

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho

Mención Derecho Internacional Económico

**Las reformas judiciales impulsadas por el Banco Mundial
en Bolivia y sus impactos en la consolidación
del Estado de Derecho
(1994-2006)**

Paola Marcela Molina Romero

2006

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....

Paola Marcela Molina Romero

Quito, Julio de 2006

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho

Mención Derecho Internacional Económico

**Las reformas judiciales impulsadas por el Banco Mundial
en Bolivia y sus impactos en la consolidación
del Estado de Derecho
(1994-2006)**

Tutor: Dr. Santiago Andrade Ubidia

Quito, 2006.

ABSTRACT

El propósito de la presente tesis de Maestría consiste en dar a conocer las reformas judiciales que fueron impulsadas por el Banco Mundial en Bolivia en 1994, en lo que se refiere a la introducción de dos nuevas instituciones como son el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

El estudio principal de la investigación, se basa en un rastreo de la evolución de esas dos instituciones para sacar a la luz los logros que se obtuvieron con la creación de las mismas, así como también las falencias que aún persisten y que afectan al Estado de Derecho en Bolivia.

Posteriormente se analizan las propuestas que diferentes partidos políticos y el gobierno han hecho para la realización de la próxima Asamblea Constituyente, en cuanto se refiere a las modificaciones que se quieren implementar en el Tribunal Constitucional y en el Consejo de la Judicatura.

Es así que estos tres aspectos se ven desarrollados en los tres capítulos que contiene esta investigación. El primero de los cuales permite conocer las actividades y los estudios que efectúa el Banco Mundial en cuanto a la ayuda que presta para la realización de reformas judiciales. El segundo, establece el concepto de Estado de Derecho y los problemas que aún persisten y que impiden su vigencia y consolidación; para los cuales también se presentan algunas soluciones. Los contenidos de estos dos capítulos interactúan y se desarrollan a lo largo del último capítulo, dando a conocer el proceso de reformas desde 1994 hasta el presente (2006).

Agradezco a Dios por darme fuerzas y no dejarme caer.

A mi madre, por su infinito amor y constante apoyo.

A Luis, por los inolvidables momentos compartidos y por impulsarme a seguir creciendo.

*A mis amigos, por estar a mi lado
en los momentos más difíciles.*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
ABSTRACT	4
INTRODUCCIÓN	9

CAPÍTULO I

ACTIVIDADES BANCO MUNDIAL

1- ANTECEDENTES BANCO MUNDIAL	12
1.1.- POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL PARA IMPULSAR REFORMAS	17
1.2.- CÓMO EL BANCO MUNDIAL IDENTIFICA LAS REFORMAS A TRATAR	20
1.3.- PRINCIPALES REFORMAS JUDICIALES IMPULSADAS POR EL BANCO MUNDIAL EN BOLIVIA A PARTIR DE 1994	22

CAPÍTULO II

ESTADO DE DERECHO

2.- CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO	28
2.1.- SEPARACIÓN DE PODERES E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL	32
2.2.- PROBLEMAS QUE PERSISTEN Y QUE IMPIDEN LA CONTINUIDAD DEL ESTADO DE DERECHO	39
2.3.- SOLUCIONES PARA PROMOVER LA CONTINUIDAD DEL ESTADO DE DERECHO	50

CAPÍTULO III

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO BOLIVIANO

(1994 – 2006)

3.- PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN	54
3.1.- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA	60
3.2.- IMPORTANCIA DE LA EXISTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN UN ESTADO DE DERECHO	65
3.3.- LOGROS ALCANZADOS CON LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA	67
3.4.- PROBLEMAS QUE AÚN PERMANECEN EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y QUE AFECTAN AL ESTADO DE DERECHO	68
3.5.- POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS QUE EXISTEN EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y QUE AYUDARÍAN A MANTENER LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO	70
3.6.- CONSEJO DE LA JUDICATURA DE BOLIVIA	71
3.7.- IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y LOS LOGROS ALCANZADOS CON LA INSTAURACIÓN DE ESTA INSTITUCIÓN	74
3.8.- PROBLEMAS QUE AÚN PERMANECEN EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y QUE AFECTAN AL ESTADO DE DERECHO	76
3.9.- POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS QUE EXISTEN EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y QUE AYUDARÍAN A MANTENER LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO	79

3.10.- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2006)	80
CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	92
SITIOS WEB	94

INTRODUCCIÓN

Esta Tesis de Postgrado estuvo destinada a realizar el estudio de las reformas judiciales impulsadas por el Banco Mundial en Bolivia y sus impactos en la consolidación del Estado de Derecho, en el periodo de 1994, que fue el año en el cual se introdujeron las reformas judiciales a la Constitución Política del Estado, hasta el presente (2006) pasando por las modificaciones que se hicieron a la Constitución en 1995 y 2004, donde no se hicieron grandes cambios al Tribunal Constitucional ni al Consejo de la Judicatura, que son las instituciones en estudio. Es por eso que se analiza el proceso de la Asamblea Constituyente, específicamente las propuestas planteadas para reformular la estructura tanto del Tribunal Constitucional como del Consejo de la Judicatura.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, surgió la pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el impacto de las reformas judiciales propuestas por el Banco Mundial en el Estado de Derecho?

Interrogante que fue respondida a través de los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la naturaleza y aplicación de las reformas judiciales planteadas por el Banco Mundial en Bolivia.
- Ubicar los objetivos globales y específicos de las propuestas de reforma planteadas por el Banco Mundial.
- Determinar los vínculos propuestos por el Banco Mundial entre reformas judiciales y el fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Establecer por qué a partir de las reformas propuestas por el Banco Mundial, persiste una inestabilidad en el Estado de Derecho.

En relación a la perspectiva teórica metodológica, la investigación es de tipo descriptiva, ya que con este método se busca especificar las propiedades importantes de fenómenos que sean sometidos a análisis, así como en la presente investigación, se sometieron a análisis las reformas judiciales que se hicieron en Bolivia desde 1994 al 2006.

La investigación también fue de tipo explicativa ya que con esta se pretende determinar por qué ocurre un determinado fenómeno. De esta manera se analizó el por qué aún el Estado de Derecho no es estable si con las reformas judiciales se busca la consolidación del mismo para contar con un país viable.

Las fuentes que sirvieron de guía para el desarrollo de la investigación, principalmente fueron la Constitución Política del Estado por ser la norma Suprema que guía el ordenamiento jurídico y dentro de la cual se hicieron las reformas. También fueron de gran ayuda las Leyes, en este caso las Leyes más importantes fueron la Ley del Consejo de la Judicatura y la Ley del Tribunal Constitucional.

Además de estas se utilizó el material bibliográfico obtenido en Internet para determinar aspectos generales sobre la actividad que realiza el Banco Mundial; sin desmerecer el material bibliográfico y documental especializado existente en la biblioteca de la Universidad.

La fuente más importante y que dio origen a la elaboración de esta tesis, fue la experiencia, ya que al trabajar en el Poder Judicial pude observar de cerca los problemas que afligen al mismo y así analizarlos para ofrecer algunas soluciones a lo largo del desarrollo de la investigación.

De manera general, la tesis de Postgrado tuvo acceso y escasas limitaciones para obtener la información requerida, lo cual permitió desarrollar un trabajo adecuado y cumplir con el objetivo de aportar a la sociedad Boliviana.

En relación a la secuencia, la investigación se dividió en tres capítulos, el primero de los cuales aborda el tema del Banco Mundial, en el cual se detallan los antecedentes del mismo y los estudios que realiza para prestar ayuda a los países del tercer mundo, como lo es Bolivia, para llevar a cabo actividades tan importantes como son las reformas judiciales y que proporcionan estabilidad a un Estado. Esto permite al lector, tener un conocimiento más amplio de las actividades que realiza el Banco Mundial en cuanto a reformas judiciales se refiere.

En el Capítulo II se desarrolla el concepto de Estado de Derecho y al mismo tiempo se vislumbran los problemas que aún persisten y que impiden la continuidad del mismo. Frente a ellos, se presentan soluciones y se destaca la importancia que tiene la separación de Poderes y la independencia del Poder Judicial como requisito para hacer posible la vigencia del Estado de Derecho.

El Capítulo III hace referencia al proceso de reformas judiciales que se hicieron en Bolivia en 1994 y las posteriores modificaciones a la Constitución hasta el presente, concluyendo con un aspecto de vital importancia para Bolivia y que aún se encuentra en desarrollo, por lo que se presentan solamente propuestas de cambio, puesto que es en la Asamblea Constituyente donde se decidirá el futuro de la Constitución Política del Estado.

CAPÍTULO I

1.- ANTECEDENTES BANCO MUNDIAL

Fundado en 1944, el Grupo del Banco Mundial es uno de los principales proveedores de asistencia para el desarrollo en todo el mundo. Fue establecido después de terminada la Segunda Guerra Mundial, justamente para financiar la reconstrucción de Europa que quedó en ese entonces muy devastada. Posteriormente, en los siguientes decenios, el Banco Mundial fue desenvolviéndose hasta llegar a ser la institución internacional de mayor importancia para el desarrollo, lo cual se logró mediante dos acontecimientos muy importantes que señalan el comienzo de una nueva era para el Banco.

El primer acontecimiento surgió debido a que los gobiernos miembros del Banco le asignaron un papel principal en el manejo de la crisis de la deuda ya que era un problema que preocupaba a las autoridades tanto de los países en desarrollo como a los desarrollados, desde 1982.

Otro acontecimiento que también fue significativo para dotar al Banco de gran importancia como institución internacional, fue que el secretario del Tesoro de Estados Unidos, en ese entonces, (James Baker) propuso una serie de iniciativas que llegaron a ser conocidas como el “Plan Baker”, a fin de restablecer el crecimiento como objetivo final del manejo de la deuda de los países del Tercer Mundo, las cuales otorgaron al Banco Mundial el papel principal en la tarea de dirigir el proceso de ajuste con crecimiento en los países con mayor deuda.¹

¹ Richard Feinberg E. y colaboradores, Overseas Development Council, *La actividad del Banco Mundial en el período de tránsito hacia un nuevo mundo*, Centro de estudios monetarios latinoamericanos; México D.F. 1992

Un aspecto que resulta pertinente aclarar, es que el Banco Mundial, no es un Banco en el sentido estricto del término, sino más bien, es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

“Banco Mundial” es la denominación que se ha adoptado para designar al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y a la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Estas dos organizaciones otorgan préstamos con intereses bajos, créditos sin intereses y donaciones a los países en desarrollo.

Además de estas dos organizaciones, existen otras tres organizaciones que forman parte del Grupo del Banco Mundial, que son: la Corporación Financiera Internacional (CIF), que promueve la inversión privada proporcionando apoyo en sectores y países que presentan un riesgo elevado; el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que ofrece seguros contra riesgos políticos a los inversionistas y prestamistas que operan en países en desarrollo y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI), que soluciona las diferencias relativas a inversiones entre los inversionistas extranjeros y los países en que éstos operan.²

El Banco Mundial está integrado por 184 países miembros, los cuales son responsables del destino que dan a los fondos otorgados por el mismo Banco.

La sede del Banco Mundial es la ciudad de Washington, cuenta con 109 oficinas diseminadas por todo el mundo, dentro de las cuales trabajan aproximadamente 10 000 especialistas en desarrollo procedentes de casi todos los países del mundo.

En cuanto a sus actividades, al Banco Mundial le han otorgado diversas responsabilidades, las cuales pueden ser resumidas en cuatro puntos específicos:

- 1) El Banco es un coordinador de los flujos globales de capital, lo cual ayuda a los prestamistas e inversores oficiales y privados a realizar proyectos y programas,

² www.bancomundial.org.bo

especialmente en los países más maltratados por la deuda. Como coordinador de flujos globales de capital, el Banco también actúa como intermediario financiero entre contribuyentes y compradores de bonos en el Norte y prestatarios en el Sur, contribuyendo a concebir estrategias de países específicos, forjando macroanálisis y proyectos con los recursos financieros alcanzables.

- 2) Así mismo, el Banco funciona como mediador de diferencias económicas y políticas entre países industriales y en desarrollo, reduciendo, de esta manera, las tensiones internacionales y así establecer un equilibrio entre los países y proporcionar un foro en el cual hasta las naciones más débiles, tengan alguna voz en el debate acerca de sus futuros económicos y políticos.
- 3) El Banco también puede contribuir a un crecimiento global más firme, lanzando nuevos y más flexibles instrumentos financieros y con esto ayudar en la formulación de un sistema comercial más abierto y menos conflictivo.
- 4) El Banco Mundial cuenta con un grupo de economistas especializados en el Tercer Mundo que se ocupan de realizar investigaciones que van más allá de sus muros para ayudar sobre todo a esclarecer los problemas que surjan dentro de ellos y así poder influir considerablemente en el desarrollo de los mismos.³

Estas funciones son complementarias y se refuerzan mutuamente, pero para que el Banco pueda cumplir con todas estas en un mundo que se presenta cada vez más complejo, requerirá siempre de constantes reestructuraciones y contar con enfoques innovadores respecto a sus programas y así poder brindar siempre la mejor ayuda posible a los países que lo componen.

Por otra parte y también dentro de sus actividades, el Banco Mundial, actualmente suministra asistencia para los programas de la reforma judicial elementalmente a sus

³ Op. Cit. Pág. 12

países prestatarios, estableciendo como criterios fundamentales para la ayuda financiera, el grado de pobreza y los resultados obtenidos. Para esto, los países deben afirmar su compromiso con el desarrollo y de esta manera, demostrar que se logrará un aprovechamiento máximo de la asistencia, ya que el Banco Mundial, antes de preparar los programas de asistencia para los países de bajos ingresos, se asegura de que éstos, al momento de comprometerse con el desarrollo, también suscriban un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y así desarrollar el capital humano y asegurar la igualdad de acceso a las oportunidades económicas.⁴

Existe otro aspecto que el Banco Mundial ha dado mucha importancia en cuanto al desarrollo de las reformas judiciales se refiere, pues es la dogmática jurídica la base para el logro de las mismas.

La dogmática jurídica es la ciencia del derecho que tiene como objeto el derecho positivo en un espacio y tiempo dados, cuya tarea metódica es la construcción de un sistema de conceptos elaborados a partir de la interpretación de la norma según procedimientos lógico - formales de coherencia interna. Tiene por función *racionalizar la aplicación del derecho y esa función sería la oficialmente declarada y perseguida por el paradigma de la modernidad.*⁵

El paradigma de la modernidad se refiere al cambio que se busca realizar dentro de las instituciones mediante las reformas ya que con ellas, lo que se quiere lograr sobre todo, es una igualdad de aplicación de la ley a los ciudadanos que vendría a formar la “racionalización de la aplicación del derecho”, función perseguida por la dogmática jurídica. En sí, la dogmática jurídica, promete garantizar con firmeza la solución de los conflictos, a través de la aplicación igualitaria de la ley y de la promoción de la

⁴ http://www.bancomundial.org.bo/2005/Banco_Mundial/Actividades.asp

⁵ Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), *Quo vadis justitia? Nuevos rumbos en la administración de justicia*, el otro Derecho N° 25, Bogotá-Colombia, Año 2000.

seguridad jurídica en las decisiones judiciales, ya que de esta manera, se garantiza la seguridad jurídica en las decisiones judiciales.

