluidos no llegó a cumplir el estándar de referencia ningún año del periodo, ni el estándar extraoficial, salvo en 2012.*

**Cuadro XIX. Promedio de procesos concluidos por sala civil  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos</b>	685	284	466	356	438	401	534
<b>Nro. de Salas Civiles</b>	2	1	1	2	1	1	1
<b>Promedio de procesos concluidos por Sala</b>	343	284	466	178	438	401	534

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

**2.2 CARGA DE TRABAJO EN MATERIA PENAL**

*a. El número de procesos atendidos se incrementó 22% hasta el año 2011. En 2012 los procesos atendidos disminuyeron en 76%.*

**Cuadro XX. Procesos atendidos en salas penales  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos pendientes de la anterior gestión</b>	1,288	1,194	2,859	2,191	2,272	2,091	0*
<b>Procesos nuevos</b>	912	909	863	930	696	585	521
<b>Total</b>	<b>2,200</b>	<b>2,103</b>	<b>3,722</b>	<b>3,121</b>	<b>2,968</b>	<b>2,676</b>	<b>521</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	-4	+69	+42	+35	+22	-76

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\* En 2012 las salas titulares del Tribunal Supremo no atendieron procesos pendientes, que fueron atendidos por las salas liquidadoras conformadas por los magistrados suplentes del Tribunal Supremo.

b. Según los estándares existió sobrecarga de trabajo en todo el periodo, salvo 2012

**Cuadro XXI. Promedio de procesos atendidos por las salas penales  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	2,200	2,103	3,722	3,121	2,968	2,676	521
<b>Nro. de salas penales</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Promedio de procesos por sala</b>	1,100	1,052	1,861	1,561	1,484	1,338	261

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. Entre 2005 y 2011 el porcentaje de procesos concluidos osciló entre 49 y 27%, con tendencia a disminuir. En 2012 el porcentaje subió al 97%.

**Cuadro XXII. Procesos concluidos en Salas Penales  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	2,200	2,103	3,722	3,121	2,968	2,676	521
<b>Procesos concluidos</b>	1,006	1,020	1,002	1,159	1,134	766	504
<b>% de procesos concluidos</b>	46	49	27	37	38	29	97

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura..

d. El promedio de procesos concluidos no cumplió con el estándar de referencia ningún año del periodo. En cambio, sí llegó a cumplir con el estándar extraoficial pero sólo de 2005 a 2010; en 2011 y 2012 el promedio de procesos concluidos por sala tampoco cumplió con este estándar.

**Cuadro XXIII. Promedio de procesos concluidos salas penales  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos</b>	1,006	1,020	1,002	1,159	1,134	766	504
<b>Nro. de salas penales</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Promedio de procesos concluidos por sala penal</b>	503	510	501	580	567	383	252

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

2.3. CARGA DE TRABAJO EN LA SALA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

a. Entre 2005 y 2011 el número de procesos atendidos disminuyó 12%. En 2012 el número de procesos decreció en 80%.

**Cuadro XXIV. Procesos atendidos sala social y administrativa  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos pendientes de la anterior gestión</b>	2,843	3,265	2,809	2,365	3,291	2,146	0*
<b>Procesos nuevos</b>	567	1,195	924	1,817	950	853	668
<b>Total</b>	<b>3,410</b>	<b>4,460</b>	<b>3,733</b>	<b>4,182</b>	<b>4,241</b>	<b>2,999</b>	<b>668</b>
<b>Incremento % en relación al 2005</b>	—	+31	+9	+23	+24	-12	-80

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\* En 2012 las salas titulares del Tribunal Supremo no atendieron procesos pendientes, que fueron atendidos por las salas liquidadoras conformadas por los magistrados suplentes del Tribunal Supremo.

b. Según el estándar extraoficial existió sobrecarga de trabajo todo el periodo 2005-2012; según el estándar de referencia no hubo sobrecarga

**Cuadro XXV. Promedio de procesos atendidos por sala social y administrativa (Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	3,410	4,460	3,733	4,182	4,241	2,999	668
<b>Nro. de salas social y administrativa</b>	2	2	2	2	2	2	1
<b>Promedio procesos atendidos por Sala</b>	1,705	2,230	1,867	2,091	2,121	1,500	668

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

c. Entre los años 2005 y 2011 el porcentaje de procesos concluidos osciló entre 14 y 39%. En 2012 ese porcentaje subió al 83%

**Cuadro XXVI. Procesos concluidos sala social y administrativa  
(Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	3,410	4,460	3,733	4,182	4,241	2,999	668
<b>Procesos concluidos</b>	482	1,553	1,460	679	1,285	783	553
<b>% procesos concluidos – procesos atendidos</b>	14	35	39	16	30	26	83

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

d. El promedio de procesos concluidos por sala no cumplió con el estándar de referencia ningún año del periodo. Si cumplió con el estándar extraoficial los años 2006, 2007 y 2010; y no cumplió los años 2005, 2010 y 2012

**Cuadro XXVII. Promedio de procesos concluidos por sala social  
y administrativa (Tribunal Supremo de Justicia)**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos concluidos</b>	482	1,553	1,460	679	1,285	783	553
<b>Nro. de salas social y administrativas</b>	2	2	2	2	2	2	1
<b>Promedio de procesos concluidos por sala</b>	241	777	730	340	643	392	553

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.



## CAPÍTULO 7

### CARGA DE TRABAJO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En la justicia penal los fiscales son los titulares de la acción penal pública, tienen la responsabilidad de investigar los delitos y sostener la acusación en el juicio oral. La dinámica de la administración de justicia está definida en gran medida por la dinámica del trabajo de los fiscales. Los jueces y tribunales no pueden emitir sentencias si los fiscales no concluyen las investigaciones y llevan a juicio a quienes consideran responsables de los crímenes.

En este capítulo veremos la carga de trabajo de los fiscales procurando establecer si existe sobrecarga de trabajo y si esta es una causa de la crisis de la justicia.

En el país no se tiene un estándar de carga de trabajo para los fiscales, así que para tener una idea compararemos la carga de trabajo registrada en el país con los procesos resueltos por fiscal de varios países de América Latina y España; Entendiendo que el número de procesos resueltos nos muestran el número procesos que puede atender razonablemente un fiscal.

**Cuadro I: Ministerio Público. Movimiento de causas resueltas por fiscal. Años 2010-20031**

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Argentina MPF(1)	133	133	133	137				
Chile (2)	2,032	2,133	1,955	1,552	1,381			
Colombia (3)	128	128	131	92	94	182	159	
Costa Rica (4)	510	495	295	378	373	77	102	87
El Salvador (5)	145	145	145					
España (6)	2,268	2,390	2,402	2,652	2,792	3,007	2,999	
Guatemala (7)	83	83	75	44	39	35	42	44
Panamá (8)	51	51	55	68	65			
Perú (9)	98	179	123	120	123			
Portugal (10)	441	380	400	374	381	389	408	426
Venezuela (12)	213	752	615					
<b>Media</b>	<b>555</b>	<b>624</b>	<b>575</b>	<b>602</b>	<b>656</b>	<b>738</b>	<b>742</b>	<b>186</b>
<b>Mediana</b>	<b>145</b>	<b>179</b>	<b>145</b>	<b>137</b>	<b>248</b>	<b>182</b>	<b>159</b>	<b>87</b>

Fuente: *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina.*

**Cuadro II: Ministerio Público. Movimiento de causas resueltas por fiscal año 2010**

	Ordenación alfabética 2010	Ordenación por valor
1	Argentina MPF(1)	133
2	Chile (2)	2,032
3	Colombia (3)	128
4	Costa Rica (4)	510
5	El Salvador (5)	145
6	España (6)	2,268
7	Guatemala (7)	83
8	Panamá (8)	51
9	Perú (9)	98
10	Portugal (10)	441
11	Venezuela (12)	213
	<b>Media</b>	<b>555</b>
	<b>Mediana</b>	<b>145</b>

Fuente: *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina.*

La media es entonces de 555 procesos concluidos por fiscal, y la mediana 145 procesos concluidos por fiscal. La media se obtiene sumando todos los procesos resueltos y dividiendo el resultado en el número de países cuyos promedios se sumaron. La mediana es el promedio de procesos concluidos por fiscales que no alcanzaron los promedios de la mitad de los países revisados y que la otra mitad sobrepasó.

La información que se expone en adelante es nacional, comprende la referencia de procesos penales de acción pública y pública a instancia de parte, todos los que atienden los fiscales, de las ciudades capitales, El Alto y provincias.

Con esta referencia veamos los datos.

*a. El número de procesos atendidos por los fiscales de materia incrementó en 66%*

***Cuadro III. Procesos atendidos por los fiscales de materia***

	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos en investigación preliminar y etapa preparatoria ante juzgados cautelares</b>	158,014	192,456	192,960	273,035
<b>Procesos en tribunales de sentencia</b>	9,639	10,395	8,311	7,946
<b>Procesos en Juzgados de sentencia *</b>	2,623	2569	2112	2262
<b>Total</b>	<b>17,0276</b>	<b>205,420</b>	<b>203,383</b>	<b>283,243</b>
<b>Incremento % en relación al 2009</b>	—	+21	+19	+66

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

\*Incluye los delitos de acción pública y pública a instancia de parte.

Para el análisis se considera como parte de la carga de trabajo todos los procesos que atienden los fiscales en primera instancia y no sólo los procesos nuevos.

El incremento del número de procesos atendidos representa un crecimiento de dos tercios en tres años, con una tendencia a seguir creciendo.

b. Entre 2009 y 2012 el número de fiscales se incrementó en 2,4% frente al 66% de incremento en el número de procesos atendidos

**Cuadro IV. Número de fiscales de materia por departamento**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Chuquisaca</b>	33	33	33	33	43
<b>La Paz</b>	110	110	111	111	124
<b>Cochabamba</b>	72	72	72	72	81
<b>Oruro</b>	18	18	18	18	23
<b>Potosí</b>	30	30	32	32	37
<b>Tarija</b>	27	27	29	29	35
<b>Santa Cruz</b>	92	92	95	95	110
<b>Beni</b>	24	24	25	25	31
<b>Pando</b>	8	8	9	9	14
<b>Total</b>	<b>414</b>	<b>414</b>	<b>424</b>	<b>424</b>	<b>498</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 del Ministerio Público.

En 2013 se designaron 74 fiscales, lo que equivale a un incremento del 17%, aún mucho menor al incremento de los procesos atendidos<sup>2</sup>.

c. El promedio de procesos atendidos por fiscal llegó a 668 en 2012, con tendencia a seguir incrementándose

**Cuadro V. Promedio de procesos atendidos por fiscal de materia**

	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos atendidos</b>	170,276	205,420	203,383	283,243
<b>Nº de fiscales</b>	414	414	424	424
<b>Promedio de procesos atendidos por fiscal</b>	411	496	480	668

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura y del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 del Ministerio Público.

Entre 2009 y 2011 el promedio de procesos atendidos por fiscal no llegó a la media de 555 procesos resueltos; en 2012 el promedio lo superó en 113 procesos, equivalente al 20%. En cambio todos los años de 2009 a 2012 el promedio de procesos atendidos por fiscal superó la mediana de 145 procesos, en 2012 en 460%.

Desde esta perspectiva tendríamos que, aplicando la media de 555 procesos resueltos por fiscal no habría existido sobrecarga de trabajo en 2009,

2010 y 2011, y sí en 2012. Y que aplicando la mediana de 145 procesos habría existido sobrecarga de trabajo todos los años del periodo 2009-2012.

La referencia de la media y la mediana que utilizamos nos da una idea sobre la posible existencia de sobrecarga de trabajo, pero muy relativa, pues no considera las características operativas e institucionales de nuestra realidad. Aunque por otro lado resulta limitada en comparación por ejemplo a la carga de trabajo proyectada para los fiscales de Chile, que era de 1,250 procesos por fiscal<sup>3</sup>, al momento de implementar su reforma procesal penal en 2006.

*d. Cada fiscal emitió en promedio entre 38 y 59 imputaciones*

***Cuadro VI. Promedio de imputaciones por fiscal de materia***

	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos con imputación*</b>	15,876	17,579	16,502	24,965
<b>Nro. de fiscales</b>	414	414	424	424
<b>Promedio de imputaciones por fiscal</b>	38	42	39	59

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura y del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 del Ministerio Público.

\*Incluye las imputaciones directas.

Cada fiscal habría decidido proseguir la investigación en etapa preparatoria sólo en 38 casos en 2009 y en 59 en 2012, cuando se tuvo el mejor promedio.

*e. Los fiscales rechazaron en promedio entre 58 a 87 denuncias*

***Cuadro VII. Promedio de rechazo de denuncia por fiscal de materia***

	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos con rechazo de denuncia</b>	23,862	27,851	27,205	37,000
<b>Nro. de fiscales</b>	414	414	424	424
<b>Promedio de rechazos por fiscal</b>	58	67	64	87

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura y del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 del Ministerio Público.

Frente a los promedios de 38 a 59 imputaciones realizadas, cada fiscal en promedio rechazó entre 58 y 87 denuncias. Los casos rechazados dejaron de ser parte de la carga de trabajo de los fiscales al concluir la investigación preliminar.

f. Cada fiscal emitió entre 5 y 9 acusaciones

**Cuadro VIII. Promedio de acusaciones por fiscal**

	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos con acusación</b>	3,015	3,262	2,162	3,696
<b>Nro. de fiscales</b>	414	414	424	424
<b>Promedio de acusaciones por fiscal</b>	7	8	5	9

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura y del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 del Ministerio Público.

Si el número de imputaciones resulta reducido en relación a los procesos atendidos, las acusaciones vienen a ser mucho menos. En promedio cada fiscal habría definido que se vaya a juicio oral entre 5 y 9 casos por año.

g. En promedio cada fiscal atendió entre 13 y 14 procesos concluidos con salida alternativa.

**Cuadro IX. Promedio de procesos concluidos con salida alternativa por fiscal**

	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos con salida alternativa</b>	5,690	5,443	5,344	5,920
<b>Nro. de fiscales</b>	414	414	424	424
<b>Promedio de procesos concluidos con salida alternativa por fiscal</b>	14	13	13	14

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

b. Entre 2009 y 2014, cada fiscal logró entre 3 y 4 sentencias por año

**Cuadro X. Promedio de sentencias por fiscal**

	2009	2010	2011	2012
<b>Procesos con sentencia</b>	1,846	1,511	1,366	1,341
<b>Nro de fiscales</b>	414	414	424	424
<b>Promedio de procesos con sentencia</b>	4	4	3	3

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Judicatura y Consejo de la Magistratura.

Considerando como procesos concluidos, por lo menos en primera instancia, los casos con rechazo de denuncia, salidas alternativas y con sentencia, en relación a 2012, en que se registraron los mejores promedios, tenemos que ese año se concluyeron en promedio 104 procesos por fiscal, promedio por debajo de los 145 procesos de la mediana y 555 de la media de procesos resueltos por fiscal.

No se debe olvidar que de estos 104 procesos concluidos, 87 procesos (83%) fueron resueltos por rechazo de denuncia, o sea fueron excluidos de la carga de trabajo en los primeros momentos del proceso.

Si bien no está claro si existió o no sobrecarga de trabajo, y será distinto según tomemos como referencia la media o la mediana, lo que queda claro es que el promedio de procesos concluidos por fiscal esta no sólo por debajo de la mediana sino entre los más bajos del promedio de los países que revisamos como referencia. Y también que al menos en términos cuantitativos los fiscales pueden tener una mayor rendimiento.

## NOTAS

1 Sabela Oubiña Barbolla y Paz Martín Martín-Vegue, *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina*, Buenos Aires, Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, 2011, p. 87.

2 No se pudo contrastar los datos del número de fiscales con los procesos atendidos en 2013, pues al concluir la redacción de este documento, el Consejo de la Magistratura todavía no los había publicado.

3 Alberto Binder, Fernando Grafe y Gabriel Oddone, *Análisis del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público de Chile 2010-2014*, BID, 2011, p. 3. Disponible en: [http://www.fiscaliadechile.cl/planfortalecimiento/documentos/ANALISIS\\_PROYECTO\\_DE\\_FORTALECIMIENTO\\_MP\\_PARTE\\_1.pdf](http://www.fiscaliadechile.cl/planfortalecimiento/documentos/ANALISIS_PROYECTO_DE_FORTALECIMIENTO_MP_PARTE_1.pdf) (última visita: noviembre 21 de 2014).



## CAPÍTULO 8

### RECURSOS FINANCIEROS, PERSONAL Y MEDIOS INSUFICIENTES EN RELACIÓN A LA CARGA DE TRABAJO

En el sistema de administración de justicia, como en muchos de los servicios públicos en nuestro país, faltan recursos para contratar más personal, mejorar la infraestructura, adquirir equipo y un sin fin de necesidades más. Los incrementos en su presupuesto no han sido suficientes y probablemente aun cuando se tuvieran incrementos mayores seguirían faltando recursos.

Los primeros días de diciembre de 2012 se realizó en la ciudad de La Paz, la Primera Cumbre Judicial del Estado Plurinacional como respuesta a las duras críticas contra la administración de justicia. La cumbre buscaba debatir sobre los problemas de la administración de justicia planteando soluciones con la participación de todos sus actores e incluso con la participación de representantes de las organizaciones sociales.

La cumbre ha sido el principal escenario de debate sobre los problemas de la administración de justicia de los últimos años, no obstante, no incluyó entre sus ejes temáticos la falta de presupuesto, la falta de personal ni los bajos salarios de los funcionarios judiciales, pese a que eran temas que estaban en el debate público.

Sin embargo la memoria de la cumbre, en las conclusiones de su mesa de trabajo 1, que abordó la identificación de los factores que limitan el acceso a la justicia y los mecanismos de inclusión, apunta de forma categórica:

*Se tiene una evidente falta de infraestructura a nivel de juzgados y tribunales departamentales, la mayoría de los distritos en Bolivia carecen de juzgados suficientes, el equipamiento es insuficiente (mobiliario y equipos de computación), la carga procesal es elevada, faltan ítems para personal jurisdiccional y de apoyo.*

*Al respecto el Órgano Ejecutivo debe asignar un presupuesto equivalente al 3% del presupuesto nacional a efecto de que el Órgano Judicial opere con eficiencia y eficacia, en el proceso de impartir justicia en el territorio nacional<sup>1</sup>.*

En este apartado presentamos la posible falta de personal y medios en relación a la carga de trabajo, exponemos datos sobre el presupuesto del sistema de administración de justicia y nos referimos al nivel salarial del sector como factores que podrían ameritar un incremento de presupuesto.

## 1. FALTA DE PERSONAL Y MEDIOS EN RELACIÓN A LA CARGA DE TRABAJO

El Consejo de la Magistratura, en su *Rendición de Cuentas del Primer Semestre del 2014*, expresa “... nos mantenemos en insistir que existe la necesidad de contar con 1,074 juzgados que según estudios propios, son necesarios para encontrar un equilibrio en el sistema judicial, de manera que la mora procesal no siga creciendo afectando la fluidez del sistema”<sup>2</sup>; poniendo de manifiesto que no existe ni el personal ni los medios suficientes para responder a la creciente demanda de solución de controversias. Este documento, sin embargo no deja claro si se requieren 1,074 juzgados en total, por lo que deberían añadirse 256 a los 818 juzgados existentes (según la misma publicación), o si se requerirían 1,074 nuevos juzgados.

Los datos de la carga de trabajo, que desarrollamos en los primeros capítulos de esta parte, evidencian que efectivamente faltan juzgados, personal y medios; pero sólo en determinados juzgados y tribunales y en magnitudes diferentes. Aunque recordamos que trabajamos en base a estándares de carga de trabajo de referencia, sin que el Consejo de la Magistratura tenga aprobados oficialmente estándares propios para cada materia, juzgado y tribunal.

**Cuadro I: Relación general de sobrecarga de trabajo según los estándares de referencia (2012)**

Juzgado/ Tribunal/Sala	Sobrecarga de trabajo según estándar extraoficial Bolivia	Sobrecarga de trabajo según estándar de referencia Perú
Juzgados cautelares ciudades capitales y El Alto	835%	704%
Tribunales de sentencia ciudades capitales y El Alto	No existió sobrecarga de trabajo	No existió sobrecarga de trabajo
Juzgado de partido en materia civil ciudades capital y El Alto	76%	69%
Juzgado de partido en materia civil ciudades capital y El Alto	241%	109%
Juzgado de partido en materia civil ciudades capital y El Alto	95%	5%
Juzgado de instrucción mixto de provincias	11%	No existió sobrecarga
Juzgado de partido mixto de provincias	No existió sobrecarga	No existió sobrecarga
Sala civil, comercial y familiar de los tribunales departamentales	9%	No existió sobrecarga
Sala penal de los tribunales departamentales	34%	No existió sobrecarga
Sala social y administrativas de los tribunales departamentales	No existió sobrecarga	No existió sobrecarga
Salas civiles, comercial y familia del Tribunal Supremo	45%	No existió sobrecarga
Salas penales del Tribunal Supremo	No existió sobrecarga	No existió sobrecarga
Salas social y administrativa del Tribunal Supremo	55%	No existió sobrecarga

Fuente: Elaborado en base a los datos de los capítulos IV, V y VI.

La mayor sobrecarga de trabajo, y por ende el déficit de personal, se presenta en los juzgados cautelares en materia penal y en los de trabajo y seguridad social de las ciudades capitales y El Alto. Para responder a la cantidad de procesos que se deben atender, considerando los estándares de carga de trabajo que utilizamos como referencia, se debería triplicar el número los juzgados de trabajo y seguridad social y multiplicar por ocho los juzgados cautelares, dotándoles del personal y los medios necesarios.

No obstante el problema de la sobrecarga de trabajo no debiera ser enfrentado sólo por el incremento mecánico del número de juzgados y personal,

procurando más bien comprender las causas del incremento de la demanda y de ser posible atacar simultáneamente esas causas.

En el caso del incremento de procesos penales, al margen de incrementar jueces cautelares, auxiliares y todo el personal que opera en la justicia penal, que es necesario en el corto plazo, se deberían determinar las causas que han provocado ese incremento y diseñar una política criminal que tienda a disminuir el número de los procesos en su origen.

Por ejemplo, en el capítulo referido a la carga de trabajo de los juzgados cautelares penales de las ciudades capitales y El Alto planteamos la hipótesis de que una de las causas del incremento del número de procesos penales se debía a que se estaban penalizando hechos que deberían ser resueltos por otras jurisdicciones, iniciándose procesos sin sustento como mecanismos de presión y hasta por impericia de los abogados. Si se comprueba esta hipótesis, al margen de incrementar juzgados, deberían generarse mecanismos que tiendan a limitar la presentación de las denuncias insustanciales.

Asumiendo un incremento mecánico del número de juzgados en relación al incremento de los procesos se podrían soslayar otros problemas e inviables soluciones más pertinentes. Según la carga de trabajo de los juzgados cautelares de las ciudades capitales en 2012, se deberían crear 416 juzgados además de los 52 existentes, lo que en los hechos resulta muy difícil considerando los antecedentes de incrementos de presupuesto y poco recomendable considerando la superficialidad de la solución.

## 2. LOS POCOS RECURSOS FINANCIEROS DEL ÓRGANO JUDICIAL

El presupuesto del Órgano Judicial representa el 0.4% del Presupuesto General del Estado, comparativamente uno de los menores presupuestos entre los países de la región, aunque según sus altas autoridades no es suficiente para responder todos los requerimientos que tiene la administración de justicia.

**Cuadro II: Relación Presupuesto General del Estado-Presupuesto del Órgano Judicial (2004-2014)**

	Presupuesto		% participación Órgano Judicial
	General del Estado	Órgano Judicial	
	MMBs		
2004	33,677	361	1.1
2005	40,543	364	0.9
2006	46,160	388	0.8
2007	58,918	430	0.7
2008	80,554	449	0.6
2009	103,138	500	0.5
2010	105,964	527	0.5
2011	119,471	516	0.4
2012	145,943	546	0.4
2013	172,021	693	0.4
2014	195,410	726	0.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En 2011 el presupuesto per cápita destinado a la administración de justicia de Bolivia era el menor de la región. Ese año Bolivia presupuestó 7.23 dólares por habitante, mientras Brasil destinó 86.03 y Perú 14.75, para poner un par de ejemplos.

**Cuadro III: Presupuesto per cápita por país (en dolares)<sup>3</sup>**

	Ordenación alfabética	2011	Ordenación por valor	
1	Argentina(1)	27.45	Costa Rica (6)	112.55
2	Bolivia (2)	7.23	Brasil (3)	86.03
3	Brasil (3)	86.03	España (9)	57.78
4	Chile (4)	41.71	Portugal (17)	45.19
5	Colombia (5)	24.40	Chile (4)	41.71
6	Costa Rica (6)	112.55	Venezuela (20)	34.58
7	Ecuador (7)	22.37	El Salvador (8)	33.43
8	El Salvador (8)	33.43	<i>Media</i>	32.55
9	España (9)	57.78	Uruguay (19)	31.29
10	Guatemala (10)	15.73	México (12)	28.73
11	Honduras (11)	10.87	Argentina(1)	27.45
12	México (12)	28.73	<i>Mediana</i>	25.92
13	Nicaragua (13)	10.96	Colombia (5)	24.40
14	Panamá (14)	17.34	Ecuador (7)	22.37
15	Paraguay (15)	18.89	Paraguay (15)	18.89
16	Perú (16)	14.75	Panamá (14)	17.34
17	Portugal (17)	45.19	Guatemala (10)	15.73
18	R. Dominicana (18)	9.66	Perú (16)	14.75
19	Uruguay (19)	31.29	Nicaragua (13)	10.96
20	Venezuela (20)	34.58	Honduras (11)	10.87
	<i>Media</i>	32.55	R. Dominicana (18)	9.66
	<i>Mediana</i>	25.92	Bolivia (2)	7.23

Fuente: Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina. Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, COMJIB.

Cuadro IV: Presupuesto asignado a los poderes judiciales de 2000 a 2011 (en miles de dólares)<sup>4</sup>

País	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Argentina(1)	1,128,918.96	828,543.08	687,382.13	602,470.00	511,637.00	400,482.00	297,942.00	234,317.00	223,737.00	212,460.00	662,440.00	646,508.00
Bolivia (2)	73,725.09	75,142.47	71,276.81	61,997.17	47,000.00	43,000.00	41,000.00	42,000.00	46,000.00	63,275.00	68,552.00	68,227.00
Brasil (3)	16,960,332.72	15,542,458.52	15,433,821.11	14,922,625.00	10,836,104.00	8,558,497.00	6,304,838.00	4,971,366.00	3,361,754.00	4,238,293.00	4,731,168.00	4,383,406.00
Chile (4)	721,321.38	619,020.94	503,751.68	507,297.89	446,387.02	362,824.95	324,077.12	201,855.87	172,148.31	148,782.84	146,059.93	170,147.42
Colombia(5)	1,145,197.00	963,250.91	724,452.50		567,400.00	549,500.00	470,800.00	434,300.00	294,200.00	292,000.00	352,400.00	317,200.00
Costa Rica (6)	529,324.74	449,280.56	0.00	299,260.00	229,604.00	272,740.00	259,940.00	239,850.00	250,000.00	219,620.00	199,290.00	173,300.00
Ecuador (7)	311,514.74	327,558.59	192,697.00	189,652.00	148,078.00	143,307.00	141,515.00	139,799.00				
El Salvador (8)	208,113.74	193,182.30	204,308.00	182,220.00	170,111.00	160,969.00	133,740.00	119,957.00	109,797.00	110,504.00	106,094.00	101,885.00
España (9)		2,930,930.30	2,541,481.43	2,252,431.12	2,271,714.18	2,296,312.50	1,778,830.13	2,101,368.42	2,224,204.96	2,399,408.32	1,875,847.13	1,504,814.93
Guatemala (10)	231,699.91		247,336.45	187,066.00	158,955.00	140,758.00	80,830.00	77,600.00	80,300.00	51,140.00	58,770.00	63,920.00
Honduras (11)	84,530.54	79,453.28	77,025.78	74,021.00	74,739.00	56,189.00	51,846.00	41,477.00	34,682.00	31,355.00		
México (12)	3,209,768.61	2,689,607.92	2,403,538.15	2,744,968.00	2,333,560.00	2,435,201.00	2,223,751.00	1,937,878.00	1,747,882.00	1,649,496.00	1,687,221.00	964,899.00
Nicaragua (13)	64,622.74	58,118.76	63,454.00	59,164.00	53,548.00	47,747.00	40,718.00	31,806.00	33,837.00	28,535.00		
Panamá (14)			61,775.00	60,891.00	54,617.00	46,018.00	40,839.00	42,405.00	40,979.00	40,393.00	40,393.00	39,574.00
Paraguay (15)		111,156.50	98,074.00	77,054.00	67,520.00	60,691.00	42,300.00	36,557.00		32,320.00		
Perú (16)	439,943.12	451,721.10	387,576.00	310,387.00	299,077.00	265,634.00	208,944.00	187,902.00	160,382.00	151,365.00	134,530.00	127,881.00
Portugal (17)	486,190.63	501,916.80	456,870.14			599,689.00		692,787.00				
R.Dominicana(18)	96,802.60	101,045.02	102,316.89	103,594.00	93,986.00	95,500.00	72,800.00	32,700.00	40,300.00	58,100.00	57,900.00	44,100.00
Uruguay (19)				94,265.00	81,940.00	62,525.00	54,724.00	45,502.00	35,246.00	34,204.00	67,267.00	68,320.00
Venezuela (20)			2,042,893.00	1,518,190.00	1,279,751.00	881,888.00	644,095.00	386,469.00				

Fuente: Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina. Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, COMJIB.

La mayor parte del presupuesto del Órgano Judicial se destina al pago de salarios, algo más del 70%, quedando muy poco margen para cubrir los requerimientos de inversión en infraestructura y soporte logístico e informático.

**Cuadro V: Presupuesto del Órgano Judicial por tipo de gasto  
(en mm de bolivianos)**

	Presupuesto Aprobado							
	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
Servicios personales	353	72	354	73	416	71	463	74
Servicios no personales	46	9	46	9	53	9	45	7
Materiales y suministros	22	4	23	5	24	4	23	4
Activos reales	69	14	64	13	91	16	97	15
<b>Total</b>	<b>490</b>	<b>100</b>	<b>487</b>	<b>100</b>	<b>584</b>	<b>100</b>	<b>628</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

No es sólo reducido el presupuesto del Órgano Judicial, también de las diferentes entidades que trabajan en el ámbito de la justicia. Los presupuestos del Órgano Judicial, del Ministerio Público y también del Ministerio de Justicia en 2014, sumados, representaban apenas el 0.47% del Presupuesto General del Estado.

**Cuadro VI: Relación de incremento del presupuesto  
del ámbito de la justicia**

	Presupuesto				Incremento de los presupuestos en relación al presupuesto del año 2004			
	General del Estado	Órgano Judicial*	Ministerio Justicia	Ministerio Público	General del Estado	Órgano Judicial	Ministerio Justicia	Ministerio Público
	MMBs				%			
2004	33,677	361	-	83	-	-	-	-
2005	40,543	364	-	104	20	1	-	25
2006	46,160	388	-	97	37	8	-	17
2007	58,918	430	9	100	75	19	-	20
2008	80,554	449	11	105	139	25	20	27
2009	103,138	500	13	105	206	39	33	27
2010	105,964	527	16	109	215	46	70	31
2011	119,471	516	20	105	255	43	107	27
2012	145,943	546	17	122	333	51	80	47
2013	172,021	693	23	110	411	92	147	33
2014	195,410	726	32	164	480	101	236	98

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

\* Desde el año 2010 se incluye el presupuesto del Tribunal Constitucional.

Entre 2004 y 2014 el Presupuesto General del Estado se incrementó 480%, en ese mismo periodo el presupuesto destinado al Órgano Judicial se incrementó sólo 101%, el del Ministerio Público 98% y el del Ministerio de Justicia 236%. Las altas autoridades del Órgano Judicial han manifestado en reiteradas oportunidades que el presupuesto que se le asigna resulta insuficiente para responder a la creciente demanda de la población, aunque sin tener precisión sobre las cantidades que se requieren ni el resultado que podría lograrse con ese incremento del gasto.

En la Primera Cumbre Judicial, como ya lo referimos, se pedía un incremento del presupuesto del Órgano Judicial equivalente al 3% del Presupuesto General del Estado, lo que representaba un incremento del 750% considerando que ese año su presupuesto equivalía al 0.4%. Sin embargo no se precisa en la Memoria de la Cumbre ni otro documento, cuáles eran los requerimientos que tenía el Órgano Judicial que ameritaban ese gran incremento de su presupuesto.

El Órgano Judicial no tiene un plan de acción para mejorar la situación actual de la administración de justicia que parta de un verdadero diagnóstico, establezca objetivos y resultados a corto, mediano y largo plazo, con detalle de los recursos con que se debería contar. El Plan Sectorial de Justicia 2012-2015, elaborado por el Ministerio de Justicia (que es parte del Ejecutivo), no tiene un presupuesto de los recursos que se requerirían para implementarlo y no fue asumido por el Órgano Judicial.

No obstante los requerimientos de mayor presupuesto y la necesidad de incrementar juzgados, jueces y personal de apoyo judicial, buena parte del incremento del presupuesto de las gestiones 2012 y 2013 fueron destinados a crear ítems para personal administrativo en vez de los necesitados cargos de jueces y personal de apoyo.

Más adelante, al referirnos a la gerencia institucional, volvemos sobre estos temas.

### 3. BAJOS NIVELES SALARIALES SOBRE TODO DE LOS FUNCIONARIOS AUXILIARES

En marzo de 2013 la Asociación de Magistrados de Bolivia planteó que el salario mínimo en el Órgano Judicial sea de 3,000 bolivianos, y el máximo de 24,000 bolivianos, sugiriendo la modificación de la norma que dispone que nadie puede ganar más que el Presidente del Estado<sup>5</sup>.

En mayo de 2013 el entonces presidente del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, Iván Campero, señalaba que “los jueces de Bolivia son los peores pagados de América Latina”, pidiendo a las máximas autoridades del Órgano Judicial “replantear la escala salarial”<sup>6</sup>.

Los jueces bolivianos tienen una remuneración baja si los comparamos con sus pares en América Latina, pero no tan baja si la comparamos con la realidad salarial de nuestro país. Según los datos del año 2012 un Ministro del Tribunal Supremo percibía un salario prácticamente igual al del presidente del Estado, que equivalía a 15 salarios mínimos nacionales. Ese año un juez ganaba como salario básico entre 9 y 10 salarios mínimos nacionales, que equivalen a casi dos tercios del salario del presidente del Estado, y que pueden incrementarse con otros beneficios.

Donde se advierte una gran diferencia es en los salarios de los asistentes de los jueces, los secretarios, auxiliares y oficiales de diligencias. En 2012 un secretario ganaba entre dos y medio y tres salarios mínimos nacionales equivalentes a 13 y 17% del salario presidencial. Los auxiliares y oficiales de diligencias ganaban sólo un poco más del salario mínimo que equivalían al 10 y 12% del salario presidencial.

**Cuadro VII: Escala salarial del Órgano Judicial de la gestión 2012  
(funcionarios de tribunales y juzgados)**

Cargo	Salario	Equivalencia respecto del salario mínimo (Bs 1,000)	Equivalencia respecto del salario del presidente (Bs 15,000)
Presidente Tribunal Supremo - Consejo de la Magistratura - Tribunal Agroambiental	14,740	14,7	1
Magistrado – Consejero	14,700	14.7	1
Presidente Tribunal Departamental	14,500	14.5	1
Vocal Tribunal Departamental	14,000	14	0.93
Presidente y vocales Tribunal Departamental de Pando	12,000	12	0.80
Asesor - Abogado asistente - Secretario de Cámara	11,000	11	0.73
Juez de partido - Juez técnico	9,900	9.9	0.66
Juez disciplinario	9,000	9	0.60
Juez de instrucción	8,900	8.9	0.60
Secretario juzgado (ciudades capitales)	3,500	3.5	0.23
Secretario, Actuario juzgado (ciudades capitales)	3,000	3	0.20
Secretario, actuario (provincias)	2,600	2.6	0.17
Secretario actuarios de provincias III	2,050	2	0.13
Auxiliar III (auxiliar)	1,800	1.8	0.12
Auxiliar IV (oficial de diligencias)	1,500	1.5	0.10

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo de la Magistratura.

\* Fijado por el Decreto Supremo N° 1213 de 2012.

\*\* Decreto Supremo 28609 de 2006.

Los niveles salariales, además de satisfacer las necesidades de los trabajadores, deberían incidir en motivar a que los mejores profesionales se enrolen en la administración de justicia y a limitar la corrupción; en la actualidad los salarios del sector no cumplen esa función, es más, los bajos salarios del personal de apoyo judicial, e incluso el trabajo sin remuneración de los denominados supernumerarios, justifican el cobro irregular de determinadas gestiones que a la postre tienden a naturalizar la corrupción.

Para concluir, es cierto que los recursos asignados al Órgano Judicial son escasos en relación a las responsabilidades que tiene y las dificultades que enfrenta, pero no es cierto que no existan recursos a los que el Órgano Judicial

podría acceder, están los recursos del mismo Estado, que los tiene según se ve en la progresión del Presupuesto General del Estado, y hasta existen fondos para apoyar los procesos de reforma de la justicia en la cooperación internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>7</sup>. Aunque para acceder a esos recursos se requiere gestionarlos, o sea la voluntad y capacidad de las cúpulas institucionales del aparato de justicia para hacerlo.

## NOTAS

1 Consejo de la Magistratura, *Memoria Primera Cumbre Judicial del Estado Plurinacional*, Sucre, 2012, p. 73.

2 Consejo de la Magistratura, *Rendición de Cuentas - primer semestre del 2014*, Sucre, p. 11.

3 Sabela Oubiña Barbolla y Paz Martín Martín-Vegue, *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina*, Buenos Aires, Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, 2011, p. 19.

4 Sabela Oubiña Barbolla y Paz Martín Martín-Vegue, *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina*, Buenos Aires, Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, 2011, p. 13.

5 La Razón, 27 de marzo de 2013. Ver: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad\\_nacional/Amabol-demanda-salario-Bs-magistrados\\_0\\_1804019644.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/Amabol-demanda-salario-Bs-magistrados_0_1804019644.html) (última visita: noviembre 23, 2014).

6 La Razón, 14 de mayo de 2013. Ver: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad\\_nacional/Jueces-Bolivia-pagados-America-Latina\\_0\\_1832816802.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/Jueces-Bolivia-pagados-America-Latina_0_1832816802.html) (última visita: noviembre 23, 2014).

7 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 23.

## CAPÍTULO 9

### ESCASO TRABAJO SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN DE LOS PROCESOS

La administración de justicia supone el procesamiento de información; los jueces y tribunales no deciden arbitrariamente, o no debieran hacerlo, sino en base a la prueba, la información, que las partes le dan a conocer en el desarrollo del proceso, la manera en que se procesa esa información constituye la gestión de los procesos. Una gestión que puede ser sencilla si se atienden algunas decenas de procesos, y que se complejiza enormemente cuando se deben atender cientos de procesos a la vez.

La gestión de los procesos implica equipos de trabajo organizados de cierta forma (los juzgados, tribunales y salas de los tribunales), el desarrollo de actuaciones en determinado orden y manera, y la necesidad de un soporte de infraestructura, logística e informática.

La retardación de justicia que se reclama, la corrupción y la falta de efectividad que se acusan son el resultado de la aplicación de cierta forma de gestión de los procesos. Sin embargo poco o nada se dice sobre este aspecto en el debate público sobre la “crisis de la justicia”, ni en los documentos oficiales de las altas autoridades de la administración de justicia, como si el único problema que enfrentase la administración de justicia fuera la carga de trabajo y la falta de dinero para contratar más personal.

Es como si se asumiera que la forma de organización y trabajo de los juzgados es inmutable, y obviamente también sus limitaciones y problemas. Sin embargo, “existen principios organizativos válidos y aplicables a cualquier organización humana”<sup>1</sup> que pueden y deberían ser aplicados a la organización y trabajo de la administración de justicia. No hay que olvidar que “las técnicas de organización se caracterizan por sus notas científicas alejadas de toda improvisación”<sup>2</sup>.

En este apartado nos referiremos al modelo de gestión operativa de los procesos, en tres ámbitos: primero en relación al equipo de trabajo y su organización, luego respecto de los procedimientos aplicados y finalmente sobre el soporte de infraestructura, informático y logístico.

Abordamos el tema en un primer acercamiento pretendiendo sobretudo visibilizar este ámbito de la problemática de la administración de justicia, escasamente tratado y fundamental para racionalizar el trabajo del sistema.

## 1. LA OFICINA JURÍDICA CLÁSICA VERSUS LA OFICINA JURÍDICA DESCONCENTRADA CON SERVICIOS COMUNES

El juez en el proceso de juzgar requiere que se realicen diferentes actuaciones de apoyo a su trabajo, como la recepción de memoriales, la atención al público para proporcionar información y permitir la revisión de los “expedientes”, las notificaciones a las partes, la elaboración de las actas de las audiencias, entre otras, que son ejecutadas por determinado personal de apoyo que constituyen la oficina jurídica.