La reforma judicial es considerada como un elemento crucial para la aplicación de cualquier reforma exhaustiva en cada país y un factor esencial en el fortalecimiento del Estado de Derecho y del papel del gobierno como su garante. En este sentido, la reforma judicial es una parte integral del desarrollo institucional.

La asistencia del Banco a los esfuerzos de la reforma judicial se suministra a través de instrumentos financieros. Estos incluyen créditos de ajuste, préstamos de inversión, becas institucionales de desarrollo y estudios de diagnóstico realizados en preparación de las actividades crediticias del Banco.

Bajo esos créditos de ajuste, los cuales apoyan la política de reformas mediante la financiación de las importaciones en general, el Banco ha acordado con ciertos países, acciones que afectan a la judicatura. Estas incluyen la preparación de estudios por parte de ese país sobre el estado actual de su judicatura, emparejados con medidas para mejorar la administración de los tribunales o el papel de la judicatura en la aplicación apropiada de las nuevas leyes y regulaciones.

Habría que destacar, sin embargo, que los créditos de ajuste están pensados como préstamos de rápido desembolso y están, en consecuencia, típicamente adaptados para las reformas que pueden ser aplicadas a corto plazo. No obstante, una serie de créditos de ajuste al mismo país podrían dirigirse a unas reformas aplicables a lo largo de varios años, si el alcance de esas reformas y su secuencia pueden ser identificados desde el principio.

Para las típicas medidas de reforma judicial que se aplican a lo largo de un período de tiempo relativamente largo, digamos de dos a cinco años, los vehículos principales para la asistencia del Banco son operaciones de inversión, especialmente préstamos para

la creación de instituciones y de asistencia técnica. Estos buscan mejorar la efectividad de la judicatura, especialmente en cuanto al cumplimiento de las transacciones del sector privado y para promover la transparencia y responsabilidad de las acciones del gobierno. La relevancia de estos factores para el objetivo del Banco de facilitar y promover las inversiones privadas es evidente en sí misma.

Bajo todas las formas expuestas anteriormente, el apoyo de la reforma judicial es un área relativamente nueva de participación del Banco Mundial. Es también un campo que plantea un especial conjunto de desafíos, a causa de su naturaleza compleja y su dependencia de una serie de factores legales, políticos, económicos y socioculturales.

El Banco está comprometido en un proceso de aprendizaje en esta área ya que durante los últimos años ha apoyado a sus países prestatarios en el diseño, la preparación y la aplicación de los programas de la reforma judicial.

Muchos de los componentes de reforma judicial de los créditos de inversión del Banco con objetivos más amplios, así como las operaciones autosuficientes de asistencia técnica dirigidas a la judicatura, están precedidos por investigaciones y estudios en profundidad.

1.1.- POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL PARA IMPULSAR REFORMAS

El Banco Mundial ha establecido una serie de políticas traducidas en investigaciones para llevar adelante reformas judiciales especialmente en los países en desarrollo que son los que más requieren de este tipo de cambios.

Estas investigaciones conllevan la realización de una labor metódica de diagnóstico que permite identificar los temas específicos y los problemas que causan ineficiencias en el funcionamiento del sistema judicial en un país específico y para diseñar programas

significativos de reforma. Como la administración de justicia es un servicio suministrado por el Estado a la sociedad, resulta indispensable evaluar cómo el Estado suministra ese servicio. Esto se puede lograr de la manera más práctica que consiste en preguntar directamente a los actores y a los usuarios sobre cómo lo perciben, es decir, consultar a los jueces cómo perciben su propia función y las condiciones generales de su trabajo; también cómo los abogados en sus bufetes, los colegios, asociaciones, académicos y otros investigadores, perciben el sistema judicial y sobre todo cómo los ciudadanos ven al sistema judicial, ya que ellos son quienes pueden dar un testimonio auténtico de cómo funciona el servicio de los juzgados, tribunales, etc.

Un aspecto muy importante que también debe ser examinado en el contexto de la integridad del sistema judicial es la corrupción y hasta qué punto está ligada con la administración de justicia. La corrupción extendida y persistente, impone costos adicionales a la sociedad y conduce a más ineficiencias en la administración de justicia. La corrupción también frustra las expectativas legítimas y la confianza de la población en el sistema judicial, en consecuencia es importante determinar cuáles son las causas de la corrupción y si éstas pueden ser eliminadas a través de un programa de reforma judicial.

Otro aspecto que necesita ser analizado, es la estructura administrativa, establecida para hacer posible el funcionamiento eficaz de la maquinaria de justicia.

Generalmente, en los sistemas judiciales de los países en desarrollo existe una ausencia o debilidad del apoyo administrativo y de la organización de los jueces en cada nivel. Para poder solucionar este problema y para lograr una administración adecuada del sistema, es necesario hacer un examen cuidadoso de los siguientes puntos:

- *La gestión del sector de la judicatura.*- Que consiste en la determinación de las jurisdicciones, por temas tratados y geográficamente; asimismo es menester

determinar el número de tribunales y de jueces por población, el número de casos, la planificación y el desarrollo de la judicatura.

- *Temas de personal.*- Se refiere a la selección, nombramiento, nivel salarial, incentivos, independencia, titularidad, responsabilidad según lo establecido en los códigos de ética; la disciplina, sanciones, destitución y promoción de los jueces; así como también el nombramiento, promoción, disciplina y destitución del personal judicial de apoyo.
- *Interrelaciones de la judicatura.*- Es decir las relaciones que puedan existir con el Poder Ejecutivo y Legislativo, las asociaciones, colegios de abogados y otras instituciones profesionales; la prensa, incluyendo los temas éticos de conflicto de intereses que pueden plantearse en el contexto de tales relaciones.
- *Gestión de casos.*- Concretamente, la asignación de casos; la acumulación de casos; el flujo de casos a través de los procedimientos judiciales; la gestión de audiencias, de búsqueda y obtención de pruebas, de argumentaciones escritas y orales; la redacción de las decisiones y la organización del trabajo del juez.⁶

Todos estos puntos son analizados por el Banco Mundial a través de un personal de ayuda con que cuenta para realizar los respectivos estudios y con el diagnóstico obtenido, establecer una serie de políticas para impulsar reformas y otros cambios que requieren los países en desarrollo.

1.2.- CÓMO EL BANCO MUNDIAL IDENTIFICA LAS REFORMAS A TRATAR

En la experiencia del Banco Mundial, se ha demostrado que es crucial una labor metódica de diagnóstico para identificar los temas específicos y los problemas que

⁶ Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, *La economía política de la reforma judicial*, Washington, D.C Banco Interamericano de Desarrollo, año 1997.

causan ineficiencias en el funcionamiento del sistema judicial en un país específico y para diseñar programas significativos de reforma.

Así, el contexto en el que opera el sistema judicial, es uno de los primeros aspectos que deben ser tomados en cuenta para identificar los problemas en la administración de justicia.

El marco legal viene a ser un factor de gran importancia ya que éste representa una gran diferencia en el significado real de las normas legales y su percepción por la sociedad, incluso sin considerar su aplicación y efectividad concretas.

De esta manera, el punto de partida del Banco Mundial para evaluar e identificar los problemas en el sistema judicial de un país determinado, ha sido examinar los siguientes elementos:

- El marco legal de un país y el papel del juez dentro de ese marco.
- Posición de los jueces en la sociedad y la percepción que la comunidad tiene del sistema de administración de justicia.
- La integridad del sistema judicial.
- La administración del sistema judicial.
- El costo económico de la justicia en el país.
- El acceso a la justicia.
- La capacidad y la accesibilidad a la información legal.
- La educación y la preparación legales.
- El funcionamiento concreto de los procesos legales.
- Las instalaciones físicas de los tribunales.
- El impacto de las decisiones de los tribunales en la sociedad.
- Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Además del análisis de los elementos anteriormente citados, el Banco Mundial ha identificado otros problemas que aquejan a la administración de justicia y que no hacen más que perjudicar al buen funcionamiento y desenvolvimiento de la misma. Una de las actividades que con mayor frecuencia se realiza es la conveniencia de aplicar la ley de una manera innovadora, antes que tratar de enderezarla, pues en muchos casos se ha visto que la ley es aplicada de una forma que favorezca sólo a unas personas y perjudique a otras, debiendo aplicarse esta de igual manera a todas ellas.

Por otra parte, la relación entre la ley y la opinión pública en algunos países está desconectada, lo que evidencia que en muchas áreas la ley escrita no es un reflejo de las convicciones morales que la comunidad sostiene en general, ni se percibe como beneficiosa para los intereses de la comunidad. Los ciudadanos corrientes, pueden encontrar la forma de solucionar este problema expresando cómo se ven afectados por determinadas leyes y cómo éstas deberían ser aplicadas para beneficiar los intereses de todos los ciudadanos. Además, los jueces por su parte, deberían ejecutar la ley escrita, es decir, la que está plasmada en los códigos y no aplicar esta de manera distinta en la práctica.

Como se dijo anteriormente, el contexto legal en que opera el sistema judicial, es muy importante y en este caso, vale la pena mencionar ciertos puntos adicionales en conexión con este contexto legal, ya que estos incluyen en particular, la adecuación de las fuentes de la ley para permitir a los jueces desempeñar su papel; los problemas de lenguaje legal y terminología, incluidos los problemas en el uso de las clasificaciones legales; la organización de los tribunales; la organización de la profesión legal y el sistema de la educación legal.⁷

⁷ Op. Cit. Pág. 19

1.3.- PRINCIPALES REFORMAS JUDICIALES IMPULSADAS POR EL BANCO MUNDIAL EN BOLIVIA A PARTIR DE 1994

En Bolivia, el impulso para la reforma judicial, se generó como resultado de las inquietudes expresadas tanto por la sociedad como por los miembros de la Corte Suprema y dirigentes políticos, lo cual generó una corriente de opinión favorable para establecer cambios al interior del Poder Judicial. Así se fueron creando varias instituciones para alcanzar dicho objetivo.

En 1991, se creó el Consejo Nacional de representantes del Poder Judicial, institución que estaba formada por miembros del Gobierno, Parlamento, Colegios de Abogados, el Poder Judicial y otras instituciones.

En 1993, se creó el Ministerio de Justicia quien asumió la función de conducir los procesos de cambio normativo necesarios para complementar el proceso de reformas judiciales.

Finalmente en 1994, la Corte Suprema de Justicia, instauró un Consejo de Reformas Judiciales que se encargó de dirigir el desarrollo del proceso de reformas. En este mismo año, la reforma constitucional promulgada el 12 de Agosto, sancionó la descentralización del Poder Judicial mediante la separación de las funciones jurisdiccionales, las de control de orden constitucional y las de control administrativo; las segundas fueron asignadas al Tribunal Constitucional y las terceras al Consejo de la Judicatura.

El programa comenzó oficialmente el 24 de Julio de 1995, parte del financiamiento estuvo en manos del Banco Mundial y el resto lo financió el propio Estado.

El Proyecto de Reformas Judiciales, a cargo del Poder Judicial, especialmente tenía el fin de descentralizar las funciones del Estado, también lograr una organización de los

despachos en los juzgados y tribunales, mejorar los mecanismos de información y estadística, ejecutar medidas para aliviar la carga procesal, capacitar a funcionarios, etc. Posteriormente, el 7 de Enero de 1997, los representantes de los componentes de reforma, llevaron a cabo una reunión de coordinación técnica con la finalidad de establecer vínculos de cooperación recíproca. En esta reunión se llegaron a los siguientes acuerdos:

- Compatibilizar el Anteproyecto de Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar del Ministerio de Justicia, con el Documento de Políticas Procesales y Acordadas.
- El Proyecto de Reforma aceptó incorporar a su Programa de Capacitación Judicial algunos temas sugeridos en el Anteproyecto de Ley de Abreviación Procesal Civil.
- El Ministerio de Justicia entregó de manera oficial la versión del Anteproyecto del Código de Procedimiento Civil para su análisis.
- El Ministerio de Justicia también debía elaborar las normas y los procedimientos de operación para el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, una vez que se conozcan los estudios de la Carrera Judicial y Organización y Funciones del Poder Judicial a cargo del Proyecto de Reformas Judiciales.
- El Ministerio de Justicia, también debía elaborar el Anteproyecto de Ley de Organización Judicial.
- Finalmente se dispuso la realización de reuniones de coordinación técnica en forma periódica.⁸

En sí, la preocupación del Banco Mundial, gira en torno a estimular mayores niveles de inversión y una mayor equidad en el acceso a la justicia, aspectos que

⁸ <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/REFORMA/bol.htm>

resultan claves para promover una amplia reforma legal e institucional que garanticen una mayor seguridad jurídica para los inversores y una mayor equidad entre los ciudadanos.

El Banco Mundial realizó un diagnóstico, el mismo que hizo ver que el funcionamiento del sistema judicial en Bolivia era bastante deficiente, lo cual daba lugar a un entorno impredecible para el desarrollo de sus negocios.

En virtud de ello, incluyó el Programa de Reformas Judiciales como parte del amplio paquete de asistencia técnica y en el marco del programa de ajuste económico del Banco para Bolivia.

De todos los estudios realizados en cuanto a la Reforma Judicial, se pudo inferir que la principal acción de la reforma, estuvo dada por la transformación de la estructura y la administración judicial que se tradujo en la creación del Consejo de la Judicatura. Como resultado de ello, el Poder Judicial quedó conformado por tres ámbitos: Administrativo, Auxiliar y Jurisdiccional. Los dos primeros tienen como tarea esencial, apoyar al tercero, quien se encarga de las funciones sustantivas del Poder Judicial.

El ámbito administrativo quedó organizado en torno al Consejo de la Judicatura, cuya función principal es realizar el soporte administrativo, financiero, disciplinario, tecnológico y de recursos humanos.

El ámbito auxiliar, conformado por varios órganos, tiene por objeto brindar apoyo a la administración de justicia.

El ámbito jurisdiccional, está integrado por la Corte Suprema de Justicia, incluyendo sus respectivas Salas; las Cortes Superiores de Distrito, el Tribunal Constitucional y

el Tribunal Agrario. El objetivo de cada uno de ellos es responsabilizarse exclusivamente de los aspectos jurisdiccionales de su competencia.⁹

Dentro de las reformas judiciales realizadas, las que más sobresalen son las referentes a la creación del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Constitucional, pues estas instituciones, como se dijo anteriormente, transformaron la estructura y la administración del Poder Judicial.

Del Tribunal Constitucional se infiere que este es un órgano independiente de control de la constitucionalidad. Está integrado por cinco Magistrados que conforman una sola sala y son designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes. El Presidente del Tribunal Constitucional es elegido por dos tercios de votos del total de sus miembros. (Art. 119 II y III; Art. 1,8,10,11 de la Ley 1836 del Tribunal Constitucional)¹⁰

¹¹El Art. 120 de la Constitución Política del Estado hace referencia a las atribuciones del Tribunal Constitucional, quien tiene por funciones conocer y resolver:

- En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto y remedial, sólo podrán interponerla el Presidente de la República o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.
- Los conflictos de competencias y controversias entre los Poderes Públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios.

⁹ http://www.aeci.es/ope/Evaluacion/archivos_evaluaciones/judicial_bolivia.pdf

¹⁰ Ley del Tribunal Constitucional, Ley N° 1836 de 1° de Abril de 1998.

¹¹ Constitución Política del Estado Boliviano, Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994.

- Las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camarales, prefecturales y municipales.
- Los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o una de sus Cámaras, cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos o garantías concretas, cualesquiera sean las personas afectadas.
- Los recursos directos de nulidad interpuestos contra actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley.
- La revisión de los Recursos de Amparo Constitucional, Hábeas Corpus y Hábeas Data.
- Absolver las consultas del Presidente de la República, el Presidente del Honorable Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o de leyes, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto. La opinión del Tribunal Constitucional es obligatoria para el órgano que efectúa la consulta.
- La constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales.
- Las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución.

Por otra parte, el Art. 122 (I) de la C.P.E.¹², establece la naturaleza del Consejo de la Judicatura y manifiesta que el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, está presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros de la Judicatura, con título de abogado en provisión nacional y con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o de la cátedra universitaria.

¹² Constitución Política del Estado, Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994.

Los Consejeros son designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes. Desempeñan sus funciones por un período de diez años no pudiendo ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.¹³

Según el Art. 123 de la C.P.E, son atribuciones del Consejo de la Judicatura:

- Proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y a esta última para la designación de los vocales de las Cortes Superiores de Distrito.
- Proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales.
- Administrar el Escalafón Judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales, de acuerdo a ley.
- Elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59, numeral 3, de la Constitución Política del Estado. Ejecutar su presupuesto conforme a ley y bajo control fiscal.
- Ampliar las nóminas a que se refieren las atribuciones 1º y 2º de este artículo, a instancia del órgano elector correspondiente.

La ley también determina la organización y demás atribuciones administrativas y disciplinarias del Consejo de la Judicatura.¹⁴

¹³ Carlos Romero Bonifaz, *El proceso constituyente Boliviano*, Bolivia, Editorial El País, año 2005.

¹⁴ Constitución Política del Estado, Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994.

CAPÍTULO II

2.- CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO

El concepto de Estado de Derecho fue elaborado por Robert Von Möhl, jurista alemán, quien en 1832 acuñó la expresión “Rechtsstaat” que quiere decir Estado de Derecho, por oposición al Estado de Poder o Estado Policia.

La idea de Estado de Derecho supone básicamente que el Estado se somete a la ley que él mismo impone, ley que es obligatoria para todos, en igualdad de condiciones y además es considerado como sinónimo de orden constitucional.¹⁵

Otra concepción señala que Estado de Derecho significa que la gente debe obedecer el Derecho y regirse por él, para lo cual, el legislador debe crear y mantener las condiciones que defiendan la dignidad de las personas, alcanzando un conocimiento de sus derechos civiles o políticos y al mismo tiempo, estableciendo las condiciones sociales, económicas, educativas y culturales que son esenciales para el completo desarrollo de su personalidad.

El Estado de Derecho consiste también en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos, también tomados en cuenta a éstos como valores que deben tener una vigencia coordinada para no generar una inseguridad jurídica, lo cual llevaría a una desintegración social.

¹⁵ Pablo Dermizaki Peredo, *Derecho Constitucional*, Cochabamba-Bolivia, Editorial Alexander, año 2002.

Para contar con un ambiente propicio para el Estado de Derecho, también es necesario que las disposiciones jurídicas que rigen una sociedad, sean claras y entendibles, ya que el Derecho es quien guía el accionar de todas las personas dentro de la sociedad. Así mismo, estas disposiciones tienen que ser estables y no deben ser cambiadas con mucha frecuencia, hecho que generaría una inestabilidad en el Estado de Derecho.

Otra visión del Estado de Derecho señala que éste es la específica excelencia del Derecho o una de las virtudes que posee el Derecho. Esto también puede apreciarse en la labor que realizan los jueces, tribunales y personas particulares que practican la profesión, en el momento en el que deben aplicar correctamente el Derecho, pues se supone que los administradores de justicia no persiguen un interés personal propio en la decisión de cada caso concreto que les corresponde resolver. Es decir que estos funcionarios públicos (Jueces) quedan sujetos a la ley y al derecho y sólo pueden actuar cuando a tal efecto les ha sido conferida la competencia necesaria, que por otra parte no pueden atribuirse por iniciativa propia. Son la Constitución y las leyes, las instituciones encargadas de transferírsela. El sometimiento de la autoridad pública al Derecho, garantiza la libertad del ciudadano que sólo podrá verse afectada mediante expresa autorización emanada de una ley.¹⁶ Asimismo, los ciudadanos son iguales ante la ley y todos pueden hacer prevalecer sus derechos, ya que el Estado de Derecho les asiste de esta manera para que tengan un libre desenvolvimiento de la personalidad. Velar por la preservación y la garantía de este derecho es el fin primordial del Estado de Derecho y por tal razón limita toda actividad pública en beneficio de la libertad de sus ciudadanos.

¹⁶ Waldemar Besson y Gothard Jasper. *Estado de Derecho y Democracia*. Editado por Josef Thesing, fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2da. Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999.

El autor Elías Díaz, dentro de la obra “Derecho Constitucional”¹⁷, señala que el Estado de Derecho posee ciertos caracteres especiales que son:

- a) Imperio de la Ley como expresión de la voluntad general
- b) Separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- c) Legalidad de la administración: regulación por la ley y control judicial
- d) Garantía de derechos y libertades fundamentales.

Además de estos caracteres que se señalan, es necesario hacer referencia a que no todo Estado es Estado de Derecho. Para que éste sea posible se deben satisfacer cuatro exigencias que podrían resumirse en las siguientes:

- 1) Primacía de la Ley
- 2) Responsabilidad de los funcionarios
- 3) Control Judicial de constitucionalidad
- 4) Respeto y promoción de los derechos fundamentales

Todas estas condiciones son necesarias y en su conjunto, suficientes para que exista un Estado de Derecho.¹⁸

Por otra parte, también existe un aspecto esencial y que no debe dejar de mencionarse y es que no puede imaginarse un Estado de Derecho en una organización donde no exista Democracia, ya que Democracia y Estado de Derecho, constituyen una unidad indivisible.

La Democracia es ante todo una forma de vida, la cual depende del consenso permanente y voluntario de los ciudadanos. Democracia significa participación y que el ciudadano tenga un compromiso abierto con su Estado.

¹⁷ Op. Cit. Pág. 28

¹⁸ Op. Cit. Pág. 29

La Democracia busca la participación de todos los ciudadanos, ya que todos somos iguales ante la Ley, por tanto, todos somos llamados a exponer nuestras opiniones sobre los asuntos públicos.

Un Estado de Derecho es un Estado democrático, cuya actividad se ve determinada y limitada por el Derecho. Estado de Derecho es aquel Estado ubicado dentro del Derecho y que cobra su legitimidad a partir de ese mismo Derecho.

Otro aspecto muy importante dentro de la definición de Estado de Derecho es la división de poderes ya que ambos resultan indisolubles.

La división de poderes contribuye a que el Estado sea más accesible y transparente para todos los ciudadanos.

Toda Constitución Política basada en un Estado de Derecho, debe respetar la independencia institucional de la justicia. Ni el poder ejecutivo ni el legislativo deben interferir con la actividad judicial que es realizada por los jueces y tampoco podrán ejercer presión sobre ellos. En el caso de los jueces, la independencia personal significa que no pueden ser removidos de su cargo ni trasladados contra su voluntad, excepto en casos de manifiesta violación del Derecho o corrupción personal, solamente mediante un proceso.

La independencia en sus funciones permite garantizar al juez que en su actuación no estará sujeto a ningún tipo de instrucciones, él solamente debe servir a la ley y al derecho, sin que ninguna otra autoridad o tribunal superior le sugiera el contenido de sus sentencias.

Otra condición importante es el principio general de que toda actuación del Estado debe ser calculable y previsible. Sólo puede existir seguridad jurídica allí donde los ciudadanos saben con exactitud, qué es lo que el Estado puede hacer y qué

es lo que ellos mismos deben hacer o dejar de hacer, siempre sometiéndose al imperio de la ley. Una legislación que se ajusta a los preceptos del Estado de Derecho, siempre tratará de obtener la mayor precisión y claridad, sólo así será posible preservar la seguridad jurídica a la que ningún Estado democrático podrá renunciar, si es que desea conceder a sus ciudadanos un adecuado y libre desenvolvimiento. Además todo acto del Estado debe emanar de una ley que debe estar legitimada democráticamente.¹⁹

Entonces, para asegurar la vigencia del Estado de Derecho, tanto el Estado como sus ciudadanos, deben someterse al imperio de la ley, para que de esta manera pueda garantizarse además una paz social dentro de una sociedad, donde los derechos de los ciudadanos estén protegidos y no sean vulnerados.

2.1.- SEPARACIÓN DE PODERES E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

La teoría de la división de poderes, fue inicialmente formalizada por Montesquieu²⁰ quien sostiene que la distribución del poder público en manos de diferentes órganos, hace posible la vigencia del estado de derecho y también crea condiciones para la consagración formal y la garantía efectiva de los derechos de las personas.

La división y la existencia de mecanismos de equilibrio y de controles recíprocos entre los diferentes órganos estatales es lo que impide la concentración del poder por uno de ellos y el uso abusivo que podría hacerse de él.

¹⁹ Op. Cit. Pág. 29

²⁰ Böhrh Iraholá, Carlos. *Reingeniería Constitucional en Bolivia*. La Paz-Bolivia, Editorial Garza Azul, 2004.

La teoría de la división de poderes toma en cuenta tres áreas principales de la sociedad que son: el ámbito de la toma de las decisiones fundamentales que se encuentran relacionadas con el conjunto de la población; el área del despliegue operativo de las decisiones fundamentales adoptadas y en tercer lugar, la tutela de los derechos y la resolución de los conflictos que surgen dentro de la sociedad.

Respecto al Estado de Derecho, cabe en este caso destacar que la división de poderes se encuentra entre los componentes principales de éste. En la medida en que la comunidad acepta y la Constitución dispone de una organización política basada en la tripartición del poder, el sistema de frenos y contrapesos²¹ que ella entraña, se convierte en el mecanismo que garantiza una efectiva subordinación del poder al derecho. Entonces, mientras los poderes legislativo y ejecutivo tienen como misión hacer funcionar al Estado de Derecho, el poder judicial es el que garantiza su efectiva vigencia.

La independencia de poderes a la que se hace referencia, debe ser analizada en el ámbito de las relaciones externas del poder judicial y también en el plano interno del mismo. Si lo que se busca es preservar el Estado de Derecho y ejercer una tutela eficiente de los derechos de las personas, no existe otro camino que el de preservar al poder judicial de ingerencias externas, cualesquiera sea la naturaleza de estas.

Sin embargo, se ha visto que no basta la autonomía judicial para preservar el Estado de Derecho ya que tanto o más importante que ella, es la independencia interna, es decir la ausencia de subordinación jerárquica entre los jueces. La labor más importante que realizan estos operadores o administradores de justicia es la de

²¹ El sistema de frenos y contrapesos fue establecido por el sistema inglés, que dice que no es precisamente una división del poder la que pondría en vigencia un Estado de Derecho, ya que el poder sigue teniendo como único titular al pueblo que lo delega; sino que se trataría más bien de establecer una división de funciones que tiene como fin evitar la concentración de facultades en quienes ejercen el poder por delegación.

resolver los conflictos que se suscitan entre personas y para esto únicamente deben depender de la ley y naturalmente de su formación profesional.

Respecto a la ausencia de subordinación jerárquica entre los jueces, esto no conlleva desconocer la existencia de instancias judiciales encargadas del conocimiento de los recursos procesales autorizados en las normas respectivas; instancias que en ningún caso deben determinar subordinación de los jueces inferiores. Las diferencias entre los jueces son sólo de competencias y de requisitos, no de jerarquía, pues un juez de segunda instancia no es más y tampoco menos que un juez de primera instancia.

Estos aspectos analizados tanto fuera como dentro del Poder Judicial, demuestran que no se los debe dejar de lado debido a que son muy importantes para preservar el Estado de Derecho.²²

Por otra parte y haciendo referencia específicamente al Poder Judicial, podemos decir que dentro de sus atribuciones está la de dictar sentencias y también determinar la legalidad de las acciones del poder Legislativo y Ejecutivo. Esta relación, sitúa al Poder Judicial en una condición tal que pueda apoyar al desarrollo, obligando a los otros dos poderes a responsabilizarse de sus decisiones y manteniendo la credibilidad del medio empresarial y política en general. Sin embargo el Poder Judicial, sólo puede desempeñar ese papel cuando se dan tres condiciones fundamentales: independencia, autoridad para aplicar las decisiones y una organización eficiente.

Ciertamente, la más importante de esas condiciones es la independencia respecto de los otros poderes, aunque muchas veces se ha visto amenazada, ya que no se ha

²² Op. Cit. Pág. 32

verificado que exista algún caso en que el Poder Judicial haya estado totalmente inmune a los esfuerzos políticos por invalidar sus decisiones.

La eficacia del Poder Judicial depende también del grado de cumplimiento de sus decisiones. Ello significa que los otros poderes del Estado deben llegar a un acuerdo para otorgar los recursos necesarios para imponer el cumplimiento de las normas.

El establecimiento de las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que garanticen la independencia judicial y la aplicación fiable de las normas, implica un proceso gradual. Por ejemplo, para que el sector privado deposite confianza en el Estado de Derecho de un país, es necesario demostrar que año tras año se puede contar con un régimen estable.

Otro componente de la eficacia del Poder Judicial, es la eficiencia de su organización que es evidentemente necesaria para evitar los retrasos excesivos en la tramitación de procesos. Los sistemas judiciales de los diferentes países, pueden mejorar su credibilidad siempre que sus decisiones sean tenidas por justas. Cualquier Estado que parta de una base institucional débil, debería estudiar la posibilidad de mejorar este aspecto del funcionamiento de la judicatura con carácter prioritario.

Aunque el Poder Judicial sea capaz de imponer el cumplimiento de las normas, la credibilidad del Estado sigue estando en peligro si la población apenas cree en la estabilidad de esas normas. En este caso cabe resaltar que cuanto mayor es la separación de poderes, mayor también será el número de instancias de control que permitan cambiar cualquier compromiso basado en las normas. Así la separación de poderes aumenta la confianza en la estabilidad de estas normas.

De todas maneras, como se había señalado en párrafos anteriores, el establecimiento de un sistema judicial eficiente y la elaboración formal de controles y salvaguardias constitucionales, se presentan poco a poco mediante un proceso gradual.²³

También es preciso señalar que como poder del Estado, más exactamente como poder jurídico, la función judicial no puede estar subordinada a los poderes políticos ya que por una de las funciones que se le atribuye, ejercerá control sobre estos a fin de que su actuación se ajuste a la constitucionalidad y a la legalidad y quienes administran justicia para ser imparciales, serán también independientes. Quien es dependiente, es del mismo modo parcializado, porque así lo impone la misma estructura del poder.

Respecto a los jueces, dentro del Estado de Derecho, no se podría hablar de la independencia ni de imparcialidad de los mismos si no se parte de la independencia de la Función Judicial, de la que forman parte; en cambio, en el aspecto orgánico-funcional, la independencia del juez se vincula con varios presupuestos, como por ejemplo con la permanencia en su cargo mientras no viole sus deberes judiciales; con el ejercicio bajo la voluntad de los otros órganos del poder público y con su libertad de criterio. Las actuaciones de los jueces podrían verse afectadas bajo las amenazas de sectores políticos, corporaciones, asociaciones o particulares, ya sea directa o indirectamente y estos hechos resultan peligrosos porque pueden también influir en el desempeño o en el ánimo de los jueces y que de esta manera las

²³ Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington D.C., 1997.

sentencias dictadas por ellos, no traduzcan fielmente su pensamiento y no sean justas en derecho.