La oficina jurídica es “la organización de carácter instrumental que sirve de apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y magistrados” y que tiene como propósito “racionalizar el trabajo potenciando un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y medios materiales”<sup>3</sup>.

La oficina jurídica puede organizarse de forma clásica o con servicios comunes centralizados. La oficina jurídica tradicional o clásica esta conformada por un Juez, un secretario, un oficial de diligencias y auxiliares, de tal forma que prácticamente es autosuficiente, realizando las actividades jurisdiccionales y los servicios de apoyo a esa actividad.

Esta forma de organización tradicional tiende a una gran atomización en la que cada juzgado es una especie de feudo dirigido por el juez o magistrado en que los servicios de apoyo se procesan a través de métodos propios, muchas veces no lo suficientemente efectivos. No se puede olvidar que el juez o magistrado y los secretarios son abogados que, al menos en nuestro medio, no tienen formación en técnicas de organización.

En la actualidad en varios países, como medio para responder al creciente número de procesos que atender, se tiende a redefinir la oficina jurídica tradicional separando la actividad jurisdiccional de los servicios de apoyo, estableciendo unidades de servicios comunes que trabajen para varios juzgados a la vez. Se procura dejar al juez sólo la responsabilidad de juzgar trasladando las otras actividades para ser ejecutadas por otras instancias de organización del sistema. El establecimiento de los servicios comunes busca además estandarizar los servicios y optimizar los recursos. En el país, en el marco de la reforma procesal penal se implementó el servicio común de notificaciones con resultados muy limitados.

La Ley 25 del Órgano Judicial establece que la implementación de los servicios comunes debe responder a los requerimientos de los Tribunales

Departamentales, permitiendo que en nuestro sistema coexistan la oficina judicial clásica y con servicios comunes concentrados, aunque en los hechos el modelo predominante es la oficina jurídica clásica, que describiremos de forma breve a continuación.

## 2. ORGANIZACIÓN DE LOS JUZGADOS, TRIBUNALES Y SALAS

Los juzgados, tribunales y salas tienen una organización interna más o menos similar, indistintamente de la materia y la instancia, se constituyen con un juez (varios jueces en el caso de los tribunales), un secretario, un auxiliar, un oficial de diligencias y supernumerarios, que cumplen básicamente las siguientes tareas y funciones:

	<b>Funciones y tareas de los funcionarios del juzgado</b>
<b>Juez</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirige los procesos</li> <li>• Dicta resoluciones y sentencias</li> <li>• Dirige todas las audiencias</li> <li>• Revisa proyectos de resoluciones que son elaborados por su personal de apoyo</li> <li>• Planifica, dirige, controla y evalúa (gerenta) el trabajo y al equipo del juzgado</li> </ul>
<b>Secretario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es responsable del manejo, control y resguardo de los expedientes</li> <li>• Apoya en el control y dirección del personal, es el segundo en la dirección del juzgado</li> <li>• Atiende a abogados y litigantes</li> <li>• Da fe de las resoluciones firmando junto al juez</li> <li>• Elabora las actas de las audiencias</li> <li>• Controla los plazos del procesos</li> <li>• Redacta oficios y testimonios</li> <li>• Proyecta resoluciones bajo las directrices del juez (decretos y sentencias)</li> <li>• Recibe los memoriales de recursos</li> <li>• Rellena los formularios de mandamientos</li> </ul>
<b>Auxiliar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atiende al público</li> <li>• Recibe memoriales</li> <li>• Recoge las demandas nuevas de la oficina que corresponda, las registra y folia, y pasa a secretaría</li> <li>• Redacta oficios</li> <li>• Es responsable de los libros de registros del juzgado</li> <li>• Es responsable de llevar los expedientes a otro juzgado o tribunal</li> <li>• Rellena los formularios de mandamientos</li> <li>• Proyectan resoluciones (decretos y sentencias) bajo las directrices del juez y supervisión del secretario.</li> </ul>
<b>Oficial de diligencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza las notificaciones, que es la forma en que se comunica oficialmente a las partes las decisiones del juez</li> <li>• Realiza la citación con la demanda que es la primera comunicación con el proceso al demandado practicada en su domicilio</li> <li>• Elabora la constancia de la diligencia de citación y notificación</li> <li>• Recibe de las partes los recaudos para realizar las notificaciones (fotocopias, formularios de notificaciones, montos para transporte, otros)</li> <li>• Controla su agenda de trabajo decidiendo en que tiempo se realiza la notificación</li> <li>• Ejecuta mandamientos</li> <li>• Es responsable de coser los expedientes</li> </ul>
<b>Super-numerario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atiende al público</li> <li>• Recibe memoriales</li> <li>• Ayuda en coser los expedientes</li> <li>• Saca fotocopias</li> <li>• Busca los expedientes que solicitan para revisar</li> <li>• Llena formularios de mandamientos</li> <li>• Transcribe actas cuando las audiencias son grabadas</li> <li>• Proyecta resoluciones (decretos y sentencias) bajo las directrices del juez y supervisión del secretario</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a la ley, entrevistas y observación.

Cada juzgado es un equipo de trabajo prácticamente autónomo dirigido por el juez, que por un lado resuelve las controversias y por otro gerenta el juzgado, planifica el trabajo, dirige a su personal y, controla y evalúa la realización del trabajo.

En 2010 la Ley N° 25 del Órgano Judicial definió un nuevo régimen de personal, no muy diferente del anterior, desde entonces se vive un proceso de transición que ingresó a su fase operativa con la posesión de las altas autoridades del Órgano Judicial en 2012, entre ellas las del Consejo de la Magistratura.

La selección del personal es realizada por el Consejo de la Magistratura, que además es la instancia encargada de su evaluación, salvo el caso de los supernumerarios en que no interviene, como veremos más adelante.

La Ley N° 25 establece que los jueces deben ser seleccionados de los graduados de la Escuela de Jueces y les otorga estabilidad laboral sujeta a evaluaciones, antes los jueces eran designados por periodos fijos de 4 o 6 años.

En el siguiente cuadro, mostramos el detalle de los requisitos para optar a los cargos de un juzgado, la formación requerida y el periodo de funciones de cada cargo.

***Formación requerida en el personal de juzgado o tribunal de primera instancia***

	<b>Formación requerida</b>	<b>Formación permanente</b>	<b>Designación</b>	<b>Periodo de funciones</b>
<b>Juez</b>	Abogado con dos años de ejercicio <sup>4</sup> . No se requiere ninguna especialidad	Cursos de la Escuela de Jueces	Consejo de la Magistratura <sup>5</sup>	Indefinido, el juez con la nueva LOJ ingresaría a la carrera judicial
<b>Secretario</b>	Abogado con un año de ejercicio <sup>6</sup> . No se requiere ninguna especialidad	No existe	Consejo de la Magistratura <sup>7</sup>	2 años que pueden ser renovados por un periodo similar <sup>8</sup>
<b>Auxiliar</b>	Estudiante de 3er año de derecho. No se requiere experiencia ni calificación. No se le otorga ninguna capacitación de la institución	No existe	Consejo de la Magistratura	Beca trabajo. Contrato por un año <sup>9</sup>
<b>Oficial de diligencias</b>	Estudiante de 3er año de derecho	No existe	Consejo de la Magistratura	Beca trabajo. Contrato por un año <sup>10</sup>
<b>Supernumerarios</b>	No está normado, serían estudiantes de derecho	No existe	El juez de cada juzgado	Indeterminado, queda a la discreción del juez

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 025.

### 3. LAS DEBILIDADES DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN DE JUZGADOS Y TRIBUNALES

La organización tradicional de los juzgados y tribunales es una herencia colonial que ha sido suficiente para atender un número limitado de procesos, y que ha resultado limitada para responder a una demanda de cientos y miles de procesos que atender a la vez, como ocurre sobretodo en los juzgados y tribunales de algunas ciudades capital. Entre las debilidades de esta forma de organización tradicional resaltamos que:

- Se carga la responsabilidad de la gerencia del juzgado en el juez
- Limita la posibilidad de estandarizar las actividades de apoyo
- Deja la labor del oficial de diligencias librada a su criterio
- No tiene regulada la función de los supernumerarios
- Existe una alta rotación del personal
- No existen programas de capacitación para funcionarios de alta rotación
- No se ha logrado implementar la carrera judicial

#### *a. Se carga la responsabilidad total de la gerencia del juzgado en el juez*

El juez no sólo tiene que resolver las controversias sino que también debe gerentar el equipo del juzgado. Como la máxima autoridad del juzgado, el juez debe planificar el trabajo y dirigir el equipo, controlando y evaluando el avance del trabajo.

Este modelo de organización se basa en la capacidad multifacética del juez, o sea en la posibilidad de que sea un buen juez, organizador y gerente a la vez.

El modelo de oficina jurídica tradicional puede funcionar adecuadamente con una carga de trabajo pequeña y un equipo reducido de unas tres o cuatro personas. Con una gran cantidad de trabajo la organización tiende a ser menos eficiente; se sobrecarga de trabajo al juez-gerente, que debe atender todas la peticiones que hacen las partes, dirigir todas las audiencias, recibir las pruebas y emitir sentencias en cientos de procesos a la vez; y paralelamente organizar y controlar el trabajo de su equipo, que probablemente se haya incrementado con varios supernumerarios precisamente para responder a la mayor carga de trabajo.

#### *b. Limita la posibilidad de estandarizar las actividades de apoyo*

Con la forma de organización actual cada juzgado o tribunal cumple el procedimiento y desarrolla las actividades de apoyo a su manera, limitándose la posibilidad de estandarizarlos para lograr mayor eficiencia.

Concentrar en una oficina la realización de determinadas actividades de apoyo facilitaría estandarizar prácticas y tender a la optimización de su ejecu-

ción. Por ejemplo una oficina de citaciones podría primero concentrar toda la logística necesaria y luego estandarizar el tiempo de citación según grados de complejidad.

*c. Deja la labor del oficial de diligencias librada a su criterio*

Las notificaciones son la forma en que las partes conocen las decisiones del juez, son de vital importancia para la dinámica del proceso; mientras la notificación no se practica formalmente las partes no tienen la obligación de cumplir la decisión del juez, porque no se ha acreditado que la conocen.

El oficial de diligencias es el funcionario encargado de practicar las notificaciones. La forma de organización de los juzgados tiende a que se ejerza poco o ningún control sobre él, en los hechos realiza su labor prácticamente a su criterio, define su agenda a su voluntad, notifica cuando tiene tiempo y generalmente sólo cuando alguna de las partes paga los costos de la notificación. Por lo general el juez y el secretario vuelcan su atención sobre el oficial de diligencias cuando existe alguna queja.

La ley entiende que las decisiones de los jueces deberían ser notificadas de forma inmediata, en los hechos entre la decisión y la notificación pueden pasar días, semanas y en algunos casos hasta meses.

Para que los procesos se desarrollen con mayor dinámica, el tiempo de las notificaciones no debería estar librado al criterio del oficial de diligencias o a un plazo legal que no se cumple.

*d. No se tiene regulada la función de los supernumerarios*

Según la ley cada juzgado o tribunal debería contar con el número de auxiliares que su carga de trabajo requiera, en la práctica la regla es que cada juzgado sólo tenga un auxiliar pagado y varios auxiliares extraoficiales no pagados denominados supernumerarios, pasantes o amanuenses.

Estos auxiliares extraoficiales formalmente no son funcionarios de la administración de justicia, y por lo general son estudiantes de derecho que cumplen esa función como práctica.

No son designados por el Consejo de la Magistratura como los demás funcionarios judiciales. No reciben remuneración del Estado, y tampoco tienen responsabilidad funcionaria y no pueden ser evaluados ni controlados formalmente por el Consejo de la Magistratura.

Ninguna norma establece los requisitos y el procedimiento para su selección y designación; en cada juzgado el juez los designa según sus criterios personales. No cumplen necesariamente los horarios de los demás funcionarios, su horario esta definido por el acuerdo con el juez. No existe un número

máximo de supernumerarios por juzgado, su número esta determinado por cada juez en cada caso; en la ciudad de La Paz observamos un juzgado hasta con 12 supernumerarios, algunos trabajando a tiempo parcial.

En los juzgados de la ciudad de Sucre y en los altos tribunales del sistema de administración de justicia no advertimos la presencia de supernumerarios. En cambio en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz observamos una significativa presencia de supernumerarios.

No se conoce ningún reporte oficial sobre el impacto del trabajo de los supernumerarios en el sistema de administración de justicia, aunque puede presumirse que es importante, sobre todo en los juzgados y tribunales que tienen una gran carga de trabajo.

*e. Existe una alta rotación del personal*

En los juzgados sólo los jueces son personal estable, todos los demás funcionarios son designados por periodos de tiempo más bien breves, el secretario por dos años y el auxiliar y el oficial de diligencias por un año. Los supernumerarios no tienen un periodo de funciones definido por ninguna norma y están sujetos sólo a la determinación que asuma el juez.

En los juzgados existe una alta rotación de personal de apoyo que provoca que cada determinado tiempo el juez y el secretario se vean obligados a dedicar buena parte de sus esfuerzos a entrenar a sus nuevos funcionarios. No existe ninguna instancia institucional del sistema de administración de justicia, Consejo de la Magistratura o la Escuela de Jueces, que entrene a los nuevos funcionarios (secretarios, auxiliares y oficiales de diligencias) y menos a los supernumerarios, quedando toda la responsabilidad de su entrenamiento en el juez y en el secretario. Por lo general los funcionarios se forman trabajando de supernumerarios y éstos en la practica.

La alta rotación de personal de apoyo también provoca que comúnmente se den de vacaciones que pueden prolongarse por días y semanas entre que un funcionario concluye su periodo de funciones y se designa al nuevo funcionario. Las vacaciones entorpecen el desarrollo normal de los procesos e incluso pueden detenerlo considerando la trascendencia de algunas labores de apoyo, como ocurre en el caso de los oficiales de diligencias encargados de notificar las decisiones de los jueces. La norma establece un sistema de suplencias que apenas atenúa el problema, pues se basa en cargar a un funcionario el trabajo de dos, el del juzgado en que es titular y el del con vacancia en que es suplente.

*f. No se ha logrado implementar la carrera judicial*

Desde hace más de una década se postula que se debe mejorar la calificación de los jueces y que la opción es implementar la carrera judicial. La ley establecía antes y lo hace ahora, formas y procedimientos para seleccionar a

los nuevos jueces, la obligación de evaluarles y la necesidad de mejorar su formación a través de cursos de especialización. Sin embargo hasta la fecha no se ha logrado implementar la carrera judicial y tampoco garantizar la idoneidad profesional de los jueces.

Los jueces en ejercicio, todavía no fueron seleccionados según las reglas definidas por la Ley 25 de Organización Judicial de 24 de junio de 2010 para la carrera judicial, unos fueron designados con las reglas del anterior sistema y otros según procedimientos convencionalmente asumidos por el Consejo de la Magistratura.

Se espera que en un año se tenga la primera promoción de abogados formados en la Escuela de Jueces y se empiece a implementar la carrera judicial de acuerdo a los lineamientos de la ley.

#### 4. NO SE HA TRABAJADO EN MEJORAR Y ESTANDARIZAR LA GESTIÓN OPERATIVA DE LOS PROCESOS

Las leyes establecen los procedimientos que se deben cumplir en el proceso, pero no llegan a definir los detalles operativos que quedan librados a los criterios de la práctica que pueden variar, como que varían, de un juzgado a otro.

La forma en que se gestionan estos detalles operativos cobra relevancia el momento en que los juzgados y tribunales deben responder a una enorme carga de trabajo, entonces la gestión operativa puede marcar la diferencia entre la efectividad y la retardación de justicia.

Los juzgados de trabajo y seguridad social de las ciudades capitales, para el año 2012, habían logrado subir el porcentaje de procesos concluidos en 340% respecto del año 2005, enfrentando un enorme crecimiento de su carga de trabajo y sin incremento de personal. Mientras los juzgados de partido en materia civil, también de las ciudades capitales, en el mismo periodo bajaron su promedio de procesos concluidos en 48%, teniendo mayor personal y menos carga de trabajo.

Como vimos al tratar la carga de trabajo en las ciudades capitales, los juzgados de trabajo tienden a abrir los términos de prueba de los procesos en un orden de cola lo que permite cierto control de la carga de trabajo, pues se abre el término de prueba en los procesos en que podrán trabajar, ello permite tener cierto control de la carga de trabajo y encamina el proceso hacia su conclusión con sentencia. En los juzgados civiles se tiende a abrir el término de prueba procurando cumplir el plazo de la ley sin establecer un orden que permita regular la carga de trabajo, por lo que eventualmente se puede tener abierto el término de prueba en más procesos de los que se puede atender, lo que provoca que los términos de prueba se prolonguen para poder realizar

el trabajo y que incluso la sentencia se demore más de lo debido con cierta dosis de discrecionalidad.

Lo cierto, mas allá del apunte, es que los juzgados de trabajo y seguridad social han desarrollado una gestión operativa que les ha permitido un incremento sorprendente del número de procesos concluidos, lo que debería ser estudiado en la perspectiva de replicar esas prácticas.

Hasta ahora no se le ha prestado atención a la gestión operativa de los procesos, como si todo estuviera bien o como si no tuviese incidencia en la dinámica de los procesos; pero sí la tiene y es tiempo de prestarle atención y plantear soluciones también desde ese ámbito.

## 5. NO SE HAN EVALUADO LOS PROBLEMAS DE INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA

Ni en las rendiciones públicas de cuentas del Consejo de la Magistratura ni en la memoria de la Primera Cumbre Judicial de 2012 se hace referencia a los problemas de infraestructura y logística, sin embargo existen.

Por lo general en los juzgados se tiene dos computadoras, una para el juez y otra para el secretario, los auxiliares y supernumerarios deben trabajar con sus propios equipos. Cuando se requieren grabar audiencias, se lo hace en equipos de los mismos funcionarios, y generalmente con las pilas que deben proveer los litigantes. La provisión de material, según los funcionarios que entrevistamos, no siempre es oportuna y suficiente.

En muchos casos los juzgados no tienen la infraestructura adecuada, lo que se hace más patente sobre todo en los juzgados y tribunales que atienden muchos procesos y que por ello también tienen mayor cantidad de funcionarios y gran afluencia de gente. Varios juzgados funcionan en ambientes que no han sido diseñados para la atención al público y, por ejemplo, no permiten que se instalen los mostradores donde generalmente se acomodan los litigantes para ir revisando sus procesos, como constatamos en juzgados de El Alto, La Paz y Cochabamba.

No se conoce una evaluación sobre los problemas de infraestructura y logística que enfrenta la administración de justicia, y debería de realizarse una para poder resolverlos, teniendo en cuenta que esas acciones deberían a su vez estar definidas por el modelo de gestión operativa de los procesos que se asuma, y diferenciando los juzgados y tribunales con alta carga de trabajo y gran afluencia de público.

## 6. EL REGISTRO DE LOS PROCESOS Y EL APOYO DEL SOPORTE INFORMÁTICO

En nuestro país el registro de los procesos es escrito y esta expresado en el “expediente”, que es la suma cronológica de todas las actuaciones del proce-

so. Desde hace años, y en el marco de la “reforma de la justicia” impulsada por la cooperación internacional, se introdujeron varias herramientas informáticas de apoyo a la labor jurisdiccional y administrativa que no tuvieron el impacto esperado.

Junto a la implementación de nuevo Código de Procedimiento Penal en 2001, se implemento el sistema IANUS que serviría para el registro de los procesos, e incluso el sorteo de las causas a determinado juzgado o tribunal. Se trataba de un importante esfuerzo que se dirigía hacia la digitalización de los expedientes buscando proporcionar información actualizada para la toma de decisiones ejecutivas. El sistema informático se implemento con mucha expectativa como parte de la modernización de la justicia en el país.

En abril de 2014 el Consejo de la Magistratura anunció la implementación piloto del Sistema Integrado de Gestión Procesal Multimateria (SIREJ)<sup>4</sup> que serviría para el sorteo de causas nuevas, el registro de los procesos y la notificación por correo electrónico. Según las autoridades el sistema sería una herramienta que iba a facilitar el trabajo de los jueces y permitir luchar contra la retardación de justicia. Se señalaba que se iba a sustituir el sistema IANUS porque habría sido manipulado en el sorteo de causas<sup>5</sup>, sin referirse a las otras prestaciones del sistema, que eran mucho más que un simple sistema de asignación aleatoria de procesos.

El IANUS, que eventualmente tiene limitaciones técnicas, no funcionó como fue concebido básicamente por el factor humano. El IANUS, como el SIREJ ahora, son bases de datos que manejan y organizan enormes cantidades de información que, para que funcionen y proporcionen los servicios para los cuales fueron diseñados, deben ser alimentados correctamente con información de forma continua y oportuna. En el caso del IANUS el sistema no fue correctamente alimentado debido a dos factores fundamentales, uno, la falta de capacitación del personal encargado de hacerlo, y dos, la sobrecarga de trabajo.

La alimentación del sistema se vio afectada por la alta rotación del personal de los juzgados; inicialmente los funcionarios responsables fueron capacitados en el manejo del sistema, pero dejaron sus cargos al fin de su periodo de funciones y los nuevos funcionarios ya no recibieron la misma capacitación; como resultado la carga de la información no se realizó como debía. Por otro lado, el sistema tampoco había previsto un escenario de enorme sobrecarga de trabajo como el que enfrentan algunos juzgados y tribunales, en el que los funcionarios responsables de alimentar el sistema deben priorizar otras obligaciones que ocasionando que el sistema se alimente con retrasos y equivocaciones. Recordemos que los juzgados cautelares trabajaban el 2012 con una sobrecarga de 800%.

Los sistemas informáticos para ejecutarse correctamente requieren ser correctamente alimentados y para ello se debe contar con el personal entrenado, con el tiempo suficiente y la información necesaria. Si no se prevé estos factores, el SIREJ podría enfrentar, más allá de las virtudes de su diseño, una situación similar al del IANUS, y puede ser relegado a simple mecanismo de sorteo de causas. Por otro lado los sistemas informáticos no pueden resolver por sí solos los problemas de información y menos de gestión, como a ratos dejan entrever los entusiastas discursos de algunas autoridades.

En el sistema de administración de justicia de los Estados Unidos “el documento electrónico es el registro oficial de la Corte, y el registro papel será una copia del registro electrónico si es del caso mantenerlo”<sup>6</sup>. Nuestro país esta lejos de establecer una regla similar, más allá de los avances de la informática y la democratización que propone el internet.

Por el contrario, nuestro operadores de justicia, jueces, personal de apoyo, fiscales, abogados, y policías se han mostrado más bien reacios a cambiar el paradigma del proceso escrito en papel. Gran parte del fracaso de la implementación del nuevo proceso penal se debió a la persistencia de los operadores en mantener prácticas del juicio escrito, pese a las necesidades y determinaciones del proceso oral. En muchos juzgados pese a que las partes pueden considerarse notificadas con todas las resoluciones que el juez haya asumido en audiencia, transcriben la audiencia y notifican con el acta y las resoluciones asumiendo que el computo para interponer recursos corre recién a partir la notificación con las transcripciones, como este ejemplo hay decenas.

Más allá del fracaso del IANUS, y los auspicios del SIREJ, estas iniciativas evidencian una discusión que es prudente enfrentar en este tiempo para determinar la forma de registro de los procesos en el mediano y largo plazo, o sea, en los próximos 5 o 15 años. Se puede seguir con el modelo de expediente escrito con apoyos digitales o planificar y dirigirse progresivamente hacia el expediente digital.

NOTAS

- 1 Consejo General del Poder Judicial, *El Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1998, p. 50.
- 2 *Idem*.
- 3 Marco Fardiño Castro, “Lecciones aprendidas en la implementación de la Nueva Oficina Judicial en España” en *Sistemas Judiciales* no. 18, Santiago de Chile, CEJA, p. 67.
- 4 Artículo 61 de la Ley del Órgano Judicial N° 25.
- 5 Artículo 62 de la Ley del Órgano Judicial N° 25.
- 6 Artículo 91-II de la Ley del Órgano Judicial N° 25.
- 7 Artículo 84-I de la Ley del Órgano Judicial N° 25.
- 8 Artículo 92 de la Ley del Órgano Judicial N° 25.
- 9 Artículo 100 de la Ley del Órgano Judicial N° 25.
- 10 Artículo 104 de la Ley del Órgano Judicial N° 25.
- 11 Ver: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2013-05-07-15-28-56/noticias/318-litigantes-destacan-implementacion-del-sistema-sirej> (Última visita: noviembre 25, 2014).
- 12 Ver: <http://www.correodelsur.com/2014/04/17/22.php> (Última visita: noviembre 25, 2014).
- 13 Guillermo R Cosentino, “Los nuevos sistemas de registro de casos judiciales” en *Sistemas Judiciales* no. 18, Santiago de Chile, CEJA, p. 9.



## CAPÍTULO 10

### LIMITADA GESTIÓN DE GERENCIA INSTITUCIONAL

Una de las principales debilidades que ha enfrentado y enfrenta todavía la administración de justicia de nuestro país es la debilidad de su gerencia institucional. Este no es problema reciente, aunque se ha visibilizado más en medio del creciente número de procesos que atender y el significativo número de funcionarios, que demandan una gerencia administrativa de elevada calificación.

En los últimos 20 años se han ensayado dos modelos de gerencia institucional definidos por las constituciones de 1994 y la de 2009, respectivamente. En este capítulo analizaremos de forma breve las características de estos modelos incidiendo en el vigente.

#### 1. EL MODELO DE GERENCIA INSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1994

Las reformas de la constitución de 1994 incluyeron la creación del Consejo de la Judicatura como “el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial”<sup>1</sup>. Esta medida resultaba revolucionaria pues hasta entonces todo el poder y la responsabilidad administrativa estaban concentrados en la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>, que a la vez era la máxima instancia de autoridad jurisdiccional.

Este modelo de gerencia institucional, basado en la experiencia del Consejo General de Poder Judicial Español<sup>3</sup>, fue desarrollado en América Latina como parte de las reformas de la justicia que impulsó la cooperación internacional. En algunos lugares se llamó Consejo de la Judicatura y en otros Consejo de la Magistratura.

El modelo se basa en separar la actividad jurisdiccional de la gerencia administrativa y la potestad disciplinaria, buscando que los jueces de toda instancia, y más los de los máximos Tribunales de Justicia, se aboquen esencialmente a atender el desarrollo de los procesos y emitir fallos, dejando la administración de toda la estructura del Órgano Judicial a una instancia especializada del mismo órgano.

A principios de la década del 90, hace más de 20 años, se sostenía que la administración de justicia estaba en crisis, que la retardación de justicia se incrementaba y que existía corrupción, más o menos como ahora. Entonces, se sostuvo que una de las causas de la crisis era la concentración de las funciones de organización, administración, régimen disciplinario, control de constitucionalidad y la administración de justicia ordinaria en la Corte Suprema de Justicia. Como “solución de fondo” se optó en restar a la Corte Suprema de Justicia las funciones administrativas y otorgárselas al recién creado Consejo de la Judicatura<sup>4</sup>.

En México, la exposición de motivos para la creación de Consejo de su Judicatura decía con entusiasmo: “[...] en los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia”<sup>5</sup>. Algo similar se dijo aquí y en todos los países donde se introdujo el modelo.

El 22 de diciembre de 1997 se promulgó la Ley del Consejo de la Judicatura (3 años después de su creación constitucional) que norma su organización y funcionamiento.

El Consejo estaba formado por cuatro consejeros designados por el Congreso Nacional por voto de dos tercios de sus miembros presentes, como ocurría con los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Fiscal General de la República. El Consejo era presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Para el ejercicio de la administración el Consejo de la Judicatura estaba organizado en dos gerencias, la Gerencia General y la Administrativa y Financiera. La Gerencia General era el órgano ejecutivo y operativo que ejercía funciones de dirección, gestión y coordinación. La Gerencia Administrativa y Financiera era el órgano técnico encargado del manejo de los recursos económicos y financieros<sup>6</sup>.

Se pretendía que el Consejo aporte en consolidar la independencia del poder judicial y lograr mejorar la eficiencia del sistema de justicia. Sin embargo el Consejo no pudo lograr concretar todas las expectativas de su creación, en medio de la debilidad institucional y la guerra intestina.

Como decíamos los consejeros eran designados por el Congreso Nacional y no pudieron alejarse de la influencia partidaria que era definida por el hecho mismo de su elección, como ocurrió con las demás altas autoridades de justicia. El Consejo, como la instancia que definía las designaciones de jueces, notarios y funcionarios judiciales, además de tener control sobre la

ejecución del presupuesto del Poder Judicial, fue tenido como un importante botón político.

Por otra parte el Consejo de la Judicatura en el país, como ocurrió en otros países, perdió mucho tiempo y energía en una disputa con la Corte Suprema de Justicia, que veía limitado su poder por el Consejo, que definía las cuestiones económicas y hasta la designación de jueces, que eran y son importantes escenarios de reproducción y ejercicio de poder.

En varios momentos jueces y magistrados reclamaron “por el manejo que el Consejo de la Judicatura realizaba de las partidas presupuestarias destinadas a las remuneraciones de los servidores judiciales”<sup>7</sup>, argumentando que ellos, los administradores de justicia, percibían sueldos muy por debajo de la escala salarial de los funcionarios administrativos.

En medio de la disputa incluso se tuvo que emitir la Ley N° 2338 de marzo de 2002, que aclara que el presidente de la Corte, al presidir el Consejo, tenía las mismas atribuciones que un consejero, pues los consejeros veían en su participación una injerencia de la Corte que debía ser limitada.

El Consejo implementó las gerencias financiera y general, el régimen disciplinario, y el Instituto de la Judicatura, como el centro de formación de jueces, y estaba en proceso de implementar la carrera judicial. No estableció un sistema de evaluación de los jueces y funcionarios ni estándares de calidad.

Hasta el momento de conclusión de sus funciones, en diciembre de 2011, no se evaluó su trabajo, ni el impacto que tuvo en lograr mayor eficiencia en la administración de justicia.

## 2. EL MODELO DE GERENCIA INSTITUCIONAL DEFINIDO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 2009

La Constitución de febrero de 2009 establece un nuevo modelo de gerencia institucional del Órgano Judicial, manteniendo la separación del trabajo jurisdiccional y el administrativo, aunque con una variante en relación a la gestión administrativa y financiera.

El antiguo Consejo de la Judicatura es sustituido por el Consejo de la Magistratura, con atribuciones reducidas. De acuerdo a la Constitución el Consejo de la Magistratura es responsable del régimen disciplinario de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especializadas, del control y fiscalización, del manejo administrativo financiero de dichas jurisdicciones, y la formulación de políticas de gestión del Órgano Judicial<sup>8</sup>. Pero ya no de la administración financiera del Órgano Judicial.

La Constitución no define la instancia que debería asumir el ejercicio administrativo financiera, estableciendo sólo que el Consejo tiene la atribu-

ción de su control y fiscalización. Es la Ley 25 del Órgano Judicial, de junio de 2010, que regula la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial, la que crea la Dirección Administrativa y Financiera (DAF) como una entidad desconcentrada, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica, económica y financiera y patrimonio propio, encargada de la gestión administrativa y financiera de las jurisdicciones ordinarias, agroambiental y del Consejo de la Magistratura<sup>9</sup>.

La DAF como entidad desconcentrada esta bajo la tuición del Tribunal Supremo de Justicia, su Director General es designado por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura.

De esta forma, en el nuevo modelo de gerencia institucional la gerencia administrativa del Órgano Judicial es ejercida de forma compartida, por el Consejo de la Magistratura en lo referido al régimen disciplinario y la definición de políticas del Órgano, y la DAF, que se encuentra bajo la tuición del Tribunal Supremo, en lo referido al ejercicio de la administración financiera.

Por otra parte, el nuevo modelo de gerencia no requiere que los miembros del Consejo de la Magistratura sean abogados, abriendo la posibilidad a que profesionales de otras áreas más afines con el trabajo que desarrolla puedan formar parte de él. La elección de los miembros del Consejo se realiza mediante sufragio universal de la nómina de postulantes preseleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, con el mismo procedimiento que las demás altas autoridades judiciales.

### 3. LOS PROBLEMAS DEL ACTUAL MODELO DE GERENCIA INSTITUCIONAL

En el fondo la disputa entre las extintas Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura se resolvió con el nuevo modelo de gerencia definido por la constitución de 2009, ganando la posición de la Corte Suprema.

Las funciones administrativa financieras volvieron al control de las autoridades jurisdiccionales, o sea el Tribunal Supremo, a través de la Dirección Administrativa Financiera (DAF), que es una instancia desconcentrada bajo su tuición.

Aparentemente buscando establecer equilibrio, la Constitución establece que el Consejo de la Magistratura, que perdió la función de administración financiera, asuma la facultad de ejercer control y fiscalización sobre su ejecución, o sea sobre las funciones de la DAF.

En los hechos el modelo no ha resuelto los problemas de eficiencia administrativa del Órgano Judicial, por el contrario ha generado un desmedido crecimiento de la planta administrativa sin resolver los problemas de falta de coherencia institucional

ni de lucha intestina. Por otro lado el modelo cuenta con un esquema de fiscalización poco práctico que duplica funciones de otras instancias.

Persisten la falta de coherencia institucional y la lucha intestina.

En el enfrentamiento que sostuvieron la Corte Suprema y Consejo de la Judicatura, que se prolongó por varios años, se sostenía que el Consejo privilegiaba los requerimientos de la función administrativa y desatendía las necesidades de la actividad jurisdiccional. Con el traspaso de la función administrativa financiera a la tuición del Tribunal Supremo se podía esperar que el fin de la lucha intestina, al menos por estos motivos, y lograr coherencia institucional. Pero no ocurrió así.

En febrero de 2012 autoridades judiciales develaban que la transferencia de las competencias administrativa financieras a la DAF había generado una confrontación entre el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Supremo<sup>10</sup>.

En julio de 2013, en un sumario interno seguido contra varios ex funcionarios del que fue el Consejo de la Judicatura, se suspendió a la directora interina de la DAF<sup>11</sup> por no encontrarse los Estados Financieros consolidados de la gestión 2011, que debieron ser entregados en el proceso de transición y traspaso institucional<sup>12</sup>.

### *La DAF no aportó a mejorar la eficiencia administrativa financiera del Órgano Judicial*

De inicio la sola implementación de la DAF supuso duplicar las necesidades de personal, medios e infraestructura, pues el modelo de gestión disponía que lo que antes hacía una organización la realicen dos instancias, el Consejo y la DAF.

Inicialmente la Gerencia Administrativa Financiera del ex Consejo de la Judicatura se convirtió en la DAF, y fue creciendo en personal en el marco que la ley le permitía, abriendo representaciones en todos los departamentos en una estructura prácticamente paralela a la del Consejo de la Magistratura.

En marzo de 2014 Fidel Tordoya Rivas, magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, revelaba que “en las dos últimas gestiones se han generado 530 ítems para la DAF en contraposición de los 88 ítems para jueces”<sup>13</sup>. Entonces el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, que además era parte del Directorio de la DAF, había propuesto que se reduzca el personal administrativo. Contradictoriamente, el mismo Tribunal Supremo había permitido ese crecimiento desmesurado de personal administrativo al estar la DAF bajo su tuición. El Plan Operativo Anual y el presupuesto de la DAF, en que preveía el incremento de personal, tuvieron que ser aprobados por el Directorio de la DAF, conformado por el Presidente y el decano del Tribunal Supremo de Justicia y el Presidente del Tribunal Agroambiental.

En la rendición pública de cuentas del primer semestre del 2014 el Consejo de la Magistratura comunicaba que apenas se habían logrado designar a

siete jueces Anticorrupción y de Violencia Contra la Mujer<sup>14</sup> y sostenía que se requerían 1,074 juzgados para encontrar un equilibrio en el sistema judicial. Frente a esa situación, la creación prioritaria de más de 500 cargos administrativos muestra una aguda falta de criterio de gerencia institucional. El magistrado Tordoya<sup>15</sup> había sostenido que suprimiendo la mitad de los cargos administrativos de la DAF se podían crear 200 nuevos juzgados<sup>16</sup>.

Como ocurría antes con la Gerencia Administrativa y Financiera del Consejo de la Judicatura, la DAF mantuvo los mejores salarios para los funcionarios administrativos. El salario mínimo de los funcionarios de la DAF es de 3.500 bolivianos, mientras el salario mínimo de los funcionarios judiciales apenas llega a 1.500 bolivianos; el salario mínimo en la DAF es 133% mayor que el salario mínimo de los funcionarios judiciales.

*La tuición del Tribunal Supremo sobre la DAF no fue la respuesta a las necesidades del Órgano Judicial*

El traspaso de la administración financiera a la DAF bajo tuición del Tribunal Supremo se justificó diciendo que la DAF iba a ser más receptiva a los requerimientos de la administración de justicia. Los hechos que relatamos muestran que no ocurrió como se esperaba.

El crecimiento desmesurado de la planta administrativa pone en evidencia que no está funcionando las estructuras de control de la DAF, la tuición del Tribunal Supremo ni el control y fiscalización del Consejo.

La DAF debe responder a su Directorio conformado por el presidente del Tribunal Supremo y su decano y el presidente del Tribunal Agroambiental, es más el Plan Operativo Anual y el presupuesto, la política de desarrollo y la planificación de la dirección, deben ser aprobados por ese directorio, que además también tiene la facultad de fiscalizar a la dirección de la DAF. El crecimiento desmesurado de la planta administrativa tuvo que ser proyectado y presentado por el Director General de la DAF y aprobado por su directorio. Ese crecimiento muestra por una parte que el Director General se abocó a fortalecer su organización desconcentrada más que contribuir a responder las necesidades financieras del Órgano Judicial, y por otra, que el mecanismo de la tuición no funcionó, porque los miembros del directorio no le dedicaron el tiempo necesario para analizar los alcances del presupuesto y sus planes operativos, o porque compartieron esa visión.

De una u otra manera la gestión de la DAF tiene debilidades y la tuición que se ejerce sobre ella no ha cumplido su fin, aunque más que limitaciones del modelo se advierte la falta de un adecuado criterio de gerencia de la Dirección General de la DAF, y también la falta de un Plan del Órgano Judicial que oriente la acción administrativa financiera.

*El control y la fiscalización de la DAF ejercidos por el Consejo de la Magistratura no son prácticos y duplican funciones*

Según la norma el Consejo de la Magistratura ejerce control y fiscalización del manejo administrativo y financiero del Órgano Judicial que es ejercida por la DAF, por lo que se puede entender que el Consejo tiene la facultad de controlar y fiscalizar a la DAF. Sin embargo la norma también establece que la DAF, como órgano desconcentrado, esta bajo tuición, o sea el control, del Tribunal Supremo.

En el caso de la tuición del Tribunal Supremo, la Ley N° 25 del Órgano Judicial establece las herramientas y formas de ejercicio de ese control (aprobación del presupuesto y del plan operativo entre otros); mientras, la ley no especifica la forma ni los mecanismos por lo que el Consejo de la Magistratura puede ejercer control, quedando esa atribución más como una declaración que una función operativa.

La norma también señala que el Consejo de la Magistratura tiene la atribución de fiscalizar el manejo administrativo financiero que ejecuta la DAF. Sin embargo, la fiscalización del manejo administrativo financiero, en general, está regulada por la Ley del Sistema de Control Fiscal, que prevé el control interno a través de la implementación de una instancia de auditoría interna en las mismas entidades, y el control externo a través de las auditorías practicadas por la Contraloría General del Estado. Además la Ley N° 25 establece, como una de las formas de la tuición, que el Directorio de la DAF compuesto por autoridades del Tribunal Supremo y el Tribunal Agroambiental deben fiscalizar la Dirección de la DAF.

El Consejo de la Magistratura tiene la facultad de fiscalizar a la DAF pero la norma, como ocurre con la facultad de control, tampoco define la forma y mecanismos del ejercicio de ésta facultad, y por si fuera poco hay otras instancias que tienen la misma facultad y formas y procedimientos definidos por ley.

En su rendición pública de cuentas del primer semestre de 2014, el Consejo de la Magistratura señalaba que en el ejercicio del control y fiscalización a la DAF había evidenciando que el nivel de ejecución del gasto era del 3%, que comprendía únicamente a sueldos y salarios<sup>17</sup>; sin establecer ninguna medida ni criterio sobre esa situación. Por otro lado no se decía nada sobre el excesivo crecimiento de la planta administrativa, ni la priorización de la DAF en contratar personal administrativo antes que funcionarios judiciales pese a la importancia de estos temas en el manejo administrativo financiero.

#### 4. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA NO LOGRÓ SER LA GERENCIA ADMINISTRATIVA QUE EL ÓRGANO JUDICIAL NECESITABA

El Consejo de la Magistratura, pese a no ejercer el manejo administrativo financiero, sigue siendo la Gerencia Administrativa del Órgano Judicial, encargada de planificar y definir políticas de gestión, seleccionar, evaluar y ejercer control disciplinario del personal, y ejercer control y fiscalización del manejo administrativo financiero ejercido por la DAF<sup>18</sup>.