Es por esto que no basta establecer la independencia del Poder Judicial y de los jueces que lo integran; además es necesario asegurar el respeto de éstos y para ello, el órgano judicial y los magistrados, deben estar rodeados de garantías que los protejan frente a los otros poderes y a terceros.

Como se había expresado, el Poder Judicial se ve muchas veces vulnerado tanto en su interior como fuera de él.

Externamente, el Poder Judicial se encuentra atentado por parte de los otros poderes del Estado, cuando se le causa un ahogo económico y se le asigna partidas casi insignificantes en el presupuesto del Estado, lo cual impide el desarrollo adecuado de sus labores específicas. Así también el Poder Judicial se ve transgredido por los grupos de presión cuando estos pretenden intervenir directa o indirectamente en su organización, imponiendo el nombramiento de magistrados, jueces y otros servidores judiciales o cuando también estos grupos, llevan adelante campañas públicas de descrédito contra la Función Judicial o sus órganos, como ocurre cada vez que se imputa a la Corte Suprema de Justicia la culpa de todos los males nacionales y se la presenta como la única responsable de la inseguridad jurídica o se la acusa de corrupción sin precisar hechos ni personas.

De la misma manera, el Poder Judicial se ve quebrantado en su interior cuando a los magistrados y jueces, dentro de un proceso determinado, se les coacciona para que dicten resoluciones y sentencias favorables para una de las partes, siendo incluso víctimas de amenazas que van en contra de su integridad física.²⁴

²⁴ Andrade Ubidia, Santiago. *Temas de Derecho Constitucional*. Quito-Ecuador, Ediciones legales EDLE S.A., 2003.

De lo anteriormente señalado, se puede inferir que el Poder Judicial brinda seguridad jurídica a los ciudadanos y de esta manera se estaría colaborando también al fortalecimiento del Estado de Derecho.

Esto significa que el órgano responsable de garantizar su preservación, la paz social y seguridad jurídica, es justamente el Poder Judicial, por lo que todas las autoridades y la sociedad en su conjunto están en el deber de dignificarlo, otorgándole el lugar que le corresponde.

Por todo ello, es importante recordar que el Poder Judicial, como Poder del Estado, es regulador de los demás poderes, con todas las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

Para el Poder Judicial, un Estado de Derecho supone la existencia de normas jurídicas que regulen el desenvolvimiento de la sociedad, garantizando y promoviendo los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica. Sin embargo, la misión de administrar justicia no puede ser cumplida, si quienes tienen esa potestad son víctimas de atropello o no gozan de independencia.

La garantía de la seguridad jurídica depende de un sistema judicial independiente, libre de cualquier presión externa, porque la democracia y el Estado de Derecho reposan en el Poder Judicial.²⁵

²⁵ <http://www.poderjudicial.gov.bo>

2.2.- PROBLEMAS QUE PERSISTEN Y QUE IMPIDEN LA CONTINUIDAD DEL ESTADO DE DERECHO

Generalmente los problemas que afectan al Estado de Derecho, surgen dentro de los sistemas constitucionales, ya que el constitucionalismo tiene entre otros objetivos, el de la certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la norma suprema que es la Constitución Política del Estado. Esto se traduce en que las normas aprobadas conforme a la Constitución, se deben aplicar sin excepción. Por lo tanto, toda norma que se aleje del cumplimiento de la Constitución Política del Estado, es considerado a su vez como contrario al Estado de Derecho.

En efecto, el Estado de Derecho depende directamente de la colaboración de sus ciudadanos, ya que estos deben poseer una determinada forma de comportamiento que recoja y realice prácticamente el ideal de justicia y de orden del Estado de Derecho, obedeciendo las leyes y normas que han sido establecidas precisamente para guiar su conducta dentro de la sociedad.

Como se señaló, el Estado de Derecho efectivo vive de la lealtad voluntaria de sus ciudadanos y a la larga, ella puede lograrse sólo en una democracia representativa, basada en la división de poderes ya que la idea y los principios del Estado de Derecho y los elementos de la división del poder, son complementados por la democracia.²⁶

Sobre todo se tiene que tomar en cuenta que las leyes y normas que son creadas y posteriormente puestas en vigencia para regir la conducta de los ciudadanos, tienen que ser claras y que puedan ser interpretadas por la mayoría de éstos, así como también deben adecuarse a la realidad en que vive el País y que éstas leyes y normas no sean el producto de simples consensos partidistas o pactos del momento, pues de lo contrario

²⁶ *Estado de Derecho y Democracia*, editado por Josef Thesing y compilado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires – Argentina, 1999.

éstas son puestas a un lado y es ahí donde los ciudadanos deciden no obedecer las normas, lo cual genera un ambiente inestable para ellos mismos porque de ese hecho, también nace el irrespeto y las constantes violaciones al texto de la Constitución Política del Estado que es la ley de leyes y por lo tanto se vive en un ambiente donde no existe seguridad jurídica ya que el Estado de Derecho se ve vulnerado por todos los actos que en su contra, cometen los ciudadanos.

Estos problemas que surgen y que hacen frente al Estado de Derecho, no siempre resultan de la inobediencia de los ciudadanos hacia las leyes, sino también es una consecuencia de que los jueces y tribunales muchas veces no aplican correctamente el derecho al momento de emitir sus fallos, debido a que éstos actúan con base en otras razones no totalmente alejadas de las leyes pero que impiden a los litigantes ser guiados por el derecho y así tener un conocimiento errado de la verdadera esencia de la ley.

La existencia del Estado de Derecho, depende de que las órdenes estatales sean ejecutadas por funcionarios bien formados y por lo tanto independientes, seguros y especialmente no corrompibles. El Estado de Derecho, resulta mejor afianzado por pocos y buenos funcionarios que por muchos que en un sistema judicial burocratizado formulan sentencias difícilmente comprensibles para los ciudadanos, por tanto es de suponer que estos funcionarios que tienen la tarea de administrar justicia, actúan en nombre del Estado y no por interés propio.

En el caso de los jueces por ejemplo, éstos deben fortificar su actuación en una audiencia y no sólo en ella, sino a lo largo de todo el proceso. Esto quiere decir que los jueces deben actuar siempre, dentro del marco de lo que la ley establece y de esta manera, consolidar más el Estado de Derecho para que paulatinamente se cuente con una estructura fortificada dentro del país. Dejar a los jueces librados a los caprichos e

intereses de las partes, sin que ellas tengan un control y respeto a la autoridad en audiencia, sería debilitar al Estado porque en realidad el juzgador está representando al poder estatal.²⁷

Es por ello que, ineludiblemente, los jueces deben ser eminentes y reconocidos juristas, pero también hombres con una alta dimensión política y una aguda visión de estadistas, es decir, hombres de Estado, que con su mesura, su talento y clarividencia política sean conscientes de que en muchas ocasiones, a través de sus fallos, están generando graves decisiones políticas en el continuo proceso de desarrollo de la actividad estatal y social, dirigida siempre hacia el bien general, la justicia social y la cooperación solidaria entre todos los miembros de la sociedad.²⁸

Un Estado de Derecho, busca siempre el imperio de la legalidad y que todos los poderes, instituciones y administradores de justicia, ayuden al cumplimiento de dicha legalidad, ya que estos han sido establecidos para el cumplimiento de tal fin. Los ordenamientos que buscan consolidar un Estado de Derecho, con una participación activa de su población, desarrollan un fortalecimiento de los procesos de descentralización.

Otro de los aspectos que sin duda vulnera la continuidad del Estado de Derecho es la corrupción. Hemos visto anteriormente que democracia y Estado de Derecho van de la mano y la corrupción viene a ser un aspecto que degenera la democracia y que impide al Estado contar con una estructura sólida que le permita ofrecer seguridad jurídica a todos los ciudadanos.

La corrupción es considerada como el resultado de la realización de actos que no permiten ver lo que realmente sucede dentro de una sociedad, ya que va más allá de la normativa establecida y de esta manera atenta contra la solidaridad, la justicia y la

²⁷ <http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/article240.html>

²⁸ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo I, Bolivia, Edición 2004.

igualdad entre los ciudadanos, hechos que también impiden la continuidad de un Estado de Derecho.

Restringir el uso y abuso potenciales de la autoridad del Estado, es un reto para cualquier país y resulta aún más difícil hacerlo sin privar a los organismos del Estado de la flexibilidad que necesitan para llevar a cabo su labor. El uso indebido del poder del Estado crea serios problemas de credibilidad, cuyos efectos se dejan sentir mucho después de producirse los incidentes.

Estos actos arbitrarios que comete el Estado, ocasionan más que un menoscabo a la credibilidad de las personas pues causan también un menoscabo al Estado de Derecho ya que debilitan la fuerza de todas las normas establecidas y propician circunstancias que alientan a los funcionarios públicos a situarse por encima de la ley y tientan al resto de la sociedad a hacer lo mismo.²⁹

Dentro del ámbito de la justicia también ocurre lo mismo. Existe el mandato Constitucional que previene que la justicia es gratuita, pública, ágil (Art. 116 Num. X C.P.E.)³⁰ y que debe ser ejercida con probidad; sin embargo por la falta de confianza en los administradores de justicia, misma que conlleva a la incredulidad en el sistema de justicia, los litigantes han optado por realizar ciertos actos que se enmarcan dentro de lo que es la corrupción y muchas veces se han visto obligados a hacer aquello, no por las circunstancias en que se encontraban, sino porque los administradores de justicia así se los pidieron. Es lo que se llama dar ese “algo más”, comúnmente llamado “coima”, con el fin de obtener la gracia judicial o administrativa.

²⁹ Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington D.C., 1997.

³⁰ Constitución Política del Estado Boliviano. Ley N° 1584 de 12 de Agosto de 1994.

Para ayudar a que exista un Estado de Derecho fortalecido, estos hechos deben ser dejados a un lado para que de esta manera, quienes administran justicia, lo hagan de manera democrática y siempre acogidos al mandato de la ley.

Debido a la crisis judicial, se ha visto la necesidad de efectuar un control social efectivo sobre la tramitación de un proceso. Este control ha sido apoyado por el impulso constante de la tecnología y de esta manera, se han hecho públicos los procesos explicados etapa por etapa, en un sitio navegable de Internet clasificados por materia y así se evita a los litigantes y sus respectivos abogados, llegar hasta el Juzgado donde se tramita su proceso y que de esta manera no traten de “acelerar” la tramitación de su proceso mediante actos de corrupción que fueron explicados anteriormente. Pues ahora deben limitarse a investigar en qué etapa se encuentra su proceso en el sistema computarizado con que ahora cuentan las Cortes y Tribunales de justicia.³¹

Además para aminorar la corrupción, también se requiere de un sostenido y fuerte apoyo político que precisa replantear la mentalidad y cultura política tanto de la ciudadanía como de los actores políticos para lograr la renovación de aquellos valores necesarios que posibiliten el logro de verdaderos resultados.

No obstante, también existen otros factores que impiden el fortalecimiento del Estado de Derecho. Así se tiene a la mala administración de justicia que existe dentro del Poder Judicial.

En primer lugar es necesario señalar la definición de administración de justicia que se refiere el dar a cada uno lo que le corresponde, es decir reconocer el derecho y obligar al cumplimiento del deber. Esta tarea se torna fácil cuando los jueces y

³¹ http://correodelsur.net/2005/0619/w_local2.shtml. Entrevista realizada por el diario de Sucre, Correo del Sur, al Sr. Freddy Rojas, autor del libro: El “código secreto” aún impera en la justicia nacional. Sucre-Bolivia, 2004.

magistrados de la función judicial con jurisdicción y competencia, pueden identificar con claridad, precisión y coherencia el derecho disputado y el deber no cumplido de los litigantes que han sometido a su decisión la controversia.

Por el contrario, esta tarea es ardua cuando la normativa no define con claridad, precisión y consistencia el derecho y el deber controvertido.

La administración de justicia, constituye un servicio que presta el Estado a sus habitantes, el cual debe contar con una capacidad apta para responder a las demandas del servicio por parte de la sociedad.

Para fortalecer la administración de justicia y que esta resulte transparente, también es preciso reforzar las normas en materia de incompatibilidades que eviten el nepotismo y el aprovechamiento personal o grupal de las estructuras institucionales del Estado.

El Poder Judicial es el encargado y responsable de la administración de justicia a través de sus órganos jurisdiccionales que están establecidos en concordancia con la Constitución Política del Estado. En este ámbito (Poder Judicial), los esfuerzos deben centrarse en dotar a este Poder de mayor independencia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales propias.

El Poder Judicial, ejerce sus competencias a través de los siguientes órganos:

- La Corte Suprema de Justicia de la Nación
- El Tribunal Constitucional
- Consejo de la Judicatura
- Las Cortes Superiores de Distrito
- Los Jueces y Tribunales establecidos por Ley.

Estos órganos están encargados de administrar justicia, para lo cual deben acogerse a lo establecido por las leyes y normas.

La mala administración surge cuando la actividad que se realiza dentro de estas instituciones queda fuera de lo establecido por la ley. Por ejemplo cuando las funciones administrativas se concentran en manos del juez o secretario; así también cuando se incurre en la burocracia, la misma que desemboca en una retardación de justicia; cuando no existe transparencia en las actuaciones judiciales y muchos otros factores que contribuyen a la mala administración de justicia.

Todo esto ocasiona un ambiente de inseguridad jurídica y de corrupción en la administración de justicia, donde la sociedad desarrolla una conflictividad social e individual propia, recargada de tensiones y violencias de todo orden, debido a que no se cuenta con medios precisos, claros y coherentes en la normativa legal para respetar en forma objetiva el derecho de los demás. Esta conflictividad individual y social, desemboca en la impunidad de las conductas inconstitucionales, ilegales y delincuenciales, lo cual ocasiona que las personas hagan justicia por mano propia.³²

Con relación a la mala administración de justicia, también existen otros factores como la burocracia y la retardación de justicia, anteriormente mencionados, que asimismo impiden la continuidad del Estado de Derecho.

El término burocracia viene de dos vocablos. El primero que es *bureau*, término francés, que quiere decir mesa de escribir o escritorio y por extensión se habla de oficina. El segundo término es griego, *kratos*, equivalente a poder o gobierno. Literalmente, estos dos vocablos dan a entender que burocracia es el poder o gobierno

³² Buscaglia, Edgardo. *Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción*. Quito-Ecuador, Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES, 1998.

de las oficinas, con más exactitud, de los funcionarios o empleados que trabajan en ellas.

Así la burocracia, alude hoy con preferencia al grupo social de empleados administrativos, de empresas privadas u organismos públicos, que ejercen el poder burocrático y dentro de ellos, los que realizan funciones públicas.³³

La enciclopedia de la política de Rodrigo Borja³⁴, hace una definición sobre burocracia y expresa que ésta es una enredada maraña de trámites y papeleos que tornan ineficiente la administración pública.

Continúa con el concepto y señala que:

“La burocracia es el conjunto de funcionarios públicos y empleados públicos que bajo normas de jerarquía, competencia, impersonalidad, continuidad y especialización, trabajan en la administración estatal.

La operación de la burocracia está regida por leyes especiales, denominadas de servicio civil o de carrera administrativa, que conceden a sus miembros los derechos de estabilidad en sus cargos y de ascenso por méritos y evitan la implantación del llamado sistema del botín, que consiste en la repartición de los cargos públicos, como premios electorales entre los partidarios del candidato triunfante.

La burocracia es uno de los elementos del Estado moderno, cuyas características fundamentales son la limitación estricta de sus competencias, la racionalidad de su función pública y la impersonalidad de su servicio a la sociedad.

Estas son tres de sus características principales. Cuando cualquiera de ellas se deforma, sea porque la burocracia rebasa sus atribuciones, sea porque su

³³ www.canalsocial.net

³⁴ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. Fondo de cultura económica, México, 1997.

operación asume rasgos irracionales, sea porque se personaliza la prestación del servicio público, adviene la anormalidad conocida como burocratismo.

Ningún funcionario público puede ejercer otras facultades que las que expresamente le confieren las leyes. El resultado de la burocracia es el trabajo ineficiente, la lentitud en el despacho de los asuntos, la acumulación de privilegios, la humillación del ciudadano que usa los servicios públicos, el anquilosamiento de las estructuras administrativas, la hipertrofia burocrática, la negligencia y la corrupción.

En tales condiciones la marcha de la administración estatal se torna lenta, complicada y engorrosa. Los trámites suelen sucumbir bajo toneladas de papeles, firmas, controles y contracontroles. Las mejores iniciativas de los gobernantes se frustran por la ley del menor esfuerzo de los burócratas. Florecen la corrupción y la irresponsabilidad. El llamado papeleo se convierte en un lucrativo negocio de los funcionarios corruptos y la espontánea o deliberada ineficiencia conspira contra la administración estatal. Esta falta de racionalidad en el funcionamiento de la administración estatal es otra de las formas del burocratismo.

Con frecuencia se personaliza la prestación de los servicios públicos. Esto quiere decir que el funcionario o empleado estatal supone que al ejercer su función, otorga al usuario un favor personal que éste debe agradecer de alguna manera.

Para él no son el Estado ni la ley, ni tampoco el deber los que obligan a ofrecer el servicio, sino que es su discrecional voluntad la que entrega este favor al ciudadano. Esta es otra de las formaciones que suele sufrir la administración pública en perjuicio de los derechos de la sociedad”.

De acuerdo al concepto anteriormente señalado, se puede ver que la burocracia es uno de los males que perjudica en gran medida a la administración de justicia y de manera global a todo el poder judicial quien se encarga propiamente de ésta.

Lo que pretende un Estado de Derecho es que las normas y leyes sean aplicadas a todos los ciudadanos por igual, sin favorecer a ninguno de ellos y que en el caso de encontrarse dentro de un proceso, se apliquen los plazos procesales establecidos por la ley, sin que traten ellos de “acelerar” su proceso y que tampoco sea el Juez quien incite a los litigantes a que paguen un precio para fallar a su favor. Estos actos llevan a un irrespeto hacia las leyes y en ese momento el Estado de Derecho se ve vulnerado, por lo cual tampoco puede brindar la debida protección a los ciudadanos, ya que ellos, al realizar estos actos, van directamente en contra de lo establecido por la ley.

Otro aspecto que hay que tratar de evitar para eliminar la burocracia dentro de la administración de justicia, es el llamado papeleo o evitar pasar por varias instancias para realizar un simple trámite.

El Estado, mediante sus representantes en el del Poder Judicial, muchas veces comete el error de tratar de dar cabida a mucha gente que quiere prestar sus servicios en el mismo, gente de la cual se puede prescindir porque ya no es necesaria su participación en ciertas actividades; y en vez de acortar el proceso de un trámite, se lo vuelve más largo y engorroso porque esa persona que está ocupando un lugar innecesario, significa una instancia más por la cual el trámite debe pasar.

Para fortalecer un Estado de Derecho, es necesario contar con una justicia viable en la cual no exista este tipo de actos que sólo logran entorpecer la tramitación de los procesos que además generan una desesperante retardación de justicia.

El Estado de Derecho también se ve afectado por la retardación de justicia y como se explicaba anteriormente, lo que se quiere lograr en un Estado de Derecho es una justicia viable para que los trámites sigan su curso normal y sin ninguna clase de interrupciones.

En el caso de las Cortes Superiores, existe muchas veces uno o dos juzgados en una sola materia, en los cuales se ventilan muchos procesos, lo cual genera un aumento de la carga procesal ya que los jueces, por diversos factores, se ven imposibilitados de atender tantos casos. Para ello, se debería crear más juzgados con lo cual se logre alivianar esta carga procesal y así evitar la retardación de justicia que tanto aflige a los litigantes que forman parte de un proceso.

Es también cierto que las autoridades judiciales, muchas veces, carecen de voluntad y capacidad para dictar sentencia en un proceso, ya que la conocida excusa del “factor tiempo”, les impide leer los casos que llegan a los Juzgados y Salas que les corresponden.

Por otra parte, la falta de preparación científica de los jueces, también ocasiona una retardación de justicia, ya que al no consultar más literatura jurídica para poder solucionar los casos, se ven impedidos de atenderlos porque estos requieren de mayor estudio y sobre todo de actualización en el conocimiento de las leyes.

Existen muchos otros factores que generan una retardación de justicia. Los descritos anteriormente pueden catalogarse entre los principales y los que se ven y se viven diariamente en la administración de justicia.

2.3.- SOLUCIONES PARA PROMOVER LA CONTINUIDAD DEL ESTADO DE DERECHO

Al haber analizado las dificultades que se presentan y que impiden la vigencia del Estado de Derecho, en este acápite se presentarán algunas soluciones para promover la continuidad del mismo ya que es muy importante salvaguardar su estructura para mantener el orden y la paz dentro de un país, con lo cual, los ciudadanos que viven dentro de él, podrán sentirse respaldados y sin temor a que sus derechos sean vulnerados y así puedan recibir un trato igualitario, teniendo acceso a una justicia rápida, eficaz y transparente.

Así se tiene que uno de los objetivos que tiene el Estado es lograr que sus mandatos sean obedecidos o dicho de otra manera que el mismo, para lograr cumplir con todas sus actividades y obligaciones, depende de la obediencia de los ciudadanos, ya que el Estado no puede existir sin la lealtad de ellos.

Existen diversas razones para que los ciudadanos obedezcan los mandatos establecidos por el Estado, debido a que es el Estado mismo quien impone sanciones en caso de que los ciudadanos contraríen sus disposiciones.

De esta manera, la obediencia se transforma en un proceso ético, para lo cual también tiene que realizar algunos aportes:

- La obediencia presupone el cumplimiento de la función de orden por parte del Estado, para lo cual tiene que satisfacer el derecho fundamental a la seguridad de los ciudadanos.
- El Estado también tiene que encontrar formas visibles y valiosas de su presentación ante la sociedad.

- Para que los ciudadanos puedan confiar en el Estado, éste tiene que contar con una cierta aceptación emocional y ello sólo es posible si los ciudadanos conocen los principios estructurales del Estado de Derecho. Para esto, el Estado de Derecho tiene que estar firmemente enraizado en el alma y en el corazón de los ciudadanos.

A la larga, el Estado de Derecho puede contar con el apoyo sólido y solidario de sus ciudadanos sólo si ellos aspiran a practicar las virtudes de la cooperación, la orientación al bien común y la igualdad.

De esta forma, para que los ciudadanos puedan cumplir con la cooperación, estos deben cumplir con algunas exigencias que presenta la misma, como ser:

- El respeto de la convicción política de los demás ciudadanos.
- La renuncia a una pretensión de absolutismo ideológico
- La apertura a los argumentos y al compromiso
- La lealtad frente a la mayoría, y
- El reconocimiento sin reservas de las reglas de juego del Estado de Derecho.

En este caso, lo más importante es que el ciudadano esté dispuesto a tomar decisiones políticas de interés común para todos. Esta es la orientación hacia el bien común, la visión dirigida a los intereses de la generalidad de los ciudadanos.

El Estado de Derecho que debe actuar equitativamente, también exige la equidad y la honestidad de sus ciudadanos ya que estos aspectos vienen a ser parte de las características que posee un Estado de Derecho para que este pueda funcionar efectivamente.

De lo contrario, un Estado que es autoritario, conoce formas de la corrupción del espíritu y de la voluntad políticas. Ellas surgen debido a que toda dictadura tiene

que basarse necesariamente en la mentira, a que las decisiones que tenga que tomar el pueblo, tienen que coincidir plenamente con la voluntad del dictador y es ahí donde se obliga a practicar la hipocresía política.

Es grande el peligro de las acciones deshonestas que pueden realizar los ciudadanos, debido a que estas acciones están guiadas por los propios intereses individuales o de grupo. Por lo tanto, es también grande el deber que tiene el Estado de actuar responsablemente, ya que no sólo debe dedicarse a predicar las virtudes políticas sino a vivirlas convincentemente.

Por lo tanto la continuidad del Estado de Derecho o su efectividad, depende de la actitud que pueden tener los ciudadanos frente a él.

El Estado de Derecho como modelo constitucional, puede ser estructurado en cada país de acuerdo con las respectivas condiciones sociales, económicas y culturales, sobre la base de las decisiones políticas.

Para que el Estado de Derecho cuente con algunas condiciones de estabilidad, éste debe cumplir con algunos requisitos:

- El Estado de Derecho tiene que luchar permanentemente por su autoridad. La efectividad es una tarea permanente. El Estado tiene que estar en condiciones de oponerse ofensivamente con medios espirituales a la puesta en peligro y destrucción del Estado de Derecho. Tiene que defender sus posiciones y no darse por vencido.
- El estado de Derecho adquiere autoridad, sobre todo, cumpliendo su tarea de aseguramiento de la paz. Tiene que garantizar el orden, no puede pactar. Para ello se requiere el uso de medios de dominación soberana y no sólo la distribución de bienes.

- El Estado de Derecho tiene que lograr motivar a sus ciudadanos para la disciplina, la energía y la laboriosidad. Para ello es necesaria una presentación convincente que el Estado pueda hacer de él mismo. También es necesario que sea capaz de brindar educación e ilustración a los ciudadanos para que ellos no tengan una idea equivocada de que la libertad de opinión no significa anarquía.³⁵

Estos presupuestos son necesarios para que el Estado de Derecho pueda cumplir eficazmente sus funciones y así poder brindar seguridad jurídica a los ciudadanos que es el objetivo más importante que tiene el Estado de Derecho.

³⁵ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo I, Bolivia, Edición 2004.

CAPÍTULO III

3.- PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN (1994-2006)

En Bolivia existía un gran descontento de la población hacia el sistema de justicia y por otra parte el Banco Mundial, a través de los estudios que hizo en el Poder Judicial (como se vio en el Capítulo I), se dio cuenta que en él existían muchas falencias. Fueron ambos factores los que dieron lugar a las reformas judiciales, las mismas que forman parte de las reformas de tercera generación que se hicieron en Bolivia, con las cuales se reorganiza la estructura del Estado mediante tres instrumentos fundamentales, uno de ellos referido a las reformas constitucionales de 1994.

El 9 de Julio de 1992, se introdujo al cuerpo de la Constitución Política del Estado, un punto muy importante referido a la necesidad de reforma de la misma. De tal manera, se elaboró el respectivo proyecto de ley que fue remitido al Congreso Nacional, el mismo que fue sancionado el 31 de Marzo de 1993 y finalmente fue promulgado como ley de la República (Ley N° 1473), el 1° de Abril del mismo año.³⁶

En 1994, el Estado Boliviano inició una etapa caracterizada por un proceso de transformación del sector público cuyo objetivo, como se señaló en párrafos anteriores, fue la modernización y descentralización del Estado. Es así que se introducen en la Constitución una serie de normas entre las que se destacan la Ley N° 1817 del Consejo de la Judicatura y la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional, por ser normas que cambiarían el rumbo del Poder Judicial.

Otro de los factores que ayudaron a tomar la decisión de introducir cambios en el Poder Judicial, se basó en el acusado desprestigio de los administradores de justicia y

³⁶ Comisión Andina de Juristas, *Reforma Judicial en la Región Andina: Qué se ha hecho, dónde estamos, a dónde vamos?*, Lima-Perú, 2000.

en la protesta social acerca de la retardación de justicia y la corrupción que debilitaban el sistema judicial. Así también era visible que el Poder Judicial estaba subordinado a los órganos políticos, expresado a través de la selección, nombramiento y promoción de los magistrados en todos los niveles, lo que implicaba ausencia casi absoluta de independencia judicial. Tampoco existía un régimen disciplinario efectivo ni se contaba con una auténtica carrera judicial. Algunas funciones se concentraron en la Corte Suprema de Justicia, lo que dio lugar a una mezcla de competencias jurisdiccionales con atribuciones administrativas. Había también un fuerte atraso tecnológico en las actividades de la administración judicial y una vigorosa resistencia al cambio de gran parte de los operadores de justicia, ya que en primera instancia, se veía que la procedencia de estos cambios que se requerían al interior del Poder Judicial era de orden político.³⁷

El impacto total de esta problemática, radica en que la ciudadanía tenía una imagen de regular a mala, entonces carecía de credibilidad ante el Poder Judicial y por ende en la justicia. Era tal la desconfianza de la gente, que renunciaron a reclamar sus derechos mediante un proceso y prefirieron soportar pérdidas y daños sustanciales.

Otros problemas que también afectaron de alguna u otra forma al Poder Judicial, se produjeron en torno a la mala calidad y deficiencia de la enseñanza que impartían las Universidades a sus alumnos, quienes luego serían abogados con una insuficiente formación académica, lo que les llevaría a ser corruptos, ambiciosos y así contribuir a la retardación de justicia. Estos abogados sólo servirían como un insumo al sistema sin estar realmente capacitados para la función.

³⁷ Böhrh Irahola, Carlos. *Reingeniería Constitucional en Bolivia*. La Paz-Bolivia, Editorial Garza Azul, 2004.

Todo esto hacía que el Estado de Derecho se vea vulnerado y que la seguridad jurídica de los ciudadanos prácticamente deje de existir.

Evidentemente, estos problemas causaron una inestabilidad institucional en el Poder Judicial, pero sobre todo se tiene que tomar en cuenta que el punto de partida para las reformas judiciales fue la concentración de funciones que existía en la Corte Suprema de Justicia. Frente a esto, lo que se quería lograr era descentralizar las funciones que le fueron atribuidas y delegarlas a nuevos órganos o instituciones especializadas, ya que la Corte Suprema de Justicia en ese entonces (antes de la reforma de 1994) llevaba el control de casi la totalidad del Poder Judicial, en pocas palabras se podía decir que la Corte Suprema era el Poder Judicial.

En un principio, a la Corte Suprema, se le atribuyó facultades constitucionales que tienen el carácter de originarias y exclusivas, además de indelegables, destinadas a precautelar el control de la constitucionalidad sobre los actos y decisiones de los otros poderes públicos. También estaba destinada a conocer los recursos directos de nulidad contra resoluciones de autoridades no judiciales que obren sin jurisdicción ni competencia. Asimismo conocía los recursos contra impuestos ilegales y los recursos de Hábeas Corpus y Amparo Constitucional.³⁸

Todo aquello ocasionó muchas dificultades en el Poder Judicial y una de las más sobresalientes fue el alargamiento indebido de los procesos judiciales ya que no se realizaba una adecuada supervisión de la aplicación de normas vigentes en los procesos; las citaciones y notificaciones eran lentas y los procesos no se ajustaban a los plazos de tiempo probatorios y así la retardación de justicia se mostraba como el primer problema que había que superarlo.