En casi tres años de gestión el Consejo de la Magistratura se ha concentrado en desarrollar su función de control disciplinario en desmedro, sobre todo, de la importante labor de planificación y elaboración de políticas de gestión.

La Constitución Política, al definirle, menciona que el Consejo de la Magistratura es la instancia responsable de “formular políticas de su gestión”<sup>19</sup> aunque no refiere nada más al enunciar sus atribuciones artículos más adelante<sup>20</sup>. Es la Ley N° 25 del Órgano Judicial la que detalla sus atribuciones en materia de políticas de gestión, concluyendo que el Consejo de la Magistratura ejerce “toda atribución orientada al cumplimiento de las políticas de desarrollo y planificación institucional y del Órgano Judicial”<sup>21</sup>.

En general la planificación es fundamental para el desarrollo eficiente de una organización y lo es más en una situación de crisis crónica como la que vive la administración de justicia, en que evaluar y planificar se convierten en actividades no sólo importantes sino urgentes. Como vimos la instancia del Órgano Judicial llamada a planificar y definir políticas de gestión es el Consejo de la Magistratura, y no ha cumplido con esta función, y no es que no haya pretendido hacerlo sino que en concreto no se tiene un Plan del Órgano Judicial.

El Consejo de la Magistratura intentó construir una propuesta de plan, en ese afán promovió la realización de la Primera Cumbre Judicial del Estado Plurinacional, aunque sin mayor trascendencia. La cumbre fue un esfuerzo importante dirigido a evaluar y eventualmente planificar pero no estaba en el marco de una metodología dirigida a ese objetivo y no concretó nada. Incluso sus ejes temáticos evitaban tocar los temas centrales de la crisis, como la falta de recursos financieros y humanos, la gestión operativa de los procesos y hasta la sobrecarga de trabajo que existe en ciertos juzgados y tribunales. Al final la cumbre resultó en una serie de conferencias sobre algunos tópicos de la problemática de la administración de justicia.

El Consejo de la Magistratura empezó sus funciones en enero de 2012, a los pocos meses en su primera rendición pública semestral, auspiciosamente decía: el Consejo “cuenta con una propuesta de Metodología para la Elabora-

ción del Plan Estratégico Institucional del Órgano Judicial cuyo objetivo es el de ‘Contar con un documento de Planificación Estratégica que permita al Órgano Judicial planificar su accionar los próximos 5 años a partir de definición de competencias, políticas institucionales, estrategias y objetivos a mediano plazo’<sup>22</sup>. El Plan Estratégico no se elaboró en los tres años de gestión del Consejo y ya no es mencionado ni siquiera como aspiración.

El Consejo de la Magistratura tampoco concreto ninguna política institucional, así sea sin tener el marco de un plan general. En su rendición pública de cuentas del primer semestre del 2014, luego de más de 2 años de gestión, el Consejo de la Magistratura anunciaba recién que estaba diseñando “políticas institucionales que permitirán orientar nuevas acciones conducentes al mejoramiento de la función judicial y administrativa en el Órgano Judicial a mediano y largo plazo, estando en proceso de desarrollo las siguientes:

- Política Presupuestaria para el Órgano Judicial.
- Política de Inversión para el Órgano Judicial.
- Política Institucional de Recursos Humanos en el Órgano Judicial.
- Política de Gestión Judicial para el Órgano Judicial.
- Política Salarial del Órgano Judicial.
- Política de Acceso a la Justicia<sup>23</sup>.

Contradictoriamente el Consejo de la Magistratura tiene una Dirección Nacional de Políticas de Gestión con una planta de personal dedicada a este trabajo desde hace años<sup>24</sup>.

A fines de 2012 el Ministerio de Justicia dio a conocer el *Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2025*, que según el mismo documento buscaba constituirse en un “propuesta de revolución al interior del sistema judicial boliviano, como respuesta a la crítica situación que atraviesa<sup>25</sup> el Órgano Judicial. El plan se desarrolla a un nivel general sin ingresar al detalle necesario en la planificación, y abarca los ámbitos de acción del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Órgano Judicial no asumió una posición oficial sobre este plan, que hasta el momento es el único que existe en la temática de justicia.

En cambio, el Consejo de la Magistratura dirigió sus esfuerzos a consolidar el régimen disciplinario del Órgano Judicial con relativo éxito, logró implementar el sistema disciplinario pero no tiene la efectividad que pretendía ni ha logrado tener un impacto significativo en mejorar la administración de justicia.

El Consejo organizó y puso en funcionamiento toda la estructura organizacional del nuevo sistema disciplinario, emitiendo las normas reglamentarias necesarias y seleccionado el personal. Según los datos del Consejo, el Régimen Disciplinario del Órgano Judicial cuenta con 21 jueces disciplinarios y 10 autoridades sumariantes, distribuidos en todo el país, y la Sala Disciplinaria del Consejo, que hace de instancia de impugnación.

Más del 50% de los procesos iniciados fueron rechazados. En promedio cada juzgado emitió 33 sentencias en 2013, un promedio reducido si se lo compara con los estándares de los juzgados y tribunales. De las sentencias emitidas, más de la mitad fueron declaradas improbadas.

**Cuadro I. Procesos disciplinarios atendidos**

	2012	2013	2014
<b>Demandas pendientes de la anterior gestión</b>		680	471
<b>Demandas nuevas</b>	2,258	1,826	
<b>Total</b>	<b>2,258</b>	<b>2,506</b>	
<b>Incremento % en relación al 2012</b>	—	111%	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Magistratura.

**Cuadro II. Procesos rechazados y archivados**

	2012	2013
<b>Procesos atendidos</b>	2,258	2,506
<b>Procesos rechazados y archivados</b>	1,337	1,340
<b>% de procesos rechazados y archivados</b>	<b>59%</b>	<b>53%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Magistratura.

**Cuadro III. Procesos concluidos con sentencia**

	2012	2013	2014
<b>Procesos atendidos</b>	2,258	2,506	
<b>Procesos con sentencia</b>	158	538	225
<b>Procesos apelados</b>	84	157	
<b>Total de procesos concluidos</b>	242	695	
<b>% de procesos rechazados y archivados</b>	<b>11%</b>	<b>28%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Consejo de la Magistratura.

**5. HUBO FALTA DE LIDERAZGO PARA IMPULSAR LOS CAMBIOS NECESARIOS EN EL ÓRGANO JUDICIAL**

En medio de la crisis de la administración de justicia las altas autoridades del Órgano Judicial no lograron proponer un plan que tienda a mejorarla, se limitaron a realizar algunos intentos y propuestas parciales sin la visión general que se requiere para consolidar su dirección.

La falta de propuestas y respuestas a la crisis se debe a que el modelo de gerencia institucional definido por la Constitución no funcionó porque tiene limitaciones de concepción y porque las altas autoridades del Órgano no asumieron el liderazgo compartido que les correspondía, o sea no lograron que el modelo funcione adecuadamente.

El Órgano Judicial tiene varias direcciones de igual rango jerárquico aunque con atribuciones y ámbitos de acción diferentes pero interdependientes: el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura. En los hechos, a esta tres instancias se sumó una cuarta, la DAF, complejizando los niveles de interrelación y comunicación. Para que el esquema de la norma funcione se requiere que todas las instancias trabajen aunadamente, asumiendo un liderazgo compartido; y es precisamente lo que no ocurrió.

Es muy difícil que el Órgano Judicial plante propuestas y soluciones que vayan más allá de lo coyuntural y la emergencia si no funciona el modelo de gerencia institucional y si las autoridades no asumen el liderazgo de los cambios.

La administración de justicia, como se encuentra ahora, se desarrolla por la inercia de cientos de años de práctica repetida.

## 6. EL PLAN DEL MINISTERIO PÚBLICO

En el Ministerio Público, que tiene una estructura institucional con un mando único claro, se dio una situación diferente a la del Órgano Judicial. Para el Ministerio Público la planificación fue labor central.

El 23 de octubre de 2012 se posesionó al nuevo Fiscal del Estado, el primero elegido en el proceso de cambio de la institucionalidad de la justicia iniciado con nueva Constitución Política del Estado. Una de las primeras tareas que asumió la nueva gestión fue elaborar el plan estratégico de la institución, concluido en los primeros meses de 2014, a diferencia del intento fallido del Órgano Judicial, que no tiene uno.

En julio de 2014 el Ministerio Público presentó su *Plan Estratégico Institucional 2014-2018*. El plan identifica tres dimensiones de análisis e intervención interrelacionadas: la gestión sustantiva, sobre la defensa de la legalidad e intereses sociales y el ejercicio de la acción penal pública; la gestión estratégica, que implica la visión a largo plazo, sus atribuciones normativas, la gestión de las relaciones poder, su estructura organizacional, imagen y posicionamiento, y la gestión organizativa, que hace a la gestión de recursos humanos, físicos, financieros y de apoyo administrativo<sup>26</sup>. En ese marco el plan se desarrolla en torno a diez decisiones u objetivos estratégicos:

<b>Decisión No 1:</b>	Liderar el proceso de formulación de la Política Criminal de Estado y definir una política para el ejercicio de la Acción Penal Pública orientada a la protección de la sociedad y los derechos humanos.
<b>Decisión No 2:</b>	Establecer y consolidar una sólida red de articulación y alianzas estratégicas con actores clave, desarrollando acciones conjuntas para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia y la defensa de los intereses generales de la sociedad.
<b>Decisión No 3:</b>	Afianzar la autonomía e independencia institucional del Ministerio Público, como base de un accionar objetivo en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.
<b>Decisión No 4:</b>	Fortalecer la imagen institucional del Ministerio Público y promover el establecimiento de soluciones alternativas al conflicto, al proceso penal, contribuyendo a una cultura de Paz Social.
<b>Decisión No 5:</b>	Incrementar la cobertura y capacidad resolutoria del Ministerio Público en casos penales, respondiendo de manera más estratégica, oportuna, efectiva y solidaria a la demanda social.
<b>Decisión No 6:</b>	Mejorar la protección y asistencia a víctimas, testigos, colaboradores y miembros del Ministerio Público.
<b>Decisión No 7:</b>	Fortalecer las capacidades institucionales en la investigación de delitos y el esclarecimiento científico de hechos penales.
<b>Decisión No 8:</b>	Aprovechar las tecnologías de información y comunicación disponibles, haciendo más productiva la labor de todos los servidores públicos de la entidad.
<b>Decisión No 9:</b>	Contar con personal idóneo, ético y comprometido con la defensa de la justicia y derechos de la población.
<b>Decisión No 10:</b>	Modernizar los sistemas de gestión, procesos internos, estructura organizacional y fortalecer el patrimonio institucional acorde a las necesidades del Ministerio Público.

El *Plan Estratégico del Ministerio Público*, aún sin ingresar al análisis de su contenido, muestra un importante esfuerzo institucional para mejorar la justicia penal desde el ámbito de acción que le corresponde al Ministerio Público, y constituye un importante herramienta de trabajo en esa perspectiva.

Sin lugar a dudas el Ministerio Público tiene un escenario complejo pero también un instrumento valioso para lograr sus objetivos. En los próximos años corresponderá ir evaluando los avances que se tengan.

NOTAS

- 1 Artículo 122 en *Constitución Política del Estado modificada*, La Paz, Editorial Jurídica Zegada, 1994, p. 78.
- 2 “Los recursos económico-financieros del Poder Judicial serán administrados por la Sala Plena mediante el Consejo de Administración, cuyo Presidente será el de la Corte Suprema de Justicia y estará constituido por tres de sus ministros designados anualmente. La Corte Suprema de Justicia elaborará el reglamento del Consejo de Administración estableciendo su funcionamiento y sus atribuciones”. Artículo 40 de la Ley 1455 de Organización Judicial del 18 de febrero de 1993.
- 3 Héctor Fix Zamudio, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, Conferencia Magistrada. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/159/17.pdf> (última visita: diciembre 1º, 2014).
- 4 Varios autores, *La Constitución Política del Estado – Comentario Crítico. Segunda Edición revisada y ampliada*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cochabamba. p. 264 y ss.
- 5 Idem.
- 6 Ley N° 1817 de diciembre de 1997.
- 7 Daniel Mogrovejo Martínez y Jorge Richter Ramallo, *Informe sobre evaluación del funcionamiento del Consejo de la Judicatura – Bolivia*, p. 76. Ver: <http://www.icalp.org.bo/docs/2008-01-28-hugodanielmogrovejomartinez-informeevcj.pdf> (última visita: diciembre 1º, 2014).
- 8 Artículo 193 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009.
- 9 Artículo 226 de la Ley 25 del Órgano Judicial del 24 de junio de 2010.
- 10 El presidente del Tribunal Agroambiental y miembro del directorio de la Dirección Administrativa y Financiera (DAF) del Órgano Judicial, Bernardo Guarachi, develó que hay “confrontación” interna entre el Tribunal Supremo y el Consejo de la Magistratura a consecuencia de la transferencia de nuevas competencias administrativas y financieras del extinto Consejo de la Judicatura (Los Tiempos, 6 de febrero de 2012). Ver: [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120206/pugnas-en-el-organo-judicial\\_159360\\_332861.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120206/pugnas-en-el-organo-judicial_159360_332861.html) (última visita: diciembre 1º de 2014).
- 11 Ver La Razón, 19 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/mundo/Chuquisaca-administracion-financiera-Organo\\_Judicial-Fiscalia-intervencion\\_0\\_1872412853.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/mundo/Chuquisaca-administracion-financiera-Organo_Judicial-Fiscalia-intervencion_0_1872412853.html) (última visita: diciembre 1º, 2014).
- 12 Artículo 4, numeral I de la Ley N° 212 del 23 de diciembre de 2011.
- 13 Declaración del Magistrado Fidel Marcos Tordoya Rivas, 27 de marzo de 2014. Ver: <http://tsj.bo/magistrado-tordoya-respalda-la-decision-del-recorte-de-personal-administrativo-en-el-organo-judicial/> (última visita: 1º de diciembre, 2014).
- 14 Consejo de la Magistratura, *Rendición de Cuentas – Primer Semestre 2014*, p. 11.
- 15 Declaración del Magistrado Fidel Marcos Tordoya Rivas, 27 de marzo de 2014. Ver: <http://tsj.bo/magistrado-tordoya-respalda-la-decision-del-recorte-de-personal-administrativo-en-el-organo-judicial/> (última visita: 1º de diciembre, 2014).
- 16 Durante el proceso de revisión final de este documento el Consejo de la Magistratura anuncio a la opinión pública que el Órgano Judicial determinó reducir en 10% los cargos administrativos para crear 105 nuevos ítems para jueces, de los cuales 75 serían destinados a los juzgados de sentencia creados por la norma para descongestionar procesos penales. Ver La Razón, 19 de noviembre. Disponible en: [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Magistratura-Consejo-nombra-jueces-tecnicos\\_0\\_2165183517.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Magistratura-Consejo-nombra-jueces-tecnicos_0_2165183517.html) (última visita: 1º de diciembre, 2014).
- 17 Consejo de la Magistratura, *Rendición de Cuentas – Primer Semestre 2014*, p. 46.
- 18 Artículo 183 de la Ley 25 del Órgano Judicial del 24 de junio de 2010.
- 19 Artículo 193 de la Constitución Política del Estado.
- 20 Artículo 195 de la Constitución Política del Estado.

- 21 Artículo 183, numeral III de la Ley 25 del Órgano Judicial.
- 22 Consejo de la Magistratura, *Rendición de Cuentas – Primer Semestre 2014*, p. 18.
- 23 Consejo de la Magistratura, *Rendición de Cuentas – Primer Semestre 2014*, p. 54-57.
- 24 En el proceso de recolección de información para este trabajo solicitamos información y procuramos entrevistarnos con su director, nuestras solicitudes fueron rechazadas.
- 25 Ministerio de Justicia, *Plan Sectorial de Justicia Plural 2013- 2025, Resumen ejecutivo*.
- 26 Ministerio Público, *Plan Estratégico del Ministerio Público*, p. 14.

PARTE III  
LIMITACIONES REALES Y APARENTES  
DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD



## CAPÍTULO 11

### INJERENCIA POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La oposición política acusa que la administración de justicia en el país no es independiente y sigue las determinaciones del gobierno, el gobierno niega toda injerencia, aunque descalifica la administración de justicia por su ineficiencia y corrupción. Mientras la gente simplemente no confía en ella, en medio de los escándalos que de vez en vez se van conociendo por las noticias de los medios de comunicación.

El jueves 27 de marzo de 2014 la juez Sexto de Partido en lo Civil de la ciudad de La Paz, Ada Luz Bass Werner, fue sorprendida en un operativo policial recibiendo 300 dólares de un litigante a quien había pedido 500 a cambio de anular parte de un proceso en el que su vivienda estaba a punto de ser rematada por un banco<sup>1</sup>.

El miércoles 9 de abril de 2014 el fiscal de materia Héctor Molina fue aprehendido por la policía cuando cobraba 400 dólares de los 2,000 que había pedido a un litigante a cambio de emitir una resolución a su favor<sup>2</sup>.

El 5 de mayo de 2014 varios medios de comunicación reprodujeron la declaración del ex fiscal Marcelo Soza ante el Consejo Nacional del Refugiado del Brasil, fundamentando su solicitud de refugio por una supuesta persecución política. En esa declaración Soza repite de varias formas, una y otra vez, que la justicia en Bolivia no es independiente y esta sometida al poder político, sentenciando: “el grado de influencia del gobierno sobre la justicia es absoluto [...] En Bolivia no existe justicia imparcial. Ésta se encuentra sometida a los caprichos del gobierno”.

Todos esos casos están en investigación y legamente mientras no exista una sentencia no está comprobado que se haya cometido un delito ni la culpa de nadie; pero eso suena más a excusa que a verdad, y no aminora la sensación de desconfianza y miedo de la gente ante una administración de justicia que parece tener operadores (jueces, fiscales, abogados y policías) que se venden al mejor postor o estarían sometidos al poder político.

Conceptualmente no puede existir democracia sin un Órgano Judicial que administre justicia de forma independiente y eficaz. “Sin embargo, en

América Latina, los sistemas de justicia han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático. La tradición regional difícilmente puede reclamarse heredera efectiva del concepto de ‘pesos y contrapesos’ (*checks and balances*), que en los regímenes democráticos de los países desarrollados es esencial en la relación funcional entre legislativo, ejecutivo y judicial. En la mayor parte de la región, el aparato de la justicia ha adoptado un perfil institucional más bien discreto desde el punto de vista político, no obstante los esporádicos escándalos que ha generado. Incapaz de ejercer control legal efectivo sobre fuerzas políticas y económicas, el juez ha ocupado claramente un lugar bastante más reducido y menos importante que aquél que le aparece adjudicado en los textos constitucionales”.

En este capítulo nos referiremos a la injerencia política en la administración de justicia en el marco mayor de la independencia judicial. Inicialmente establecemos conceptualmente la independencia judicial y sus estándares internacionales, y analizamos el cumplimiento de esos estándares como un medio objetivo para evidenciar la posible injerencia política.

Dejaremos aparte el tema de la corrupción, que es otro elemento que limita la imparcialidad de los administradores de justicia, para abordarlo en el siguiente apartado.

## 1. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La función de los jueces es administrar justicia, que es decidir quién tiene la razón en un conflicto aplicando las reglas del derecho. El momento en que deciden los jueces, sea cual fuere su jerarquía, deben hacerlo imparcialmente, sin ser influenciados de ninguna forma por nadie<sup>3</sup>. Esta cualidad se conoce como independencia judicial. La parcialidad o falta de independencia conlleva la negación de justicia, o sea que el fallo o la decisión, parcializada sin neutralidad, es en sí misma una injusticia.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es garantizar la independencia de los jueces<sup>4</sup>. Por ello, según la misma corte, el ejercicio autónomo de la labor del juez debe ser garantizado por el Estado en su faceta institucional, o sea como independencia del Órgano Judicial en relación a los otros órganos, y en su vertiente individual, es decir, del juez como individuo en relación a los otros miembros, principalmente superiores jerárquicos, del mismo Órgano Judicial.

También según la Corte, el Estado está en el deber de garantizar la independencia y una apariencia de independencia de la magistratura que inspire

legitimidad y confianza suficiente a quienes son parte de los procesos y a la ciudadanía en general<sup>5</sup>.

Según la doctrina jurídica, se distinguen la independencia judicial horizontal y vertical.

*La independencia horizontal* se refiere a que el Órgano Judicial, o sea sus operadores, deben decidir en las acusas sin ser influenciados ni condicionados por los otros Órganos del Estado (en nuestro país, Ejecutivo, Legislativo y Electoral).

*La independencia vertical* consiste en que los jueces sean independientes al fallar de toda forma de presión en relación a los otros miembros del sistema de administración de justicia. El juez no debería ser influenciado en uno u otro sentido por un autoridad superior jerárquica.

## 2. ESTÁNDARES DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

Para poder advertir si un sistema de administración de justicia es independiente o no, y si puede o no administrar justicia de forma imparcial y creíble, necesitamos medirlo en referencia a una norma ideal. Al conjunto de esas normas o medidas se le conoce como estándares de independencia judicial.

Para este trabajo utilizamos los estándares del sistema de Naciones Unidas y los referidos por el Sistema Interamericano.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en 1985 los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura*<sup>6</sup>, que especifican las garantías mínimas que todo Estado debería observar para asegurar la independencia de la justicia.

En el sistema interamericano la independencia de la justicia está vinculada al derecho de acceso a la justicia previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de los cuales se desprenden una serie de obligaciones estatales para garantizar a las personas una justicia independiente.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que la independencia de los administradores de justicia, manifiesta en la transparencia y credibilidad de su selección, constituye la base para la vigencia de los derechos humanos, entre ellos el de acceso a la justicia<sup>7</sup>.

En ambos sistemas se establecen como estándares de la justicia independiente<sup>8</sup>:

- La determinación constitucional y legal de la independencia judicial,
- El trabajo de las autoridades judiciales debe ser imparcial, sin restricción alguna, libre de influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

- La selección de las altas autoridades del Poder Judicial en base a criterios objetivos y con transparencia,
- La selección de las autoridades judiciales en base a la competencia profesional,
- La estabilidad laboral de los jueces,
- Reglas claras y objetivas de evaluación y separación del cargo, y
- Los recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones.

En adelante veremos si el país cumplen estos estándares.

### 3. SEGÚN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY TENEMOS UNA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA INDEPENDIENTE

Todas y cada una de las constituciones políticas que tuvo nuestro país en su historia republicana invariablemente han proclamado la independencia del Órgano Judicial. También lo hace nuestra última constitución política de forma expresa en su artículo 12, determinando: “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”. La Ley del Órgano Judicial, N° 25, en base a la norma constitucional, de igual forma establece en su artículo 2° la independencia del Órgano Judicial<sup>9</sup>.

Desde la perspectiva formal nuestro país cumple con el estándar de “determinar constitucional y legalmente la independencia judicial”.

### 4. LA ELECCIÓN DE LAS ALTAS AUTORIDADES JUDICIALES POR VOTO POPULAR NO LOGRÓ MEJORAR LA JUSTICIA NI HACERLA MÁS CREIBLE

En la intención de mejorar la criticada justicia de nuestro país, la constitución de 2009 estableció que las altas autoridades judiciales se elijan por voto popular, lo que ocurrió por primera vez en octubre de 2011. La justicia no cambió y las críticas y los escándalos se multiplicaron.

La elección por voto popular al final de cuentas no logró otorgar a las altas autoridades judiciales la legitimidad que se esperaba ni ellos lograron consolidarla con su acciones, después de ser posesionados en sus cargos.

Según el estándar internacional para lograr una justicia independiente “La selección de las altas autoridades del Poder Judicial debe realizarse en base a criterios objetivos y con transparencia”. Como apuntamos y veremos en adelante, no cumplimos con éste estándar.

Las altas autoridades judiciales son la cabeza del sistema de administración de justicia, con la facultad de designar cargos inferiores, ejecutar

presupuesto y hasta asumir medidas disciplinarias sobre la persona jerárquicamente inferior, entre otras atribuciones. Y a la vez son la máxima instancia de juzgamiento, el Tribunal Supremo está facultado para juzgar al Presidente y al Vicepresidente; y el Tribunal Constitucional para conocer todas las acciones en resguardo de la Constitución Política del Estado.

Históricamente las Cortes Supremas de Justicia en América Latina han sido conformadas al influjo y por los interés del poder político. En la experiencia de América Latina el poder político, de forma constante, ha procurado el nombramiento de magistrados “amigos” o de “confianza” antes que de los profesionales mejor calificados.

No obstante el discurso de modernidad y democracia predominante en las últimas décadas, se advierte que ha sido especialmente difícil implementar, no sólo en Bolivia, procesos de selección objetivos, basados en los méritos y alejados de la injerencia de los partidos políticos y otros sectores de poder, asegurando con ello que los integrantes de los altos tribunales de justicia tengan los méritos profesionales y éticos deseables para esos puestos.

En el diseño de los Estados modernos la administración de justicia tiene como una de sus funciones poner límites a la arbitrariedad del poder político. Así, no es extraño que históricamente los políticos hayan pretendido su control, precisamente para actuar arbitraria e impunemente, sin límites.

#### 4.1 ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA LA SELECCIÓN DE ALTAS AUTORIDADES JUDICIALES

Según la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por su siglas en inglés: *Due Process of Law Foundation*) los principales problemas para lograr una selección de altas autoridades judiciales son:

- La falta de un órgano autónomo e independiente a cargo del procesos de selección.
- La falta de un procedimiento de selección claro, previamente establecido, en el que se defina como se evaluarán los candidatos.
- La falta de requisitos objetivos para la evaluación de los candidatos
- La falta de transparencia en el proceso de selección y generalmente, la falta de participación significativa de la sociedad civil<sup>10</sup>.

No existe un modelo o un procedimiento de selección de las altas autoridades judiciales que garantice la independencia judicial y tenga credibilidad. Según su propio desarrollo histórico y social, los estados modernos han adoptado diferentes soluciones.

En Colombia, Ecuador y República Dominicana la designación la realiza el Consejo de la Judicatura. En Estados Unidos elige el presidente y el Senado tiene posibilidad de observarla. En Argentina, Nicaragua y Brasil existen procedimientos con participación del Ejecutivo y Legislativo. En Costa Rica, Cuba y Uruguay la designación es atribución del Legislativo, y en Canadá y México del Ejecutivo.

En base a las experiencias de Naciones Unidas y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>11</sup> sobre la selección de las altas autoridades judiciales, la DPLF ha sistematizado las siguientes reglas y estándares internacionales:

- Las entidades a cargo de la preselección deben ser autónomas.
- El perfil del magistrado debe ser claro y hallarse previamente establecido.
- El proceso de selección y evaluación debe ser claramente definido, así como las responsabilidades de cada actor que participa de él.
- Las entidades participantes deben tener mecanismos de recepción de observaciones sobre los postulantes, las que deben ser investigadas.
- Deben realizarse audiencias públicas con postulantes para evaluar sus capacidades.
- Se debe procurar que haya diversidad en la composición de la Corte.
- La entidad a cargo de la (pre) selección debe motivar su elección.

#### 4.2 DOS EXPERIENCIAS BOLIVIANAS

En nuestro país la aspiración de un Poder Judicial independiente en base a la selección transparente y objetiva de sus altas autoridades no es algo nuevo, al menos discursivamente.

En la reforma constitucional de 1994, como una de las medidas más importantes para lograr un Poder Judicial independiente, se estableció la designación de las altas autoridades del Poder Judicial por dos tercios de votos de los miembros del Congreso Nacional. Se consideraba que los partidos con representación parlamentaria, se verían obligados a pactar para lograr los dos tercios de votos, y que esos pactos iban a permitir que los profesionales más calificados fueran designados en los altos cargos del Poder Judicial.

Los partidos pactaron cuando tuvieron que hacerlo pero no para elegir a los mejores profesionales sino para repartirse los cargos entre sus adeptos, “cuoteándose” el Órgano Judicial. Cada partido podía aspirar a designar entre su adeptos y afines, al número de magistrados equivalente a sus votos de senadores y diputados.

Entre las autoridades designadas, probablemente hubieron profesionales destacados pero la base de las negociaciones de los partidos no fue la calificación profesional sino el cuoteo simple y desvergonzado, y eso fue lo que

quedó en la percepción de la población. En ese tiempo no se podía hablar de una justicia independiente.

En septiembre de 2003 el Congreso Nacional fue convocado para la designación de Magistrados del Tribunal Constitucional, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y el Defensor del Pueblo. Los cuatro partidos de la coalición de gobierno —MNR, MIR, NFR y UCS<sup>12</sup>— se disputaron sin ningún pudor los cargos disponibles prácticamente frente a los medios de comunicación. No se discutía sobre los méritos de los postulantes ni del fortalecimiento de la independencia judicial, ni nada parecido, sino simplemente el número de magistrados que le tocaba designar a cada partido en relación al tamaño de su bancada y la relevancia de sus votos para alcanzar los dos tercios, dejando en un segundo y tercer plano la idoneidad profesional y la credibilidad social de los postulantes.

En el clímax del cuoteo, el entonces Ministro de Educación Hugo Carvajal renunció a su cargo, se habilitó como senador, votó y fue designado nuevamente como ministro en un mismo día<sup>13</sup>, todo para asegurar la elección del Defensor del Pueblo y cinco magistrados del Tribunal Constitucional, según los acuerdos del cuoteo. Un día antes la ex Defensora del Pueblo y postulante a un nuevo periodo con la mejor puntuación, Ana María Romero de Campero, había renunciado indignada por la forma en que se estaba desarrollando la designación.

Estos hechos fueron parte de los muchos cuestionamientos que terminaron por provocar, unos días después, las movilizaciones populares que concluyeron con la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, luego de la represión militar que provocó la “masacre de octubre” en 2003.

El intento de lograr la independencia judicial a través de la selección de las altas autoridades judiciales mediante el voto de dos tercios del Congreso Nacional fracasó, sea porque los partidos políticos de entonces nunca tuvieron la intención de tener un órgano judicial independiente o porque no tuvieron la madurez institucional suficiente para no caer en la tentación del cuoteo.

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, que emergió de la ruptura con el viejo sistema de partidos y de la democracia pactada, establece que la elección de las altas autoridades judiciales —concretamente del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo Agroambiental y del Consejo de la Magistratura— se realice por voto popular<sup>14</sup>, como una medida que elimina la posibilidad del cuoteo partidario y devuelve la decisión al pueblo.

Se esperaba que la designación por voto popular permitiría lograr un Órgano Judicial independiente con los profesionales mejor calificados y una fuerte legitimidad.

Unos presentaron la elección como una novedad revolucionaria a nivel mundial<sup>15</sup>, otros la defenestraron de inicio, sentenciando que si nadie en el mundo la practicaba era porque “no funciona”, porque existían demasiadas complicaciones.

El 16 de octubre de 2011 se realizó la primera elección de las altas autoridades del Órgano Judicial por voto popular. El 3 de enero de 2012 se posesionaron a las autoridades elegidas en medio de un discurso gubernamental que auguraba el fin de los males de la justicia y fuertes críticas de la oposición.

El proceso tuvo observaciones en la preselección de candidatos en la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la difusión de los méritos de los candidatos, que limitó la posibilidad de una elección más transparente, y en sus resultados, que muestran una mayoría de votos blancos y nulos, al margen de ser significativamente costosa considerando los resultados obtenidos.

La designación de las altas autoridades judiciales por voto popular no resolvió los problemas de la justicia, como era previsible que no lo hiciera, al ser un elemento importante, pero sólo uno de un sistema complejo. Ni siquiera aportó de manera objetiva a superar las dudas acerca de la subordinación del Órgano Judicial al poder político.

Al final el mismo presidente aceptó el fracaso de la elección popular en la forma y con el procedimiento que se realizó, sentenciando, en medio de escándalos de corrupción y acusaciones de injerencia política en la administración de justicia: “Creo que en vano incorporamos poncho, pollera y sombreros porque no cambia nada, es mi pequeña evaluación”<sup>16</sup>.

#### 4.3 LOS PROBLEMAS DEL PROCESO DE ELECCIÓN POR VOTO POPULAR

La elección de las altas autoridades judiciales por votación popular tuvo dos momentos: la etapa de preselección de postulantes, que estuvo a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y la elección misma que llevó adelante el Tribunal Supremo Electoral.

La Asamblea Legislativa aprobó el Reglamento Interno de Preselección y el Tribunal Supremo Electoral el Reglamento del Régimen Especial de Propaganda para el Proceso de elección de Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

El Reglamento Interno de Preselección estableció nueve etapas del proceso de preselección:

- Convocatoria de postulantes.
- Presentación de postulaciones.
- Verificación de requisitos habilitantes y publicación de las listas de habilitados e inhabilitados.
- Recursos de impugnación.

- Resolución de impugnaciones.
- Proceso de evaluación de méritos y entrevistas.
- Remisión del informe de evaluación de méritos y entrevistas a la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Preselección en sesión plenaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional de los postulantes, por voto de dos tercios de los asambleístas presentes.
- Remisión de las listas de preseleccionados al Tribunal Supremo Electoral.

Al margen de las posiciones del gobierno y la oposición, que describimos al relatar los hechos, se puede advertir que la primera experiencia de elección de las autoridades judiciales por voto popular no logró cumplir los estándares y reglas internacionales, aunque procuró encaminarse en ese sentido, como revisamos a continuación.

*a. La preselección se realizó por la Asamblea Legislativa en medio de varias críticas de parcialización*

El estándar establece que “las entidades a cargo de la preselección deberían ser autónomas”, en el afán de alejar la selección de los postulantes no tanto de los actores políticos sino de la determinación de la selección por el interés de los actores políticos.

En nuestro caso, primero no era posible que la preselección de postulantes, previa a la elección popular, la haga una entidad autónoma, porque según la Constitución Política del Estado esa es una atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que es una instancia eminentemente política.

Y segundo, la Asamblea Legislativa no pudo lograr que el proceso de selección se mantuviera al margen de la pugna política. La oposición acusó que el proceso de selección de los postulantes estaba dirigido para elegir partidarios o personas afines al gobierno y no a las personas con mejor calificación e hizo campaña porque se vote nulo y en blanco. El gobierno cerró filas y llamó a que se vote y defendió la elección pese a sus resultados.

*b. El perfil de los magistrados estuvo identificado claramente en la convocatoria*

El estándar señala que “el perfil del magistrado debe ser claro y hallarse previamente establecido”. En nuestro caso el perfil básico está definido por la norma constitucional que determina los requisitos básicos para cada cargo de las altas autoridades del Órgano Judicial.

Además de los requisitos básicos y comunes para todos los postulantes, la convocatoria estableció requisitos específicos para los cargos del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Supremo Agroambiental y el Consejo de la Magistratura.

Los requisitos básicos y los específicos constituyen el perfil profesional que los postulantes debían tener. Los requisitos fueron publicados en la convocatoria realizada el 15 de mayo de 2011 y son claros.

Entre las requisitos específicos destaca que en cada cargo se requería 8 años de experiencia específica o especialización<sup>17</sup>, y que el postulante no haya patrocinado como abogado a alguien que hubiera sido condenado por delito de narcotráfico, salvo que fuera defensor público.

*c. El proceso de selección y evaluación no tuvo una metodología uniforme*

El Reglamento Interno de Preselección determinó que el proceso de evaluación y habilitación del Tribunal Constitucional Plurinacional y el Tribunal Agroambiental esté a cargo de la Comisión Mixta de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral; y la del Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo de la Magistratura quede a cargo de la Comisión Mixta de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa Legal del Estado.

Según el Informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), las Comisiones Mixtas trabajaron con metodologías de evaluación distintas tanto en la etapa de revisión de requisitos habilitantes como en la etapa de evaluación.

El informe refiere así la etapa de habilitación de los postulante:

*Siguiendo lo establecido en el reglamento de preselección las Comisiones Mixtas debían revisar los expedientes de cada postulante para verificar que se contara con todos los requisitos solicitados. Debido a que el reglamento no establecía el mecanismo para realizar esta verificación, cada Comisión asumió una metodología de trabajo propia. En uno de los casos, la Comisión se dividió en grupos de trabajo y a su vez cada subcomisión decidió la metodología de trabajo a implementar.*

*Aunque las Comisiones y grupos de trabajo cumplieron los plazos establecidos para la verificación de requisitos habilitantes, la existencia de varias metodologías de trabajo produjo errores en la verificación de requisitos. Estos errores tuvieron como consecuencia que, tomando en consideración las mismas fuentes de verificación para el cumplimiento de requisitos, algunos postulantes fuesen habilitados y otros inhabilitados<sup>18</sup>.*

La evaluación comprendió la formación académica, la producción intelectual, la experiencia profesional específica en el área de postulación y la experiencia en el ejercicio de cargos de autoridad indígena originario campesina. El informe continúa:

*Para realizar la evaluación de méritos se revisaron por segunda ocasión los expedientes de los y las postulantes y la información correspondiente a las tres categorías fue incluida en formatos diseñados para tal fin. En esta etapa, la Misión observó un desarrollo desigual en los grupos de trabajo. En algunas de ellas las revisiones se realizaban expediente por expediente y todos los miembros del grupo participaban de las mismas. En otras grupos*

*de trabajo, se revisaban varios expedientes simultáneamente, lo que significaba que en la práctica solo un diputado/a o senador/a tenía la responsabilidad de evaluar los méritos del/ de la postulante asignada.*

*Debido a la diversidad de criterios de funcionamiento de las mesas, los tiempos de finalización de la evaluación de méritos también variaron. Durante esta fase la Misión no pudo obtener cifras generales e información específica sobre las impugnaciones y razones de inhabilitaciones. Esto se debió a que la información se encontraba compartimentada entre los distintos grupos de trabajo<sup>19</sup>.*

Según el estándar “el proceso de selección y evaluación debe ser claramente definido, así como las responsabilidades de cada actor que participa de él”. En este caso los procedimientos de las etapas de habilitación y evaluación no fueron uniformes debido a que el reglamento los estableció con claridad; cada Comisión Mixta actuó con un criterio propio y diferente una de la otra, afectando la credibilidad del proceso de preselección en general.

*d. El tiempo de recepción y resolución de impugnación de los postulantes fue breve y no permitió una adecuada investigación de las denuncias*

El Reglamento Interno de Preselección estableció una etapa de impugnación de siete días desde que se publicaron las listas de postulantes habilitados e inhabilitados. En ese periodo cualquier persona individual o colectiva podría impugnar a cualquiera de las o los postulantes, con fundamento y adjuntando prueba idónea.

Las Comisiones Mixtas tuvieron un plazo de tres días para resolver las impugnaciones y sus decisiones fueron inapelables e irreversibles.

El estándar establece que “Las entidades participantes deben tener mecanismos de recepción de observaciones sobre los postulantes, las que deben ser investigadas”. El Reglamento Interno de Preselección estableció el mecanismo de impugnación pero su procedimiento sólo establecía la obligación de las comisiones de revisar la prueba adjunta a la impugnación, sin generar un procedimiento adecuado para investigar los hechos denunciados en las impugnaciones.

Según el procedimiento de impugnación del reglamento, la persona que impugna asume toda la responsabilidad de probar su impugnación. Las comisiones se limitaban a valorar la prueba que se les presentaba, como si la posible falta de idoneidad de un postulante fuese sólo de interés de quien presentó la impugnación y no de toda la población, como sí es, al tratarse de la postulación a un cargo muy importante en la administración de justicia del país.

El periodo de las impugnaciones era relativamente corto, siete días para presentarlas y tres para resolverlas.

*e. Las entrevistas realizadas a los postulantes no aportaron para evaluar sus capacidades*

El Reglamento Interno de Preselección establecía que debía entrevistarse a todos los postulantes habilitados<sup>20</sup>, cada uno debía seleccionar dos preguntas al azar referidas al área específica para la que se postulaba y tenía un tiempo máximo de veinte minutos para responder.

El Informe de la Misión de Observación de la OEA señala sobre este punto:

*La Misión observó que la profundidad y el estilo de las preguntas variaban, desde preguntas básicas sobre las funciones y estructura del órgano específico al que se postulaba, hasta preguntas más complejas relacionadas con la naturaleza de la justicia en Bolivia.*

*La Misión observó una falta de uniformidad en el nivel de las respuestas que se les hicieron a los postulantes. Igualmente, durante la semana dedicada a las entrevistas, la Misión pudo observar detenidamente las actividades de los cinco grupos de trabajo encargados de esta tarea y nuevamente notó la diversidad de criterios existentes algunos grupos de trabajo utilizaban a cabalidad los veinte minutos destinados a cada postulante, solicitando información personal, e incluyendo nuevas preguntas si las respuestas habían sido cortas. Por el contrario, en otros grupos de trabajo los postulantes se limitaban a responder las dos preguntas utilizando en algunos casos, solo dos o tres minutos de los veinte asignados.*

*[...] Las entrevistas realizadas por las Comisiones Mixtas no tenían un valor cuantitativo, sino que más bien se utilizaron como mecanismo para que la ciudadanía pudiera conocer a las y los postulantes. Esta característica restó fuerza al proceso, pues aquellos/as candidatos/as que sobresalieron en las entrevistas llegaron a la etapa de selección en la plenaria de la Asamblea Legislativa en las mismas condiciones que los/las postulantes que no demostraron un manejo suficiente de las áreas de competencia requeridas<sup>21</sup>.*

El estándar establece que “Se debe realizar audiencias públicas con postulantes para evaluar sus capacidades”. En la preselección las entrevistas públicas se hicieron con las limitaciones que ya señalamos.