³⁸ Op. Cit. Pág. 54

La Corte Suprema de Justicia no aceptó los cambios que se querían introducir a la nueva Constitución Política del Estado, pues se vio afectada y en ese momento los Magistrados expresaron que se causaría una fractura de la unidad institucional y de la unidad de jurisdicción y competencia que tenía el Tribunal Supremo. Además se le quitaría la potestad indelegable que en ese momento tenía para ejercer el control de la constitucionalidad sobre los actos y resoluciones de los otros poderes públicos y se negaba rotundamente a delegar estas funciones a un cuarto Poder del Estado que sería paralelo o superior a la Corte Suprema y que además aún no estaba establecido en la Constitución Política del Estado.

Frente a esto, la Corte Suprema propuso la creación de una Sala Constitucional en su interior, cuya competencia estaría limitada a la tramitación de las demandas de inconstitucionalidad, contencioso-administrativas, recursos directos de nulidad, demandas de extradición, recursos contra impuestos ilegales y resoluciones del Congreso Nacional o de una de sus Cámaras, consultas en revisión de los recursos de Hábeas Corpus y Amparo Constitucional y de todo proceso o acto jurídico que corresponda al control de la constitucionalidad.

Por una parte no aceptaba la creación de un órgano especializado que se encargue de precautelar por el cumplimiento de la Constitución, pero era conciente de la necesidad de crear una institución con la cual se obtenga una solución definitiva frente al problema de la inestabilidad institucional y la ilegalidad de las frecuentes remociones judiciales. Por eso planteó la creación del Consejo de la Judicatura para que sea esa institución quien se encargue de realizar nombramientos (que no tengan base en un partido político) de funcionarios con jurisdicción, desde un Ministro de la Corte Suprema hasta un Juez Instructor de provincia, además que pueda brindar un soporte a

la justicia mediante una gerencia general y otras gerencias técnicas de administración financiera, recursos humanos y servicios judiciales. El área de recursos humanos propone, ante la inexistencia en el modelo que tenía la Corte Suprema, la creación de un servicio judicial, con el fin de establecer un soporte para que los jueces puedan realizar una función óptima.

De todas maneras, el modelo propuesto para la Corte Suprema de Justicia, propuso sacar de sus funciones el área constitucional y la administrativa, por la importancia de expandir la visión del Poder Judicial por medio de la inclusión de otros entes especializados en esas materias.

En Agosto de 1994, el Congreso Nacional aprobó una Ley de Reforma Constitucional que incluye una renovación institucional del Poder Judicial. Como se mencionó anteriormente, uno de los cambios más importantes fue la introducción del Consejo de la Judicatura, el mismo que está encabezado por el Presidente de la Corte Suprema y que está compuesto por cuatro abogados denominados Consejeros de la Judicatura, todos ellos con título de abogado en provisión nacional y diez años de ejercicio idóneo de la profesión o de la cátedra universitaria. Sus principales atribuciones son proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los Ministros de la Corte Suprema y a la Corte Suprema de Justicia, nóminas para designación de los vocales de las Cortes Superiores de Distrito y a éstas, nóminas para la designación de Jueces, notarios y registradores de derechos reales. Con este nuevo sistema se garantizaría una mejor selección de Magistrados y Jueces en términos de independencia y despolitización del procedimiento de selección. También compete al Consejo de la Judicatura, administrar el escalafón judicial y ejercer poder disciplinario

sobre vocales, jueces y otros funcionarios. En el tema administrativo, le corresponde la elaboración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial, realizado bajo control fiscal.

Otro de los cambios importantes que se introdujeron a la Constitución de 1994, fue la creación del Tribunal Constitucional que ciertamente desató muchas críticas y polémicas, en las cuales se dijo que el Tribunal Constitucional despojó a la Corte Suprema de Justicia de una de sus principales atribuciones que era el control de la constitucionalidad. Inclusive se llegó a decir que la creación de dicha institución constituía un golpe de Estado con el objeto de dividir y destruir a la Corte Suprema.

Sin embargo, la otra parte de la población, estimaba que la creación del Tribunal Constitucional no retiraba a la Corte Suprema sus atribuciones más relevantes, sino sólo aquellas relativas al control de la constitucionalidad, por tratarse de un tema que exigía máxima especialización. También se señaló que la creación del Tribunal Constitucional implicaba importantes mejoras, ya que de esta manera, el ciudadano podía contar con la protección de sus derechos fundamentales por un órgano especializado.³⁹

Es necesario resaltar dentro de este acápite que las reformas judiciales que introdujeron al Tribunal Constitucional y al Consejo de la Judicatura en la Constitución Política de 1994, no tuvieron aplicación práctica inmediata, pues como leyes de la República, fueron aprobadas posteriormente y recién puestas en funcionamiento años posteriores.

La Ley N° 1817 correspondiente al Consejo de la Judicatura, fue aprobada y promulgada el 22 de Diciembre de 1997 y la Ley del Tribunal Constitucional, N° 1836 fue aprobada y promulgada el 1° de Abril de 1998.

³⁹ Op. Cit. Pág. 54

Estos datos indican que los problemas que afligían al Poder Judicial seguían vigentes hasta la puesta en marcha de estas instituciones, con las que se pretendía aminorar dichas dificultades.

Posteriormente, paso a explicar la creación y conformación de cada una de estas instituciones, las mejoras que se lograron en ellas, así como también los inconvenientes que aún persisten dentro las mismas.

3.1.- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA

La decisión de crear el Tribunal Constitucional en Bolivia, fue adoptada como respuesta a las debilidades del control de constitucionalidad que habían en el país hasta antes de la implementación de la reforma de 1994, además de que esta función le fue encomendada a la Corte Suprema de Justicia en la Constitución Política de 1967, la misma que no fue ejercida adecuadamente debido a que en el Máximo Tribunal de Justicia se concentraban muchas funciones.⁴⁰

La creación del Tribunal Constitucional tiene gran importancia ya que ahora se ejerce el control de la constitucionalidad a través de un órgano especializado.

Como se explicó en el título anterior, la idea de crear el Tribunal Constitucional resultó polémica, pues varias instituciones a las que se sumaron órganos jerárquicos del Poder Judicial, recibieron la noticia con algún escepticismo.

⁴⁰ Böhrh Irahola, Carlos. *Reingeniería Constitucional en Bolivia*. La Paz-Bolivia, Editorial Garza Azul, 2004.

Las circunstancias en que se vivían, mostraban un panorama que hacía difícil la creación del Tribunal Constitucional; sin embargo pudo más el oportuno sentido de responsabilidad legislativa y su afán renovador. De manera que el 12 de Agosto de 1994, se promulgó la Constitución Política reformada, en la que se incorpora al Tribunal Constitucional, el mismo que como Ley de la República de Bolivia, fue aprobada y promulgada el 1° de Abril de 1998 (Ley N° 1836) y fue conformado el 5 de Agosto del mismo año. Inició sus labores jurisdiccionales el 1° de Junio de 1999, después de su *vacatio legis* de casi un año.

Esta Ley se creó en cumplimiento del mandato previsto por el numero IV del Art. 121 de la Constitución Política del Estado⁴¹ que indica: *“La Ley reglamenta la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, así como las condiciones para la admisión de los recursos y sus procedimientos”*.

La Ley citada, es considerada como una Ley mixta, la cual contiene normas de carácter orgánica que regulan la organización interna y funcionamiento del Tribunal Constitucional, así como también se encuentran dentro de ella, normas de carácter procesal que regulan los procesos constitucionales para el ejercicio del control de constitucionalidad.

Dicha Ley está organizada en cuatro Títulos, 119 artículos, una disposición especial y cuatro disposiciones transitorias.

El Título Primero contiene disposiciones generales organizadas en dos capítulos que abarcan del Art. 1 al 7.

⁴¹ Constitución Política del Estado Boliviano, Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994.

El título Segundo contempla normas de carácter orgánico que regulan la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, el mismo está organizado en cinco capítulos que van del Art. 8 al 27.

En el Título Tercero se incluyen normas comunes de procedimiento aplicables de manera general a los diferentes procesos constitucionales. Está organizado en cuatro capítulos que están desarrollados a lo largo de los Arts. 28 al 52.

En el Título Cuarto se encuentran las normas de carácter procesal que regulan los diferentes procesos constitucionales que forman parte de las funciones y atribuciones del Tribunal Constitucional, en cumplimiento de su principal labor que es el control de la constitucionalidad. Este Título está organizado en catorce capítulos incluidos desde el Art. 53 al 119.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el Tribunal Constitucional es el más alto Tribunal encargado del control de la constitucionalidad y la interpretación de la Constitución. En primera instancia, se pensaba que esta institución debía ser absolutamente independiente de los demás Poderes del Estado, toda vez que su labor fundamental es ejercer el control sobre todos los actos de los mismos.

Inclusive, en la Ley N° 1473 de la Declaratoria de Necesidad de Reforma, se propuso para la redacción del Art. 121 de la Constitución, el reconocimiento de la independencia del Tribunal Constitucional de los demás Poderes del Estado. Esto no suponía que esta nueva institución fuese a constituir un cuarto Poder del Estado, sino lo que se pretendía era que este organismo se constituya en el guardián de la Constitución, del orden jurídico y en el máximo intérprete judicial de la misma.

La propuesta inserta en el texto de la Ley N° 1473, Declaratoria de Necesidad de Reforma de la Constitución, dio lugar a duras críticas así como a una reacción de oposición cerrada por parte de la Corte Suprema de Justicia quien percibía que las atribuciones de control de constitucionalidad que le fueron conferidas en un principio, se delegarían a una nueva institución que según su parecer vendría a ser más importante que ella y le quitaría el lugar de ser la máxima instancia del Poder Judicial, lo que ocasionaría una desintegración del mismo.

A pesar de la oposición de la Corte Suprema y las críticas opositoras, al aprobarse la Ley N° 1585 de Reforma Constitucional, se logró que el Tribunal Constitucional sea un organismo que esté integrado al Poder Judicial como parte constitutiva de su estructura. El Art. 119 (I) de la Constitución⁴², señala que el Tribunal Constitucional es independiente y está sometido sólo a la Constitución. Al hablar de independencia, se refiere a la independencia que tiene el Tribunal en su función jurisdiccional; pero orgánicamente y administrativamente, forma parte del Poder Judicial

De esta manera, el Título Tercero de la Constitución Política del Estado (Art. 116)⁴³ hace referencia a las disposiciones generales del Poder Judicial, donde establece que el Tribunal Constitucional forma parte de la estructura orgánica del mismo. Por su parte el Art. 1 (II) de la Ley N° 1836⁴⁴ establece que el Tribunal Constitucional es el guardián y custodio de la Constitución, también ejerce el control de constitucionalidad garantizando la primacía de la Ley Fundamental del Estado, la plena vigencia del orden constitucional y democrático, el respeto y vigencia plena de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas.

⁴² Constitución Política del Estado Boliviano, Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994.

⁴³ Ibidem Pág. 63

⁴⁴ Ley del Tribunal Constitucional, Ley N° 1836 de 1° de Abril de 1998.

El Art. 120 de la Constitución Política del Estado y el Art. 7 de la Ley N° 1836 establecen la competencia y atribuciones del Tribunal Constitucional, las mismas que pueden agruparse en tres ámbitos específicos de acción:

- **Control de las disposiciones legales.-** De acuerdo a esta atribución, el Tribunal Constitucional ejerce un control sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales, sean éstas leyes, decretos o resoluciones, declarando si corresponde su inconstitucionalidad con carácter general o *erga omnes* y el efecto derogatorio o abrogatorio conforme corresponda.
- **Control del ejercicio del Poder Político.-** Este control tiene por objeto establecer un equilibrio en el ejercicio del poder político, resolviendo los conflictos constitucionales referidos al ámbito de las competencias asignadas por la Constitución.
- **Control sobre el respeto y vigencia de los Derechos Fundamentales.-** El Tribunal Constitucional ejerce este control para resguardar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y garantías constitucionales como límites al poder del Estado. En este caso, el Tribunal conoce los recursos contra resoluciones legislativas, sean congresales o camarales; así como también realiza una revisión de los recursos de Hábeas Corpus y Amparo Constitucional.

El Art. 119 de la Ley fundamental define su naturaleza jurídica, su estructura, señalando la forma de designación de sus miembros, el período de funciones y su régimen de responsabilidad.

El Art. 120 establece sus funciones y atribuciones y el Art. 121 instituye el principio de la cosa juzgada constitucional con relación a sus sentencias, indicando que contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso ulterior alguno.⁴⁵

3.2.- IMPORTANCIA DE LA EXISTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN UN ESTADO DE DERECHO

Ya se había explicado anteriormente que el Tribunal Constitucional se creó para paliar los problemas que existían antes de su creación, ya que era necesario contar con un órgano especializado que se dedique al control de la constitucionalidad de Leyes, Decretos y Resoluciones, además de supervisar que los actos que se realicen dentro de los tres Poderes del Estado, no vayan en contradicción con la Constitución Política del Estado. Esto ayudaría a que el Estado de Derecho esté vigente y así exista una protección a los ciudadanos para que sus derechos no se vean vulnerados ante la contradicción de Leyes y la incertidumbre que generan éstas para los mismos.

Es esencial destacar la importancia del Tribunal Constitucional en un Estado de Derecho ya que una de las principales funciones de esta institución, es la defensa de la Constitución, labor que es posible realizarla en una sociedad donde se cuente con la plena vigencia de un Estado de Derecho. Contar con un Tribunal Constitucional en un Estado de Derecho no sólo es necesario sino que también es trascendental para que la democracia pueda cumplir con uno de sus objetivos más importantes, cual es el control constitucional. Además la existencia de un Tribunal Constitucional supone la aceptación de la supremacía de la Constitución y el reconocimiento de que ésta es una norma suprema que está en la cúspide del ordenamiento jurídico, por lo que cualquier

⁴⁵ www.tribunalconstitucional.gov.bo Publicación de una parte del libro escrito por el Dr. José Antonio Rivera Santibáñez, Magistrado del Tribunal Constitucional. El título del libro es *Introducción a la Justicia Constitucional en Bolivia (Parte II)*.

otra Ley, Decreto o Resolución que se encuentra debajo de ella, no puede contradecir a la Constitución ni se pueden aplicar éstas con preferencia a la Ley Suprema. En caso de conflicto de leyes, es el Tribunal Constitucional quien se ocupa de resolverlos, velando siempre que la Constitución Política se mantenga en la cúspide del ordenamiento jurídico.

Así también, el Tribunal Constitucional, preserva el equilibrio de los Poderes y sus atribuciones, aspecto que también es fundamental para la vigencia de un Estado de Derecho.

En sí, la jurisdicción constitucional, es la máxima expresión del Estado de Derecho mediante la cual se asegura el orden en una sociedad. Las normas constitucionales se aplican a casos concretos, quedando esclarecido el ámbito de aplicación de todas ellas y así se garantizaría el cumplimiento de la Ley fundamental.

El Estado de Derecho, supone una limitación de poder, garantía de los derechos fundamentales y supremacía de la Constitución. Estos aspectos son tomados en cuenta como algunos propósitos que tiene el Estado de Derecho, los cuales se cumplen mediante el Tribunal Constitucional.

Es ahí donde radica la importancia de contar con un Tribunal Constitucional ya que en resumen se encarga de perfeccionar la vigencia del Estado de Derecho.⁴⁶

⁴⁶ Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado social de Derecho*, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bolivia, editado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Tomo I, Montevideo-Uruguay, 2004.

3.3.- LOGROS ALCANZADOS CON LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA

Desde su creación, el Tribunal Constitucional dejó a un lado las presiones políticas ya que sus magistrados adoptaron una posición de imparcialidad no dando lugar a los intereses particulares. Es así que la puesta en marcha de esta nueva institución, devolvió la credibilidad a los ciudadanos para que estos nuevamente puedan confiar en un órgano del Poder Judicial. Desde un principio sus resoluciones fueron imparciales y ajustadas a la Ley, de tal manera que se pudo demostrar a la sociedad, la transparencia con la que se operaba.

Desde que se le delegaron algunas funciones que antes de la reforma estaban atribuidas a la Corte Suprema de Justicia, se vieron mejoras en cuanto a la celeridad con que pronunciaba sus resoluciones, respetando los plazos establecidos para las mismas. Esta celeridad hizo que el Tribunal Constitucional despache las causas tan pronto como ingresaban, manteniendo su trabajo al día, ya que antes de su existencia, las revisiones de Hábeas Corpus y de Amparo Constitucional, tardaban no meses sino hasta años.

Para esto, al Tribunal se le dotó de un personal debidamente calificado, que fue reclutado por concurso de méritos y exámenes de competencias, lo que le permitió contar con profesionales idóneos, identificados con la misión y objetivos del Tribunal, dedicados a sus obligaciones específicas y así realizar un trabajo en equipo, con organización y eficiencia.

Sin embargo, para que el Tribunal pueda mantener el ejercicio del control constitucional, es necesario también formar a los ciudadanos para que no cometan actos de corrupción y traten de seguir el camino recto al que les lleva la democracia.⁴⁷

Estos son algunos logros que se alcanzaron con la creación del Tribunal Constitucional. Ciertamente, la desconcentración de funciones que anteriormente cumplía la Corte Suprema, ayudó en gran parte a la celeridad de la justicia y ese es un aspecto que se debe resaltar.

3.4.- PROBLEMAS QUE AÚN PERMANECEN EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y QUE AFECTAN AL ESTADO DE DERECHO

Como se vio en el Capítulo II, existen muchos problemas que afectan al Estado de Derecho, de los cuales se resaltaron la retardación de justicia, la corrupción, burocracia y la mala administración de justicia.

Son estos problemas los que aún se encuentran insertos en el Tribunal Constitucional y que impiden su adecuado funcionamiento.

En el momento de su creación, se había pensado que cinco Magistrados podían hacerse cargo de todo el trabajo que implicaba realizar en el Tribunal, pero a lo largo de los años, empezaron a llegar más expedientes y con mayor frecuencia y eso ocasionó que el trabajo salga del control de los Magistrados y nuevamente se volvió a caer en la retardación de justicia. Los Magistrados trabajan bajo mucha presión debido a la importancia de los casos y a la cantidad, entonces la tensión les causa problemas físicos y de un momento a otro pueden fallecer y el espacio que dejan crea una nueva acefalía,

⁴⁷ Corrales Dorado, Roberto Arturo, *Justicia Constitucional: Estado de Derecho y Estado Constitucional de Derecho*. (Tesis de postgrado realizada por el Dr. Roberto Corrales) Quito – Ecuador, 2001.

la cual no se la puede cubrir fácilmente de acuerdo a las formalidades y requisitos para la designación de un Magistrado. Entonces durante ese tiempo, el trabajo se acumula, los casos no se resuelven a tiempo, estos exceden los plazos procesales y todo eso genera una retardación de justicia.

La corrupción es un mal latente no sólo dentro del Tribunal Constitucional, sino a nivel del Poder Público y el problema no es a nivel de estructura o constitución de las instituciones, sino la corrupción es un problema que generan algunos funcionarios y también ciertos litigantes. Es una cuestión de cultura, educación y valores, con lo cual se estaría yendo más allá del análisis que es pertinente realizar y que evidentemente afecta al Estado de Derecho.

Con la burocracia se han creado cargos en exceso, con la mitad del personal existente se podría realizar un mejor trabajo y sobre todo más rápido, ya que la creación de más cargos, generan más instancias por donde un proceso o trámite debe pasar. Lo que se pretende es el aumento del número de Magistrados para acelerar los procesos, pero no el aumento de funcionarios subalternos que generen una burocracia.

Finalmente, una mala administración de justicia, es el resultado de la corrupción, burocracia y retardación de justicia. Inevitablemente estará presente paralelamente a la existencia de los demás factores mencionados. Evidentemente, la mala administración de justicia ocasiona inestabilidad en el Estado de Derecho. Esto puede presentarse cuando no se apliquen correctamente las leyes y de esta manera se vulnera la Constitución Política y así el Estado no podría garantizar la vigencia de los derechos de los ciudadanos y tampoco estaría dispuesto a brindarles protección alguna.

3.5.- POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS QUE EXISTEN EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y QUE AYUDARÍAN A MANTENER LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

Ya se había dicho anteriormente que uno de los problemas que existe en el Tribunal Constitucional es el reducido número de Magistrados que además están agrupados en una sola Sala. Frente a esto resulta pertinente elevar el número de Magistrados y así poder crear más Salas para una mejor atención de los procesos en el menor tiempo posible, recuperando de esta manera la celeridad en la justicia.

Una de las competencias del Tribunal Constitucional es revisar todos los recursos de Hábeas Corpus y Amparo Constitucional, lo cual significa un aumento en la carga procesal ya que el Tribunal debería adoptar la técnica que adoptaron varios Tribunales Constitucionales, que sólo se ocupan de revisar los recursos de Hábeas Corpus y Amparo Constitucional que fueron declarados improcedentes por los tribunales y jueces inferiores. Resultaría mejor si los Magistrados seleccionaran, según su criterio y sin motivación expresa, los casos susceptibles de revisión. Como otra alternativa se presenta la posibilidad de que la comisión de admisión del Tribunal, esté facultada para seleccionar los casos de mayor relevancia jurídica, política y social, sin necesidad de motivación alguna.⁴⁸

Por otra parte, para mantener la vigencia del Estado de Derecho, es necesario que los ciudadanos conozcan los principios estructurales del mismo, tengan conciencia de él y así encaminen sus actos para que no salgan del límite establecido por las Leyes.

⁴⁸ Op. Cit. Pág. 68

En el caso del Tribunal Constitucional, los funcionarios deben tratar siempre de actuar dentro del límite de lo que la Constitución establece, ya que contradecirla significaría también vulnerar el Estado de Derecho.

Así también, la continuidad y efectividad del Estado de Derecho, depende de la actitud que tengan los ciudadanos frente a él.

Siguiendo con el análisis específico del Tribunal Constitucional, se ve que dentro de él aun existe mucha corrupción y burocracia, generadoras de una mala administración de justicia, las cuales de manera urgente necesitan ser eliminadas para contar con un buen funcionamiento de la institución y así ofrecer a los ciudadanos un mejor servicio.

3.6.- CONSEJO DE LA JUDICATURA DE BOLIVIA

La creación del Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, fue introducido a la Constitución Política del Estado mediante la reforma de 1994. El Art. 122⁴⁹ de la misma establece los criterios básicos sobre la composición del Consejo de la Judicatura y señala que dicha institución tiene su sede en la ciudad de Sucre, está presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y en cuanto a su integración, cuenta con cuatro miembros denominados Consejeros de la Judicatura, quienes son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes. Los Consejeros desempeñan sus funciones por un período de diez años no pudiendo ser reelegidos sino pasado un

⁴⁹ Constitución Política del Estado Boliviano, Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994.

tiempo igual al de su mandato. Para su elección deben tener título de Abogado en Provisión Nacional y haber ejercido diez años la profesión o la cátedra universitaria.

El Art. 123, también de la Constitución Política del Estado, enumera las atribuciones del Consejo de la Judicatura.⁵⁰

Los artículos mencionados supra, se encuentran relacionados con la Ley del Consejo de la Judicatura N° 1817 de 22 de Diciembre de 1997, que también determina la organización y demás atribuciones administrativas y disciplinarias de la misma institución.

Cabe resaltar en este caso que hubo un retraso en la elaboración del anteproyecto de Ley del Consejo y en la aprobación de la misma en el Congreso Nacional, por eso es que pese a haberse introducido esta institución en la Constitución de 1994, la Ley fue aprobada y promulgada el 22 de Diciembre de 1997 y sus miembros, designados y posesionados el 31 de Marzo de 1998.

Antes de la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, a la Corte Suprema de Justicia, se la reconocía como la máxima instancia de administración de justicia en materia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República. La función disciplinaria, nunca fue ejercida por la Corte Suprema. Es mediante la reforma de 1994, que se le atribuye al Consejo de la Judicatura esa función básica y fundamental.

La Corte Suprema en ese entonces, tenía que cumplir demasiadas funciones y el problema que más resaltaba era evidentemente la retardación de justicia. También se necesitaba contar con un régimen disciplinario, fortalecimiento administrativo e

⁵⁰ Estas atribuciones ya fueron citadas en el Capítulo I de la presente tesis.

implantación de la carrera judicial para mejorar y actualizar la formación de quienes administran justicia.

La eliminación de la retardación de justicia se encuentra relacionada con los logros que se obtengan en el proceso de superación de las necesidades que se mencionaron, concretamente en cuanto tiene que ver con el régimen disciplinario y con el fortalecimiento administrativo.

Lo que busca el régimen disciplinario es erradicar las acciones u omisiones que obstaculizan el normal desenvolvimiento de las actividades del Poder Judicial y sobre todo las que atentan en contra de la correcta y oportuna administración de justicia, por lo que la lucha contra la retardación de justicia y el régimen disciplinario van de la mano y ambos se beneficiarían en la medida en que la gestión administrativa gane en eficiencia.

La solución a esos problemas fueron confiados al Consejo de la Judicatura y de esa manera fue creado debido a que existía una profunda crisis de retardación de justicia y corrupción en el Poder Judicial, ya que dentro de la Corte Suprema, se encontraban concentradas las funciones que posteriormente se le delegaron al Consejo.

Con la creación del Consejo, se agilizó la función de la Justicia, precisamente desconcentrando las funciones que anteriormente cumplía la Corte Suprema y así se pudo recuperar la confianza del pueblo en el sistema judicial que se encontraba desacreditado.⁵¹

⁵¹ Böhrh Irahola, Carlos. *Reingeniería Constitucional en Bolivia*. La Paz-Bolivia, Editorial Garza Azul, 2004

3.7.- IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y LOS LOGROS ALCANZADOS CON LA INSTAURACIÓN DE ESTA INSTITUCIÓN

Ya se indicó en párrafos anteriores que antes de la creación del Consejo de la Judicatura, era la Corte Suprema quien cumplía con las funciones que luego se le atribuyeron al Consejo y se la reconocía como la máxima instancia de administración de justicia en materia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República. Ciertamente la Corte Suprema tenía que cumplir con muchas funciones y a falta de atención específica, creaba una retardación de justicia que perjudicaba al Poder Judicial.

Es por eso que se creó el Consejo de la Judicatura, como una institución que se dedique a la actividad administrativa dentro del Poder Judicial, que pueda administrar las actividades de los funcionarios judiciales y verificar que están cumpliendo efectivamente con sus funciones, para lo cual elabora estadísticas y las va actualizando con el pasar del tiempo. El Consejo también fue instituido para formular y ejecutar las políticas de desarrollo y planificación del Poder Judicial, controlar el cumplimiento de los objetivos del mismo, así como también elaborar el presupuesto anual del Poder Judicial, entre otras de sus atribuciones. (Capítulo III, Art. 13 Ley del Consejo de la Judicatura)⁵²

Uno de los logros más importantes que se consiguió con la creación de esta institución, fue la desconcentración de actividades en la Corte Suprema, se alivió en gran medida la retardación de justicia y también se logró la despolitización y corrupción que existía en la designación de funcionarios en el Poder Judicial al asignarle al Consejo

⁵² Ley N° 1817 de 22 de Diciembre de 1997 Ley del Consejo de la Judicatura

la función de proponer a los órganos competentes, nóminas de postulantes a cargos vacantes en las respectivas instituciones.⁵³

Una nueva función se le dio al Consejo de la Judicatura, cual es la de ejercer control disciplinario en los funcionarios judiciales, que posteriormente fue despojado de esa atribución mediante una sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional el Art. 53 de la Ley 1817 (Ley del Consejo de la Judicatura) que le permitía al Consejo de la Judicatura, sancionar a los funcionarios judiciales que en el ejercicio de sus funciones cometan *faltas muy graves*. (Posteriormente se explicará este hecho, ya que significa un problema que aún persiste en el Consejo de la Judicatura).

En sí, la creación del Consejo de la Judicatura fue importante al poder contar el Poder Judicial con un órgano especializado que se dedique a administrar justicia y así velar por el cumplimiento de sus funciones de cada funcionario judicial. Esto no quiere decir que en definitiva se hayan eliminado todos los problemas que habían en el Poder Judicial, pues aún existen ciertas dificultades que se las describirá a continuación.

⁵³ De acuerdo al procedimiento de designación de funcionarios, es el Congreso Nacional quien designa a las máximas autoridades, en este caso, a los magistrados del Tribunal Constitucional (Art. 119 (II) C.P.E.) y a los Consejeros del Consejo de la Judicatura (Art. 122 (III) C.P.E.). Para designar a los funcionarios subalternos, el Consejo de la Judicatura, eleva las nóminas de los postulantes que hayan cumplido con todos los requisitos exigidos, a las máximas autoridades y son ellos quienes en reunión de Sala Plena, eligen y designan a quienes posteriormente ocuparán cargos en la institución. Por ejemplo, eleva nóminas a los Vocales de la Corte Superior para que ellos en Sala Plena elijan a Jueces, Secretarios o Actuarios, auxiliares, oficiales de diligencia, etc.; lo mismo ocurre en el caso del Tribunal Constitucional, cuyos magistrados reciben las nóminas de postulantes por parte del Consejo de la Judicatura y ellos en Sala Plena eligen a los auxiliares, oficiales de diligencia, etc. El mismo procedimiento se realiza para designar a los funcionarios subalternos del Consejo de la Judicatura, ya que son los Consejeros quienes los eligen en Sala Plena. (Art. 123 C.P.E) Ciertamente, esto ocasiona un problema, toda vez que se debería hacer una previa selección de los postulantes y enviar las nóminas de quienes reúnen mayor puntaje, debiendo este informe ser vinculante para la autoridad nominadora.

3.8.- PROBLEMAS QUE AÚN PERMANECEN EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y QUE AFECTAN AL ESTADO DE DERECHO

Por experiencia puedo señalar que en el Consejo de la Judicatura existen eminentemente dos problemas, que son la corrupción y la burocracia, que evidentemente generan muchos otros conflictos tanto internos como externos.

Como se explicó en el Capítulo II, estos son parte de los males que afectan al Estado de Derecho y que en este caso provocan una inestabilidad en el Poder Judicial, lo cual no permite brindar a los ciudadanos litigantes una verdadera seguridad jurídica.

Respecto a la burocracia he podido apreciar que el Consejo de la Judicatura cuenta con personal que resulta excedente, pues son muchas instancias por las que se debe pasar para realizar un simple trámite interno, lo que impide agilizar el trabajo y también no atender las demandas de los ciudadanos oportunamente. Como burocracia significa el poder que detentan quienes se encuentran detrás de un escritorio, son éstos quienes deciden si cumplir con sus obligaciones o no, sin darse cuenta que con esto ocasionan un retraso severo en la institución, que repercute en las personas que realizan trámites en la misma.