*f. Se procuró que exista diversidad en la composición de la instancias elegidas*

El Reglamento Interno de Preselección establece en su artículo 4 que la Asamblea Legislativa debe garantizar la paridad de género y la inclusión de postulantes de origen indígena originario campesino.

El proceso en términos generales cumplió con el estándar que señala “Se debe procurar que haya diversidad en la composición de la Corte”.

Los estándares que apuntamos se refieren a procesos de selección llevados adelante por una instancia estatal. En nuestro caso la selección final se realizó por votación popular. Así, además de los problemas que señalamos,

en el proceso electoral que se llevó adelante se enfrentó una limitada difusión de los méritos de los postulantes, una politización significativa y finalmente un resultado en que la mayoría votó en blanco o nulo.

*g. No hubo una adecuada difusión de los méritos de los postulantes*

El 30 de junio de 2011 el Tribunal Supremo Electoral del Órgano Electoral Plurinacional aprobó, con base en la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, el Reglamento del Régimen Especial de Propaganda para el Proceso de elección de Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, que fue el marco legal para la difusión de información sobre los candidatos.

Según el reglamento, el Tribunal Supremo Electoral debía difundir los méritos de los postulantes, el reglamento también prohibió que los postulantes hicieran campaña y estableció varias limitaciones a los medios de comunicación para evitar que pudiesen favorecer a algún postulante.

Se generaron varios reclamos, sobre todo por las limitaciones a los medios de comunicación. Por un lado estaba la necesidad de tratar de velar por la equidad de los postulantes evitando que una mayor cobertura a determinado postulante le favoreciera; por otro, la libertad de expresión y el derecho a la información.

De acuerdo con el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) cada uno de los 116 postulantes figuró en medios televisivos en un promedio de 90 ocasiones y 200 participaciones en 300 radiodifusoras que conformaron el circuito contratado por la autoridad.

Al final de cuentas, la difusión de los méritos hacia los votantes fue pobre pese a los esfuerzos del Tribunal Supremo. Esto hizo que la Misión de Observación de la OEA, en su Informe sobre el proceso electoral recomiende “Llevar a cabo un análisis sobre los métodos implementados para informar a los votantes acerca de las candidatas y candidatos postulados a fin de consensuar un mecanismo que permita balancear el equilibrio entre el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a ser informados, y las previsiones establecidas por la ley para evitar que este proceso se convierta en una campaña política”<sup>22</sup>.

*h. La elección se politizó*

La oposición política cuestionó el proceso electoral desde un comienzo; las críticas recrudecieron apenas finalizado el proceso de preselección. La oposición inició entonces una campaña por el voto nulo a fin de deslegitimar el proceso; el oficialismo respondió desplegando una campaña llamando a votar válido.

El Tribunal Supremo Electoral amenazó con sancionar a cualquier actor que promoviera el voto nulo argumentando que no se podía hacer campaña proselitista en este proceso.

Igual, oposición y oficialismo se atrincheraron en sus posiciones politizando en extremo el proceso, llegando incluso la oposición a plantear que el proceso era un referéndum a la gestión de gobierno. Concluido el proceso electoral oposición y oficialismo presentaron los resultados según su propia percepción de lo ocurrido, prolongando la conflagración política.

*i. En la elección fueron mayoría los votos nulos y blancos con 46%*

Según el cómputo final de votos en la primera elección de las altas autoridades judiciales del país, los votos blancos y nulos fueron la mayoría con el 46%, registrándose más del 20% de abstención y 33% de votos válidos<sup>23</sup>. Los candidatos con mayor votación fueron Cristina Mamani del Consejo de la Magistratura y Gualberto Cusi del Tribunal Constitucional.

La oposición reivindicó como su triunfo el alto porcentaje de votos blancos y nulos, el oficialismo la culminación del proceso electoral pese a todos los contratiempos. No quedó claro el impacto de la falta de información sobre los candidatos en la votación en blanco y nulo, ni el grado de desaprobación de la elección o de la gestión de gobierno que implicaban los votos nulos y blancos.

***Relación general de la votación en la elección de altas autoridades judiciales***

	INSCRITOS 100%	BLANCOS Y NULOS	%	VÁLIDOS	%	ABSTINENCIA	%
Consejo de la Magistratura	5.243.375	2,405,275	46	1,747,376	33	1,090,724	21
Tribunal Supremo de Justicia		2,282,867	44	1,613,846	31	1,346,662	26
Tribunal Constitucional		2,402,580	46	1,756,146	33	1,084,649	21
Tribunal Agroambiental		2,395,721	46	1,764,428	34	1,083,226	21

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral

Pese a los esfuerzos realizados y en medio de las complicaciones que expusimos, el proceso de selección de las altas autoridades de la justicia no cumplió

con el estándar que establece: “La selección de las altas autoridades del Poder Judicial en base a criterios objetivos y con transparencia”.

##### 5. HAY UN NUEVO SISTEMA DE SELECCIÓN DE JUECES QUE ESTÁ EN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Junto al problema de la selección de las altas autoridades del órgano judicial esta también la selección de los diferentes jueces del sistema que son los que administran justicia en primera instancia. “En América Latina, la selección de jueces [...] ha sido tradicionalmente una decisión basada en cuotas políticas por parte de los poderes legislativos y ejecutivo, o la corte suprema”<sup>24</sup>, Bolivia no ha sido una excepción.

En los procesos de selección se debe considerar por un lado quién asumirá la selección y cómo procederá a seleccionar. Aunque se debe tener en cuenta que “Aún más importante que decidir quién está encargado de la selección judicial es el tema de cómo, con qué grado de transparencia, y con base en qué criterios se debe hacer esta selección”<sup>25</sup>.

Uno de los procedimientos más comunes para seleccionar es establecer concursos de méritos y exámenes de competencia. Aunque “El hecho de valerse de concursos [...] no asegura la calidad de la selección. El concurso de méritos se puede reducir a la revisión del currículo; de otra parte, existen muchas dudas sobre la idoneidad de los concursos de oposición para identificar a los mejores candidatos”<sup>26</sup>.

En el proceso de reformas de la década del 90 se establecía que los jueces eran designados por los Vocales de las Cortes de Distrito (lo que son ahora los Tribunales Departamentales) de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. A su vez los Vocales de las Cortes de Distrito eran elegidos por los ministros de la Corte Suprema de Justicia<sup>27</sup>.

Esta forma de selección procuraba lograr una mayor independencia de los jueces respecto de los superiores en grado, al dejar el proceso de selección en el Consejo de la Judicatura y sólo la designación como potestad de las autoridades jerárquicas. Aún así los jueces de inferior jerarquía prácticamente le debían su designación a sus superiores jerárquicos, lo que explica la existencia de cierto nivel de subordinación o cuando menos la posibilidad concreta de injerencia de parte de los superiores jerárquicos.

El cuoteo de la elección de las altas autoridades judiciales, al que nos referimos anteriormente, se reprodujo también en la designación de los jueces de menor jerarquía. Así para ser juez era necesario contar con apoyo partidario o el apoyo de una autoridad jerárquica con atribución para designar, generándose en los hechos una doble injerencia puramente política por una parte y del superior jerárquico por otra.

Hasta el momento de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en febrero de 2009, se había implementado la carrera judicial, un buen número de jueces habían sido designados por procesos de selección por concurso de mérito y examen de competencia, y luego de haber cursado los cursos del Instituto de la Judicatura, pero sin el impacto deseado en la administración de justicia, que en consecuencia no tuvo la mejoría esperada.

La nueva Constitución Política del Estado establece que la selección de los jueces es atribución del Consejo de la Magistratura, rompiendo el vínculo de dependencia que se tenía al dejar la decisión de la designación en manos de los superiores jerárquicos.

La Ley 25 del Órgano Judicial, promulgada el 24 de junio de 2010 como parte de las adecuaciones normativas a la nueva Constitución Política del Estado, establece la carrera judicial con los subsistemas de ingreso, evaluación y permanencia, capacitación, formación y cesación de funciones.

Además, la Ley 25 establece innovadoramente que las organizaciones civiles, las entidades de la sociedad civil y la ciudadanía en general pueden participar de todas las fases del proceso de selección<sup>28</sup>. Esta participación busca dotar al proceso de la mayor transparencia posible evitando una selección parcializada que busque favorecer a determinado postulante en desmedro de la mejor calificación profesional.

Implícitamente, la Ley 25 determina la renovación total de los jueces y funcionarios judiciales al establecer en su disposición transitoria cuarta que todos los jueces y funcionarios judiciales quedarán cesantes en sus funciones al ser designados los nuevos<sup>29</sup>. Los jueces en ejercicio tienen la posibilidad de re enrolarse pero cumpliendo el mismo procedimiento y requisitos que los nuevos postulantes.

Iniciando el proceso de renovación de los jueces, el 2013 la Escuela de Jueces convocó al primer curso de formación y especialización judicial para la justicia ordinaria. Los egresados de este curso pasarían a ocupar el cargo de los jueces concluyendo el proceso de ingreso a la carrera judicial a través de la designación por el Consejo de la Magistratura.

Según la convocatoria los postulantes debían pasar por una rigurosa selección antes de ser admitidos al curso. La selección comprendía varias etapas: la verificación de requisitos habilitantes, la calificación de méritos, un examen de admisión y finalmente una entrevista personal.

Se presentaron a la convocatoria 1840 postulantes. 934 pasaron la fase de calificación de méritos, 757 se presentaron a rendir el examen de admisión y sólo 6 postulantes fueron habilitados para la entrevista personal considerando los resultados del concurso de méritos y el examen de admisión<sup>30</sup>. Si estos

seis postulantes vencieran el curso de un año, al final y cumpliendo los demás requisitos, se tendrían sólo 6 postulantes para renovar más de 800 jueces en todo el país.

En vista de los resultados la Escuela de Jueces emitió una segunda convocatoria que está en desarrollo al momento de escribir este libro.

El estándar establece “La selección de las autoridades judiciales en base a la competencia profesional”. Según las leyes se estaría cumpliendo con este estándar, pero al no haber concluido todavía un proceso de selección no se puede establecer todavía si en los hechos el procedimiento definido por la ley logrará cumplir con el estándar internacional. No se debe olvidar que las reformas de la década del 90 introdujeron cambios importantes que no obstante no dieron resultados.

## 6. LA IMPARCIALIDAD DE LOS JUECES ESTÁ CUESTIONADA POR LA INJERENCIA POLÍTICA Y LA CORRUPCIÓN

El estándar internacional establece que “El trabajo de las autoridades judiciales debe ser imparcial, sin restricción alguna, libre de influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”.

En este apartado trataremos de la injerencia política en la administración de justicia dejando el tema de la corrupción para abordarlo de forma separada en el siguiente capítulo.

En los últimos años la oposición ha denunciado que la administración de justicia actúa por mandato del Ejecutivo, y que el gobierno la instrumentalizó la justicia para perseguir a sus opositores.

Existen varios casos de dirigentes opositores que han huido del país para no enfrentar los procesos judiciales que se les iniciaron, generalmente procesos penales. Los voceros del gobierno sostienen que son delincuentes comunes, ellos se declaran perseguidos políticos. Muchos de ellos incluso han conseguido asilo político.

Podemos llenar páginas y páginas con las argumentaciones de uno y otro lado, y más todavía con el análisis del cada uno de los casos. Lo que no aportaría mucho al fin de este trabajo.

En definitiva, sin que se pueda sostener que la injerencia política ha quedado probada en términos jurídicos, no se puede decir que no existan elementos que la cuestionen y menos que en la opinión pública no quede una sensación de desconfianza<sup>31</sup>.

Entre los muchos casos que se denuncian y los tantos otros que se desmienten, sobresalen dos que evidencian con elementos objetivos una posible

injerencia del poder político en la administración de justicia, el caso de la denominada red de extorsión y las denuncias contra el ex fiscal Marcelo Soza y las que realizó él contra el gobierno.

El 16 de abril de 2009 fue desmantelado un presunto grupo terrorista en la ciudad de Santa Cruz a través de un operativo policial en el que resultaron muertos dos extranjeros. Actualmente hay 39 personas acusadas: 22 en juicio (seis en detención preventiva) y 17 se encuentran prófugas. El fiscal del caso, Marcelo Soza, fue acusado de actuar bajo las directrices del gobierno y utilizar el caso como un medio de persecución política, así como de extorsionar a los involucrados en el caso. Al iniciarse el juicio oral Marcelo Soza renunció intempestivamente obligando a que otros fiscales asuman la acusación prácticamente de emergencia; se le inició un proceso por incumplimiento de deberes. En abril de 2014 Marcelo Soza salió del país y pidió refugio en Brasil por considerarse perseguido político; teniendo pendientes en Bolivia dos procesos penales, uno por incumplimiento de deberes iniciado por el Ministerio Público y otro por extorsión a denuncia de acusados del proceso de Terrorismo bajo su control como fiscal.

Para fundamentar su solicitud de refugio Marcelo Soza presentó en el Consejo Nacional del Refugiado de Brasil una declaración en que sostiene que en el proceso de Terrorismo que estuvo bajo su dirección se realizaron varias irregularidades, que el proceso estuvo controlado por el gobierno a través de sus operadores, que eran quienes determinaban el rumbo de la investigación y a quién se investigaba y a quién no, que rendía cuentas directamente al Presidente del Estado, que el Ministro de Gobierno se reunió con los Jueces Técnicos del Tribunal del caso para determinar una sentencia de condena y que habría señalado que también determinaría el voto de los jueces ciudadanos.

Soza afirma que la justicia está absolutamente controlada por el Poder Ejecutivo, que tiene un “Gabinete Jurídico”, que sería la instancia que asume las decisiones de los casos de su interés para que las ejecuten fiscales y jueces. Según Soza este gabinete incluso definiría quiénes ocuparían cargos en el sistema de administración de justicia.

Estas declaraciones, como se podía esperar, fueron descalificadas por el gobierno, que sostiene que Soza es un prófugo de la justicia que miente. Los opositores que acusaban a Soza de extorsionador encontraron en sus declaraciones la prueba fundamental contra el gobierno. Nadie del sistema de administración de justicia, altas autoridades o sindicatos, dijo nada sobre las declaraciones hasta ahora, septiembre de 2014.

En su declaración Soza, como no podía ser de otra manera, se muestra como la víctima del sistema, el buen fiscal que trató de cumplir con la ley y

que es perseguido por el poder político. Soza, en su declaración al Consejo Nacional del Refugiado de Brasil, está procurando convencerles de que merece el refugio.

No obstante, en lo concreto es un ex fiscal que tuvo bajo su responsabilidad uno de los casos más importantes de nuestro país, que denuncia la existencia de corrupción y de un sometimiento de los operadores de la justicia al Poder Político. Aún sin creerle todo, teniendo en cuenta que tiene procesos penales que hacen dudosa su credibilidad, sus declaraciones por lo menos siembran dudas, dudas que minan la credibilidad de la administración de justicia.

Otro caso relevante se destapó en junio de 2011 en la ciudad de Santa Cruz, cuando fue detenido al ciudadano estadounidense Jacob Ostreicher por sospechas de lavado de dinero del narcotráfico. Ostreicher sostenía que había invertido junto a otros socios extranjeros 25 millones de dólares en un negocio de cultivo de arroz.

Ostreicher estuvo con detención preventiva por más de un año sosteniendo que era inocente. Desde los Estados Unidos se inició en ese tiempo una campaña pública porque su gobierno intercediese para “rescatarle” de Bolivia. En esa campaña participaron congresistas estadounidenses y hasta el actor Sean Penn.

En abril de 2014 se realizó un operativo que desbarató una red incrustada en el Órgano Ejecutivo, que se habría apropiado de 10 mil dólares por la venta irregular del arroz incautado a Ostreicher y que le habría pedido 50 mil dólares a cambio de una decisión judicial que lo deje en libertad. El Ministro de Gobierno, Carlos Romero, apuntó en conferencia de prensa que los casos se investigaron durante tres meses.

La denominada red de extorsión se habría dedicado al tráfico de influencias y chantajes para forzar sentencias y dilatar casos en La Paz y en Santa Cruz, entre los procesados se hallan funcionarios de los Ministerios de Gobierno y Presidencia, un juez, un vocal del Tribunal Departamental de Justicia, miembros de la fiscalía y otros funcionarios públicos<sup>32</sup>. Todos habrían actuado amparados en su posición de funcionarios y justificando su accionar en los intereses y directrices del gobierno.

El ex funcionario del Ministerio de Gobierno Boris Villegas ha señalado en varias oportunidades que actuó por ordenes superiores, en medio de una alta conflictividad social y con la intención de asegurar la sostenibilidad del gobierno.

En abril de 2014 Boris Villegas, Fernando Rivera y Dennis Rodas, detenidos preventivamente, hicieron público que el Gabinete Jurídico del gobierno habría nombrado a 24 jueces y fiscales para atender lo que denominaban casos de “seguridad interna del Estado”<sup>33</sup>.

Tanto las versiones de Marcelo Soza como la de los ex funcionarios del Ministerio de Gobierno coinciden en señalar que en el Ejecutivo existiría una instancia que habría incidido efectivamente en el curso de 9<sup>34</sup> casos identificados como de “seguridad interna” a través de ellos, y también que esta instancia habría incidido para que sean designados en cargos de jueces y fiscales personas afines.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que el Estado debe garantizar además de la condición, la percepción de imparcialidad de las autoridades judiciales.

No se puede pronosticar cuál será el fin de las denuncias, ni qué versiones prevalecerán en los procesos abiertos, por el momento lo que queda claro es que todo lo que se dijo, y que seguro seguirá diciéndose en medio de la pugna política, ha minado la pobre confiabilidad de la justicia boliviana, y que la opinión pública asumió o ratificó por lo menos un criterio: que la justicia boliviana no es confiable<sup>35</sup>.

Carlos Romero sostenía afines de 2012, siendo Ministro de Gobierno: “El otro problema es el poder político sometiendo las decisiones jurisdiccionales y valientemente debemos reconocer que sí existe ese problema y que no se da una verdadera independencia funcional del órgano jurisdiccional con relación al poder político, existen circuitos que generan transmisión de conveniencias, de influencias, y claro como el poder judicial funciona en base a los Abogados y los Abogados son muy hábiles para crear estructuras corporativas, entonces éste es un problema preocupante y mientras no tengamos una transformación estructural del sistema de justicia que independice funcionalmente al sistema judicial del poder político y económico, no vamos a tener nunca una administración de justicia transparente”<sup>36</sup>.

## 7. SE APROBÓ UN NUEVO RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE JUECES; TODAVÍA NO SE TIENE UN REGLAMENTO DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Otra de las formas de injerencia es la ejercida sobre los jueces por las autoridades jerárquicas del mismo sistema de administración de justicia; así, una autoridad superior se comunica con un juez de inferior jerarquía (administrativa) para influir en determinada decisión.

En el debate abierto sobre la crisis de la justicia no se le ha prestado atención a esta forma de injerencia, sin embargo es una práctica común, que se explica en gran medida por la lógica organizativa del órgano judicial desde su creación con la república.

El Órgano Judicial en Bolivia, como en muchos países de América Latina, tiene una estructura institucional vertical, burocrática y jerarquizada<sup>37</sup> en la

que los jueces hacen carrera ingresando en los puestos inferiores ascendiendo en la organización en el orden en que los procesos se conocen: en primera y segunda instancia y en recurso de casación. “En ese esquema se superponen y confunden las jerarquías administrativas con las procesales. La lógica con que hoy funcionan los poderes judiciales más se parece a la lógica de las instituciones militares que a la plasmada en las constituciones”<sup>38</sup>.

Esta lógica jerárquica, de inferiores y superiores, tiende a limitar el accionar independiente del juez, exponiendo a los jueces “inferiores” a cierto grado de subordinación en relación a quienes se consideran superiores jerárquicos.

Todo juez al momento de decidir en un proceso es absolutamente independiente, no le debe subordinación a nadie. No obstante, su decisión puede ser apelada, reclamada para que otro juez superior en grado revise el proceso y su decisión; pero ello no implica que el juez de primera instancia este subordinado al superior en grado ni mucho menos. La razón de ser de la apelación no se encuentra en la superioridad jerárquica de uno juez respecto de otro, sino en la falibilidad humana; se reconoce el derecho de apelación porque se asume que el juez de primera instancia puede cometer un error por su condición humana; y el juez de la apelación revisa el proceso y su decisión por ello, funcionalmente ambos son jueces con igual capacidad de decidir en una controversia.

La administración de justicia tiene una organización en la que unos jueces están en un nivel diferente de otros, pero esto es un hecho administrativo y no debería significar nada al momento de juzgar.

Para evitar riesgos y una incidencia real de los superiores jerárquicos administrativamente, el estándar internacional exige “Reglas claras y objetivas de evaluación y separación del cargo”. Tanto en el proceso de reformas de la década del 90 como en el proceso de adecuación a la constitución de 2009 se definieron marcos normativos que señalaban que debía realizarse una evaluación objetiva de los jueces y que su separación del cargo debía ser en base a reglas claras. Ambos procesos, en su tiempo, avanzaron en establecer un régimen disciplinario que defina las causales de separación de los jueces de sus cargos por faltas en sus funciones, pero no establecieron un sistema de evaluación de los jueces que contemple su posible separación del cargo por una productividad cualitativa y cuantitativa insuficiente, o sea por no cumplir con los requerimientos laborales del cargo.

Dentro el proceso de reformas de la justicia de la década del 90 se creó el Consejo de la Judicatura como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Esta instancia era la encargada de evaluar y en su caso separar del cargo a los jueces.

En 1997 se promulgó la Ley 1817 del Consejo de la Judicatura, que viabilizaba su funcionamiento y establecía el subsistema de evaluación y perma-

nencia<sup>39</sup> y el régimen disciplinario<sup>40</sup>. Sin embargo el Consejo de la Judicatura recién aprobó el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial nueve años después el año 2006<sup>41</sup>; nunca aprobó el Reglamento de Evaluación y Permanencia, que además estaba escuetamente enunciado en la ley en un solo artículo.

El Consejo de la Judicatura concluyó sus funciones el 31 de diciembre de 2012<sup>42</sup> y en su lugar asumió similares funciones el Consejo de la Magistratura, en el marco de la Constitución Política del Estado de 2009. En ese periodo de transición se crearon “Instancias de Liquidación” que tenían por objetivo resolver más de 1,558 procesos que quedaron pendientes en primera instancia<sup>43</sup>.

El Consejo de la Magistratura aprobó en julio de 2012 el Reglamento de Régimen Disciplinario para el personal judicial de la Jurisdicción Ordinaria (Vocales, Jueces), Jurisdicción Agroambiental (Jueces) y personal de apoyo judicial<sup>44</sup>. Ese mismo año conformó la Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura<sup>45</sup> para resolver las apelaciones y posesionó a 21 jueces disciplinarios en todo el país.

Actualmente el sistema de régimen disciplinario del Órgano Judicial está en pleno funcionamiento<sup>46</sup>. Hasta diciembre de 2013 se habían registrado 4,084 denuncias, de las cuales 2,677, el 65%, habían sido observadas o rechazadas. En 676 casos los jueces disciplinarios habían emitido resolución. Se advierte una rápida y gran proliferación de denuncias disciplinarias.

### ***Relación de casos atendidos por régimen disciplinario a diciembre de 2013***

	Denuncias	Observadas o rechazadas	Resoluciones	Causas en trámite
Chuquisaca	206	83	45	78
La Paz	1,481	1,168	148	165
Cochabamba	512	315	103	94
Oruro	148	93	35	20
Santa Cruz	1,088	720	123	245
Potosí	107	60	36	11
Beni	122	47	30	45
Tarija	329	187	88	54
Pando	91	4	68	19
<b>Total</b>	<b>4,084</b>	<b>2,677</b>	<b>676</b>	<b>731</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de la Magistratura, informe SPD-CM N° 03/2014.

Hasta septiembre de 2014 no se había aprobado ningún Reglamento de Evaluación.

En el proceso de reformas de la década del 90 y las adecuaciones a la Constitución de 2009, el Consejo de la Judicatura primero y ahora del Consejo de la Magistratura priorizaron la implementación de procesos disciplinarios sancionatorios antes que un sistema de evaluación del trabajo de los jueces.

En la sociedad boliviana en general, y en particular en las autoridades, parece existir la idea de que se requiere más disciplina, más orden, y que la mejor forma de lograrlo es a través de la sanción. En el ámbito de la administración de justicia una de las primeras labores que realizó el Consejo la Magistratura fue implementar el reglamento disciplinario que fija faltas y sanciones y el procedimiento para juzgar<sup>47</sup>, en otros ámbitos se han promulgado leyes creando delitos e incrementando las penas de los delitos que ya estaban normados, aunque sin resolver los problemas de fondo como vimos en el capítulo de fetichismo legal.

En la actualidad no se tiene normas que permitan una evaluación cualitativa ni cuantitativa de los jueces<sup>48</sup>, se conoce que el Consejo de la Magistratura viene trabajando en un Reglamento de Evaluación.

No contar con normas que permitan evaluar el trabajo de los jueces no solamente incumple con el estándar internacional de independencia judicial sino que constituye un elemento central para la ineficiencia del sistema de administración de justicia, como veremos más adelante.

## 8. LA ESTABILIDAD LABORAL QUE LA LEY 25 DEL ÓRGANO JUDICIAL OTORGA A LOS JUECES TODAVÍA NO SE APLICA

La Ley 1817 del Consejo de la Judicatura de 1997, como parte del proceso de reformas de la justicia de la década del 90, estableció la regla de la estabilidad laboral de los jueces, que ingresando a la carrera judicial podían permanecer en el cargo indefinidamente, mientras no renuncien o fueran retirados por una evaluación negativa. Antes los jueces eran designados por periodos definidos que iban de 4 a 6 años.

En varios países se ha utilizado la práctica de nombramientos en forma provisional o interina para evitar los requisitos establecidos por ley. Durante el régimen de Alberto Fujimori en Perú, el porcentaje de jueces provisionales llegó a 80%, afectando a todos los niveles de la judicatura.

La norma de la estabilidad laboral busca otorgar al juez seguridad de que no será removido del cargo por decidir en un caso de determinada forma, porque esa inseguridad, ese temor, mina la imparcialidad del juez. El juez debe tener la seguridad de que seguirá siendo juez asuma las decisiones que asuma, mientras cumpla sus funciones en el marco de la ley y la ética.

Las adecuaciones a la nueva constitución siguen la línea de las reformas de la década del 90, otorgando estabilidad laboral a los jueces. Es más, la nueva Constitución Política establece como garantía de la independencia judicial la carrera judicial, entendida como la continuidad y permanencia de los jueces en el desempeño de la actividad jurisdiccional. La carrera judicial permite que se valore la idoneidad profesional y ética de los jueces a través de una constante evaluación y acreditación interna.

Según las leyes en Bolivia se cumple con el estándar internacional que determina “La estabilidad laboral de los jueces”. Sin embargo, el proceso de implementación de la carrera judicial intentado en el marco de la Ley del Consejo de la Judicatura (de 1997) fue truncado por la Ley 25 (de 2010), que reinicia el proceso con una nueva selección general de jueces, que deberían tener estabilidad. El nuevo proceso inició recién, por lo que sólo podrá decirse en el futuro si la norma se cumple y si efectivamente se otorga estabilidad laboral a los jueces, fortaleciendo efectivamente su independencia e imparcialidad.

## 9. EXISTEN LIMITACIONES DE RECURSOS

El párrafo II del artículo 178 de la Constitución expresa que se garantiza la independencia judicial a través de la autonomía presupuestaria de sus órganos y la carrera judicial.

El sistema de administración de justicia tiene autonomía presupuestaria, o sea, puede decidir en qué gasta los recursos que tiene asignados, pero definitivamente no tiene los recursos necesarios para afrontar adecuadamente las responsabilidades que tiene, como veremos más adelante con mayor amplitud, al tratar los problemas de eficiencia de la administración de justicia.

El estándar establece que el sistema de administración de justicia debería tener “Los recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones”. En nuestro caso definitivamente no se cumple el estándar.

Aunque es necesario apuntar que el problema no es sólo de falta de dinero, como se vio hasta aquí y se verá más adelante.

## 10. CRITERIOS FINALES

En el país se han dado esfuerzos por lograr alcanzar la independencia de los jueces, pese a ello no se ha logrado el objetivo. No podemos ser ciegos ante esta circunstancia aunque tampoco podemos asumir que estamos en medio de una catástrofe sin solución. No es sencillo lograr la independencia judicial, no lo está siendo para nosotros y no lo es probablemente para ningún Estado en el mundo.

Se han dado pasos importantes para lograr la independencia judicial como la implementación de la carrera judicial y los intentos para lograr una elección de altas autoridades judiciales transparente, que se deben valorar y evaluar objetivamente.

Se debe proseguir la implementación de la carrera judicial, consolidando los sistemas de evaluación periódica abriéndola al control ciudadano, como lo establecen la Constitución y las leyes.

Considerando los resultados es necesario que se repiense la forma de elección de las altas autoridades judiciales, teniendo en cuenta nuestra realidad histórica y social, y las experiencias que se tuvieron.

## NOTAS

1 El ex fiscal Soza se refiere en su declaración a su participación como fiscal en el caso Terrorismo I en el que se acusa a varias personas, principalmente del oriente boliviano, de intentar la división del país. Soza sostiene que en el caso se cometieron varias irregularidades, que se lo instrumentalizó para resolver una disputa política, persiguiendo en muchos casos a personas inocentes. Marcelo Soza huyó del país cuando era procesado penalmente en Bolivia por cargos de extorsión e incumplimiento de deberes. El oficialismo, desde el gobierno, a través de diferentes voces ha restado valor a sus declaraciones; los opositores la consideran la verdad absoluta.

2 Luis Pásara, “Desafíos de la transformación de la justicia en América Latina” en Andrade Ubidia, Santiago y Luis Fernando Ávila Linzán, eds., *La transformación de la justicia*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 86 y 87.

3 “La independencia judicial implica que los jueces resuelven los asuntos que conocen con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo” en Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, 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.

4 Cfr. Caso del Tribunal Constitucional vs Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73, y Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55.

5 Cfr. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171, y Caso Palamara Iribarne vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 145.

6 Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre

Prevención del Delito y tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y fueron 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.

Entre los instrumentos que desarrollan los Principios Básicos, la Asamblea General aprobó un instrumento de Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios Básicos (1989), los cuales establecen que “todos los Estados adoptarán y aplicarán en sus sistemas judiciales los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura con arreglo a lo previsto en sus procedimientos constitucionales y en la práctica jurídica interna”. Asimismo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó los Principios de Bangalore (2002) que refieren la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente, independiente e imparcial. En lo que corresponde a los ámbitos regionales, las normas para garantizar la independencia judicial se especifican en los siguientes instrumentos: Principios de Latimer House para la Commonwealth sobre las tres ramas de gobierno, Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces (1998) y la Declaración de Principios de Beijing sobre la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA (1995). Existen otros instrumentos, como el Estatuto Universal del Juez y el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobados por las asociaciones o cumbres de magistrados o fiscales, que establecen también disposiciones sobre las garantías o principios de independencia e imparcialidad de las operadoras y los operadores de justicia.

7 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que de las obligaciones que tiene el Estado para los justiciables sujetos a procesos ante los tribunales surgen a su vez “derechos para los jueces”, entre ellos, la Corte ha señalado que “la garantía de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que los procesos disciplinarios y sancionatorios de jueces deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y debe ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo”. CIDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147. Ver también Tribunal Constitucional vs Perú (2001), Reverón Trujillo vs Venezuela (2008), Chocrón Chocrón vs Venezuela (2011) y Palamara Iribarne vs Chile.

8 Margaret Popkin, “Fortalecer la Independencia Judicial” en Pásara, Luis, ed., En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2004.

9 “El Órgano Judicial es un órgano del poder público, se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico, tiene igual jerarquía constitucional que los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Electoral y se relaciona sobre la base de independencia, separación, coordinación y cooperación”, Artículo 2º de la Ley N° 25 del Órgano Judicial.

10 Kirklan & Ellis LLP, El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia, 2013, p VI. En: [http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion\\_altas\\_autoridades\\_es.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_altas_autoridades_es.pdf) (última visita: 20 de agosto, 2014).

11 Dues Process of Law Fundation, Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos, 2014. En: [http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion\\_de\\_integrante\\_de\\_altas\\_cortes.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_de_integrante_de_altas_cortes.pdf) (última visita: 20 de agosto, 2014).

12 Movimiento Nacionalista Revolucionario, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Nueva Fuerza Republicana y Unión Cívica Solidaridad.

13 Hugo Carvajal había sido electo senador pero no ejercía el cargo al haber sido designado Ministro de Estado. Como senador titular había quedando su suplente Juan Carlos Grágeda. El 2 de octubre de 2003, día de la elección, Juan Carlos Grágeda estaba en comisión en Ginebra, así que los partidos de la coalición de gobierno que necesitaban el voto de un senador más, habilitaron irregularmente a Hugo Carvajal como senador por

unas horas, pese a que el nuevo titular no había dejado de ejercer. Ver Pamela Delgadillo, Marcelo Bracamante y Rogelio Mayta, *Hacer Justicia*, La Paz, 2011.

14 Artículo 182 de la Constitución Política del Estado.

15 No existe ningún Estado del Sistema de Naciones Unidas en que se designen altas autoridades judiciales por voto popular, sin embargo existen varios Estados de los Estados Unidos en que se eligen jueces de los Tribunales Supremos por votación partidaria en algunos casos y apartidaria en otros. Ver Kirkland & Ellis LLP, *El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia*, 2013.

16 *La Razón*, 11 de febrero de 2014.

17 Artículo 6 del Reglamento interno de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura.

18 Informe Misión de la Observación Electoral sobre la Elección de las Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia 16 de octubre de 2011, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, p. 18.

19 *Idem*.

20 Artículo 18 del Reglamento Interno de Preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura.

21 Informe Misión de la Observación Electoral sobre la Elección de las Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia 16 de octubre de 2011, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 18 y 19.

22 Informe Misión de la Observación Electoral sobre la Elección de las Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia 16 de octubre de 2011, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, p. 33.

23 Datos del sitio web del Tribunal Supremo Electoral: <http://www.oep.org.bo>.

24 Margaret Popkin, "Fortalecer la Independencia Judicial" en Pásara, Luis, ed., *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2004, p. 14.

25 *Ibid.*, p 17.

26 *Idem*.

27 Artículo 4º de la Ley 1455 de Organización Judicial modificado por la Ley 1817 de Consejo de la Judicatura de 1997.

28 Números 3 y 4 de la Ley 25 del Órgano Judicial.

29 "Todas las vocales y los vocales, juezas y jueces secretarías y secretarios, actuarios y actuarios, demás servidores y servidoras judiciales y administrativos, así como las notarias y los notarios actualmente en ejercicio, deberán continuar en sus funciones hasta la designación de las y los nuevos servidores judiciales. Podrán participar en los procesos de selección y designación que lleve adelante el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y los Tribunales Departamentales respectivamente, en el marco de sus atribuciones". Dando a entender con ello que se refiere a todos los jueces y funcionarios judiciales. Disposición transitoria cuarta, Ley 25 del Órgano Judicial.

30 Datos de la Escuela de Jueces.

31 Según la revista *Poder y Placer* de mayo de 2014, en encuesta realizada por la empresa *Captura Consulting*, la justicia es la institución con menor aprobación con un 31,4% . Ver *Poder y Placer*, mayo de 2014, p 55.

32 Implicados en el caso de la denominada red de extorsión:

- Gustavo Dagner Céspedes Rosales, detenido el 27/11/2012. Representante del Ministerio de Gobierno en Santa Cruz.
- Fernando Rivera Tardío, detenido el 28/11/2012. Asesor Jurídico del Ministro de Gobierno.
- Denis Efraín Rodas Limachi, detenido el 29/11/2012. Jefe de la Unidad de Gestión Jurídica del Ministerio de Gobierno.
- José Manuel Antezana Pinaya, detenido el 26/11/2012. Director Nacional de Gestión Pública del Ministerio de la Presidencia.
- Roberto Isabelino Gómez Certero, detenido el 3/12/2012. Ex Fiscal de Distrito de Santa Cruz.
- Miguel Alberto Gutiérrez Soliz, detenido el 3/12/2012. Abogado de DIRCABI (Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados dependiente del Ministerio de Gobierno).
- Mosies Aguilera Lopez, detenido el 11/12/2012. Administrador de DIRCABI.
- Janet Velarde Luna, detenida el 8/12/2012. Fiscal en el caso de Ostreicher hasta que pidió su traslado a otra división en 2013.
- Roberto Achá Arandía, detenido el 20/12/2012. Fiscal junto con Janet Velarde Luna (se retiró en 2013).
- Cori Balcaza de Achá, detenida el 20/12/2012. Esposa de Roberto Achá, implicado en la extorsión.
- Boris Villegas Rocabado, detenido el 12/11/12. Director de Régimen Interior del Ministerio de Gobierno.
- Ramiro Ordóñez López - arrestado.
- Franklin Pedraza Suárez, con detención domiciliaria. Empleado de DIRCABI.
- Ariel Rocha, Vocal de la Corte de Distrito de Santa Cruz, con orden de detención, huyó del país y presumiblemente se encuentra en Colombia.

33 Página 7 miércoles 9 de abril de 2014.

34 La Razón, 1º de diciembre de 2012.

35 Según la encuesta realizada por la firma Captura Consulting para la revista Poder y Placer (mayo 2014), en septiembre de 2012 el 69% reprobaba a la justicia frente a un 23.3% que la aprobaba. En junio de 2013 69.8% la reprobaba y 25.3% la aprobaba. En abril de 2014 64% la reprobaba y el 31.4 % la aprobaba. Según dicha encuesta la administración de justicia es la institución con el mayor porcentaje de reprobación de todas las sometidas a encuesta (la Iglesia Católica, el gobierno, el Defensor del Pueblo, las Fuerzas Armadas, la Aduana, el Tribunal Supremo Electoral, y la Policía).

36 Consejo de la Magistratura, Primera Cumbre Judicial del Estado Plurinacional. Memoria, Sucre, 2012, pp. 68 y 69.

37 “Los Poderes Judiciales de nuestros países, que son básicamente obra republicana, fueron edificados a partir de una estructura burocrática y jerarquizada que poco tiene que ver con la función que los jueces deben desempeñar en una democracia” en Juan Enrique Vargas Viancos, “Poder Judicial, Políticas Judiciales y Corrupción”, p. 7. En: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/268.pdf> (última visita agosto 22 de 2014).

38 Idem.

39 Artículo 26 de la Ley 1817 del Consejo de la Judicatura.

40 Título VI, artículos 37 a 57 de la Ley 1817 del Consejo de la Judicatura.

41 Acuerdo de Sala 329/2006 del Consejo de la Judicatura.

42 Ley N° 212 de Transición del Poder Judicial al nuevo Órgano Judicial.

43 Consejo de la Magistratura, Rendición Pública de Cuentas – Segundo Semestre del 2012, p. 20.

44 Acuerdo 165/2012, de 10 de julio.

45 Mediante acuerdo 2/2012.

46 A unos meses de entrar en vigencia el Reglamento del Régimen Disciplinario aprobado en julio de 2012, el Consejo de la Magistratura aprobó otro reglamento disciplinario mediante acuerdo 75/2013 de 23 de abril, señalando como justificación que “desde la práctica se van identificando vacíos y necesidades de modificaciones”.

47 Para darle mayor legitimidad al sistema disciplinario incluso se dijo que se incorporaría en los procesos disciplinarios la participación de jueces ciudadanos para resolver casos de faltas gravísimas de vocales, jueces y personal de apoyo jurisdiccional (Consejo de la Magistratura, Rendición Pública de Cuentas – Segundo Semestre del 2012).

48 La construcción de un sistema de evaluación de los jueces puede ser compleja debido a las variables que se requieren aplicar: cuantitativas, en relación al número de procesos que debería despachar cada juez en cada materia, y cualitativas, en relación a la calidad de resoluciones y sentencias, entre otras.



## CAPÍTULO 12

### CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

*Antes sólo daba coima el que quería conseguir algo ilícito. Vaya y pase. Ahora también da coima el que quiere conseguir algo lícito. Y esto quiere decir relajo total.*

Mario Benedetti, *La Tregua*.

“Hay que eliminar al Ministerio Público”, nos dijo sería y tranquila, “Total, para qué sirve. Si se elimina al fiscal sólo se tiene que pagar a los policías y en el juzgado; los que investigan son los policías y el que decide es el juez, el fiscal sólo tranca las cosas. Si se necesita algo, se le puede pedir al juez y él ordena...”. Conversábamos con Jaqueline, nos contaba la idea que se la había ocurrido a uno de sus clientes para mejorar la justicia, en su frustrante experiencia. Es abogada litigante, de las que llevan procesos; la idea le hacía sentido, se notaba porque mientras hablaba iba refinando argumentos.

Uno de los grandes problemas de la justicia es sin lugar a dudas el problema de la corrupción. De cuando en cuando se conoce algún nuevo escándalo. Se han dado casos en que algún juez o fiscal ha sido atrapado recibiendo coima. Inclusive uno de los principales policías de la unidad de lucha contra la corrupción en el país, Fabricio Ormachea, fue apresado, procesado y condenado en los Estados Unidos por haber ido a extorsionar al empresario fugado Humberto Roca.

La corrupción de la administración de justicia no es un mal reciente ni es propio de nuestro país. La corrupción afecta a la justicia en mayor o menor medida en todos los países, por lo que no es extraño encontrar “jueces que venden sus sentencias al mejor postor, que no acuden a su trabajo —delegando la redacción de sentencias—, cuyo puesto depende de políticos sin escrúpulos o que ponen la interpretación de la ley y de las evidencias que se les presentan al servicio de los más poderosos”<sup>1</sup>.

La administración de justicia debería ser un obstáculo para la corrupción, un instrumento para luchar contra ella, contradictoriamente una administración de justicia ineficaz y hasta corrupta crea un ambiente ideal para su reproducción, genera más corrupción.

En este capítulo, abordaremos el tema de la corrupción judicial, empezamos apuntando conceptos, continuaremos revisando algunas percepciones, luego expondremos el ámbito y las formas de la corrupción en la administración de justicia, y las acciones que se llevaron adelante en el país para combatirla.

Desarrollamos este apartado, en buena parte, en base a información lograda en entrevistas con informantes clave y observación, sobre todo en relación a las características de la corrupción en la administración de justicia, respecto de la que no encontramos material escrito.

## 1. CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Existen diferentes conceptos sobre la corrupción según el enfoque teórico con que se aborde la problemática.

En una concepción más o menos arraigada en las sociedades modernas corrupción es una conducta que se aparta de la normativa vigente motivada por el beneficio privado<sup>2</sup>.

La corrupción consiste en la violación de una obligación con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional<sup>3</sup>, ósea un beneficio que no podría obtenerse cumpliendo con la norma.

Desde el punto de vista económico, la corrupción está dada por la búsqueda de ingresos ilegales (disponibilidad) facilitadas por el poder monopólico del Estado (oportunidad). La corrupción se explicaría bajo este enfoque principalmente por la conjugación de dos variables; una, la “disponibilidad de corromperse”, que permanece constante, y dos la “oportunidad de corromperse”, que es la variable contingente que explica la elección racional de la conducta corrupta.

Desde una perspectiva organizacional se define la corrupción con la siguiente ecuación<sup>4</sup>:

$$\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad} - \text{Transparencia}$$

El monopolio se entiende como la situación de mercado en la cual existe un solo vendedor para un producto, por lo que puede controlar la producción y establecer los precios. Discrecionalidad es la facultad de un funcionario público de decidir libremente sobre algo. Transparencia es el actuar con claridad, de forma abierta, sin esconder nada, mostrando que se cumple con las normas.

La ecuación, más que definir los rasgos característicos de la corrupción, enuncia los factores organizacionales que inciden en su aparición y su inci-

dencia en un ámbito determinado permitiendo identificar los factores a los que debe apuntar una política de lucha contra la corrupción.

Desde una perspectiva jurídica, la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>5</sup> y la Convención de la Organización de Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>6</sup> no conceptualizan, limitándose a describir las acciones que consideran actos de corrupción que deben ser penalizadas: soborno de funcionarios públicos nacionales, soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones internacionales públicas, malversación o peculado, apropiación indebida y otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, malversación o peculado en el sector privado, blanqueo del producto de delito, encubrimiento y obstrucción de la justicia.

En el ámbito boliviano, y también desde una perspectiva jurídica, la Ley 04, Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, define la corrupción como “el requerimiento o la aceptación, el ofrecimiento u otorgamiento directo o indirecto de un servidor público, de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la acción u omisión de cualquier acto que afecte a los intereses del Estado”<sup>7</sup>.

La corrupción puede clasificarse de varias maneras, las más conocidas distinguen entre pequeña corrupción y gran corrupción, corrupción política y no política.

La pequeña corrupción se refiere a la corrupción que se genera cuando las personas se relacionan con los funcionarios públicos al usar los servicios públicos, se la denomina también corrupción “baja” o “de la calle” por el rango de funcionarios involucrados, por las personas que la sufren y por las sumas implicadas, por lo general pequeñas. La gran corrupción es la que se da en los altos funcionarios del Estado e involucra gran cantidad de bienes.

La corrupción política se da en relación a las autoridades que ejercen poder político, y es el abuso de la autoridad pública que ejercen con el propósito de obtener beneficios privados que van en perjuicio de la colectividad. La corrupción no política se da en relación a personas que ejercen poder en la esfera privada, ejerciéndolo en su beneficio y menoscabando una colectividad determinada, como en el caso de los ejecutivos de empresas corruptos.

En ese marco conceptual, la corrupción en la justicia se refiere a la corrupción que se presenta en el proceso de administración de justicia, concretamente en la acción que despliegan los operadores del sistema de administración de justicia, jueces, fiscales, abogados, policías y auxiliares del sistema.

## 2. PERCEPCIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Comúnmente se dice que la corrupción no deja pruebas, no se extienden recibos ni facturas por las coimas, ni se paga con cheques, ni a la vista de todos. Pero puede percibirse, y cuando se vuelve una situación general, se padece.

La mayoría de los hechos de corrupción no son denunciados porque los actores no tienen interés o porque aún denunciados no pueden ser probados como delitos. No obstante es posible medir el nivel de la corrupción en un determinado ámbito en base a la percepción de la gente, aplicando fórmulas estadísticas que permiten generar un índice de corrupción, o sea, el porcentaje de corrupción que existiría en ese sistema.

A continuación presentamos algunas referencias de percepciones sobre la corrupción en la administración de justicia; las presentamos no tanto para constatar la realidad, sino como punto de partida en cualquier cambio necesario de esa realidad, sobre la que cualquier iniciativa de lucha contra la corrupción en la administración de justicia debería incidir. También hacemos constar que no existen trabajos específicos y con profundidad respecto de la corrupción en la administración de justicia.

Según el barómetro Global de corrupción de Transparencia Internacional<sup>8</sup> las instituciones más corruptas en el país el año 2013 eran la policía, los partidos políticos y el sistema judicial, en ese orden. Según los datos publicados en el sistema de administración de justicia existiría mucha corrupción.

**Percepción de corrupción por instituciones comparativa por años**

	2006	2007	2009	2010	2013
Partidos Políticos	4.4	4.3	4.5	4.2	4.2
Legislativo	4.0	4.0	4.2	3.8	3.9
Ejército	3.6	3.2		3.3	3.4
ONGs (organizaciones no gubernamentales)		3.1		2.8	2.8
Medios de comunicación	3.0	3.0	3.3	3.3	2.7
Organismo religioso	2.1	2.3		2.3	2.2
Empresa, sector privado	3.3	3.4	3.4	3.5	3.0
Sistema educativo	3.0	3.0		2.6	3.0
Sistema judicial	<b>4.3</b>	<b>4.0</b>	<b>4.4</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>
Sistema de salud	3.3	3.1			2.9
Policía	4.4	4.2		4.1	4.5
Funcionarios públicos			4.1	4.1	4.0
Servicio de registro		3.8			
Servicio público		3.5			
<b>Promedio Global</b>	<b>3.54</b>	<b>3.45</b>	<b>3.98</b>	<b>3.48</b>	<b>3.39</b>

Escala 1 a 5, donde 1 = nada de corrupción y 5 = mucha corrupción

Fuente: Transparencia internacional<sup>9</sup>

La firma Encuestas y Estudios<sup>10</sup> realizó un trabajo enfocado en la pequeña corrupción<sup>11</sup> que tiene similares resultados, mostrando coincidentemente que en la administración de justicia hay mucha corrupción<sup>12</sup>.

### Percepción de Corrupción por Instituciones Comparativa por Años

	2004	2005	2006	2007	2010
Partidos políticos	4.9	4.9	4.4	4.4	4.2
Aduana	4.4	4.4	4.1	4.3	4.1
Policía	4.5	4.6	4.4	4.2	4.6
Catastro urbano o rural				4.2	
Parlamento	4.6	4.7	4	4.2	3.8
Corte Suprema de Justicia	4.1	4.4	4.3	4.1	4.3
Funcionarios públicos					4.1
Juzgados	4.1	4.4	4.3	4.1	4.3
Tribunal Constitucional				4.1	
Asamblea Constituyente				4.1	
Alcaldías				3.9	3.8
ONGs (organizaciones no gubernamentales)	2.4	3.1	2.9	3.7	
Servicio de Impuestos Nacionales	3.6	3.5	3.4	3.7	
Empresarios privados	3.1	3.2	3.2	3.6	3.6
Prefecturas				3.6	
Fuerzas Armadas	3.6	3.7	3.6	3.5	
Registro Civil	2.9	3.2	3.2	3.5	
Empresa de agua, telefonía o luz eléctrica	2.8	3.1	3	3.3	
Medios de comunicación	2.5	3.1	3	3.2	3.3
Servicios médicos	2.8	3.2	3.3	3.2	
Sistema educativo	2.8	3.2	3	3.1	
Iglesia cristiana o Evangélica			3	3.0	
Iglesia católica	1.7	2.2	2.1	2.6	
Promedio Global	3.43	3.68	3.48	3.71	4.01

Escala 1 a 5, donde 1 = nada de corrupción y 5 = mucha corrupción

Fuente: Encuestas & Estudios, “La corrupción en Bolivia”, *Así Piensan los Bolivianos* no. 143, marzo 2010

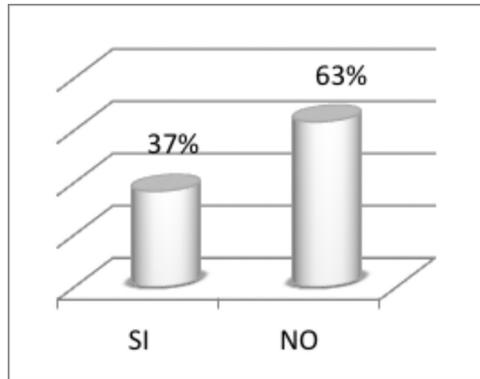
Según este estudio 31 personas de cada 100 que concurren a los juzgados a realizar alguna gestión pagan coima y 42 de cada 100 personas de las que concurren al Ministerio Público<sup>13</sup>.

En el mismo sentido William Herrera Añez, en base a una encuesta de percepción sostiene que el 82,74 % de la población no cree que se pueda tener un juicio justo en los tribunales<sup>14</sup> y que el 96% de la población considera que existe corrupción en la administración de justicia<sup>15</sup>.

Según una encuesta referencial de percepción que aplicamos para este trabajo concluimos que el 75% de las personas que son parte de algún proceso habían realizado el pago de una coima, y que el 76% de los abogados también<sup>16</sup>. A continuación presentamos algunos datos de ésta encuesta.

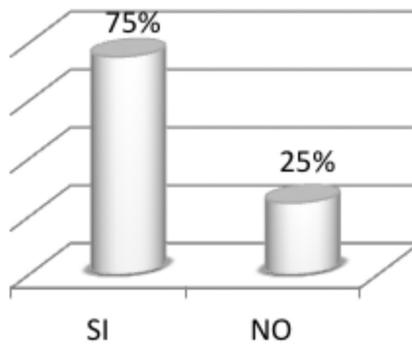
*Pregunta aplicada a personas que tienen procesos judiciales*

¿En el desarrollo de su proceso, el juez o algún funcionario le han pedido dinero u otro beneficio?



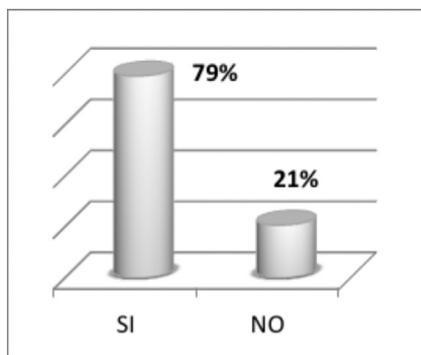
*Pregunta aplicada a personas que tienen procesos judiciales*

¿En el desarrollo del proceso pagó a un funcionario o al juez para que se realice una actuación?



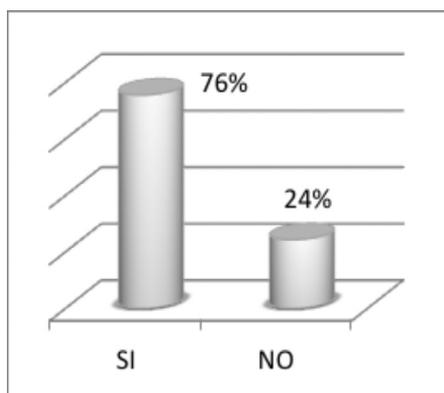
*Preguntas aplicada a abogados que patrocinan procesos judiciales*

¿Conoce de algún caso en los últimos años en que un juez o funcionario judicial haya pedido algún tipo de pago para realizar alguna actuación judicial?



*Pregunta aplicada a personas que tienen procesos judiciales*

¿En los últimos 2 años un funcionario o el juez le pidieron algún pago para que se realice una actuación?



### 3. EL ÁMBITO DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La forma de corrupción predominante en la administración de justicia es la “pequeña corrupción”, que se genera cuando la gente acude a los juzgados y otras instancias del sistema de administración de justicia a pedir paradójicamente que se haga justicia. No encontramos referencias de casos de “gran corrupción”, es decir, casos en que las altas autoridades judiciales estuvieran vinculadas en negociados o contratos de elevado valor económico<sup>17</sup>.

La corrupción en la administración de justicia, la que la signa y estigmatiza, se da en el escenario de los cientos de miles de procesos que se tramitan en los juzgados y tribunales del país, a través de la acción de sus diferentes operadores en los diferentes momentos de cada proceso.

En la administración de justicia la “pequeña corrupción” puede no ser tan pequeña, pues en algunas oportunidades, considerando el valor de los bienes y el patrimonio que están en juego en un litigio, puede comprometer importantes sumas de dinero en coimas u otros beneficios. Para tener una idea de esos montos tal vez sólo hay que preguntarse ¿cuánto cree uno que se puede pagar por la libertad o por conservar un patrimonio de varios millones de dólares?. Claro, no es la realidad de todos los casos, pero sí de varios.

Considerando la ecuación de Robert Klitgaard, que señala que la corrupción es igual a monopolio + discrecionalidad – transparencia, en la cotidianidad de los procesos que se siguen en la administración de justicia se puede advertir que juzgados y tribunales en todos los casos, y el Ministerio Público y la policía en los procesos penales, ejercen con monopolio, tienen discrecionalidad en su accionar y carecen de transparencia, verificando de esta manera las mejores condiciones para la corrupción.

*Existe monopolio.* Todo juzgado o sala que conoce un caso tiene el monopolio para resolverlo por regla establecida por la ley. Una vez que el juez ha prevenido en competencia ningún otro juzgado o sala podrá conocer el mismo caso. Excepcionalmente alguna de las partes puede pretender que el caso sea remitido a otro juzgado o sala, pero sólo en determinados casos y cumpliendo, obviamente, los requisitos señalados por la ley.

Esta regla busca evitar que se sigan dos procesos o más por una misma causa, parte del supuesto de que todos los jueces son neutrales y en última determinación busca que la administración de justicia sea efectiva.

La regla no es mala en sí misma pero define una situación de monopolio ideal para la corrupción. Las partes están sujetas a las determinaciones y el accionar del Juez y los funcionarios del juzgado o sala donde se encuentra su proceso.

*Existen prácticas discrecionales.* De inicio jueces, vocales y magistrados, las autoridades que deciden en los procesos, tienen la facultad de resolver los casos que conocen aplicando su valoración personal. En ese marco, su decisión no es buena ni mala, es sólo la forma en que resuelve la controversia y por regla esa decisión no puede ser censurada, salvo que sea absolutamente contraria a la ley que debía aplicar, en cuyo caso el juez, vocal o magistrado habría cometido el delito de prevaricato.

Los funcionarios de cada juzgado o sala están bajo el control directo del juez, los vocales o magistrados, lo que debería ser bastante efectivo tomando en cuenta que se trata de una organización pequeña (de unas pocas personas). En los hechos se advierte que la excesiva carga de trabajo que existe hoy en día relaja el control que debería existir y tiende a generar mucha discrecionalidad en el accionar de los funcionarios.

Para evitar la discrecionalidad de jueces y otros funcionarios las normas de procedimiento establecen plazos y formas de actuación que en la realidad no se cumplen o se cumplen artificiosamente, incrementando la discrecionalidad del sistema. Por ejemplo, los jueces tienen 24 horas para responder una solicitud escrita. En los hechos la solicitud puede ser respondida en varios días o incluso semanas pero la respuesta estará fechada en el plazo de las 24 horas, y todos hacen como si se hubiese cumplido la norma. Las actas de las audiencias deberían ser elaboradas mientras se realiza la audiencia; en muchos casos las audiencias se graban y las actas se transcriben cuando se reclama o se paga el arancel subterráneo. Las notificaciones deberían ser realizadas por los oficiales de diligencias como parte de sus obligaciones funcionarias pero generalmente no se realizan hasta que una de las partes paga.

Por otro lado, y en el mismo sentido, no se tienen parámetros cuantitativos ni cualitativos para evaluar el trabajo de jueces y funcionarios judiciales. No se tiene establecido cuanta carga de trabajo puede despachar el equipo de un juzgado o sala y con qué grado de complejidad. Y obviamente este vacío genera discrecionalidad.

Un juzgado resuelve 300 casos al año y el otro 20. En un juzgado un oficial de diligencias notifica las decisiones del juez en las 48 horas en que se emiten, en otro juzgado el oficial de diligencias notifica cuando le pagan y puede demorarse semanas. Un juez fundamenta y explica todas sus resoluciones, otro apenas coloca la referencia de alguna norma y no explica nada. En estos casos el trabajo de todos los jueces y funcionarios es considerado igual, cuando la evaluación establecería que se llame la atención de algunos e incluso se los despida por ineficientes.

Desde la reformas de la década del 90 y ahora con las adecuaciones a la constitución de 2009, la ley encargó, primero al Consejo de la Judicatura y ahora al nuevo Consejo de la Magistratura, implementar un sistema de evaluación de los funcionarios judiciales. Sin embargo pese al tiempo transcurrido, casi 20 años, no se aprobó ninguno, no obstante que en el ámbito de la gestión de la justicia se han desarrollado modelos de evaluación cualitativos y cuantitativos que bien pudieron y pueden servir de base para el desarrollo de un sistema propio de evaluación.

Aparte, la discrecionalidad de jueces y funcionarios se disculpa en muchos casos con el exceso de trabajo; que más que justificarla descubre problemas de gerencial institucional sobre los que ya nos referimos en la parte II de este trabajo.

*No existe transparencia efectiva.* La Constitución vigente, como las anteriores, establece que los procesos son esencialmente públicos, o sea que pueden ser conocidos sin restricción por las partes del proceso y por cualquier persona

interesada. Los procesos se rigen por leyes y procedimientos que son públicos. Además la ley faculta a las partes a pedir mediante recursos la revisión de las decisiones del juez por otra instancia del mismo sistema de administración de justicia.

Hasta aquí, los procesos parecerían transparentes, las cosas se empañan en la práctica. Por ejemplo, cuando los juzgados y tribunales, relativizan el cumplimiento de los plazos hasta volverlos indeterminados entre el cumplimiento artificioso y el recurrente argumento del exceso de trabajo.

Es común oír la explicación: “en la práctica es diferente”, confesando en el fondo que la ley y las reglas no se cumplen.

Contribuye a esta situación la falta de un sistema de evaluación del trabajo de los funcionarios judiciales, jueces y auxiliares que, como ya apuntamos, resulta discrecional y no transparente.

*Existe discrecionalidad y carencia de transparencia en el trabajo del Ministerio Público y la Policía.* En lo que hace a la administración de justicia penal, el trabajo del Ministerio Público y la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen de la Policía como sus operadores tiene también un alto grado de discrecionalidad y falta de transparencia.

Los fiscales actúan, por determinación de la ley, con un alto grado de discrecionalidad en relación a los casos a su cargo. Pueden abrir una investigación o rechazar la denuncia, pueden acusar e ir a juicio oral por varios cargos o definir negociar con el acusado para que se declare culpable por uno solo delito y pactar una sentencia reducida, pedir la detención preventiva o no, asumir cierta línea en la investigación u otra. En fin, los fiscales tienen un gran poder y mucha libertad para tomar decisiones.

La investigación criminal que está bajo la dirección funcional de los fiscales es ejecutada por la policía, que en el marco de las limitaciones de recursos y la cantidad de procesos tiene mucha discrecionalidad. Por lo general las actuaciones investigativas no se realizan hasta que el interesado no provea los recaudos, que van desde transporte y gastos de materiales hasta pagos por la actuación misma. El fiscal puede haber requerido (ordenado) cierta actuación pero si el interesado no provee, la actuación probablemente no se realizara.

Como en el caso de jueces y funcionarios públicos los pobres resultados se explican por la gran carga de trabajo y la falta de recursos y medios, aunque son precisamente estos factores lo que crean el escenario ideal para la corrupción. Tampoco existe, en este ámbito, un sistema de evaluación que permita transparentar la calidad y cantidad de trabajo efectivo que realizan fiscales y policías.

*El grado de corrupción que existe en cada área o materia de la administración de justicia es diferente.* Según las entrevistas que sostuvimos con abogados, funcionarios de la administración pública y litigantes, en términos generales existe mucha corrupción en materia penal, menor corrupción en materia civil y mucho menos todavía en materia familiar y laboral.

#### 4. LAS FORMAS DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Las principales formas de la corrupción en la administración de justicia son el clientelismo, el cohecho y la injerencia política y de otros tipos.

*El clientelismo* se refiere a las relaciones informales de poder, que se basan en el intercambio de favores entre dos o más personas de posición desigual interesadas en buscar un aliado. En el clientelismo una persona de estatus más elevado, el patrón, utiliza su influencia y sus recursos económicos para facilitar protección y beneficios a una persona de estatus inferior, el cliente, que ofrece a cambio sus servicios y apoyo, en un intercambio social recíproco y mutuamente beneficioso.

Históricamente la administración de justicia en nuestro país se ha basado en relaciones clientelares que se originaban en el sistema de nombramientos de magistrados, jueces, funcionarios judiciales, fiscales y otros funcionarios asistentes. Así los funcionarios, inclusive los de más alto rango jerárquico, terminaban debiéndole el cargo a alguien más y sobre todo a las instancias de definición política, y en esa medida quedaban reatados a apoyarlas en los procesos y en la forma en que les fuera requerido, cumpliendo las normas según conveniencia o incluso quebrantándolas.

Como lo referimos al abordar el problema de la independencia judicial, en los últimos años se han realizado esfuerzos por lograr concretar sistemas de selección de jueces que rompan el clientelismo. En el caso de las reformas de la décadas del 90 no se evaluó el impacto de las medidas adoptadas y en el caso de las nuevas normas de selección recién se está en plena aplicación de una primera experiencia que tocará evaluar en unos años<sup>18</sup>.

*El cohecho* es la coima que se pide, que se ofrece, que se da. En la administración de justicia el pago de coimas es una práctica cotidiana, al extremo que en algunos casos no se la ve como corrupción sino como el pago justo por algún servicio.

Hay coimas que se saben claramente corruptas, como el caso del juez que dicta sentencia a favor de una de las partes; el del oficial de diligencias que da fe de una notificación que no realizó; el del Fiscal que presenta una imputación aunque no hayan evidencias de culpabilidad o del que se hace de la vista gorda hasta que los culpables huyan; el del investigador de la policía que

informa a pedido; el del funcionario que traspapela o extravía memoriales, documentos y hasta expedientes íntegros. Todo por un pago u otro beneficio las más de las veces hasta regateado.

También hay coimas que ni siquiera se ven como coimas. Por ejemplo se paga por transcripción de actas, por las notificaciones que se practican, por los oficios elaborados y hasta por sacar fotocopias. En estos casos no se altera el desarrollo del proceso, se paga más bien para que el mecanismo de la justicia funcione. En descargo tal vez podría alegarse que los funcionarios tienen bajísimos sueldos y en el caso de los supernumerarios ni siquiera lo tienen, sin embargo, todo ello no puede atenuar que esos pagos y esa práctica son parte de la corrupción del sistema.

Pese a la norma constitucional que dice que la justicia es gratuita, en la administración de justicia todo parece tener un precio y el cohecho es práctica de todos los días.

*La injerencia política y otras injerencias.* Como ya vimos al referirnos a la independencia judicial, el juez puede estar influenciado por factores y actores políticos, por lo que sus decisiones pueden no ser imparciales, pero no es la única forma de injerencia. A propósito el magistrado Jorge Von Borries, ahora presidente del Tribunal Supremo de Justicia, decía en la cumbre de justicia a fines de 2012: “Estas amenazas también vienen de otras circunstancias, como operadores políticos que se toman la libertad de presionar sin que sea de conocimiento de las autoridades superiores de los otros órganos, y también tenemos como amenaza las posibles presiones de los movimientos sociales y la prensa inclusive, aquella que hace noticia de manera metódica para impresionar al público, ya ha hecho culpables, ya ha incidido en el proceso, hasta les ha puesto la pena por anticipado, sin el conocimiento de las pruebas, de los datos del proceso, lo mismo ocurre con algunos otros elementos de política en el que por criticar a un determinado juez o a la autoridad judicial en su conjunto tiene en manos este tipo de actitudes”<sup>19</sup>.

Los jueces, fiscales y funcionarios son personas como cualquier otra, tienen derecho a libre asociación, por lo que pueden pertenecer a un partido político o a una logia. Legalmente no existe ninguna restricción expresa en la ley. El problema surge cuando esa pertenencia genera compromisos que pueden limitar la independencia del juez o determinar que sus decisiones y actuaciones sean parcializadas según la ley, dirigidas a favorecer a alguien en función de esas relaciones.

Lo cierto es que a la hora de decidir el juez puede estar expuesto a varias formas de injerencia que no hacen sólo a lo político, sino a otros ámbitos que en nuestro país van desde las logias hasta la pertenencia a grupos religiosos. Según conocimos, la administración de justicia fue y todavía es un ámbito de fuerte presencia masónica.

Por otro lado llama la atención que el presidente del Tribunal Supremo de Justicia apunte la influencia de los medios de comunicación, junto con la red de extorsión, cuando en este tiempo el único mecanismo de transparencia en operación efectiva, con limitaciones y aunque sea sólo en casos concretos, es la prensa. Los jueces y fiscales parecen tenerle un especial temor a la prensa o, más que a la prensa, a que sus actos sean conocidos públicamente, que se los transparente.

La prensa no realiza injerencia en la administración de justicia, puede generar corrientes de opinión pública en un caso determinado pero los jueces no debieran fallar para quedar bien con la opinión pública, o no quedar mal, sino en relación a los hechos y la ley. Desde esa perspectiva pretender que la prensa tuviera algún tipo de injerencia resulta poco objetivo.

En realidad los casos difundidos por la prensa solían ser de los pocos en que las autoridades (sobre todo de la policía) mostraban una gran efectividad, ahora ni siquiera el escándalo mediático asegura que los procesos avancen y que las autoridades cumplan en los plazos y los procedimientos como debiera de ser.

## 5. LOS ACTORES DE LA CORRUPCIÓN

Los actores de la corrupción en la administración pública son los actores de los procesos judiciales, jueces y funcionarios judiciales, fiscales, policías, abogados, otros auxiliares de la justicia y las partes.

Cada proceso es conocido por una instancia del sistema de administración de justicia, el juzgado, la sala de apelación o la sala de casación en todos los procesos, y el Ministerio Público o la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen en el caso de los procesos penales. Cada una de estas instancias está estructurada en pequeños equipos de trabajo que actúan de forma semiautónoma.

Los juzgados están conformados por un juez, un secretario abogado, un auxiliar, un oficial de diligencias<sup>20</sup> y pasantes o supernumerarios<sup>21</sup>. Las salas de apelación y casación tienen una estructura similar, además en el caso de las salas de casación del Tribunal Supremo los magistrados cuentan con asesores<sup>22</sup>. Los fiscales trabajan generalmente de forma individual, pueden formar parte de comisiones y tienen el apoyo de asistentes fiscales y supernumerarios. La Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen se organiza en divisiones especializadas por los tipos de delito, cada caso según su complejidad es asignado a uno o más policías investigadores, que son los encargados operativos de la investigación.

El juzgado, la sala, el fiscal y su equipo de apoyo, las divisiones de investigación de la policía, cada uno es una pequeña estructura de poder parcelado por las atribuciones que la ley asigna a cada cargo y las que son definidas en la dinámica interna de cada organización.

*El juez, el vocal o magistrado* es la autoridad que tiene el poder para decidir sobre el proceso, sea individualmente o formando parte de un tribunal colegiado con otros jueces, vocales o magistrados.

Cuando se dan casos de corrupción en relación a estas autoridades, algunas veces ellos negocian y cobran las coimas directamente, en otras tienen alguien del mismo juzgado que intermedia, generalmente en esos casos el personal del juzgado conoce quien es la persona de confianza del juez para esos menesteres. Otras veces la autoridad corrupta tiene alguien más fuera del juzgado, un familiar o un ex funcionario que hace las veces de representante.

En ese mundo de engaños no es extraño que se dé el cuento del tío, o sea, que alguien se presente como el intermediario de la autoridad pida dinero y luego no pase nada porque la autoridad nunca recibió el dinero ni supo nada de la transacción.

*El abogado secretario.* Su posibilidad de corrupción es limitada y está vinculada básicamente a actos que hacen a la dinámica del proceso. Como regla cobra por legalizar fotocopias y elaborar informes. Si el contenido de los informes es crucial, el cobro puede ser mayor. Conocimos un caso en que el secretario de un juzgado certificó que una persona había estado años cumpliendo una detención domiciliaria, pese a que no había cumplido un solo día de detención, para que le computen esos días de supuesta detención domiciliaria como parte de los años de cárcel a la que se le había condenado. La certificación estaba hábilmente redactada para respaldarse en citas parciales de informes policiales que decían exactamente lo contrario, o sea que esa persona no había pasado un solo día en detención preventiva.

Otro momento de gran poder de los secretarios se da al acreditar la presentación de recursos. Si el recurso no se ha presentado en el plazo todo el proceso podría concluir inmediatamente.

*El auxiliar.* Es básicamente un asistente del despacho del juez, su actividad por regla no es definitiva; aunque cobra especial relieve en algunas actuaciones como al dar constancia de la presentación de memoriales en actuaciones sujetas a plazo y al llevar los expedientes de un juzgado a otro por determinada causa. En esos momentos la rutina de la acreditar la fecha en que se presentó un memorial o la mayor o menor diligencia en llevar unos papeles de un lugar a otro pueden ser cruciales, es el momento propicio para que quienes optan por el camino de cobrar lo hagan poniéndole precio a su acción, por lo que vimos, hasta con naturalidad.

*El oficial de diligencias* es el funcionario que practica las notificaciones a las partes, que no es sino dar a conocer oficialmente a las partes del proceso las decisiones del juez. Las notificaciones son muy importantes pues los plazos empiezan a computarse desde que se realizan. En la lógica de corrupción esta es una de las funciones más apetecidas. Las notificaciones no deberían tener ningún costo; pero generalmente se cobran argumentando que el Estado no provee el costo de las fotocopias con que se debe notificar ni el transporte que fuera necesario para que los oficiales de diligencias lleguen al lugar donde deben practicar la notificación, aunque el cobro que realizan es muy superior a esos costos que dependen totalmente de cada oficial de diligencias.

El personal subalterno de los juzgados es renovado periódicamente y es común que algún juzgado no tenga oficial de diligencias, entonces el oficial del juzgado próximo suple en el juzgado que no tiene oficial. Verificamos casos en que el oficial de diligencias suplente cobraba más las notificaciones alegando que por la suplencia realizaba más trabajo.

Los oficiales de diligencias en materia civil son los encargados de ejecutar los mandamientos en ejecución de sentencia. Si al final de un juicio se establece que una casa es propiedad de una persona y el que la ocupa se niega a dejarla, el juez emite un mandamiento de desapoderamiento que debe ejecutar el oficial de diligencias con el resguardo de la policía, si fuera necesario. El desapoderamiento es parte de las funciones del oficial de diligencias pero tenga por seguro que en muchas ciudades no se realizara mientras no se le pague, y el costo del servicio se apreciará en relación al valor del bien. Ejecutar una sentencia puede ser tan costoso y complicado como llevar adelante el proceso mismo.

Generalmente se paga al oficial de diligencias para que haga su trabajo sin alterar el procedimiento, es decir, sólo para que cumpla con sus obligaciones. Esto ni siquiera es visto como corrupción. Pero también existen oficiales de diligencias que se prestan a atentarse contra la normalidad del proceso, demorándose en practicar una notificación, desapareciendo una notificación que se hizo e inclusive afirmando que se notificó alguna actuación aunque nunca se haya practicado la notificación. En el mundo litigante se pueden hacer muchas cosas, el problema la mayoría de las veces es por cuánto.

*Los supernumerarios, pasantes o amanuenses* son personal extraoficial, no reconocido por la ley. No tienen una función determinada, apoyan indistintamente en todas las funciones y en algunos casos inclusive proyectan las resoluciones de los jueces.

Los supernumerarios no tienen un salario porque no son funcionarios, su remuneración es lo que cobran a los litigantes por las labores que realizan.

Todos esos cobros son irregulares desde la perspectiva de la ley.

No tienen un periodo de funciones establecido, la mayoría cumple periodos breves de tiempo, algunos meses, un año, algo más. Aunque los hay de que se quedan por más tiempo, generalmente ellos son los que se han articulado a las prácticas de corrupción y han hecho de ella su forma de vida.

No se les aplica ningún régimen de responsabilidad funcionaria, ellos no pueden ser sujetos a un proceso disciplinario porque para las autoridades no existen, al menos oficialmente.

Los supernumerarios son designados directamente por el juez en cada juzgado y responden en última instancia sólo ante él; ello explica porque en muchos casos algunos supernumerarios son personal de confianza de los jueces. Los demás funcionarios de los juzgados son designados por el Consejo de la Magistratura.

Teóricamente son estudiantes de derecho que realizan prácticas, en los hechos son aprendices de todas las malas prácticas que se dan en los juzgados y tribunales.

*Los fiscales.* Son los titulares de la acción penal pública y como ya vimos tienen un gran poder y mucha discrecionalidad.

En el medio litigante se expresa que en su mayoría los fiscales actúan porque se les paga, y que parte del juego de la justicia penal es saber “llegar” al fiscal y tener los recursos suficientes para pagar. El fiscal puede ser un facilitador del proceso o una traba casi insalvable. Conocimos ejemplos de ambas versiones.

En un caso de estelionato, que es el delito que se comete cuando se vende un bien que está gravado o sea que esta anotado preventivamente o hipotecado como si no lo estuviese, el fiscal no imputaba por casi un año pese a tener los documentos originales que mostraban que el bien estaba gravado y que se había cometido el delito argumentando que tenía mucho trabajo. En otro caso, el fiscal dispuso que se realice la verificación de una supuesta escena del crimen sin que siquiera su hubiera abierto el caso.

El estigma de corrupción que cae sobre los fiscales no es reciente, es de siempre, se trató de cambiar esa idea en ocasión de la implementación del sistema acusatorio con el Código de Procedimiento Penal de la Ley 1970, procurando consolidar cierta institucionalidad, sin embargo esos esfuerzos fueron insuficientes. En la memoria de la gente quedan casos como el de “la red de extorsión”, que muestra fiscales prófugos como Marcelo Sosa y Harry Suaznábar, de quienes se dice que habrían cobrado coimas que suman varios millones de dólares.

*Los asistentes fiscales.* Apoyan la labor de los fiscales y en muchos casos son los que proyectan las resoluciones, su poder en gran medida viene de esta posibilidad y de que también son el apoyo operativo de los fiscales.

*Los pasantes de la fiscalía.* En este caso se repite la figura de los supernumerarios de los juzgados en condiciones similares.

*Los investigadores de la policía.* La mayoría son suboficiales y policías de menor rango que realizan su trabajo en medio de una multitud de carencias. En la policía prácticamente parece no haber nada para investigar. Cuando tienen asignada una computadora se los puede ver concentrados escribiendo interminables informes a dos dedos.

Los investigadores actúan seguros en su posesión, duros hasta ser arbitrarios, cuidadosos en su relación con los abogados, conocedores de los rangos y jerarquías.

Los investigadores investigan porque las partes pagan los gastos de la investigación, sus gastos y el arancel no oficial de cada una de sus actuaciones, así transcurren los procesos desde hace mucho tiempo y es algo que saben las autoridades, que conocen los abogados y que terminan por aceptar los que tienen procesos penales.

Los investigadores sabidos lo mismo hacen un favor a una parte como a la otra, procuran llevarse bien con todos, al cabo nunca saben de qué lado terminarán con el tiempo.

Pese a su aparente ineficiencia, cuando existe determinación sea por lo que fuere —decisión propia, una orden superior o la presión de los medios— la policía nacional por lo general resuelve los casos.

Finalmente la corrupción en la administración de justicia no se entiende sin la participación de los abogados y los litigantes.

*Los abogados* son parte de los engranajes de la corrupción de la administración de justicia, aunque los más visibilizados sean los funcionarios. Por una parte están los abogados a los que no les queda otra alternativa que asumir las prácticas comúnmente aceptadas y pagar los aranceles extraoficiales, y hasta procurar aprovechar alguna relación para lograr algún favor.

También están los abogados que hacen de la práctica corrupta su forma de práctica profesional. “No se preocupe hay que pagarle a tal o cual y el problema se arregla”, dicen, “no hay otra forma, las cosas funcionan así”, sentencian. Ellos saben quién responde a quién, y cuál sería el precio que se debe pagar, o al menos dicen que lo saben.

*Los litigantes.* Todo el sistema de corrupción no se puede entender sin las personas que lo alimentan, los cientos y miles de personas que pagan, unos porque creen que es la forma de obtener justicia, los otros para evadirla.

Están los que creen que todo se resuelve pagando y sugieren y exigen a sus abogados que paguen, y los que cuestionan que se tenga que pagar a los funcionarios para que sólo cumplan sus deberes, pero que igual pagan, todos

en un mundo psicodélico en el que se hace difícil distinguir el bien del mal, y queda sólo la versión de uno mismo, la que justifica su accionar.

## 6. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El problema de la corrupción no es nuevo, en nuestro país podemos decir que es un mal que nació con la república. Sin embargo, recién en los últimos años se ha visibilizado, producto de convenciones y tratados internacionales que han motivado nueva legislación, y la cobertura y el tratamiento de los medios de comunicación, que han generado a su vez una mayor sensibilidad de la gente.

Las reformas a la justicia de la década del 90 optaron por no establecer una línea independiente de acción contra la corrupción, se centraron en el fortalecimiento institucional y las reformas procesales, como medios para disminuir y eliminarla. Como vimos antes, la reforma implementada en general no alcanzó sus objetivos, y tampoco logró disminuir la sensación de corrupción y ni corrupción misma.

Así, para 2002 en el país la corrupción era generalizada, tocaba a todas las instancias del Estado, entre ellas a la administración de justicia; y era una de los temas de mayor preocupación de la gente.

En la campaña presidencial de ese año el candidato Gonzalo Sánchez de Lozada centró buena parte de su propuesta electoral en la lucha contra la corrupción. Llegó a anunciar que otorgaría un poder irrevocable a su candidato vicepresidente Carlos Mesa para que luche contra la corrupción, aprovechando la credibilidad que tenía como periodista.

Pese a los anuncios y discursos el signo de la corrupción marcó el segundo gobierno de Sánchez de Lozada. Los escándalos de corrupción no cesaron pero no se procesó ni sancionó a nadie. Finalmente Sánchez de Lozada renunció a la presidencia en medio de una gran movilización popular, la masacre de decenas de bolivianos y bolivianas entre septiembre y octubre de 2003, y cuestionado por pretender asegurar a las transnacionales petroleras a sangre y fuego el millonario negocio de exportar gas natural a California por puerto chileno; negocio que se denunciaba había sido concebido en la corrupción y que sería ejecutado así, en medio de corrupción<sup>23</sup>.

En enero de 2006 Evo Morales asumió la presidencia de la República, encarnando la esperanza de millones de bolivianos que reclamaban cambios en el Estado y en la manera de gobernar. Como una de sus primeras medidas contra la corrupción creó el Viceministerio de Lucha Contra la Corrupción y Transparencia encargándole: formular y ejecutar políticas de lucha contra la corrupción, implementar programas y proyectos para el acceso a la infor-

mación pública, elaborar la normativa necesaria para la prevención y sanción de la corrupción y coordinar la investigación, seguimiento y monitoreo de hechos y procesos judiciales contra la corrupción<sup>24</sup>, entre otras

En junio de 2006 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que pretendía en el ámbito de la justicia, la erradicación de la corrupción institucionalizada, “cero tolerancia a la corrupción e impunidad”, plena transparencia en el manejo de recursos y vigencia de mecanismos de control social pertinentes.

El plan se basaba en dos estrategias: la primera establecer mecanismos de participación y control social y la segunda transparentar la gestión pública y de los servidores públicos, y generar una cultura de lucha contra la corrupción. El plan señalaba con entusiasmo: “Como parte de esta estrategia se llevará a cabo el programa Desarrollo de valores para una cultura de la transparencia, por medio del cual se establecerá un procedimiento de control de calidad a las diligencias judiciales. Se establecerá un sistema de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los plazos procesales y un sistema de información permanente sobre denuncias, investigaciones, imputaciones y resoluciones en casos de corrupción”<sup>25</sup>. Las acciones del plan no se ejecutaron.

El 2007 se aprobó la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción que, a diferencia del Plan Nacional de Desarrollo, no hace una referencia específica a la lucha contra la corrupción en la administración de justicia. Esta política se desarrollaba en base a 4 ejes:

*Eje 1:* Fortalecimiento de la participación ciudadana, sustentada en diálogo social, a través de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, y de participación en el diseño y monitoreo de las políticas públicas y de promoción de herramientas efectivas de control social.

*Eje 2:* Fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información.

*Eje 3:* Medidas para eliminar la corrupción, penas más drásticas para actos de corrupción entre otros.

*Eje 4:* Mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional.

La Constitución de 2009, en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción, sigue la línea del proceso de reformas de la justicia de la década del 90, buscando sobre todo el fortalecimiento institucional. La Constitución, establece un sistema de elección de las altas autoridades de justicia por voto popular tratando de alejarlos de la práctica clientelar. Mantiene el Consejo de la Judicatura, ahora llamado Consejo de la Magistratura, con similares atribuciones, que debe implementar un sistema de evaluación de jueces y funcionarios judiciales que todavía no se aprobó ni implementó. Mantiene el

Instituto de la Judicatura que ahora se llama Escuela de Jueces y pasa a tuición del Tribunal Supremo de Justicia como el centro de formación de jueces. Y dispone el cambio de varios códigos y leyes.

La Ley N° 04 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, promulgada el 31 de marzo de 2010, establece el marco normativo e institucional, post constituyente, de lucha contra la corrupción del Estado Plurinacional de Bolivia. Como veremos más adelante, tiene un fuerte sesgo sancionador.

Las altas autoridades judiciales elegidas por voto popular asumieron funciones en enero de 2012. Inicialmente el Consejo de la Magistratura centró sus esfuerzos en aprobar e implementar el reglamento disciplinario para los jueces y funcionarios judiciales, como su medida principal para combatir la corrupción y la retardación de justicia.

Como era de esperarse la implementación del reglamento disciplinario no frenó la corrupción ni tuvo los resultados esperados, como analizaremos en otro momento.

La rendición de cuentas del Consejo de la Magistratura del segundo semestre de 2012 apuntaba con menos entusiasmo “la corrupción equiparada a un monstruo de grandes tentáculos, parece no tener fin a pesar de los grandes esfuerzos por designar en los cargos jurisdiccionales a profesionales jóvenes y con visión de cambio, porque no existe un compromiso integral de autoridades estatales, instituciones públicas, organizaciones sociales y sociedad civil en su conjunto para combatirla”<sup>26</sup>.

En la misma línea el Consejo de la Magistratura creó la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información con representaciones en los nueve departamentos del país, que según su rendición de cuentas se abocó al seguimiento a los procesos de selección de los funcionarios judiciales, promocionar la campaña “La justicia es gratuita” mediante autoadhesivos y distribuir un panfleto denominado “Guía de denuncias en el Órgano Judicial”.

En marzo de 2014 la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Plural y Constitución de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional comunicaba que había recibido más de 200 denuncias de actos de corrupción y retardación de justicia contra jueces, vocales y fiscales, y 22 más contra altas autoridades judiciales. Juan Carlos Sejas, presidente de la comisión, señalaba: “Ojalá los operadores de justicia puedan tomar conciencia y superar el difícil momento que están atravesando”<sup>27</sup>.

En abril varios litigantes sostuvieron una huelga de hambre en puertas del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba, demandaban el alejamiento de varios jueces acusados de corrupción. Luego de algo más de una

semana de iniciar su medida sin resultados escribieron con su sangre carteles con el nombre de las personas que acusaban y sus demandas<sup>28</sup>.

En mayo de 2014, en medio de varios escándalos de corrupción, se anunció la creación de una Comisión Nacional de lucha contra la corrupción conformada por las máximas autoridades del Órgano Judicial, la Fiscalía General, la Procuraduría General, los Ministerios de Justicia y Transparencia, y miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional<sup>29</sup>.

## 7. LA INEFICACIA DE LA VISIÓN SANCIONADORA

La cultura jurídica boliviana es legalista, la gente piensa que las leyes o las normas jurídicas van a resolver los problemas, más allá de su naturaleza y origen, en especial las normas que castigan y sancionan. Y en efecto una función de la sanción es actuar como medio general de prevención, o sea una amenaza que la haga que la gente no actúe de determinada forma por miedo al castigo que puede recibir. Pero esta función de la norma tiene un límite que es mayor en un medio, como el nuestro, en que la regla es que la sanción no se imponga en procesos interminables desarrollados bajo la duda de la corrupción.

En los últimos años, la administración de justicia ha encarado la lucha contra la corrupción con una perspectiva legalista y sancionadora, poniendo énfasis en las medidas disciplinarias.

En 2012, unos meses después de su posesión, la Presidenta del Consejo de la Magistratura Cristina Mamani señalaba: “hoy se debe señalar con categórica confianza que este proceso iniciado por la Asamblea Constituyente el año 2006 vislumbra ya para los ciudadanos bolivianos grandes satisfacciones: La lucha contra la corrupción —que es y será un emblema de las actuales autoridades del Consejo de la Magistratura— tiene hoy un enemigo implacable dentro del Órgano Judicial que surge de la reciente designación de los jueces disciplinarios, histórico nombramiento que se produjo luego de un exigente proceso de selección”<sup>30</sup>.

En la perspectiva del Consejo de la Magistratura, la aprobación del reglamento disciplinario de jueces y funcionarios judiciales y la implementación de los juzgados disciplinarios eran medidas que tendrían un impacto importante en disminuir la corrupción y la retardación de justicia<sup>31</sup>. En los hechos, el sistema disciplinario se ha congestionado con denuncias<sup>32</sup> y no se han resuelto los problemas de corrupción ni retardación de justicia, básicamente porque el sistema disciplinario de la administración de justicia, como el de cualquier entidad, no tiene por objeto la lucha contra la corrupción, puede incidir en ella pero no resolverla.

Las faltas administrativas no son actos de corrupción en sí mismas, aunque los actos de corrupción pueden manifestarse como faltas administrativa y sancionarse como tales, lo que no implica la sanción del acto corrupto sino de la falta. Por ejemplo, en el caso de un funcionario corrupto al que le pagan para que demore la respuesta del juez a una solicitud: el funcionario oculta, traspapela la solicitud y deja que pase el tiempo; en ese caso se puede seguir un proceso administrativo y sancionar a algún funcionario del juzgado, tal vez ni siquiera al verdaderamente responsable, pero no se está sancionando el acto corrupto, la coima, sino la falta de cuidado en el resguardo de los documentos del proceso.

Las iniciativas de lucha contra la corrupción para ser efectivas deberían atacar los elementos de la ecuación de la corrupción, o sea, propender a limitar el monopolio y la discrecionalidad e incrementar la transparencia del sistema. La visión sancionadora no limita el monopolio ni genera más transparencia, aunque puede incidir en alguna medida en la discrecionalidad al mostrar a los posibles transgresores que sus actos pueden ser revisados más adelante y sus faltas castigadas, pero como falta administrativa y no actos de corrupción.

Por otro lado el accionar de los juzgados disciplinarios tiende a saturarse rápidamente. Iniciaron sus actividades a mediados de 2012 y hasta fines de 2013 habían recibido 4,084 denuncias de las que admitieron sólo 1,407 casos, de los que resolvieron 676, quedando pendientes para la próxima gestión el 51%, a los que se suman las nuevas denuncias.

Otro aspecto que la visión sancionadora no considera es que la corrupción es una práctica generalizada e impune en la administración de justicia. No se trata de que algún funcionario aislado tenga prácticas corruptas, es que las prácticas corruptas son parte del mismo sistema de administración de justicia. El sistema funciona en base a la corrupción. Es más, la corrupción en la administración de justicia no es un hecho aislado, o que aqueja sólo a la administración de justicia, es un problema que afecta a muchas instancias del Estado y la sociedad, al extremo que ciertas prácticas corruptas se toleran socialmente.

En las entrevistas que sostuvimos, siempre se criticaba la corrupción como el “cáncer” de la justicia, pero en la mayoría de las ocasiones se llegaba a concluir que, como están las cosas, para enfrentar un problema legal era mejor tomar los servicios de un abogado que pague (que coimee) y que tenga “contactos”. Como están las cosas parece que se privilegia la corrupción antes que la honestidad y la capacidad profesional.

Para la Ley de Lucha Contra la Corrupción el sistema de administración de justicia penal es un importante instrumento de la lucha contra la corrupción, como medio para procesar y sancionar a quienes cometen delitos de

corrupción. Pero el instrumento no funciona y, peor todavía, está también corrompido y ya no es más la solución del problema sino un problema central.

Para julio de 2014, según el Fiscal General existían 6.500 casos de corrupción en investigación, la mayoría con lento avance, atribuido a la excesiva carga de trabajo. En este caso la opción por la sanción como medio de prevención general y sanción específica no ha tenido el éxito esperado. Para actuar efectivamente sobre los casos de corrupción denunciados, sin incidir en nada sobre los casos no denunciados, que se sabe son la gran mayoría, harían falta miles de funcionarios y cientos de cárceles.

Se hace necesario un enfoque diferente que considere el problema de la corrupción en la administración de justicia desde una perspectiva multidisciplinaria, que supere una visión meramente legalista, que busque comprenderla como el fenómeno social complejo que es para poder plantear soluciones más efectivas.

“(…) La corrupción puede ser una práctica endémica<sup>33</sup>, una forma de interacción generalizada alojada en el interior del aparato institucional. En estos casos lo adecuado es adoptar una perspectiva que trascienda las conductas individuales y se enfoque en las reglas informales que operan en el interior de las instituciones y, en general, en las nociones predominantes sobre el poder, el estatus social y el privilegio, ya que son estos elementos los que explican la corrupción endémica, más que el supuesto egoísmo racional de los seres humanos. En otras palabras, solo mirando a través de las estructuras sociales es posible entender por qué en determinadas circunstancias la corrupción es probable, generalizada e impune<sup>34</sup>.”

## NOTAS

1 Manuel Villoria, “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, ponencia presentada en la Mesa sobre combate a la corrupción y fomento a la ética en la gestión pública del Séptimo Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, 2002. p 4. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044122.pdf> (última visita: 29 de agosto de 2014).

2 Claudio Nash Rojas, María Luisa Bascur, Pedro Aguiló, Matías Meza-Lopehandía, *Corrupción y Derechos Humanos: una Mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, Facultad de Derecho-Universidad de Chile, 2014, p. 16. Disponible en: <http://www.cdh.uchile.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=109> (última visita: agosto 30 de 2014).

3 Ernesto Garzón Valdés, “Acercas del concepto de corrupción” en *Claves de razón práctica* N° 56, Madrid, 1995.

4 Elaborada por Robert Klitgaard y referida en Claudio Nash, María Luisa Bascur, Pedro Aguiló, Matías Meza-Lopehandía, *Corrupción y Derechos Humanos: una Mirada desde la Jurispru-*

dencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Santiago, Facultad de Derecho-Universidad de Chile, 2014, p. 18.

5 La Convención Interamericana contra la Corrupción fue suscrita en 1996 en el marco de la Organización de Estados Americanos, y fue ratificada por Bolivia mediante la Ley N° 1743 de 15 de enero de 1997.

6 La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción fue suscrita en diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, México, y fue ratificada por Bolivia mediante la Ley N° 3068 de 1 de julio de 2005.

7 Artículo 2 de la Ley 04.

8 Transparencia Internacional es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista comparativa de corrupción a nivel mundial.

9 Ver <http://www.transparency.org/research/gcb/overview> (última visita: 1° de septiembre de 2014).

10 Encuestas & Estudios (parte de Gallup International) es una firma que trabaja en temas como educación, salud, democracia, corrupción y drogas-narcotráfico. Desde 1984 han desarrollado una serie de evaluaciones sobre esos cinco temas para distintos organismos e instituciones, mismos que desde 1992 son parte fundamental de su serie de reportes *Así Piensan los Bolivianos*.

11 La pequeña corrupción es considerada como la corrupción cotidiana experimentada directamente por la población, aunque envuelve montos pequeños, afecta directamente a la ciudadanía y a los ingresos familiares, y por su repetición puede llegar a envolver a gran de la ciudadanía, así como montos significativos a escala nacional.

12 Encuestas & Estudios, “La corrupción en Bolivia”, *Así Piensan los Bolivianos* no. 143, La Paz, 2010, p. 7.

13 Encuestas & Estudios, “La corrupción en Bolivia”, *Así Piensan los Bolivianos* no. 143, La Paz, 2010, p. 14.

14 William Herrera Añez, *El estado de la justicia boliviana*, La Paz, Kipus, 2013, p. 127. El libro es una encuesta de percepción realizada en las ciudades Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Sucre, La Paz, y El Alto.

15 *Ibid.*, p. 152.

16 Las encuestas se aplicaron a abogados que patrocinan procesos y personas que se constituyen en parte procesal de casos en materia civil y penal. El trabajo se realizó en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Ver los datos en [www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)

17 El Consejo de la Magistratura, en su rendición de cuentas del primer semestre de 2012 apuntaba como logro en la lucha contra la corrupción los resultados de algunas auditorías especiales que evidenciaban daño económico al Estado de 64,729.56 bolivianos en La Paz, 150,000 bolivianos en Cochabamba en relación al manejo de almacenes y el robo de activos fijos, y 205,000 bolivianos en La Paz por incumplimiento de contrato de refacciones de un ascensor. En ningún caso se refiere la participación de autoridades jerárquicas ni mayores sumas de dinero. Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas – Primer Semestre del 2012*, p. 24 en adelante.

18 Ver el capítulo de carencia de independencia judicial.

19 Consejo de la Magistratura, *Primera Cumbre Judicial del Estado Plurinacional. Memoria*, Sucre, 2012, p. 64.

20 En materia penal las notificaciones se realizan en las ciudades capitales a través de una central de notificaciones, que es una estructura orgánica diferente al juzgado.

21 En Sucre no se verifica la existencia de pasantes o supernumerarios.

22 No se verificó la existencia de pasantes en el Tribunal Supremo de Justicia.

23 Marcelo Bracamonte, Pamela Delgadillo y Rogelio Mayta, *Hacer Justicia*, La Paz, UNITAS, 2011.

24 Decreto Supremo no. 28631, Artículo 54. Disponible en: <http://www.cancilleria.bo/sites/default/files/files/Transparencia/RRHH/ds28631.pdf> (última visita: 4 de septiembre de 2014).

25 El Plan Nacional de Desarrollo corresponde a los lineamientos estratégicos. Está estructurado en apartados: 1° Que da cuenta de la nueva concepción del desarrollo boliviano, 2° Referido a Bolivia Democrática, 3° Bolivia Digna, 4° Bolivia Democrática, 5° Bolivia Productiva, 6° Bolivia Soberana, 7° Consiste en elementos determinantes de la sostenibilidad macroeconómica y sus proyecciones, los cuales inciden en las condiciones institucionales y políticas de largo plazo.

26 Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas – Segundo Semestre del 2012*, p. 2.

27 Ver <http://eju.tv/2014/03/diputados-reciben-ms-de-200-denuncias-contra-miembros-del-rgano-judicial/> (última visita: 3 de septiembre de 2014).

28 Ver La Razón, 30 de abril de 2014, en: [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/TDJ-litigantes-piden-echar-jueces-cuestionados\\_0\\_2043395695.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/TDJ-litigantes-piden-echar-jueces-cuestionados_0_2043395695.html) (última visita: 4 de septiembre de 2014).

29 Ver La Razón, 7 de mayo de 2014, en: [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/Comision-crean-grupo-luchar-corrupcion\\_0\\_2047595264.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Comision-crean-grupo-luchar-corrupcion_0_2047595264.html) (última visita: 4 de septiembre de 2014).

30 Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas – Primer Semestre del 2012*, p. 2.

31 Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas – Primer Semestre del 2012*, p. 7.

32 Hasta diciembre de 2013 se habían presentado 4084 denuncias, a razón de algo más de 4 denuncias por juez en promedio. Ver Informe SPD – CM N° 03/2014.

33 José Zalaquett, *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América: informe de la reunión regional que tuvo lugar en Santiago de Chile entre el 3 y el 5 de diciembre de 2004*, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2005, p. 19. Citado en Claudio Nash Rojas, María Luisa Bascur, Pedro Aguiló, Matías Meza-Lopehandía, *Corrupción y Derechos Humanos: una Mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, Facultad de Derecho-Universidad de Chile, 2014, p. 19. Disponible en: <http://www.cdh.uchile.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=109> (última visita: agosto 30 de 2014).

34 Luis Moreno Ocampo, “La corrupción es una forma de abuso de poder. Conversación con Luis G. Moreno Ocampo” en *Pena y Estado* Número 1, Buenos Aires, 1996, p. 233. Citado en Claudio Nash Rojas, María Luisa Bascur, Pedro Aguiló, Matías Meza-Lopehandía, *Corrupción y Derechos Humanos: una Mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, Facultad de Derecho-Universidad de Chile, 2014, p. 20.

PARTE IV  
BARRERAS DE ACCESO



## CAPÍTULO 13

### BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

La Constitución Política del Estado establece que todas las personas son iguales ante la ley por lo que toda persona que considere que alguien transgredió su derecho puede acudir ante las autoridades de la administración de justicia para lograr el respeto de sus derechos y la reparación de los daños que hubiera sufrido. La Constitución, en esa línea, define que la justicia es gratuita para que no sea privilegio de quien pueda pagarla; sin embargo en la realidad el acceso a la justicia no es tan irrestricto y democrático, ciertos sectores de la sociedad ven limitada la posibilidad real de acceder a la justicia porque no pueden asumir sus costos, porque el mismo sistema los discrimina o porque no hay juzgados ni tribunales disponibles, entre otras causas.

El acceso a la justicia garantiza un efectivo disfrute de los derechos humanos y se constituye en un eje que otorga garantías de operatividad a los derechos humanos en general. En este sentido, el derecho internacional de los derechos humanos define el acceso a la justicia como “la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicar los derechos de los cuales es titular”<sup>1</sup>.

El derecho de acceso a la justicia como derecho humano tiene por objeto garantizar la asistencia judicial a todas las personas, asegurar la igualdad de las partes en el desarrollo del proceso, y la posibilidad de que las personas accedan al conocimiento jurídico mínimo para comprender el sentido y alcance de sus derechos en el desarrollo de un litigio<sup>2</sup>. Las dificultades o barreras de acceso de acceso a la justicia se refieren a obstáculos que generan situaciones de sistemática vulneración y exclusión de estas posibilidades.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia ha afirmado que los estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia, para lo que deben organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a recursos judiciales<sup>3</sup>.

El acceso a la justicia adquiere un gran valor como garantía de protección para aquellos grupos que siempre se han visto excluidos o discriminados en la sociedad. Y ha sido últimamente visto como un equivalente al mejoramiento de la administración de justicia<sup>4</sup>. La falta de acceso a la justicia frustra el ejercicio real de la ciudadanía y, por lo tanto, debilita el estado democrático de derecho<sup>5</sup>.

Las dificultades de acceso a la justicia no se originan sólo en el cumplimiento o no de las responsabilidades de los administradores de justicia sino también en las características socio económicas y culturales de la sociedad, y la posibilidad de superar las dificultades en esos ámbitos. En este apartado nos referiremos a las barreras de acceso a la justicia y las acciones que el Estado asumió para superarlas, en relación a tres grupos de limitaciones o barreras:

- Limitaciones de acceso por los costos.
- Limitaciones de acceso por discriminación a población en situación de vulnerabilidad.
- Limitaciones de acceso por inexistencia de juzgados y tribunales o por el saturamiento de los existentes.

## 1. LIMITACIONES DE ACCESO POR LOS COSTOS DE LA JUSTICIA

Una de las principales limitaciones para acceder a la justicia es su costo. Si bien la constitución establece que la justicia es gratuita el Estado se limita básicamente a cubrir los costos de la instancia estatal que va decidir sobre la controversia (el juez y funcionarios de apoyo), dejando que cada una de las partes en cada proceso asuma los costos de su representación legal y los demás costos del proceso.

Es decir, en la práctica la gratuidad no es tal, y quien no tiene los recursos económicos para hacer valer su derecho puede estar condenado a no tener justicia, aunque según las leyes tenga un derecho y una causa que merezcan tutela jurídica. No se trataría de que el Estado solvente los costos de todas las controversias, lo cual es materialmente imposible, sino de que mínimamente defina condiciones para que las menores posibilidades económicas de las personas no sean un obstáculo insalvable para el ejercicio concreto de su derecho.

Entre los costos que deben pagar las partes de un proceso judicial, se distinguen los costos directos e indirectos.

Los costos directos son aquellos que están vinculados a la realización de las actuaciones del proceso como el pago de los honorarios del abogado, los aranceles oficiales y extraoficiales por los servicios de apoyo a la administración de justicia (notificaciones, elaboración de oficios, rellenado de manda-

mientos, testimonios, transcripción de actas y otros), los costos de peritajes, custodios, publicaciones, martillero, y otros. Entre estos costos también se deben considerar los costos de la corrupción que eventualmente las partes se ven en la disyuntiva de asumir.

Los costos indirectos son los gastos que deben asumir las partes en ocasión del proceso pero que no cubren la realización de ninguna actuación del proceso, como los gastos de traslado y comunicaciones que el litigante debe asumir para realizar el seguimiento de su proceso, y el tiempo de dedicación que le va a requerir ese seguimiento.

En el país no existe un estudio que determine el impacto de los costos del proceso en el acceso a la justicia, aunque se puede inferir que es significativo, teniendo en cuenta que el 43% de la población vive en condiciones de pobreza, o sea que tiene ingresos inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, y que ante la contingencia de enfrentar la posibilidad de un juicio prácticamente debe decidir entre llevarlo asumiendo sus costos o atender necesidades vitales más prioritarias.

***Incidencia de la pobreza Bolivia (% de la población)***

	Nacional	Urbana	Rural
2004	63	54	78
2005	61	51	78
2006	60	50	77
2007	60	51	77
2008	57	49	74
2009	51	44	66
2010	50	42	65
2011	45	37	61
2012	43	43	61

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.  
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En los últimos años el Estado implementó medidas que han reducido la extrema pobreza y la pobreza. El salario mínimo nacional se incrementó en más del 200% entre 2004 y 2014, sin embargo “durante la última década Bolivia se mantuvo como el país con los salarios mínimos y medios más bajos de América Latina, en particular entre los países andinos”<sup>6</sup>.

### *Evolución del salario mínimo nacional*

	Bs	Aprobado por Decreto Supremo	Fecha
<b>2004</b>	440.-	27049	26/05/2003
<b>2006</b>	500.-	28700	01/05/2006
<b>2007</b>	525.-	29116	01/05/2007
<b>2008</b>	578.-	29473	05/03/2008
<b>2009</b>	647.-	16	19/02/2009
<b>2010</b>	680.-	497	01/05/2010
<b>2011</b>	815.-	809	02/03/2011
<b>2012</b>	1.000.-	1213	01/05/2012
<b>2013</b>	1.200.-	1549	10/04/2013
<b>2014</b>	1.440.-	1988	01/05/2014

Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia.

En los últimos años el Estado boliviano asumió algunas medidas que directa o indirectamente tienden a reducir determinados costos del proceso y pueden efectivizar el acceso a la justicia; en adelante nos referimos de forma breve a esas iniciativas.

#### *a. La regulación de los honorarios profesionales de los abogados*

Los honorarios de los abogados representan el mayor costo que deben asumir las partes de un proceso, y es un costo ineludible porque, en nuestro país, las personas sólo pueden participar en un proceso judicial representados por un abogado.

Hasta la emisión de la ley de la abogacía los honorarios de los abogados eran regulados por aranceles fijados por los colegios de abogados en cada departamento<sup>7</sup> y homologados por las Cortes de Distrito<sup>7</sup>.

Los aranceles debían ser aplicados obligatoriamente por los abogados, que según la norma no podían fijar honorarios por debajo del arancel pero sí por encima e incluso sin límite, este modelo pretendía evitar una competencia que tienda a reducir la escala de honorarios. En los hechos los aranceles fueron y todavía son sólo una referencia, quedando librados los honorarios a las reglas del mercado.

Como con cualquier otra mercancía la capacidad económica determina la calidad del servicio legal, del abogado, que se puede contratar, quienes tengan más recursos podrán pagar honorarios más altos y aspirar a contratar los servicios de abogados que tengan mejor calificación, más relaciones en el

medio e inclusive más renombre. Quien pueda pagar menos podrá aspirar a servicios de menor calidad y eventualmente no podrá contar con representación de abogado y no accederá a la justicia.

En los últimos años el mercado ha definido la cuantía de los honorarios, sus conceptos y formas de pago, en algunos casos de manera perversa, tendiendo a un pésimo servicio que no busca resolver las controversias y al que no le importa iniciar procesos sin sentido. Por ejemplo, según la norma los honorarios deberían pactarse por proceso, lo que resulta coherente porque comprometen al abogado a sumir el proceso como un todo y a dirigirse a su conclusión desarrollando una estrategia en ese sentido. Siendo que mucha gente necesita representación de abogado pero no puede asumir la obligación de pagar sus honorarios por todo el proceso, muchos abogados cobran por gestión, o sea por elaborar la demanda, revisar el expediente, preparar determinado memorial, y cualquier actuación concreta; en esta forma de práctica el abogado se interesa prioritariamente por la actuación, va cobrar desinteresándose por el fin de la controversia, pues lo único que tiene seguro es que en ese momento esa persona necesita una gestión y esta dispuesta a pagarle, siendo que probablemente no vuelva por un buen tiempo sino es que abandona el proceso. Esta práctica, difundida sobre todo en la atención a personas de menos recursos, no ofrece un buen asesoramiento, no se dirige a concluir el conflicto, es más, ni siquiera tiende a defender los intereses del cliente sino sólo a cobrar honorarios en base al monopolio de la representación por abogados.<sup>8</sup>

Los servicios que prestan los abogados y los honorarios que cobran por ellos han estado y están todavía absolutamente desregulados pese a la referencia formal de los aranceles de los colegios de los abogados vigentes.

La Ley del Ejercicio de la Abogacía N° 387 del 9 de julio de 2013, promulgada en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, establece que el Ministerio de Justicia debe aprobar cada dos años el arancel de honorarios profesionales de los abogados para cada departamento<sup>9</sup>.

Hasta la fecha el Ministerio de Justicia no aprobó el arancel y los honorarios de los abogados siguen regulados por la oferta y la demanda. Aunque existe el riesgo de que ocurra lo mismo que con los aranceles definidos por los colegios de abogados, o sea, que sean sólo referencias, lo que no es malo en sí mismo.

La facultad de fijar aranceles del Ministerio de Justicia debería ejercerse en el marco de definir políticas de estado para efectivizar el derecho de acceso a la justicia, no sólo estableciendo cuantías sino procurando que el asesoramiento que se preste tienda a la conclusión de la controversia y a mejorar la calidad del servicio.

*b. La implementación de servicios legales gratuitos*

Desde 2006 el Estado a intentado paliar las limitaciones económicas que a la gente le impide acceder a la justicia, a través de la prestación de servicios legales gratuitos bajo diferentes modalidades, el Programa de Acceso a la justicia, el Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana (CIOCC), las Casas de Justicia y, con la implementación de la nueva constitución, el Servicio Integral de Justicia Plurinacional (SIJPLU).

*El Programa de Acceso a la Justicia*

El 17 de enero de 2006, como una de sus últimas acciones de gobierno mediante el Decreto Supremo N° 28586, el presidente Eduardo Rodríguez Veltze creó el Programa Nacional de Acceso a la Justicia, como parte de la Política Pública “Justicia Para Todos”, que pretendía consolidarse como el mecanismo que posibilitaría el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la sociedad. El programa se sustentaba en base a dos componentes: los Centros de Acceso a la Justicia y los Centros Integrados de Justicia.

Los *Centros de Acceso a la Justicia* iban a constituirse en espacios de orientación ciudadana en temas de justicia; en ellos se iba a otorgar información legal, orientación básica sobre trámites y procesos judiciales, Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) y capacitación para el ejercicio de derechos.

Los Centros de Acceso a la Justicia debían implementarse territorialmente en base a los municipios. En los hechos no lograron concretarse y quedaron como una propuesta más que una medida efectiva.

Los *Centros Integrados de Justicia*, tenían la finalidad de brindar un servicio integral de justicia, o sea que las personas puedan encontrar en un espacio geográficamente cercano todos los servicios que pudiera requerir para una solución pronta y oportuna de sus conflictos. Estos centros debían otorgar información legal, orientación jurídica, difusión de derechos, educación en derechos, resolución alternativa y resolución judicial de conflictos.

Este modelo fue impulsado por la cooperación de los Estados Unidos. Antes de la creación del programa, en 2004 se habían implementado Centros Integrados de Justicia en la ciudad de El Alto y en la localidad de Chimore, en el marco de un convenio interinstitucional entre el Poder Judicial y el Viceministerio de Justicia, y como un programa de fortalecimiento de las instituciones democráticas auspiciado por la Misión de USAID/Bolivia<sup>10</sup>.

Los jueces de los centros integrados son jueces mixtos que deberían atender procesos en varias materias. Desde 2007 estos centros no conocen procesos penales, limitándose a atender sólo civiles y familiares<sup>11</sup>.

El programa trabaja en la perspectiva de la desjudicialización de las controversias y la descentralización del servicio de justicia, que pudo ser una

alternativa importante al saturamiento que enfrenta el sistema de administración de justicia hoy en día. No obstante el programa no llegó a implementarse, relegado en un tiempo de gran conflictividad política en que otras eran las prioridades del Estado. Apenas se mantuvieron los pocos centros que se crearon; pero totalmente desprovistos de medios y recursos, sin cumplir mínimamente sus objetivos.

#### *La implementación de Casas de Justicia*

En marzo de 2006 el Decreto Supremo N° 28631 formalizó la creación del Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana (CIOCC) dependiente del Ministerio de Justicia. En octubre del mismo año el Ministerio de Justicia, mediante la Resolución Ministerial No. 79/06, cambió la denominación del CIOCC por “Casas de Justicia” encargadas de prestar orientación y/o asistencia legal gratuita, asistencia psicológica, médica y social, conciliación, patrocinio legal para casos administrativos y judiciales de filiación, RAC, y defensa y restitución de derechos.

El CIOCC primero y las denominadas Casas de Justicia después funcionaron con muchísimas limitaciones de personal, infraestructura y recursos; no se tiene una evaluación de su trabajo y el impacto que tuvieron. A la fecha fueron asimilados por el SIJPLU.

#### *El Servicio Integral de Justicia Plurinacional (SIJPLU)*

El Ministerio de Justicia, mediante la Resolución Ministerial N° 092 del 30 de mayo de 2012, creó el Servicio Integral de Justicia Plurinacional (SIJPLU), que concentra todos los servicios prestados por los Centros Integrados de Justicia, Casas de Justicia y el Servicio de Asistencia Integral a Víctimas de Delitos de Violencia.

El SIJPLU no tiene un Plan Estratégico ni orden de priorización de problemáticas o poblaciones, atiende procesos de todo tipo a condición de que la persona que recurra al servicio sea pobre, aunque tampoco tiene parámetros ni procedimientos para determinar la situación de pobreza.

Como sus instancias antecesoras, el SIJPLU desarrolla sus actividades en medio de gran precariedad, no cuenta con el personal multidisciplinario que su perfil exige. A mayo de 2014 contaba a nivel nacional con 36 funcionarios de los cuales sólo 1 era de profesión psicólogo y los demás abogados<sup>12</sup>. Tampoco contaba con los medios ni recursos para que su reducida planta de funcionarios pueda realizar un trabajo más efectivo. Por ejemplo, carecía de ítems para transporte de su personal no obstante que en varias ciudades sus oficinas están lejos de los juzgados donde deben ejercer representación. El SIJPLU tiene oficinas en algunas ciudades capitales e intermedias sin que su desarrollo respondan a un plan de desarrollo institucional del servicio.

Desde su creación y hasta 2014 el SIGPLU no realizó una evaluación de su trabajo, y no se tienen datos sistematizados u ordenados que permitan medir su impacto en el acceso a la justicia.

### *La Defensa Pública*

En 2003<sup>13</sup> se creó la Defensa Pública con el objetivo de garantizar la inviolabilidad de la defensa y acceso a la justicia en materia penal, proporcionando defensa técnica a todo imputado carente de recursos económicos y a quienes no designan abogado para su defensa.

Inicialmente la Defensa Pública era dependiente del Ministerio de Justicia, en 2013 se transformó en una entidad descentralizada.

Entre 2008 a 2011 la Defensa Pública contó con sólo 66 funcionarios, insuficientes para atender los requerimientos que tuvo, más si se considera que el 70% de la población carcelaria del país está compuesta por personas con escasos recursos económicos<sup>14</sup>. No obstante, y pese a las limitaciones que enfrenta, es la entidad del Estado mejor organizada y con mayores recursos para prestar servicios legales gratuitos.

### *El Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAMI)*

En diciembre de 2008 el Ministerio de Justicia creó el Servicio de Asistencia Integral a Víctimas de Delitos de Violencia (SEDAVI) con la finalidad de otorgar a las víctimas de violencia patrocinio legal, asistencia social y psicológica. El SEDAVI no se implementó y en 2012 sus atribuciones fueron asumidas por el SIJPLU.

En diciembre de 2013, mediante la Ley N° 464, se creó el Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAMI) con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia a las personas de escasos recursos económicos que sean víctimas de un delito, brindándoles patrocinio legal, asistencia social y psicológica en todo el proceso penal desde su inicio hasta la ejecución de la sentencia. El SEPDAMI es un servicio dirigido a todas las víctimas de escasos recursos, a diferencia del SEDAVI, que limitaba debía limitar su acción sólo a víctimas de violencia. A septiembre de 2014, a 9 meses de su creación, SEPDAMI todavía no se había implementado.

En los últimos 9 años el estado ha desplegado diversas iniciativas para prestar servicios legales gratuitos y permitir el acceso a la justicia de las personas que no tengan los recursos para pagar los costos de un proceso, sin embargo, salvo en el caso de la Defensa Pública, las iniciativas no han tenido respaldo institucional, o sea, recursos y medios necesarios, por un lado, y por otro las iniciativas que se han logrado implementar no han desarrollado un trabajo organizado y sistemático que permitan su visibilización y promuevan su eventual potenciamiento.

*c. La eliminación de timbres y otros valores*

La Ley 212 del 3 de enero de 2012 suprime todo pago por concepto de timbres, formularios de notificación y papeletas de apelación, en todo tipo y clase de procesos<sup>15</sup>.

Estos valores formaban parte de la estructura de costos de los procesos, su eliminación es una acción concreta dirigida a efectivizar el principio de que la justicia es gratuita. Lamentablemente el importante mensaje que se pretendía dar quedó diluido, primero porque esos costos no eran una parte sustancial de la estructura de costos; y luego porque en los hechos los litigantes tienen que seguir asumiendo los costos de los aranceles extraoficiales como el pago por las notificaciones, las transcripciones de actas y las fotocopias, entre otros; inclusive el costo de la corrupción, que es muchísimo mayor.

## 2. LIMITACIONES DE ACCESO POR DISCRIMINACIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Otro de los factores que tiende a limitar el acceso a la justicia es la discriminación que sufren grupos en situación de vulnerabilidad, como el de mujeres, niños y adolescentes, adultos mayores y la población de gays, lesbianas, bisexuales y transgénero (GLBT), por las mismas instancias que operan la administración de justicia. La discriminación les impide acceder a sus derechos en condiciones de igualdad, los expone a procesos de re victimización, y a enfrentar un sistema jurídico que refleja los prejuicios de la sociedad.

Nuestro ordenamiento jurídico se estructura en base al valor de igualdad, busca la no discriminación e incluso la sanciona penalmente<sup>16</sup>; sin embargo es una realidad que ha llevado al Estado a implementar servicios que tiendan a proteger a algunos sectores de esta población proporcionándoles servicios integrales que incluyen el apoyo legal.

Los servicios más difundidos son los servicios para la protección a mujeres que sufren violencia, y de protección a los niños y adolescentes.

El Servicio Legal Integral Municipal (SLIM) fue creado en el marco de la Ley N° 1674 Contra la Violencia en la Familia o Doméstica y el Decreto Supremo 25087 de julio de 1998, es un organismo municipal de apoyo para la lucha contra la violencia en la familia que otorga asistencia multidisciplinaria con un enfoque integral psicológico, social y legal. A septiembre de 2014, 202 de los 339 municipios del país reportaban contar con SLIMs.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) son un servicio municipal permanente y gratuito para la promoción, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y desarrollan sus actividades en el marco del Código del Niño, Niña y Adolescente. Las DNAs también aplican el criterio de servicio integral psicológico, social y legal.

Estos servicios realizan sus actividades con una serie de limitaciones. En la mayoría de los municipios se les asigna bajos presupuestos y se los implementa básicamente para cumplir con las normas. En medio de las limitaciones se ha observado que para poder cumplir con la atención multidisciplinaria, en varios municipios en los hechos se han fusionado las DNAs con los SLIMs; ambos servicios existen como entidades diferentes pero comparten profesionales. Por ejemplo, el abogado puede figurar como funcionario de la DNA y atenderá casos del SLIM y el psicólogo que es funcionario del SLIM atenderá a su vez casos de la DNA.

Tanto SLIMs como DNAs son instancias que se han consolidado en la institucionalidad de los municipios y desarrollan un trabajo ya por varios años, que además es notorio. No obstante no se tiene una evaluación general de su impacto como modelo; tampoco se han establecido estándares de atención y funcionamiento, que podrían contribuir a mejorar los servicios.

### 3. LIMITACIONES DE ACCESO POR INEXISTENCIA DE JUZGADOS Y TRIBUNALES O PORQUE SUFREN SOBRECARGA DE TRABAJO

Mucha gente en nuestro país no puede acceder a la justicia porque materialmente no hay un juzgado o tribunal al que pueda recurrir; eso pasa en poblaciones alejadas o de difícil acceso geográfico que no tienen juzgados o tribunales de justicia por lo que la gente que necesita iniciar un proceso judicial se ve obligada a trasladarse a otras poblaciones para ejercer su derecho, pero también en las ciudades capitales, donde hay juzgados y tribunales pero que en determinadas materias enfrentan tal nivel de sobrecarga de trabajo que no pueden responder a los requerimientos de atención de toda la gente.

Las acciones para incrementar los juzgados y tribunales no han sido lo suficientemente efectivas y todavía existe un significativo déficit de juzgados y tribunales en determinados ámbitos y materias, como vimos en los apartados en los que abordamos la carga de trabajo, la falta de recursos y medios y los problemas de gerencia institucional, a los que nos remitimos.

Al margen de las posibilidades de crear nuevos juzgados y tribunales, como parte del proceso de reformas de la justicia impulsadas por la cooperación internacional, el Estado estableció un marco normativo para incentivar la creación de centros de conciliación y arbitraje como medios alternativos de resolución de conflictos<sup>17</sup>, y reconoció la justicia comunitaria.

Se esperaba que a través de estos medios descongestionara el sistema judicial, permitiendo el acceso a la justicia en lugares alejados del área rural en que no se tenían jueces y sería complicado tenerlos.

La conciliación no logró consolidarse como un medio efectivo de resolución alternativa de conflictos, sin que haya existido una política de estado

e institucional del Órgano Judicial que vaya en ese sentido. La conciliación es una especialidad en que el conciliador debe tener instrucción en el uso de técnicas de conciliación y conocimiento de la materia que está sometida a conciliación, para llevarla adelante se requiere personal, recursos y medios, que no hubieron. El Estado se limitó a promulgar la ley, como dejando que las iniciativas se concreten por iniciativa privada o de la sociedad civil, lo que no ocurrió. En la actualidad el nuevo Código de Procedimiento Civil establece que las partes deben intentar la conciliación de forma previa a iniciar el juicio. A diferencia del anterior esquema, el Órgano Judicial debería contar con conciliadores especializados y cubrir los gastos que el proceso de conciliación requiera; este procedimiento todavía no se ha implementado porque el nuevo Código de Procedimiento Civil no tiene aplicación plena.

En cambio el arbitraje tuvo mayor difusión, muchas empresas, también el Estado, han optado por resolver las controversias que puedan tener por la vía del arbitraje, que si bien tiene un costo adicional, otorga mayor celeridad y confiabilidad. En el arbitraje, el proceso es llevado adelante y resuelto por un árbitro o un panel de árbitros, pagados por las partes en conflicto: es una especie de juicio privado. En los últimos años existe una tendencia a judicializar el arbitraje no sólo a través del recurso de nulidad, que es el medio ordinario para impugnar los fallos arbitrales, sino hasta pretendiendo enervarlos mediante recursos constitucionales o el inicio de procesos penales. La limitación del arbitraje es su elevado costo pero es una alternativa de justicia pronta para quienes pueden pagarla.

La justicia comunitaria fue reconocida en la reforma constitucional de 1994 como una forma de resolución alternativa de conflictos y la subordina a una ley de compatibilización que nunca se promulgó<sup>18</sup>. La reforma constitucional decía que reconocía la justicia comunitaria y no señalaba que la creaba o instauraba, simplemente porque esta justicia se había aplicado por siglos al margen de su reconocimiento, en ámbitos a los que el Estado nunca tuvo capacidad ni voluntad para acceder. Entonces este reconocimiento era una medida hasta revolucionaria en el marco de la formalidad, aunque la realidad no cambió y en las comunidades se siguió aplicando su justicia, como antes del reconocimiento con las mismas limitaciones y posibilidades.

La nueva Constitución Política del Estado en 2009 establece que la función judicial se ejerce por la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originaria campesina, en igualdad de jerarquía<sup>19</sup>, superando el carácter subsidiario que le reconocía la constitución de 1994, inclusive como medio alternativo de resolución de conflictos. La constitución vigente establece que el límite del ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina es el respecto al derecho a la vida, la defensa y los derechos y garantías determina-

dos por la carta magna. La Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional establece las reglas y mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes jurisdicciones.

A la fecha no existe una evaluación sobre el impacto de las determinaciones de la constitución y la ley de deslinde sobre la jurisdicción indígena originaria campesina que nos permita establecer si se logró fortalecerla, como mandaba la constitución, y si se consolidó como una alternativa a la jurisdicción ordinaria superando sus limitaciones de acceso.

## NOTAS

1 Manuel E. Ventura Robles, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad”, ponencia presentada el 10 de agosto de 2005 en el *Taller Regional sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho* organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Costa Rica.

2 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y Derechos Humanos: Chile*, EDISA, 2011, p. 18.

3 CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión el 7 de septiembre de 2007*, OEA Documentos Oficiales. OEA/Ser.L/V/II, párr. 1.

4 Manuel E. Ventura Robles, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad”, ponencia presentada el 10 de agosto de 2005 en el *Taller Regional sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho* organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Costa Rica.

5 El Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú y la Fundación Debido Proceso Legal (DPLF), “Obstáculos para el acceso a la Justicia en las Américas”, p. 1. Expone al Comité Jurídico Interamericano algunas alternativas sobre las principales dificultades para un acceso igualitario a la justicia en América y un proyecto de Declaración sobre acceso a la justicia.

6 La Razón, abril 16 de 2013. Ver: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/la\\_gaceta\\_juridica/crecimiento-salarial-Bolivia\\_0\\_1815418566.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/la_gaceta_juridica/crecimiento-salarial-Bolivia_0_1815418566.html) (última visita: diciembre 4, 2014).

7 Artículo 9 del Decreto Ley N° 16793 de julio de 1979.

8 Artículo 40. 5 del Decreto Ley N° 16793 de julio de 1979. Si bien los Colegios de Abogados podían modificar cuando consideren necesario el arancel de abogados, la norma preveía que para tenga valor sería homologado por la Corte Superior del Distrito mediante resolución expresa.

9 Artículo 28 de la Ley del Ejercicio de la Abogacía N° 387 del 9 de julio de 2013.

10 Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial*, Bolivia, 2012, p. 15.

11 Ídem.

12 Ver: <http://www.justicia.gob.bo/index.php/normativa/nomia-de-personal-dependiente> (última visita: diciembre 4, 2014).

13 El Servicio Nacional de Defensa Pública (SENADEP) fue creado por la Ley N° 2496 del 4 de agosto de 2003. Posteriormente, mediante la Ley N° 463 del 11 de diciembre de 2013, fue cambiado a Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

14 Ministerio de Justicia, Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2009-2013, segunda edición, 2010. ver: <http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/PNADH%20FINAL.pdf> (última visita: diciembre 4, 2014).

15 Artículo 7 de la Ley 212, Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional.

16 Nuestra Constitución Política del Estado establece en su artículo 8, II que “El Estado se sustenta en los valores 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”.

El artículo 9 señala que es función del Estado “1. Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales”.

17 Ley 1770 de Arbitraje y Conciliación, del 10 de marzo de 1997.

18 Artículo 171 de la Constitución Política reformada en 1994.

19 Artículo 179 de la Constitución Política del Estado de 2009.



PARTE V  
NOTAS E IDEAS PARA EL CAMBIO



## CAPÍTULO 14

### NOTAS E IDEAS PARA EL CAMBIO

Hasta aquí constatamos en base a datos que la administración de justicia enfrenta una crisis que tiene múltiples causas, es estructural y compleja; también vimos cómo se ha intentado reformar la administración de justicia en las dos últimas décadas, sin gran éxito. Y en los datos y la reflexión queda clara la necesidad de cambiar la administración de justicia para responder mejor a los requerimientos de la sociedad, una necesidad que ha sido expuesta y reclamada de forma reiterada en el debate público.

En este capítulo realizamos algunas notas y apuntes sobre la naturaleza y el sentido de esos cambios, la necesidad de consensos para llevarlos adelante, y finalmente planteamos algunas propuestas y líneas de acción.

#### LA NATURALEZA Y EL SENTIDO DEL CAMBIO

Nuestra cultura jurídica es autoritaria, legalista, formal basada en el criterio de que la administración de justicia como el ejercicio del poder, más que un servicio público que busca lograr cierta paz social. El cambio de la administración de justicia debería partir de cambiar esta concepción y construir a partir de las directrices constitucionales una cultura jurídica que conciba la administración de justicia como un servicio público con operadores que apliquen la ley a partir de los principios que las sustentan, superando el formalismo y la interpretación sesgada y exegética de la ley.

La forma de actuar de los operadores de la administración de justicia y la de la gente está condicionada por la concepción que tienen de la justicia, por su cultura jurídica, los cambios que se pretendan deben ir dirigidos precisamente a transformarla.

El cambio de la administración de justicia debe tener como destinatario básico a la gente para satisfacer la necesidad de que sus controversias sean resueltas y sus derechos resguardados y respetados. “De ahí que la justicia sea un servicio y el objetivo de la reforma tenga que ser el de mejorar el producto que ofrece. Todo lo demás es instrumental con relación a ese objetivo.”<sup>1</sup> La

necesidad y el sentido de los cambios están definidos por el desfase que existe entre ese objetivo y la situación que existe en la realidad social.

La administración de justicia en nuestro país no se concibe como un servicio público, es más tiene sus propios referentes cerrados generalmente relacionados al discurso del cumplimiento de la ley por la ley misma. “Este mundo del cual son protagonistas jueces, fiscales, defensores públicos y abogados litigantes, no opera en torno a la prestación de un servicio público sino más bien, constituye una manera específica de uso del poder en vía de autoridad”<sup>2</sup>.

El proceso que se encare debe tener como un objetivo central acercar el funcionamiento de la justicia a la realidad social. No se pueden reproducir los errores del pasado, en que los esfuerzos se limitaron a cuestiones legales y de gerencia, como buscar aumento del presupuesto del Poder Judicial o el Ministerio Público, la necesidad de contar con más oficinas, o tratar de implementar cursos de capacitación, que son necesarios, pero como se ha visto también insuficientes. “Si la reforma del sistema adopta un carril operativo, que ignora u olvida ese desencuentro raigal, sus resultados serán de corto alcance y de nula legitimidad. Esto es, precisamente, lo que ocurre con una porción significativa de las acciones de reforma del sistema de justicias en América Latina”<sup>3</sup>.

El cambio debe dirigirse a modificar la cultura jurídica de jueces y fiscales, abogados y de la sociedad.

Los jueces y fiscales deben pasar de su papel de autoridades al de servidores públicos con un encargo muy importante de la sociedad que deben desarrollarlo en función de la misma sociedad, y no sólo por el poder y en función de las formas y los ritos. Deben asumir que los ciudadanos recurren a la administración de justicia como a cualquier otro servicio público, no a rogar atención sino recibirlo porque aportan económicamente para que el servicio de justicia funcione. Los jueces, fiscales y también los abogados deben pasar del uso de la ley como fetiche a su uso como instrumento, asumiendo que el objetivo de la administración de justicia no es “aplicar la ley”, como se repite desde una perspectiva formal y legalista, sino precisamente hacer justicia resolviendo los conflictos de la gente, y restableciendo la armonía en la sociedad en ese proceso.

Los abogados que litigan también deberían cambiar su concepción de la justicia y su forma de actuar, buscando evitar la prolongación de los procesos y encaminándolos hacia su solución. En este ámbito se requiere la construcción de un cambio en la ética profesional definida por el concepto de la administración de justicia como servicio público, estableciendo una regulación

mínima sobre la prestación de los servicios de los abogados evitando dejarla librada a la voluntad del gremio y al mercado como se hace hoy en día.

La gente debería dejar de ver la administración de justicia como algo totalmente ajeno, no se trata de que logre comprender los detalles de lo jurídico sino que aspire y reclame por tener una justicia con estándares mínimos de calidad.

Por otro lado, se debe tener claro lo que se puede esperar y no de los cambios de la administración de justicia, sin sobredimensionar sus posibilidades. En muchos casos se pretende que la administración de justicia resuelva problemas sociales que son mucho más complejos. En el caso de la justicia penal, por ejemplo, el incremento de la criminalidad no se debe sólo a la ineficiencia de la administración de justicia y no podrá ser resuelto sólo por su cambio y la mejora de su rendimiento; el problema del incremento de la criminalidad es un problema social complejo que requiere ser enfrentado por políticas de estado que rebasan lo meramente judicial y son responsabilidades de diferentes actores del estado.

Hoy, cuando se habla de procesos judiciales la gente no piensa precisamente en justicia, sino en corrupción, impunidad, incertidumbre y grandes gastos de dinero; en medio de escándalos, malas experiencias, y siglos de cierta forma de práctica, la gente desconfía de la administración de justicia y esa desconfianza, su falta de credibilidad, es el sello final de la crisis en que se debate. Podremos afirmar que la administración de justicia cambió para bien cuando la gente confíe en ella, cuando deje de considerarla ajena o siquiera una opción accesible para hacer valer sus derechos. Se debe tener claro que pretender cambiarla la administración de justicia implica cambiar la cultura jurídica de la sociedad, se debe actuar en consecuencia sin soslayar ese hecho.

#### LA COMPLEJIDAD DEL PROBLEMA Y LA NECESIDAD DE UN PLAN

La complejidad y el carácter estructural de los problemas que enfrenta la administración de justicia han sido utilizados como la excusa ideal para justificar la falta de respuestas, al final resulta fácil decir que los problemas son estructurales, como quien dice que no tiene solución, y encogerse de hombros como diciendo que las cosas van a continuar igual o más o menos igual y que hay que resignarse.

Efectivamente, como lo hemos expuesto, existen problemas estructurales y complejos, difíciles de encarar pero no irresolubles. Precisamente esa complejidad pone en evidencia la necesidad de contar con un diagnóstico y un plan que permitan organizar y racionalizar los esfuerzos del cambio.

No existe un diagnóstico oficial de la administración de justicia ni un Plan del Órgano Judicial para encarar los graves problemas que enfrenta. El Plan Sectorial de Justicia 2013-2025 fue elaborado por el Ejecutivo y no ha sido asumido formalmente por el Órgano Judicial, por una parte, por otra, ese plan resulta siendo muy general sin establecer resultados a corto ni a mediano plazo ni contar con una referencia de financiamiento, entre otras limitaciones, aunque es una base que no se debería desdeñar.

No se puede pretender coherentemente encarar la crisis sin un diagnóstico y un plan, que son los instrumentos básicos que deberían construirse en lo inmediato, sin dejar de atender las urgencias y los problemas de la cotidianidad y sin quedarse consumidos por ellas.

Este plan debería sustentar consensos mínimos entre los actores del cambio, las altas autoridades del Órgano Judicial, las autoridades del Órgano Legislativo y Ejecutivo, los operadores de justicia y la sociedad civil organizada. No se trata de que todos estén de acuerdo en cada paso y definición del plan, sino que el plan permita definir el sentido de los cambios, comprendiendo que muchas de las acciones estarán subordinadas a dinámicas particulares difíciles de plantificar, como la dinámica parlamentaria.

El plan debería ser entendido como la orientación del cambio, como un camino que debe ser evaluado y redefinido periódicamente en función de los resultados que se vayan obteniendo y los que no se logren, aunque sin renunciar al objetivo central del proceso y del plan.

En esa perspectiva más adelante en este documento volvemos sobre el tema, proponiendo ideas y líneas de acción.

## EL PROBLEMA DE LA EFICIENCIA

La administración de justicia requiere ser más eficiente y ello obliga a cuestionarse en qué términos debe entenderse esa eficiencia. Durante casi dos décadas, al influjo de los procesos de reformas de la justicia iniciadas en la década del 90, se ensayaron cambios en la gestión dirigidas a lograr mayor eficiencia del sistema, que no tuvieron éxito. Con esa experiencia la búsqueda de mayor eficiencia debería superar las reformas de gestión, y proponer y plantearse también cambios sustanciales.

Tradicionalmente se entiende que la administración de justicia se basa en aplicar determinados principios y valores trascendentes para la sociedad, sin considerar ningún tipo de influencia que no sea el acatamiento de la ley. En cambio la eficiencia, en el ámbito de las políticas públicas, busca satisfacer necesidades considerando que no se tienen los recursos para satisfacerlas todas, por lo que por un lado establece criterios de priorización, y por otra, busca

utilizar los recursos de la mejor forma posible para satisfacer las mayores necesidades posibles<sup>4</sup>.

Según la concepción tradicional se debe ofrecer la posibilidad de acceder a la administración de justicia a todos y en todos los casos sin ninguna diferencia, sin detenerse en cálculos de oportunidad y costos, sin considerar que los juzgados y tribunales se hallan saturados por procesos que muchas veces carecen de sustento y otras no justifican ni mínimamente los costos que asumirán el Estado y las partes. La búsqueda de eficiencia lleva indefectiblemente a plantearse la posibilidad de establecer mecanismos que permitan limitar la demanda de justicia, o sea definir formas por las que se presenten menos casos ante los juzgados y tribunales y que no todos los casos presentados deban ser atendidos por ellos.

*Una cobertura eficiente no puede limitarse a ampliar lo que existe mediante un mayor número de tribunales, que corresponden a “más de lo mismo”, sino que, sin perjuicio de instalar nuevos despachos allí donde sean requeridos, la cobertura se organice a partir de necesidades reales y capacidades disponibles<sup>5</sup>.*

El problema de la eficiencia a su vez plantea, entre otros, dos problemas concretos, uno la necesidad de definir una forma de organización para la gestión, y dos, la participación de profesionales diferentes a los abogados.

Para mejorar la gestión de los procesos, como vimos en el desarrollo del trabajo, se debe definir el modelo de gestión que se utilizara, dejando a los jueces la responsabilidad de las funciones apoyo a la actividad jurisdiccional, como lo hace el modelo clásico, o desconcentrando las funciones de apoyo en instancias especializadas y dejando a los jueces sólo la función jurisdiccional. Se debe tener también en cuenta que, según la experiencia que los operadores de justicia han resistido los cambios de organización, en gran medida porque implican pérdida de poder relativo.

La justicia se ha concebido tradicionalmente como el ámbito de los abogados, la búsqueda de mayor eficiencia obliga a la participación de profesionales de diversa formación, más allá de la resistencia que podrían ofrecer los abogados operadores de justicia, sea porque ideológicamente consideran el ámbito de la justicia como propio de los abogados o porque temen la pérdida de poder relativo.

*En cualquier caso, las experiencias de América Latina revelan que se ésta aún muy lejos de lograr niveles de eficiencia aceptables, básicamente en razón del enfoque o la conceptualización parcial e insuficiente del tema<sup>6</sup>.*

## LOS ACTORES DEL CAMBIO

Para resolver los problemas de la administración de justicia se requieren cambios que se podrán lograr con la acción complementaria de las altas au-

toridades de justicia y del Estado, los operadores de justicia, y la sociedad organizada, todos con un horizonte común.

La mayor responsabilidad del cambio está en las altas autoridades del Judicial y los operadores de justicia, en definitiva si la crisis se resuelve, persiste o ahonda será en gran medida su responsabilidad.

Las altas autoridades judiciales son las que tiene la responsabilidad de llevar la iniciativa de los cambios, de evaluar, planificar, y ejecutar lo planificado. Y entre estas altas autoridades la mayor responsabilidad la tienen los miembros del Consejo de la Magistratura, que según la Constitución y las leyes es la instancia que debe formular las políticas de gestión del Órgano Judicial, y debería ser la instancia que piensa los cambios y articula e impulsa los esfuerzos para lograrlos. Sin un Consejo de la Magistratura que asuma el liderazgo del cambio es muy difícil pensar que algo cambiará en la administración de justicia

Los cambios requieren además de la participación comprometida de los operadores de justicia, jueces, fiscales, investigadores de la policía, y los auxiliares de sistema (peritos y otros funcionarios). Si los operadores no asumen y se involucran en los cambios, no digamos todos sino aunque sea una mayoría relativa, es muy probable que su implementación fracase o cuando menos se demore en medio de una pugna intestina. No se puede olvidar que en el caso de la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal la resistencia silenciosa de los operadores fue uno de los factores importantes para su fracaso.

Los cambios además necesitan del apoyo de los actores políticos de la Asamblea Legislativa y del Ejecutivo.

La Asamblea Legislativa debería sancionar las leyes que se requieran incluidas las que permitan contar con el financiamiento que se necesita, y fiscalizar la implementación de los cambios para que no se queden en retórica intrascendente.

El Ejecutivo debería coadyuvar asignando recursos en el Presupuesto General y en los ámbitos en que tiene competencia, como la defensa pública, los servicios de asistencia legal gratuita a las personas en situación de vulnerabilidad, y la regulación a los servicios que prestan los abogados. Además el Ejecutivo debería resguardar en esencia y apariencia la independencia del Judicial.

Para lograr que los cambios tengan éxito además es imprescindible el involucramiento de la sociedad civil. No se trata de que se involucren algunas organizaciones no gubernamentales, que son actores importantes para el cambio, sino que lo haga la sociedad con sus diferentes organizaciones, probablemente no todas, según sus perspectivas y de diferentes formas.

Es necesario encarar el debate sobre la justicia, superando el discurso que pretende que es patrimonio de los abogados, abordando los grandes temas del cambio en relación a la justicia que queremos y la que podemos lograr.

Entre los actores del cambio se debe tener también en cuenta a los actores del conservadurismo, a aquellos que no quieren que se modifique el orden establecido porque están cómodos en él, aquellos que aprovechan el sistema de ineficiencia y la retardación de justicia, y han amasado fortunas gestionando al margen de la ley, traficando con la justicia. Y podemos estar seguros que no renunciarán a su forma de vida sin batallar, solapada y abiertamente.

#### ALGUNAS PROPUESTAS

Como parte del desarrollo de este trabajo preparamos un documento que contenía un resumen de la información que logramos, a modo de una evaluación inicial, y algunos lineamientos de propuestas y lo utilizamos como base para dialogar con profesionales de diversa formación, dirigentes de organizaciones y gente interesada e informada sobre el tema de justicia en varias ciudades de nuestro país.

En adelante exponemos de forma breve la sistematización de nuestras propuestas iniciales enriquecidas con el dialogo y la discusión, en la intención de no quedarnos en la crítica y avanzar constructivamente en plantear propuestas.

Las exponemos siguiendo el mismo orden de nuestros apuntes para un diagnóstico, en base a cuatro ejes temáticos, se debe tener en cuenta que, considerando la interrelación de los problemas, cada lineamiento de propuesta puede incidir en varios problemas a la vez, por lo que su ubicación en la exposición en relación a uno u otro problema no implica que sólo incida en relación a él.

#### I. PROPUESTAS PARA SUPERAR LA FALTA DE REFLEXIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. Reivindicar la administración de justicia como un servicio público.
2. Concentrar los esfuerzos del Estado en la aplicación de las leyes que existen antes que la promulgación de nuevas normas.
3. Evaluar las experiencias de las reformas de justicia en el país, aprovechar sus enseñanzas sin pretender empezar todo de nuevo.
4. Promover la reflexión sobre la administración de justicia con una perspectiva multidisciplinaria.
5. Crear mecanismos e instancias que impulsen la investigación jurídica.

### *1. Reivindicar la administración de justicia como un servicio público*

Se debe dejar de considerar la administración de justicia sólo como el acto de autoridad de un funcionario público y asumirla como un servicio público que es parte de las obligaciones del Estado.

Este cambio de perspectiva, que implica una ruptura con la visión colonial, que entiende la administración de justicia como el favor del rey soberano, al desmitificar la administración de justicia, permitiría inicialmente:

- Impulsar que la gente asuma que tiene derecho a reclamar una administración de justicia de calidad.
- Aclarar que como todo servicio público debe cumplir metas de cobertura y calidad, y que sus operadores pueden y deben ser sometidos a evaluación de resultados en base a parámetros comprensibles para todos.
- Evitar que la justicia se conciba como una mercancía.

Esta perspectiva también puede servir para aplicar los criterios y experiencias de los otros servicios públicos, en la planificación y la resolución de problemas concretos. Por ejemplo, en el caso de la administración de justicia, el Estado actúa generalmente como si todos tuviéramos acceso a la administración de justicia sólo porque la ley lo establece así, aunque en la realidad suceda de forma diferente; en el caso de los servicios públicos, como el acceso al agua potable, los planes y proyectos han partido de la realidad del déficit del servicio y se han planificado las inversiones y las obras para superar ese déficit.

### *2. Concentrar los esfuerzos del Estado en la aplicación de las leyes que existen antes que la promulgación de nuevas normas*

No se puede seguir generando expectativas sin medida en las reformas legales pues la mayoría de los problemas que enfrenta la administración de justicia no tienen su origen en la legislación vigente y requieren otro tipo de medidas para superarlos.

### *3. Evaluar las experiencias de las reformas de justicia en el país aprovechar sus enseñanzas sin pretender empezar todo de nuevo*

Sería prudente que a tiempo de proponer e impulsar las nuevas reformas se evalué el proceso de reformas de la justicia iniciado en la década del 90, para aprender de las buenas y malas experiencias de ese proceso, incluso como medio para evitar caer en los mismos errores.

### *4. Promover la reflexión sobre la administración de justicia con una perspectiva multidisciplinaria*

Para enfrentar la crisis de la administración de forma organizada y eficazmente se requiere construir un plan de acción, y para planificar se necesita

contar con un diagnóstico. Este diagnóstico es el primer gran escenario de reflexión; más adelante, al tratar sobre las propuestas para superar los problemas de gestión describimos en líneas generales como creemos que podría realizarse el diagnóstico, aunque aquí queremos dejar sentado que debería tener una perspectiva multidisciplinaria y no quedarse en la mera visión de los abogados.

*5. Crear mecanismos e instancias que impulsen la investigación jurídica*

La reflexión no puede quedarse en el diagnóstico, debería ser una acción permanente, para ello es necesario crear mecanismos e instancias que impulsen la investigación jurídica.

Por ejemplo, un programa de investigación que tienda a responder a las necesidades prácticas que se tienen. Por ejemplo podría trabajarse un fondo concursable para investigaciones.

El fondo debería contar con la participación del Órgano Judicial, las universidades y representación de la sociedad civil. Periódicamente el fondo convocaría a presentar propuestas.

Se debería entonces construir un banco de temas de investigación que abarque todos los ámbitos que hacen a la administración de justicia, desde los propios de gestión del servicio, como los estándares de calidad y los procedimientos de seguimiento y evaluación, hasta los temas procesales y de derecho sustantivo. Se debería establecer un orden de priorización.

Las investigaciones deberían incluir siempre que lo amerite una perspectiva multidisciplinaria.

Además las universidades deberían generar espacios de debate académico con la participación de especialistas extranjeros, como una forma de aprovechar las experiencias y conocimiento de otros países. El Estado debería estimular estas iniciativas.

## II. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DEL SISTEMA

1. Realizar un proceso de diagnóstico del sistema que distinga los diferentes ámbitos de la administración de justicia.
2. Desarrollar estándares cuantitativos y cualitativos de medición de la administración de justicia.
3. Enriquecer el Plan de Justicia 2025 con resultados a corto, mediano y largo plazo.
4. Definir un modelo o modelos de gestión de los procesos que abarque la organización del equipo de trabajo, la gestión operativa de los procesos y el soporte de infraestructura, logística e informática.
5. Definir un plan de acción que tienda a reducir y eliminar la retardación de justicia considerando las características del modelo de gestión de los procesos.

6. Considerar en las definiciones del plan las características de cada ámbito y materia de la administración de justicia.
7. Implementar una política de recursos humanos dirigida a reclutar a los profesionales mejor calificados, dándoles capacitación continua, una remuneración equitativa, estabilidad y un sistema de incentivos no monetarios.
8. Establecer criterios de evaluación y seguimiento al trabajo de la Escuela de Jueces
9. Establecer reglas y ajustes para superar los problemas de articulación: Dirección Administrativa y Financiera (DAF) – Consejo de la Magistratura.
10. Evaluar la estructura financiera adecuándola a los requerimientos y objetivos del plan, definiendo las necesidades de incremento de presupuesto y las fuentes que lo cubrirían.
11. Desarrollar un sistema de evaluación y ajustes periódicos de la implementación del plan.
12. Diseñar e implementar un sistema de control social en base al seguimiento de metas y la democratización del control a través de la posibilidad de ejercerlo para cualquier ciudadano interesado.

*1. Realizar un proceso de diagnóstico del sistema que distinga los diferentes ámbitos de la administración de justicia*

El diagnóstico por una parte serviría para elaborar una mejor planificación y, por otra, sería la línea base a partir de la cual se pueda medir los avances o retrocesos en la implementación de acciones.

El diagnóstico debería ser elaborado por equipos especializados pero incluyendo la participación de jueces, funcionarios, abogados y litigantes como actores del sistema.

El diagnóstico debería evaluar la eficiencia del sistema, la necesidad de reforma de leyes y procedimientos e identificar los problemas críticos considerando las características de cada ámbito y materia.

Sería importante analizar las medidas asumidas por los juzgados de trabajo que les permitieron subir su rendimiento en más del 300% sin incremento de personal ni cambio de procedimiento y con una sobrecarga de trabajo creciente. Y también por qué los juzgados de partido en lo civil de las ciudades capitales disminuyeron el suyo en más del 40% pese a tener más personal y menos casos que atender.

*2. Desarrollar estándares cuantitativos y cualitativos de medición de la administración de justicia*

Los estándares deben diferenciar materia, instancia y ámbito. Su desarrollo es fundamental para evaluar el trabajo del sistema y cada uno de sus componentes, y planificar el trabajo de la administración de justicia.

La determinación de los estándares cuantitativos de carga de trabajo está vinculado al modelo de gestión de procesos.

### *3. Enriquecer el Plan de Justicia 2025 con resultados a corto, mediano y largo plazo*

Para poder atacar los problemas que enfrenta la administración de justicia de forma efectiva y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos es necesario actuar en base a un plan.

El único plan que existe en materia de justicia es el Plan Sectorial de Justicia 2025, que fue desarrollado por el Ministerio de Justicia, por lo que lo más coherente es aprovecharlo y empezar a trabajar en base al mismo. El plan es más bien genérico y sobre todo establece objetivos a largo plazo, lo que permite ampliarlo enfocándolo en superar los problemas de la administración de justicia sin mayores complicaciones conceptuales o de estructura.

Sugerimos enriquecer el plan incluyendo:

- Resultados y objetivos a corto, mediano y largo plazo, distinguiendo los resultados y objetivos comunes y los propios de cada materia.
- Establecer los estándares de trabajo por equipo (juzgado o tribunal) y cargo.
- Definir el modelo de gestión de los procesos que a utilizar.
- Cuantificar los requerimientos de recursos humanos y soporte.
- Las acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo, con indicadores verificables que permitan controlar el avance de su ejecución.
- Una definición sobre el rol y participación de los supernumerarios o pasantes, que respete sus derechos laborales.
- Modificar o aprobar las leyes que fuera necesario.
- Los requerimientos financieros.
- Un sistema de evaluación periódica de la ejecución del plan.

### *4. Definir un modelo o modelos de gestión de los procesos que abarque la organización del equipo de trabajo, la gestión operativa de los procesos y el soporte de infraestructura, logística e informática*

El plan debe definir inicialmente el modelo o los modelos de gestión de los procesos que se utilizarán, los requerimientos del plan estarán sujetos a esta definición.

El modelo de gestión debe tratarse a tres niveles:

- a) El equipo de trabajo, para planificar los ámbitos en que se utilizarán oficinas de servicios comunes y en los que no, o si se trabajará en todos los ámbitos en base al modelo de oficina jurídica clásica sin servicios comunes centralizados.
- b) Los procedimientos, para modificar los procedimientos que lo requieran y los desarrollar criterios de gestión operativa de los procesos.  
Para estandarizar la gestión operativa, debería preverse la elaboración de protocolos que guíen la ejecución de las actividades de apoyo a la actividad jurisdiccional.
- c) El soporte, el plan debe contener los requerimientos de infraestructura, logística y respaldo informático.

*5. Definir un plan de acción que tienda a reducir y eliminar la retardación de justicia considerando las características del modelo de gestión de los procesos*

La retardación de justicia tiene múltiples causas, entre las que tenemos la sobrecarga de trabajo, el creciente número de procesos y las deficiencias en la gestión operativa de los procesos, que deberían ser analizados y magnificados en el proceso de diagnóstico.

El plan debe contener acciones que ataquen la retardación de justicia en todos los ámbitos en que el diagnóstico identifica que se origina, evitando centrarse sólo en el incremento del personal.

Por otro lado debería evitar caer en el error de pretender que la retardación se debe sólo a un problema de plazos y leyes y que se solucionara ajustando los plazos o amenazando con castigo a quienes los incumplan. Nuestros procedimientos fijan plazos en muchos casos bastante breves, es más, las leyes inclusive sancionan penalmente a las autoridades que cometan retardación de justicia. Sin embargo los plazos no se cumplen y los procesos se dilatan en el tiempo no porque las autoridades en general no quieran cumplirlos, sino porque existe una multitud de factores que inciden o justifican su incumplimiento.

*6. Considerar en las definiciones del plan las características de cada ámbito y materia de la administración de justicia*

A continuación apuntamos algunas sugerencias atendiendo al análisis por materia:

*Sugerencias en materia penal*

- Establecer estándares oficiales, inicialmente cuantitativos.
- Iniciar un proceso de evaluación para separar a los funcionarios que no cumplan los estándares.
- Incrementar el número de juzgados cautelares, fiscales y personal de apoyo.
- Evitar que se sature el sistema con denuncias que no corresponden. Se podría iniciar procesos disciplinarios a los abogados que presenten determinado número de denuncias rechazadas por año. Por ejemplo, si se rechazan más de 5 denuncias en un año el abogado debería ser investigado y sancionado pues estaría impulsando procesos que sabe que no prosperarán, obstaculizando el sistema de justicia. Este medio tendría efectividad si se logra destrabar el sistema de justicia penal.
- Establecer instancias de orientación ciudadana que ayuden a elegir la vía judicial adecuada, tendiendo a la despenalización de las controversias.
- Establecer priorización de casos según criterios de política criminal. Se trata de que los recursos de la fiscalía y la policía criminal tengan un verdadero impacto logrando resultados concretos.
- Remitir los procesos no priorizados para que se puedan resolver en juicio penal que no requiera la participación del Ministerio Público. En estos casos

otorgar a los interesados las posibilidades procedimentales para que puedan realizar la investigación.

- Instaurar un sistema de incentivos a los tribunales con mayor efectividad.
- Separar de la función a los fiscales que no cumplan con los estándares de atención.

#### *Sugerencias en materia civil*

- Establecer estándares oficialmente, incluyendo el número de sentencias ejecutadas.
- Establecer procedimientos de gerencia de despacho para los jueces.
- Iniciar un proceso de evaluación para separar a los funcionarios que no cumplan los estándares.
- Incrementar el número de juzgados para cumplir con la demanda.
- Elevar el nivel de rendimiento de los juzgados.

#### *Sugerencias en materia laboral*

- Establecer estándares oficialmente.
- Iniciar un proceso de evaluación para separar a los funcionarios que no cumplan los estándares
- Adoptar medidas que desmotiven a los empleadores a llegar a juicio.
- Incrementar el número de juzgados para satisfacer la demanda.

#### *Sugerencias en materia familiar*

- Establecer estándares oficialmente.
- Iniciar un proceso de evaluación para separar a los funcionarios que no cumplan los estándares.
- Evaluar el impacto del divorcio de mutuo disenso ante notarias de fe pública y la exclusión de los procesos de violencia familiar, en la carga de trabajo.
- Elevar el rendimiento de los juzgados.

*7. Implementar una política de recursos humanos dirigida a reclutar a los profesionales mejor calificados, dándoles capacitación continua, una remuneración equitativa, estabilidad y un sistema de incentivos no monetarios*

La posibilidad de contar con una buena administración de justicia está directamente vinculada a la posibilidad de contar con buenos equipos de trabajo, entre profesionales y personal de apoyo. Para ello es crucial la selección y formación continua del personal y ofrecer una remuneración competitiva.

Para la selección de jueces se ha iniciado el primer proceso de selección aplicando la Ley N° 025, que define el reclutamiento por vía del curso de jueces de la Escuela de Jueces. Este proceso debería ser evaluado en sus diferentes momentos y según se vaya desarrollando. Aunque el impacto que pueda tener en el sistema recién podrá advertirse dentro unos años cuando la primera promoción de jueces este cumpliendo funciones.

También deberían establecerse procesos de reclutamiento del personal de apoyo, secretarios, oficial de diligencias y auxiliares, y los mismos super-

numerarios o pasantes. Y un sistema de entrenamiento básico antes de iniciar sus funciones.

Los contenidos de la formación del personal deberían variar según se defina el modelo de gestión de los procesos. Si se sigue el modelo tradicional la formación debería hacer mayor incidencia en otorgar al juez criterios y herramientas de gestión.

Se debería encarar el debate de la posibilidad de mejorar los niveles salariales sobre todo en relación al personal de apoyo. Se debería trabajar adicionalmente en establecer un sistema de remuneraciones no salariales.

Se debería definir oficialmente una posición sobre el rol de los supernumerarios o pasantes. Por la carga de trabajo no parece posible prescindir de su trabajo en las ciudades en que se concentra gran cantidad de la carga de trabajo; pero tampoco se puede proseguir manteniendo su situación de absoluta informalidad.

Se debe establecer un sistema de formación permanente de los funcionarios que por una parte tienda a mejorar su capacidad de respuesta ante los requerimientos del trabajo, y por otra, sirva como mecanismos de incentivo laboral.

#### *8. Establecer criterios de evaluación y seguimiento al trabajo de la Escuela de Jueces*

Considerando que su labor es crucial para el reclutamiento y formación de los funcionarios del sistema.

#### *9. Establecer reglas y ajustes para superar los problemas de articulación Dirección Administrativa y Financiera (DAF) – Consejo de la Magistratura*

Uno de los principales problemas que detectamos a momento de revisar el modelo de gerencia institucional es la tensión de la relación de la Dirección Administrativa y Financiera (DAF) que tiene el control de los recursos económicos y su ejecución y el Consejo de la Magistratura que tiene bajo su responsabilidad la planificación y control, que son funciones que se complementan en la gestión gerencial.

El modelo que se tiene debería ser evaluado para establecer reglas que permiten un trabajo coordinado y eficiente.

Una alternativa es volver al anterior modelo concentrando esas funciones en el Consejo de la Magistratura, aunque esa alternativa requeriría una modificación de la constitución.

#### *10. Evaluar la estructura financiera adecuándola a los requerimientos y objetivos del plan, definiendo las necesidades de incremento de presupuesto y las fuentes que lo cubrirían*

Las acciones que defina el Plan de Justicia tendrán un conjunto de requerimientos económicos, para financiarlos debería evaluarse la actual estructura de gastos y eventualmente ajustarse a los nuevos requerimientos. Debería limitarse el crecimiento del aparato administrativo y fortalecerse el personal jurisdiccional y de apoyo.

Uno de los argumentos esgrimidos para justificar las crisis de la justicia es la falta de recursos económicos, y en efecto los recursos económicos del presupuesto general que se destinan a la administración de justicia son mínimos, apenas alcanzan a un 0.4% del Presupuesto General de la Nación. En realidad existe la necesidad de contar con mayor presupuesto pero su asignación debería estar vinculada a un plan que establezca resultados e indicadores que permitan verificar periódicamente que los recursos están siendo correctamente utilizados.

Por otra parte el plan debería prever mejorar los ingresos propios y captar recursos de otras fuentes como los de la cooperación internacional en relación a proyectos específicos.

#### *11. Desarrollar un sistema de evaluación y ajustes periódicos de la implementación del plan*

El plan debe contener un sistema de evaluación periódica que permita que se vaya ajustando según los avances, las dificultades y las experiencias logradas.

#### *12. Diseñar e implementar un sistema de control social en base al seguimiento de metas y la democratización del control a través de la posibilidad de ejercerlo para cualquier ciudadano interesado*

Creemos que para lograr un control social efectivo no debería limitarse a la participación de algunos representantes de alguna organización social en algún evento. El control social debería implicar la posibilidad de ser ejercido por cualquier ciudadano interesado. Para lograr esto distinguimos dos mecanismos: la difusión del cumplimiento de metas y el fortalecimiento de los mecanismos disciplinarios y de control institucional.

##### *a) Difusión del cumplimiento de metas*

Planteamos generar un mecanismo que periódicamente publique información sobre el trabajo de los funcionarios del sistema de la siguiente forma:

- Se debería contar con indicadores de rendimiento para los funcionarios y las autoridades jerárquicas. Estos indicadores deberían ser claros, sencillos y comprensibles, como el número de casos que debería resolver un juez, tiempo promedio de los procesos, la cobertura lograda, el presupuesto y su ejecución.

O el número de casos con sentencia de condena o de procesos abreviados en el caso de los fiscales.

- Se debería crear la instancia de monitoreo de la administración de justicia, que debería estar formada por un equipo relativamente pequeño con la misión de recopilar y procesar la información y presentar los resultados en un informe público remitido a la población y a todos los órganos del Estado.
- Periódicamente las diferentes instancias de la administración de justicia, como el Consejo de la Magistratura, la Fiscalía General y la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, deberían remitir información de los indicadores a la instancia de monitoreo.
- El informe debería ser accesible en detalle a cualquier ciudadano. Deberían exponerse los resultados por juzgado, fiscal, división o la unidad de trabajo que se evalúe como la más recomendable. Por la gran cantidad de información la publicación debería realizarse por internet sin descartar la publicación impresa.
- Cualquier ciudadano interesado que advierta que alguna oficina no está cumpliendo con los indicadores podría activar los mecanismos de investigación disciplinaria y control institucional. Los jueces, fiscales y otros funcionarios podrían ser medidos en su rendimiento y procesados si no cumplen con sus metas, lo mismo sucedería con las autoridades jerárquicas y de gestión administrativa.
- Además la obligación de presentar la información obligaría a su vez a los operadores de justicia a tener información al día, que además les ayudaría en su propia gestión.

Se trata de que el control social lo ejerza de alguna manera el conjunto de la sociedad en base a parámetros objetivos.

#### *b) Fortalecimiento de los mecanismos de control institucional y disciplinario*

Toda persona que es parte de un proceso puede ejercer control de ese proceso y cuando considere que algún funcionario infringe la norma y no cumple sus deberes puede activar los mecanismos de control institucional y disciplinario, para que estos investiguen el caso y eventualmente sancionen al funcionario denunciado. Si el hecho es un delito puede ser denunciado directamente al Ministerio Público.

Esta forma de control existe, pero ha resultado ineficaz debido a la lentitud con que se desarrollan los procesos disciplinarios y a la mayor lentitud incluso de la justicia penal. Esa ineficacia debilita todo el sistema, pues desmotiva a las personas interesadas en denunciar ante la alta probabilidad de que su denuncia no prospere.

Para que este mecanismo funcione las instancias de control institucional deberían ganar en eficacia y credibilidad, más adelante al tratar sobre los problemas de independencia y corrupción ensayamos algunas propuestas para lograr ese resultado.

### III. PROPUESTAS PARA SUPERAR LAS LIMITACIONES DE INDEPENDENCIA Y CORRUPCIÓN

1. Priorizar el procesamiento de denuncias de corrupción contra operadores de justicia.
2. Diseñar e implementar un programa de lucha contra la corrupción en la administración de justicia.
3. Implementar el uso del detector de mentiras en los procesos de evaluación periódica a jueces, fiscales, investigadores de la policía, funcionarios de apoyo y auxiliares de la justicia.
4. Establecer un sistema de reconocimiento a los jueces y operadores de justicia honestos y eficientes.
5. Promover el debate nacional para modificar o mantener el modelo de selección de las altas autoridades.
6. Desarrollar un proceso ciudadano de evaluación del trabajo de las altas autoridades de justicia y de debate sobre su posible remoción y elección de nuevas autoridades en un proceso que logre mayor legitimidad.

#### *1. Priorizar el procesamiento de denuncias de corrupción contra operadores de justicia*

La administración de justicia debería ser uno de los principales elementos en la lucha contra la corrupción, por el contrario una administración de justicia no creíble y estigmatizada como corrupta genera inseguridad y un ambiente propicio para que persista y crezca la corrupción.

La lucha contra la corrupción en la administración de justicia debería ser priorizada porque si se logra minimizar la corrupción en la justicia, sino erradicarla, se recupera un arma contra la corrupción en general. En la actualidad la administración de justicia más que luchar contra la corrupción da la sensación de apañarla, entre su ineficiencia y su propia corrupción.

La idea es sencilla, establecer normas que definan que todas las denuncias contra funcionarios de la administración de justicia se prioricen en todas sus instancias. Según la resolución del proceso el funcionario podría ser condenado, en cuyo caso además debería ser destituido, o absuelto, permaneciendo en su cargo teniendo que enfrentar el denunciante las consecuencias de haber presentado una denuncia sin fundamento.

Se debería lograr mostrar a la gente que los casos de corrupción contra operadores de justicia se trataran con celeridad y objetividad, se trata de procurar ganar la confianza a la gente.

El mensaje debería ser claro: la corrupción en el sistema de administración de justicia es simplemente intolerable, y las autoridades del sistema harán todo lo posible para sancionar a sus funcionarios corruptos y expulsarlos.

*2. Diseñar e implementar un programa de lucha contra la corrupción en la administración de justicia*

Sugerimos que el programa articule todos los mecanismos que existen para este fin, desde las oficinas de transparencia que deberían ganar en funcionalidad, las instancias disciplinarias que deberían ser más efectivas y la instancia jurisdiccional que debería priorizar los casos de denuncias de corrupción contra los funcionarios del sistema.

En el marco del programa todas las entidades del sistema de justicia deberían aunar esfuerzos para lograr minimizar la incidencia de la corrupción y ganar la confianza de la población.

*3. Implementar el uso del detector de mentiras en los procesos de evaluación periódica a jueces, fiscales, investigadores de la policía, funcionarios de apoyo y auxiliares de la justicia*

Como parte del programa de lucha contra la corrupción consideramos que debería plantearse la posibilidad de utilizar el detector de mentiras en los procesos de evaluación periódica de los funcionarios. El objetivo sería sencillo, verificar si en determinado lapso de tiempo el funcionario ha actuado con desapego a la norma o ha incurrido en algún acto de corrupción. Si resulta que se verifica que el funcionario pudo haber infringido la norma la evaluación debería servir de base para separarle de la función.

Estamos seguros que este tema puede ser muy discutible, nosotros mismo lo tenemos como una medida inclusive policiaca. No obstante nos animamos a plantearla por el alto grado de penetración de la corrupción en el sistema y la total desconfianza que existe hacia la administración de justicia, que generan una situación crítica, por lo que amerita asumir medidas de impacto.

Consideramos su uso debería ser por un plazo determinado, como el mismo programa, o sea, hasta cumplir su objetivo: limitar la corrupción y ganar confiabilidad en la administración de justicia.

*4. Establecer un sistema de reconocimiento a los jueces y operadores de justicia honestos y eficientes*

Hasta ahora se ha incidido mucho en la línea del castigo a la corrupción, se tiene una ley especial que elevó las penas, inclusive los procesos disciplinarios se presentaron con ese tinte. Sin embargo la corrupción no disminuyó ni mucho menos.

Creemos que, sin dejar esa línea de acción, se puede además establecer reconocimientos a los jueces y funcionarios que tienen una carrera incuestionable, que sirvan de motivación y muestren que la honestidad y transparencia también tienen recompensa.

*5. Promover el debate nacional para modificar o mantener el modelo de selección de las altas autoridades*

Como vimos, desde el principio de la república las constituciones han definido que el Órgano Judicial es independiente y que sólo coordina con los otros órganos del Estado, mientras en los hechos históricamente el poder político, o sea el Órgano Ejecutivo, ha controlado más o menos y hasta totalmente al Órgano Judicial.

En las últimas décadas se ha intentado limitar la injerencia política en el órgano judicial procurando que la elección de las altas autoridades judiciales se realice primero por el voto de dos tercios del Congreso Nacional y luego por voto popular previa selección de la Asamblea Legislativa Plurinacional también por dos tercios de votos.

Estos intentos se sustentaron en la hipótesis de que los políticos, obligados por la necesidad de lograr los dos tercios de votos, pactarían para elegir a los mejores profesionales. Pero no ocurrió así, los políticos encontraron la forma para elegir a personas de alguna manera afines a su línea partidaria, que en muchos casos no fueron los mejor calificados, en medio incluso de escándalos mediáticos. La experiencia nos muestra que los políticos han copado los espacios de la administración de justicia para no ser controlados por este mecanismo y para reproducir su poder desde ellos.

No se trata de que la norma y el procedimiento estén mal diseñados y deban modificarse, sino que los actores que deben aplicarlas lo hacen según su conveniencia.

Para lograr cambios en la administración de justicia es necesario elegir a profesionales calificados y darles legitimidad en el proceso de su selección; para lograrlo es necesario abrir el debate sobre la forma de elección de las altas autoridades judiciales, y si fuera necesario impulsar reformas constitucionales.

La pregunta a esta altura es ¿cuál sería el escenario o las razones por la que los políticos actuarían de forma diferente, es decir, sin procurar de alguna manera capturar el Órgano Judicial?

Por una parte, si realmente se quiere despolitizar la elección de las altas autoridades de justicia, la única manera parece ser dejar la selección y la elección en manos de una instancia que no sea política, o sea construir un proceso en que no participen el ejecutivo ni el legislativo o que su influencia no sea determinante. Por ejemplo, podría encargarse la selección a una comisión de notables, aunque queda el problema de quien elige a los notables, tal vez hasta podría mantenerse la elección por voto popular con otra instancia de preselección, en fin se pueden ensayar diversas variantes. Eventualmente sería complicado; pero ese sí sería un cambio real y no sólo maquillaje.

Por otra parte, podría dejar de evadirse lo político y más bien aceptarlo y tratar de utilizarlo y trabajar más bien en formas de responsabilizar a quien elija por los resultados de su elección. Ya no se trataría de guardar una supuesta forma de no injerencia y procurar que los políticos actúen apolíticamente, sino de diseñar procedimientos que los hagan responsables, aunque los políticos sólo parecen temerle a los votos en tiempo electoral. En este caso también podrían existir muchas variantes, podría elegir la Asamblea Legislativa el presidente y de diferentes formas.

*6. Desarrollar un proceso ciudadano de evaluación del trabajo de las altas autoridades de justicia y de debate sobre su posible remoción y elección de nuevas autoridades en un proceso que logre mayor legitimidad*

Los cambios que requiere la administración de justicia necesitan de un liderazgo fuerte, con gran legitimidad y capacidad de gestión, las altas autoridades del sistema en este momento carecen de esos rasgos, en especial las del Consejo de la Magistratura que han mostrado, en los casi tres años de gestión en los que ha recrudecido la crisis de la justicia, sobretodo no tener la capacidad de gestión que se requiere.

En ese escenario mínimamente se debería evaluar el trabajo de estas altas autoridades y analizar las alternativas de su remoción o buscar los medios por que reviertan las carencias que apuntamos.

#### IV. PROPUESTAS PARA LOGRAR UN MAYOR ACCESO A LA JUSTICIA

1. Fortalecer los servicios legales gratuitos para personas de escasos recursos y de población en situación de vulnerabilidad.
2. Diseñar e implementar un programa de atención pro bono para abogados litigantes y de clínica jurídica para las universidades, complementario a los servicios legales gratuitos.
3. Impulsar la creación de centros de orientación, conciliación y arbitraje municipales.
4. Crear una instancia de coordinación de las instituciones que trabajan para lograr el acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad.
5. Sensibilizar a los funcionarios de sistema de justicia para brindar un trato digno a los usuarios que pertenezcan a población en situación de vulnerabilidad.
6. Implementar protocolos de atención que eviten la revictimización en las diferentes instancias que operan en la administración de justicia (juzgados, fiscalía, policía, instituto de investigación forense).
7. Implementar más juzgados según el Plan de Justicia.
8. Evaluar la aplicación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional como medio para articular la jurisdicción ordinaria y fortalecer la justicia indígena originaria y campesina.

*1. Fortalecer los servicios legales gratuitos para personas de escasos recursos y de población en situación de vulnerabilidad*

El Estado presta servicios legales gratuitos a través del Servicio Integral de Justicia Plurinacional de Justicia (SIJPLU), el Servicio Integral Municipal (SLIM) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA).

El SIJPLU depende del Ministerio de Justicia como parte del gobierno central, presta servicios legales a personas de escasos recursos en todo tipo de procesos. Los SLIM se especializan en brindar asesoramiento y asistencia a mujeres en situación de violencia y las DNA atienden la protección de los niños y adolescentes; ambos dependen de los gobiernos municipales.

Es necesario que se fortalezcan estos servicios dotándolos de un presupuesto que les permita contar con el personal, la infraestructura y la logística necesaria.

El accionar de estos servicios debería ser evaluado periódicamente en base a indicadores objetivos que permitan medir la calidad de los servicios y su impacto en la temática que trabajan.

*2. Diseñar e implementar un programa de atención pro bono para abogados litigantes y de clínica jurídica para las universidades, complementario a los servicios legales gratuitos*

Los datos nos muestran que los servicios legales gratuitos aún fortalecidos no podrían responder a la gran demanda de personas que requieren de esos servicios, por ello planteamos el diseño e implementen dos programas complementarios: uno el de atención *pro bono* y segundo el de las clínicas jurídicas de las universidades.

El programa *pro bono*, consistiría en lograr que abogados litigantes atiendan procesos remitidos por los servicios gratuitos del Estado como un servicio social voluntario sin cargo de honorarios.

El programa debería convocar y motivar a los abogados litigantes para que atiendan un determinado número de procesos al año bajo este sistema, o sea *pro bono*<sup>1</sup>.

Los profesionales que formen parte del programa deberían ser profesionales con experiencia en litigio que estén en condiciones de prestar servicios de calidad.

Por otra parte, se debería promover que las universidades presten el servicio de clínicas jurídicas. La clínica jurídica tiene la finalidad de la enseñanza práctica del derecho asistiendo en casos reales.

En el país sobre todo las universidades públicas tienen servicios de consultorio popular, la idea sería cualificar esos servicios aprovechando la experiencia que tienen.

Se trata de aprovechar las experiencias que existen y mejorarlos. Ambos

servicios complementarios deberían tener como objetivo cumplir con elevados estándares de calidad y deberían ser evaluados y certificados periódicamente.

Sugerimos que el SIJPLU sea la instancia de coordinación del programa *pro bono* y las clínicas jurídicas.

*3. Impulsar la creación de centros de orientación, conciliación y arbitraje municipales*

Como medio de descongestionamiento del sistema judicial. Se trata de que los gobiernos municipales se involucren en la temática de la justicia. Su principal actividad sería la de proporcionar orientación jurídica objetiva a la ciudadanía, no se debe olvidar que una orientación jurídica deficiente puede ser el origen del inicio de procesos insustanciales.

Adicionalmente podrían ofrecer servicios de resolución alternativa de conflictos.

*4. Crear una instancia de coordinación de las instituciones que trabajan para lograr el acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad*

Para hacer más eficiente el trabajo de los servicios legales gratuitos, el programa *pro bono*, las clínicas jurídicas de las universidades y los centros de conciliación y arbitraje, se sugiere crear una instancia de coordinación que permita articular esfuerzos, evitando duplicidad de trabajo.

Esta instancia debería además velar porque el trabajo se realice con determinados estándares, sea sometido a evaluación y control periódico, y que la información generada sea de acceso público irrestricto vía internet, como medio de control social.

*5. Sensibilizar a los funcionarios de sistema de justicia para brindar un trato digno a los usuarios que pertenezcan a población en situación de vulnerabilidad*

Para eliminar de forma real la discriminación contra personas en situación de vulnerabilidad consideramos que es necesario sensibilizar a los funcionarios del sistema de justicia por medio de cursos y talleres que deben ser parte de la carrera judicial, sobre todo es importante trabajar más intensamente con los funcionarios de menor rango, que son quienes se relacionan más y continuamente con el público.

*6. Implementar protocolos de atención que eviten la revictimización en las diferentes instancias que operan en la administración de justicia (juzgados, fiscalía, policía, instituto de investigación forense)*

En materia penal, las víctimas de delitos referentes a su integridad física y sexual deben recordar y revivir lo ocurrido en el hecho delictivo durante el desarrollo del proceso, lo que genera estados de ansiedad, estrés o angustia que afectan su vida cotidiana. Con el objeto de no revictimizar a las personas,

por acciones u omisión de los funcionarios que forman parte del sistema que atiende procesos penales, es necesaria la creación de protocolos que permitirán estandarizar la atención resguardando el estado emocional de la víctima.

*7. Implementar más juzgados según el Plan de Justicia*

El plan que se elabore debería definir el requerimiento de juzgados atendiendo a las proyecciones de carga de trabajo, así como la forma y tiempo en que se vayan implementando, los recursos humanos, financieros y de soporte necesarios.

*8. Evaluar la aplicación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional como medio para articular la jurisdicción ordinaria y fortalecer la justicia indígena originaria y campesina*

La Constitución Política del Estado de 2009 reconoce la justicia indígena originaria campesina, en el marco del pluralismo jurídico, junto a la justicia ordinaria. La Ley de Deslinde Jurisdiccional N° 073 de diciembre de 2010 define las reglas en que ambos sistemas se comunican y articulan.

Hasta la fecha no existe una evaluación de la aplicación de esta ley ni tampoco del desarrollo de la justicia indígena originaria campesina desde la vigencia de la nueva Constitución, por lo que la misma se hace necesaria.

NOTAS

1 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 2.

2 Idem.

3 Idem.

4 Juan Enrique Vargas Viancos, “Eficiencia en la justicia”, p 457.

5 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 7.

6 Luis Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances”, 2004, p. 8.

7 Pro bono es una expresión latina que significa “para el bien público” y que se usa para designar al trabajo voluntario que realizan distintos profesionales de forma gratuita. La diferencia del trabajo pro bono con otras formas de voluntariado es que esta práctica busca que profesionales se comprometan con los conocimientos que ya poseen.



## ÍNDICE DE CUADROS

### Capítulo 4

#### *El problema del exceso de la carga de trabajo*

CUADRO I. PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	52
CUADRO II. NÚMERO DE JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	53
CUADRO III. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADO DE PARTIDO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	54
CUADRO IV. SENTENCIA EMITIDAS POR LOS JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	55
CUADRO V. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	57
CUADRO VI. PROMEDIO DE SENTENCIAS EMITIDAS POR JUZGADO DE PARTIDO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	57
CUADRO VII. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR JUZGADO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	58
CUADRO VIII. RELACIÓN DE PROCESOS ATENDIDOS Y CONCLUIDOS EN JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA CIVIL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	59
CUADRO IX. PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADOS CAUTELARES(CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	62
CUADRO X. NÚMERO DE JUZGADOS CAUTELARES (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	63
CUADRO XI. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADO CAUTELAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	64
CUADRO XII. PROCESOS CON RECHAZO DE DENUNCIA, IMPUTACIÓN Y PENDIENTES EN INVESTIGACIÓN PRELIMINAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	65
CUADRO XIII. RELACIÓN PORCENTUAL RECHAZO DE DENUNCIA-IMPUTACIÓN (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	68
CUADRO XIV. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS CAUTELARES (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	70
CUADRO XV. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR TRIBUNAL DE SENTENCIA (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	71
CUADRO XVI. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR TRIBUNAL DE SENTENCIA (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	72

CUADRO XVII. PROMEDIO DE SENTENCIAS POR JUZGADO DE SENTENCIA (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	73
CUADRO XVIII. SENTENCIAS EMITIDAS POR TRIBUNALES Y JUZGADOS DE SENTENCIA (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	74
CUADRO XIX. PORCENTAJE DE PROCESOS CONCLUIDOS EN MATERIA PENAL (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	75
CUADRO XX. PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	77
CUADRO XXI. NÚMERO DE JUZGADOS DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	78
CUADRO XXII. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADO DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	79
CUADRO XXIII. SENTENCIA EMITIDAS POR JUZGADOS DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	80
CUADRO XXIV. Nº PROMEDIO DE SENTENCIAS POR JUZGADO DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	80
CUADRO XXV. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN JUZGADOS DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	81
CUADRO XXVI. RELACIÓN DE PROCESOS ATENDIDOS Y CONCLUIDOS EN JUZGADOS DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	81
CUADRO XXVII. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR JUZGADO DE TRABAJO (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	82
CUADRO XXVIII. PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	83
CUADRO XXIX. NÚMERO DE JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	84
CUADRO XXX. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADO DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	85
CUADRO XXXI. SENTENCIA EMITIDAS POR JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	85
CUADRO XXXII. PROMEDIO DE SENTENCIAS POR JUZGADO DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	86
CUADRO XXXIII. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMAS EXTRAORDINARIAS EN JUZGADO DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	86
CUADRO XXXIV. RELACIÓN DE PROCESOS ATENDIDOS Y CONCLUIDOS EN JUZGADOS DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	87
CUADRO XXXV. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR JUZGADO DE PARTIDO EN MATERIA FAMILIAR (CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO)	87

## Capítulo 5

### *La carga de trabajo en provincias*

CUADRO I. PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	92
CUADRO II. NÚMERO DE JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	93

CUADRO III. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADO DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	93
CUADRO IV. SENTENCIAS EMITIDAS POR LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	94
CUADRO V. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	94
CUADRO VI. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO - MATERIAS CIVIL-COMERCIAL Y FAMILIAR (PROVINCIAS)	95
CUADRO VII. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO - MATERIA PENAL (PROVINCIAS)	95
CUADRO VIII. RELACIÓN SENTENCIA / PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	96
CUADRO IX. PROMEDIO DE SENTENCIAS EMITIDAS POR JUZGADO DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	96
CUADRO X. RELACIÓN DE PROCESOS ATENDIDOS Y CONCLUIDOS EN JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	97
CUADRO XI. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR JUZGADO DE INSTRUCCIÓN MIXTOS (PROVINCIAS)	97
CUADRO XII. PROCESOS PENALES DE ACCIÓN PÚBLICA ATENDIDOS 2005-2012	98
CUADRO XIII. PROCESOS CON RECHAZO DE DENUNCIA, IMPUTACIÓN Y PROCESOS PENDIENTES EN INVESTIGACIÓN PRELIMINAR	99
CUADRO XIV. RELACIÓN DE RECHAZO DE DENUNCIAS E IMPUTACIONES	100
CUADRO XV. Nº DE PROCESOS ATENDIDOS POR TRIBUNAL DE SENTENCIA-PROVINCIAS	101
CUADRO XVI. PROCESOS PENALES CONCLUIDOS CON SENTENCIA EN LOS TRIBUNALES DE SENTENCIA	101
CUADRO XVII. SENTENCIAS EMITIDAS POR JUZGADOS DE SENTENCIA	102
CUADRO XVIII. PROCESOS PENALES CONCLUIDOS CON SENTENCIA	102
CUADRO XIX. RELACIÓN DE PROCESOS ATENDIDOS Y CONCLUIDOS	103
CUADRO XX. PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO (PROVINCIAS)	104
CUADRO XXI. NÚMERO DE JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO (PROVINCIAS)	104
CUADRO XXII. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO (PROVINCIAS)	105
CUADRO XXIII. SENTENCIAS EMITIDAS POR LOS JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO (PROVINCIAS)	105
CUADRO XXIV. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO (PROVINCIAS)	106
CUADRO XXV. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO - MATERIA CIVIL Y FAMILIAR (PROVINCIAS)	106
CUADRO XXVI. PROCESOS PENALES CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN LOS JUZGADOS DE PARTIDO MIXTO - MATERIA PENAL (PROVINCIAS)	107
CUADRO XXVII. RELACIÓN SENTENCIA / PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	107
CUADRO XXVIII. PROMEDIO DE SENTENCIAS EMITIDAS POR JUZGADO DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	108

CUADRO XXIX. RELACIÓN DE PROCESOS ATENDIDOS Y CONCLUIDOS EN JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN MIXTO (PROVINCIAS)	108
CUADRO XXX. PROCESOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS DE TRABAJO (PROVINCIAS)	109
CUADRO XXXI. NÚMERO DE JUZGADOS DE TRABAJO (PROVINCIAS)	110
CUADRO XXXII. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR JUZGADO DE TRABAJO (PROVINCIAS)	110
CUADRO XXXIII. SENTENCIA EMITIDAS POR JUZGADOS DE TRABAJO (PROVINCIAS)	111
CUADRO XXXIV. PROMEDIO DE SENTENCIAS POR JUZGADO DE TRABAJO (PROVINCIAS)	111
CUADRO XXXV. PROCESOS CONCLUIDOS DE FORMA EXTRAORDINARIA EN JUZGADOS DE TRABAJO (PROVINCIAS)	112
CUADRO XXXVI. RELACIÓN DE PROCESOS ATENDIDOS Y CONCLUIDOS EN JUZGADOS DE TRABAJO - (PROVINCIAS)	113
CUADRO XXXVII. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR JUZGADO DE TRABAJO (PROVINCIAS)	113

## Capítulo 6

### *Carga de trabajo del tribunal supremo de justicia y los tribunales departamentales*

CUADRO I. PROCESOS ATENDIDOS SALAS CIVILES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	116
CUADRO II. NÚMERO DE SALAS CIVILES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	117
CUADRO III. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR SALA CIVIL (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	117
CUADRO IV. PROCESOS CONCLUIDOS EN SALAS CIVILES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	118
CUADRO V. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR SALA CIVIL (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	118
CUADRO VI. PROCESOS ATENDIDOS EN SALA PENALES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	119
CUADRO VII. NÚMERO DE SALAS PENALES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	119
CUADRO VIII. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR SALA PENAL (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	120
CUADRO XIX. PROCESOS CONCLUIDOS EN SALAS PENALES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	120
CUADRO IX. PROCESOS CONCLUIDOS EN SALAS PENALES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	120
CUADRO X. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR SALA PENAL (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	121
CUADRO XI. PROCESOS ATENDIDOS EN SALAS SOCIALES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	121
CUADRO XII. NÚMERO DE SALAS SOCIALES (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	122
CUADRO XIII. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR SALA SOCIAL (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	122
CUADRO XIV. PROCESOS CONCLUIDOS EN SALA SOCIAL (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	123
CUADRO XV. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR SALA SOCIAL (TRIBUNALES DEPARTAMENTALES)	123

CUADRO XVI. PROCESOS ATENDIDOS EN SALAS CIVILES (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	124
CUADRO XVII. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS SALAS CIVILES (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	125
CUADRO XVIII. PROCESOS CONCLUIDOS SALAS CIVILES (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	126
CUADRO XIX. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR SALA CIVIL (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	126
CUADRO XX. PROCESOS ATENDIDOS EN SALAS PENALES (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	126
CUADRO XXI. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR LAS SALAS PENALES (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	127
CUADRO XXII. PROCESOS CONCLUIDOS EN SALAS PENALES (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	127
CUADRO XXIII. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS SALAS PENALES (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	127
CUADRO XXIV. PROCESOS ATENDIDOS SALA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	128
CUADRO XXV. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR SALA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	128
CUADRO XXVI. PROCESOS CONCLUIDOS SALA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	129
CUADRO XXVII. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS POR SALA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)	129

## Capítulo 7

### *Carga de trabajo del ministerio público*

CUADRO I: MINISTERIO PÚBLICO. MOVIMIENTO DE CAUSAS RESUELTAS POR FISCAL. AÑOS 2010-20031	132
CUADRO II: MINISTERIO PÚBLICO. MOVIMIENTO DE CAUSAS RESUELTAS POR FISCAL AÑO 2010	132
CUADRO III. PROCESOS ATENDIDOS POR LOS FISCALES DE MATERIA	133
CUADRO IV. NÚMERO DE FISCALES DE MATERIA POR DEPARTAMENTO	134
CUADRO V. PROMEDIO DE PROCESOS ATENDIDOS POR FISCAL DE MATERIA	134
CUADRO VI. PROMEDIO DE IMPUTACIONES POR FISCAL DE MATERIA	135
CUADRO VII. PROMEDIO DE RECHAZO DE DENUNCIA POR FISCAL DE MATERIA	135
CUADRO VIII. PROMEDIO DE ACUSACIONES POR FISCAL	136
CUADRO IX. PROMEDIO DE PROCESOS CONCLUIDOS CON SALIDA ALTERNATIVA POR FISCAL	136
CUADRO X. PROMEDIO DE SENTENCIAS POR FISCAL	136

## Capítulo 8

### *Recursos financieros personal y medios insuficientes en relación a la carga de trabajo*

CUADRO I: RELACIÓN GENERAL DE SOBRECARGA DE TRABAJO SEGÚN LOS ESTÁNDARES DE REFERENCIA (2012)	141
CUADRO II: RELACIÓN PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO-PRESUPUESTO DEL ÓRGANO JUDICIAL (2004-2014)	143
CUADRO III: PRESUPUESTO PER CÁPITA POR PAÍS (EN DOLARES)	144
CUADRO IV: PRESUPUESTO ASIGNADO A LOS PODERES JUDICIALES DE 2000 A 2011 (EN MILES DE DÓLARES)	145
CUADRO V: PRESUPUESTO DEL ÓRGANO JUDICIAL POR TIPO DE GASTO (EN MM DE BOLIVIANOS)CUADRO	146
CUADRO VI: RELACIÓN DE INCREMENTO DEL PRESUPUESTO DEL ÁMBITO DE LA JUSTICIA	146
CUADRO VII: ESCALA SALARIAL DEL ÓRGANO JUDICIAL DE LA GESTIÓN 2012 (FUNCIONARIOS DE TRIBUNALES Y JUZGADOS)	149

## Capítulo 10

### *Limitada Gestión de Gerencia Institucional*

CUADRO I. PROCESOS DISCIPLINARIOS ATENDIDOS	174
CUADRO II. PROCESOS RECHAZADOS Y ARCHIVADOS	174
CUADRO III. PROCESOS CONCLUIDOS CON SENTENCIA	174

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Ubidia, Santiago et al. *La Transformación de la justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. Quito-Ecuador. 2009.
- Asamblea Legislativa Plurinacional. *Reglamento de preselección de candidatas y candidatas para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura*. 2011.
- Asociación de jueces y magistrados Francisco de Vitoria. *Estudio de la medición de la carga de trabajo de juzgados y tribunales*. España. 2007.
- Borrero Restrepo, Gloria Maria, et al. *Balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio. Boletín actualizado 2010-2011*. Corporación Excelencia en la justicia. Bogotá- Colombia. Febrero 2012.
- Binder, Alberto et al. *Cuadernos de Reflexión*. Vicepresidencia de la República- Presidencia del Congreso Nacional. La Paz Bolivia, 2007.
- Binder, Alberto et al. *Análisis del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público de Chile 2010-2014*, BID, 2011.
- Bernales Ballesteros, Enrique et al. *Técnicas de Investigación de la Corrupción en la administración de justicia*. Oficina de Control de la Magistratura. Lima-Perú 2007.
- Bracamante, Marcelo, Pamela Delgadillo, y Rogelio Mayta, *Hacer Justicia*, La Paz, 2011.
- Bott, Sarah et al., *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Análisis Comparativo de datos poblacionales de 12 Países*, Washington DC, OPS, 2013.
- Cabezón P, Andrea. *Reformas Procesal Penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento V etapa*. CEJA. Santiago de Chile. Marzo 2009.
- Carbonell, Miguel. *Corrupción Judicial e impunidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2010.
- Caso del Tribunal Constitucional vs Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001.
- Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008.
- Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004.
- Caso Palamara Iribarne vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.
- Chayer, Héctor Mario. *La justicia Civil y Comercial en Bolivia: Diagnostico y Recomendaciones para el cambio*, La Paz, Programa de Administración de Justicia en Bolivia- USAID, 2007
- CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión el 7 de septiembre de 2007*, OEA Documentos Oficiales.

- COMJIB, *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia en América Latina*. 2011.
- Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 19, 1992.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en Las Américas*, 2013.
- Corte Suprema de Chile. Acta N° 98-2009.
- Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial 2005*, Sucre -Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial 2006*, Sucre -Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial 2007*, Sucre -Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial 2009*, Sucre -Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial 2010*, Sucre -Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial 2011*, Sucre -Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Anuario Estadístico Judicial 2012*, Sucre -Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Memoria Primera Cumbre Judicial del Estado Plurinacional*, Sucre - Bolivia, 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas - primer semestre del 2014*, Sucre - Bolivia. 2014.
- Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas - segundo semestre del 2014*, Sucre - Bolivia. 2014.
- Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas - primer semestre del 2012*, Sucre- Bolivia. 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Rendición Pública de Cuentas - segundo semestre del 2012*, Sucre - Bolivia. 2012.
- Consejo de la Magistratura, *Memoria de Gestión Institucional del 2013*, Sucre - Bolivia. 2013.
- Consejo General del Poder Judicial, *El Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1998.
- Constitución Política del Estado modificada*, La Paz, Editorial Jurídica Zegada, 1994.
- Cosentino, Guillermo R. *Los nuevos sistemas de registro de casos judiciales en Sistemas Judiciales* no. 18, Santiago de Chile, CEJA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Diciembre 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*. Diciembre de 2013.
- Convención Interamericana contra la Corrupción fue suscrita en 1996 en el marco de la Organización de Estados Americanos, y fue ratificada por Bolivia mediante la Ley N° 1743 de 15 de enero de 1997.
- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción fue suscrita en diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, México, y fue ratificada por Bolivia mediante la Ley N° 3068 de 1 de julio de 2005.
- Chahuán Sarrás, Sabas. *Cuenta pública Fiscal Nacional Chile*. 2013.
- Decreto Ley N° 16793 de julio de 1979.
- Decreto Supremo N° 28631 de 8 de marzo de 2006
- Dolors Reguant i Fosas, *La mujer no existe: un simulacro cultural*, Bilbao, Maite Canal, 1996. (citada en Victoria Sau, *Diccionario ideológico feminista*, Volumen II, p. 55).
- Dues Process of Law Foundation (DPLF), *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*, Washington DC, Estados Unidos. 2014.
- Due Process of Law Foundation (DPLF). *Selección transparente y meritocrática de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*. Washington DC, Estados Unidos. 2014.

- Encuestas & Estudios, *La corrupción en Bolivia, Así Piensan los Bolivianos* no. 143, La Paz, 2010
- El Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú y la Fundación Debido Proceso Legal (DPLF), *Obstáculos para el acceso a la Justicia en las Américas*.
- Fardiño Castro, Marco. *Lecciones aprendidas en la implementación de la Nueva Oficina Judicial en España en Sistemas Judiciales* no. 18, Santiago de Chile, CEJA.
- Fix Zamudio, Héctor. *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, Conferencia Magistral.
- Fundación Konrad Adenauer. *La calidad de la democracia en Bolivia - 2011: Percepción y evaluación de los actores*. Bolivia. 2012
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. *La Constitución Política del Estado – Comentario Crítico. Segunda Edición revisada y ampliada*. Cochabamba. 2006
- Fundación para el Debido Proceso Legal. *Controles y descontroles de la corrupción judicial - Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*. Washington. 2007
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley 1455 de Organización Judicial del 18 de febrero de 1993*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley 1455 de Organización Judicial modificado por la Ley 1817 de Consejo de la Judicatura de 1997*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley 1770 de 10 de marzo de 1997*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley N° 1817 de diciembre de 1997*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley N° 2496 del 4 de agosto de 2003*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley 04 de 31 de marzo de 2010*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley del Órgano Judicial N° 25 de 24 de junio de 2010*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley N° 212 del 23 de diciembre de 2011*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley del Ejercicio de la Abogacía N° 387 del 9 de julio de 2013*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley N° 463 del 11 de diciembre de 2013*.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley 1770 de Arbitraje y Conciliación, del 10 de marzo de 1997*.
- Garzón Valdés, Ernesto. *Acercas del concepto de corrupción en Claves de razón práctica* N° 56, Madrid, 1995.
- Gruenberg, Christian y Biscay, Pedro. *Corrupción y Derechos Humanos*. The International Council on Human Rights Policy. 2007.
- Hernández Breña, Wilson. *13 mitos sobre la carga procesal*. Instituto de Defensa legal, Pontificia Universidad Católica del Perú-Facultad y Departamento Académico de Derecho. Perú. 2007.
- Hernández Breña, Wilson. *La carga procesal bajo la lupa: por materia y tipo de órgano jurisdiccional*. Instituto de Defensa legal, Pontificia Universidad Católica del Perú-Facultad y Departamento Académico de Derecho. Perú. 2008.
- Herrera Añez, William. *El estado de la justicia boliviana*, La Paz, Kipus, 2013.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y Derechos Humanos*, Chile, 2011
- ILANUD, *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*, La Paz, USAID, 1992.
- Institute of justice. *Medición del Progreso de la seguridad y la justicia*.. New York - Estados Unidos. Octubre 2006.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y Derechos Humanos: Chile*, EDISA, 2011.
- Kirkland & Ellis LLP, *El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia*.
- Klitgaard, Robert y referida en Claudio Nash, María Luisa Bascur, Pedro Aguiló, Matías Meza-Lopehandía, *Corrupción y Derechos Humanos: una Mirada desde la*

- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, Facultad de Derecho-Universidad de Chile, 2014.
- Lillo L, Ricardo. *Índice de Servicios judiciales en Línea*. CEJA. Chile 2011.
- Ministerio de Justicia, *Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2015*. “*Construyendo confianza*”, 2012.
- Ministerio de Justicia, *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2009-2013*, segunda edición, 2010.
- Ministerio Público, *Plan Estratégico del Ministerio Público*.
- Ministerio Público Perú. *Directiva General N° 004-2013-MP-FN*.
- Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. *Política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción*. Bolivia. 2009.
- Mirte Postema et al. *Lineamientos de miembros de altas cortes e independencia judicial en la revista Aportes Due Process of Law Foundation (DPLF)*. Washington DC, Estados Unidos. 2012.
- Mitre Irusta, Susy (comp.), *Informe de la sociedad civil para el EPU Bolivia 2009*, La Paz, Comunidad de Derechos Humanos, 2009.
- Mogrovejo Martínez, Daniel y Jorge Richter Ramallo, *Informe sobre evaluación del funcionamiento del Consejo de la Judicatura – Bolivia*,
- Nash Rojas, Claudio, Maria Luisa Bascur, Pedro Aguiló, Matias Meza-Lopehandía, *Corrupción y Derechos Humanos: una Mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, Facultad de Derecho-Universidad de Chile, 2014.
- O’Donell, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Artículo publicado en la revista POSTData, No 7, Buenos Aires, 2001.
- Organización de Estados Americanos. *Convención Interamericana Contra La Corrupción*.
- Orias, Ramiro et al., *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia*, La Paz, Fundación Construir, 2012.
- Pásara, Luis. *Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balances*, 2004.
- Pásara, Luis. “Desafíos de la transformación de la justicia en América Latina” en Andrade Ubidia, Santiago y Luis Fernando Ávila Linzán, eds., *La transformación de la justicia*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Pásara Luis, *Independencia Judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Fundación para el debido proceso- Dejusticia-Institututo de Defensa legal. 2014.
- Popkin, Margaret. “Fortalecer la Independencia Judicial” en Pásara, Luis, ed., *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2004.
- Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*, 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.
- Ramírez, Silvina et al. *Sistemas Judiciales*. CEJA, Año 6 N° 12.
- Resolución Administrativa N° 245-2012-CE-PJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de Perú.
- Revista *Poder y Placer* de mayo de 2014.
- Renolfi, Mariano et al. *Sistemas Judiciales*. CEJA, Año 14 N° 18.
- Rivas Montealegre, Ramiro. *Democracia y corrupción en Bolivia*. Octubre 2009.
- Sabela Oubiña Barbolla y Paz Martín Martín-Vegue, *Estadísticas e indicadores armonizados de los sistemas de justicia de América Latina*, Buenos Aires, Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, 2011.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Informe Misión de*

- la Observación Electoral sobre la Elección de las Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia 16 de octubre de 2011.*
- Siles Vallejos, Abraham. *Manual para el fortalecimiento y la independencia del Poder Judicial en América Central*. Due Process of Law Foundation (DPLF). Washington DC, Estados Unidos. 2011.
- Vargas Viáncos, Juan Enrique. *Eficiencia en la justicia. Compilado en La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia ¿qué hemos aprendido?*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ventura Robles, Manuel E. “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad”, ponencia presentada el 10 de agosto de 2005 en el *Taller Regional sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho* organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Costa Rica.
- Villoria, Manuel. “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, ponencia presentada en la Mesa sobre combate a la corrupción y fomento a la ética en la gestión pública del Séptimo Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, 2002.
- Yasic Feraudy, Fabian II y Rebeca Delgado Burgoa, “*Informe final de fiscalización*”, La Paz, 2014.
- Zaffaroni, Eugenio. *Estructuras judiciales*, Buenos Aires, Ediar, 1994.
- La Razón*, 9 de marzo de 2013, en: [http://www.la-razon.com/sociedad/Morales-promulga-protecte-mujeres-violencia\\_0\\_1793220712.html](http://www.la-razon.com/sociedad/Morales-promulga-protecte-mujeres-violencia_0_1793220712.html) (última visita: 27 de agosto de 2014).
- La Razón*, 7 de abril de 2014, en: [http://www.la-razon.com/opinion/editorial/Cifras-violencia\\_0\\_2029597034.html](http://www.la-razon.com/opinion/editorial/Cifras-violencia_0_2029597034.html) (última visita: 27 de agosto de 2014).
- La Razón*, 27 de diciembre de 2013, en: [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Guerrero-cuestiona-aumento-funciones-fiscales\\_0\\_1969003127.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Guerrero-cuestiona-aumento-funciones-fiscales_0_1969003127.html) (última visita: 27 de agosto de 2014).
- Código de Procedimiento Penal.
- La Razón*, 27 de marzo de 2013. Ver: [http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/seguridad\\_nacional/Amabol-demanda-salario-Bs-magistrados\\_0\\_1804019644.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/seguridad_nacional/Amabol-demanda-salario-Bs-magistrados_0_1804019644.html) (última visita: noviembre 23, 2014).
- La Razón*, 14 de mayo de 2013. Ver: [http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/seguridad\\_nacional/Jueces-Bolivia-pagados-America-Latina\\_0\\_1832816802.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/seguridad_nacional/Jueces-Bolivia-pagados-America-Latina_0_1832816802.html) (última visita: noviembre 23, 2014).
- Ver: <http://www.correodelsur.com/2014/04/17/22.php> (Última visita: noviembre 25, 2014).
- Radio Fides, 4 de agosto de 2014. En: <http://www.radiofides.com/noticia/politica/tsj-responsabiliza-al-legislativo-por-crisis-de-la-justicia-boliviana> (última visita: 25 de agosto de 2014).
- Los Tiempos, 6 de febrero de 2012. Disponible en: [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120206/pugnas-en-el-organo-judicial\\_159360\\_332861.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120206/pugnas-en-el-organo-judicial_159360_332861.html) (última visita: diciembre 1º de 2014).
- La Razón*, 19 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/mundo/Chuquisaca-administracion-financiera-Organo\\_Judicial-Fiscalia-intervencion\\_0\\_1872412853.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/mundo/Chuquisaca-administracion-financiera-Organo_Judicial-Fiscalia-intervencion_0_1872412853.html) (última visita: diciembre 1º, 2014).
- Tribunal Supremo de Justicia página web, 27 de marzo de 2014. Ver: <http://tsj.bo/magistrado-tordoya-respalda-la-decision-del-recorte-de-personal-administrativo-en-el-organo-judicial/> (última visita: 1º de diciembre, 2014).

- La Razón, 19 de noviembre. Disponible en: [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Magistratura-Consejo-nombra-jueces-tecnicos\\_0\\_2165183517.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Magistratura-Consejo-nombra-jueces-tecnicos_0_2165183517.html) (última visita: 1° de diciembre, 2014).
- La Razón, 30 de abril de 2014, en: [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/TDJ-litigantes-piden-echar-jueces-cuestionados\\_0\\_2043395695.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/TDJ-litigantes-piden-echar-jueces-cuestionados_0_2043395695.html) (última visita: 4 de septiembre de 2014).
- La Razón, 7 de mayo de 2014, en: [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/Comision-crean-grupo-luchar-corrupcion\\_0\\_2047595264.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Comision-crean-grupo-luchar-corrupcion_0_2047595264.html) (última visita: 4 de septiembre de 2014).
- La Razón, abril 16 de 2013. Ver: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/la\\_gaceta\\_juridica/crecimiento-salarial-Bolivia\\_0\\_1815418566.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/la_gaceta_juridica/crecimiento-salarial-Bolivia_0_1815418566.html) (última visita: diciembre 4, 2014).

Los datos de carga de trabajo desagregados, sondeo de opinión sobre la justicia, y la versión digital de este libro están disponibles en

**[www.justicia-bolivia.info](http://www.justicia-bolivia.info)**.