Por otra parte, la corrupción es un problema que aún permanece dentro del Consejo. En primera instancia, se creó esta institución con el fin de despolitizar el nombramiento de los funcionarios judiciales, si bien este inconveniente fue superado, por otro lado se generó más corrupción debido a que de las listas que eleva el Consejo para el nombramiento de los funcionarios judiciales, es éste mismo quien realiza ciertas recomendaciones a las autoridades superiores para que elijan a su personal subalterno, basándose en favoritismos personales.

Además de estos problemas existe otro que es de gran preocupación para el Consejo de la Judicatura, el mismo que se refiere a la atribución que el Tribunal Constitucional le privó mediante una Sentencia Constitucional, de imponer sanciones a los funcionarios judiciales que cometan *faltas muy graves* en el ejercicio de sus funciones.

El Art. 53 de la Ley 1817⁵⁴ establece que: “*De conformidad a lo dispuesto por el Art. 116 Parágrafo VI de la Constitución Política del Estado, los funcionarios judiciales que hubieren cometido faltas muy graves en el ejercicio de sus funciones y sobre quienes hubiere recaído sentencia ejecutoriada, serán sancionados con la destitución de sus cargos*”.

Por su parte, la Constitución Política del Estado, en su Art. 116 (VI)⁵⁵ establece que: “*Los Magistrados y Jueces son independientes en la administración de justicia y no están sometidos sino a la Constitución y la ley. No podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada*”.

El Tribunal Constitucional, mediante Sentencia N° 011/99 de Octubre de 1999, declaró inconstitucional el Art. 53 de la Ley del Consejo de la Judicatura y le quitó la potestad de poder destituir de sus cargos a los funcionarios judiciales que cometan *faltas muy graves* en el ejercicio de sus funciones, como lo estaba haciendo anteriormente. Este hecho surgió a consecuencia de una denuncia que se hizo en contra de un Vocal de la Corte Superior de Cochabamba por no dar cumplimiento a una interpretación que había hecho la Corte Suprema respecto a una Ley. El Consejo de la Judicatura, mediante la Unidad de Régimen Disciplinario (URD), suspendió a dicha autoridad del goce de sus haberes mientras se sustancie el proceso. Una vez llevado a cabo el “proceso disciplinario”, el Vocal fue suspendido de sus funciones por haber cometido una *falta muy grave*. Dicho funcionario al no estar conforme con aquella sanción, interpuso un recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad ante el Consejo de la Judicatura argumentando que el Art. 116 (VI) de la Constitución Política del Estado, establece que los funcionarios judiciales sólo pueden ser destituidos de sus funciones,

⁵⁴ Ley N° 1817 de 22 de Diciembre de 1997 Ley del Consejo de la Judicatura.

⁵⁵ Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994 Constitución Política del Estado.

mediante *sentencia ejecutoriada* y no mediante *proceso disciplinario* del cual resulta una *resolución disciplinaria*, como lo había hecho el Consejo. También arguyó que el Consejo de la Judicatura, al aplicar el Art. 53 en dicho caso, estaba violando flagrantemente la Constitución Política del Estado, dejando a un lado la supremacía de la misma. El recurso planteado por el denunciado, fue rechazado por el Consejo mediante Auto, el mismo que fue elevado en consulta al Tribunal Constitucional, el cual declaró Fundado el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad y por consiguiente inconstitucional el Art. 53 de la Ley N° 1817 del Consejo de la Judicatura, por ser contrario al Art. 116 (VI) de la Constitución Política del Estado.⁵⁶

De esta manera, el Consejo de la Judicatura ya no tiene la potestad de sancionar a los funcionarios judiciales que cometan faltas muy graves y en la actualidad a estos funcionarios que cometen dichas faltas, no se les aplica ninguna sanción y siguen trabajando porque ya no existe una sanción que anteriormente estaba prevista en el Art. 53 de la Ley 1817. Por lo cual existe la necesidad de que se prevea algún mecanismo para imponer sanciones a los funcionarios judiciales, jurisdiccionales o administrativos que incurren en la comisión de estas faltas en el ejercicio de sus funciones.⁵⁷

El Consejo de la Judicatura pide que se le devuelva dicha atribución para dar alguna solución a este problema por el cual también ha recibido muchas críticas.

Estos problemas generan retardación y mala administración de justicia dentro de la institución, lo cual repercute en todo el Poder Judicial y así queda descartada la estabilidad que requiere un Estado de Derecho para ser tal.

Frente a estos problemas, a continuación se presentan algunas soluciones.

⁵⁶ www.tribunalconstitucional.gov.bo (publicación de la Sentencia N° 011/99 de Octubre de 1999).

⁵⁷ Op. Cit. Pág. 77

3.9.- POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS QUE EXISTEN EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y QUE AYUDARÍAN A MANTENER LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

Para poder eliminar las dificultades que afligen al Consejo de la Judicatura, es necesario analizar la génesis de los problemas y extirparlos de raíz.

En cuanto a la corrupción, se ha visto que ésta tiene múltiples y complejas causas, entre ellas la formación o educación del capital humano, para lo cual se requiere un cambio de comportamientos, actitudes y mentalidades para erradicar por completo este problema, ya que la corrupción nace de las actividades que realizan los ciudadanos y los funcionarios y las necesidades que ellos tienen frente a estas.

El problema de la lentitud en el desempeño de las actividades cotidianas y de la retardación de justicia a causa de ésta, que genera la burocracia, podría solucionarse con una reestructuración dentro de la institución que permita la rapidez en el trabajo, evitando que los trámites internos pasen por varias instancias sólo para contar con un visto bueno, pudiendo realizarlos directamente con la autoridad competente. Así también se tendría más tiempo y se podría atender las demandas de los ciudadanos oportunamente.

Frente al problema de la supresión de la atribución que le confería el Art. 53 de la Ley 1817, el Consejo tiene pensado elevar a nivel de Gerencia a la Unidad de Régimen Disciplinario, en la cual trabajen abogados competentes que hagan un seguimiento a los funcionarios tanto en el área jurisdiccional como en el área administrativa.⁵⁸

Otras soluciones para mejorar el desempeño de las actividades y el servicio dentro del Poder Judicial, se encuentran como propuestas en la Asamblea Constituyente que se llevará a cabo próximamente en Bolivia.

Seguidamente, se presentan estas propuestas que permitirán un análisis específico de las modificaciones más importantes que se requieren hacer en el Poder

⁵⁸ www.correodelsur.net

Judicial, concretamente en el Tribunal Constitucional y en el Consejo de la Judicatura.⁵⁹

3.10.- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2006)

En Bolivia se ha previsto realizar una reforma total a la Constitución Política del Estado mediante una Asamblea Constituyente. Al respecto cabe aclarar que esta reforma no debe ser entendida en relación a lo cuantitativo sino a lo cualitativo, ya que la reforma total no implica realizar una modificación de todos los artículos de la Constitución, sino las bases esenciales del sistema constitucional, como por ejemplo, la forma de Estado, el régimen político referido a la forma de gobierno y los órganos de poder, el régimen de los derechos fundamentales, etc.

La reforma que se hará a la Constitución, tendrá la calidad de un verdadero proceso constituyente, en el que la instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente es un principal componente, en el cual es importante tener presente los siguientes aspectos: a) la elaboración y aprobación de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que deberá consignar normas que dispongan la solemne convocatoria a la instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, señalando también la sede de sus deliberaciones, la fecha de su instalación, el período de funcionamiento, la definición de la normativa que regirá su funcionamiento y las condiciones de su organización interna provisional. Asimismo que contenga normas

⁵⁹ Es necesario aclarar que con la presente investigación se pretendía analizar las modificaciones que se hicieron a la Constitución Política del Estado, después de las reformas que se hicieron en 1994. En 1995 se hicieron modificaciones pero no hubieron cambios en los artículos referentes al Tribunal Constitucional y al Consejo de la Judicatura. El 2004 nuevamente se hicieron modificaciones a la Constitución, en la que tampoco se realizaron cambios respecto a dichas instituciones. Solamente se añade al Art. 120 inciso 7 referente al Tribunal Constitucional, la revisión del Recurso de Hábeas Data. Dicha modificación se la realizó mediante Ley N° 2631 de 20-02-2004 y así la Constitución modificada fue promulgada mediante Ley N° 2650 de 13-04-2004.

Por lo que ahora, siendo un tema de mucha importancia y que se encuentra en vigencia, se analizará la Asamblea Constituyente, que se llevará a cabo próximamente en Bolivia y las propuestas de cambios que ella contiene para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial. Específicamente se hará referencia a las propuestas elaboradas para reformular la estructura de las instituciones en estudio.

que definan el número de integrantes de la Asamblea Constituyente, así como la definición del sistema electoral a aplicarse para la elección de los asambleístas; b) formulación, análisis y discusión en los diferentes sectores sociales y organizaciones territoriales de base, de las propuestas de modificación del sistema constitucional boliviano, por lo tanto, de la nueva Constitución; c) discusión y aprobación de la nueva Constitución en la Asamblea Constituyente y d) la realización del referéndum popular para ratificar o rechazar la nueva Constitución sancionada por la Asamblea Constituyente.⁶⁰

De acuerdo a lo señalado precedentemente y siendo uno de los temas el de la reforma de los órganos de poder, a continuación se presentará algunas de las propuestas de reforma que se necesitan hacer al interior del Poder Judicial, específicamente en el Tribunal Constitucional y en el Consejo de la Judicatura.⁶¹

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ya se indicó anteriormente que el Tribunal Constitucional se creó para que este órgano sea el máximo guardián e intérprete de la Constitución y encargado de la protección de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas. De esta manera ha contribuido a la consolidación del proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico del Estado, lo cual se refleja en la vigencia plena de la Constitución y el resguardo de los derechos fundamentales y garantías constitucionales.

Sin embargo, la decisión de que el Tribunal Constitucional forme parte del Poder Judicial, no fue la más acertada, pues dada su naturaleza jurídica y la labor que

⁶⁰ Rivera Santivañez, José Antonio, *El proceso constituyente en Bolivia*, Cochabamba – Bolivia, Editorial Kipus, 1ra. edición, 2005.

⁶¹ Estas propuestas nacen de la experiencia y estudios realizados por un magistrado del Tribunal Constitucional, Dr. José Antonio Rivera Santivañez.

desarrolla, no corresponde que forme parte integrante de la estructura de ninguno de los tres Poderes ya que su principal función consiste en controlar los actos y decisiones de ellos y verificar si son constitucionales. El que forme parte del Poder Judicial, sólo ha significado que existan limitaciones presupuestarias para este órgano, ya que en los años que tiene de vida, aún no cuenta con una estructura básica acorde a las altas y delicadas funciones que cumple y tampoco cuenta con un personal suficiente para la carga procesal que recibe.

Uno de los presupuestos jurídicos para el funcionamiento de un buen sistema de control de constitucionalidad, es que el órgano encargado del control tenga independencia con relación a los demás Poderes cuyos actos o resoluciones controla, de manera que no esté subordinado ni sometido sino sólo a la Constitución. Entonces, tomando en cuenta estos aspectos, en el proceso constituyente se debe modificar la estructura orgánica del Poder Judicial, excluyendo de su ámbito al Tribunal Constitucional, por lo que se deberá determinar que el máximo guardián e intérprete de la Constitución es un organismo independiente con relación a los tres Poderes del Estado y con estructura orgánica autónoma, por lo que las normas que regulan su organización, funcionamiento y atribuciones, deberán ser consignadas en un título específico de la nueva Constitución.

Por otra parte, se necesita realizar otra modificación a la estructura orgánica del Tribunal Constitucional, ya que los cinco magistrados que lo componen, resultan insuficientes para el desarrollo de las funciones y atribuciones asignadas por la Constitución. Tomando en cuenta la elevada carga procesal que tiene el Tribunal Constitucional, resulta necesario incrementar el número de sus magistrados. De acuerdo a la experiencia de los magistrados, se ha recomendado incrementar el número

de cinco magistrados a diez, lo que le permitirá al Tribunal, organizarse en tres salas, cada una integrada por tres magistrados, el Presidente no formaría parte de ninguna sala.⁶²

Estas son las propuestas más importantes en cuanto a la modificación de la estructura del Tribunal Constitucional se refiere, sin dejar a un lado la posibilidad de que posteriormente se introduzcan otros cambios.

A continuación se analizarán las propuestas de modificación para el Consejo de la Judicatura.

CONSEJO DE LA JUDICATURA

En las reformas constitucionales que se hicieron en 1994, se introdujo la figura del Consejo de la Judicatura, como una institución que estaría destinada entre otras cosas, a garantizar la independencia de los jueces y magistrados en la labor jurisdiccional. Sin embargo, a pocos años de su implementación, se constata que el diseño institucional no fue el más acertado, de manera que existe la necesidad de reformularlo.

Tomando en cuenta la función que desempeña el Consejo de la Judicatura, es recomendable introducir las siguientes modificaciones:

- 1) En cuanto al número de miembros, conviene que esté conformado por seis miembros, que se organicen en dos salas, la primera Sala debe ser Administrativa y la segunda Disciplinaria, cada una conformada por tres

⁶² Op. Cit. Pág. 78

Consejeros. El Consejo de la Judicatura será presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

- 2) Con relación a la designación de los Consejeros de la Judicatura, debe efectuarse corporativamente, encomendado la tarea a los organismos del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Agrario Nacional y las Cortes de Apelación; de manera que dos miembros sean designados por la Corte Suprema de Justicia, dos por el Tribunal Agrario Nacional y dos miembros por la reunión de las Cortes de Apelación. Por otro lado, también existe la propuesta de designar a los magistrados de cada institución, por voto directo con el fin de hacer más democrática la designación y despolitizar la misma.
- 3) Dada la naturaleza de la función que desempeñan, su mandato deberá tener una duración de cinco años con posibilidad de reelección.

Para solucionar el problema de la designación de funcionarios subalternos, se propone que el Consejo ya no eleve listas de los postulantes, sino ternas de los mismos.⁶³

Como se ha indicado, estas aún constituyen propuestas para reformar la Constitución Política del Estado Boliviano, en la próxima Asamblea Constituyente, que de todas maneras se tiene que tenerlas presentes porque estas ideas ayudarán a mejorar el funcionamiento del Poder Judicial.

⁶³ Op. Cit. Pág. 79

Las propuestas mencionadas supra, tienen origen en la experiencia y estudios de uno de los magistrados del Tribunal Constitucional, como ya se había aclarado anteriormente.

Para tener un conocimiento más amplio de lo que será la Asamblea Constituyente, también se presentan las propuestas referidas a los cambios que se quieren realizar en el Poder Judicial (respecto al Tribunal Constitucional y al Consejo de la Judicatura) de algunos partidos políticos que eligieron a sus representantes para postularse a Constituyentes.

PODEMOS (Poder Democrático Social)

Este partido propone la plena vigencia del Tribunal Constitucional como controlador de la constitucionalidad. Por otra parte propone que el nombre del Consejo de la Judicatura sea cambiado a Consejo de la Magistratura, cuya existencia es necesaria para que se dedique a la parte administrativa del Poder Judicial.

ADN (Acción Democrática Nacionalista)

ADN plantea la supresión del Consejo de la Judicatura y que el Tribunal Constitucional mantenga su independencia.

MAS (Movimiento al Socialismo)

Este partido expone la posibilidad de mejorar la elección de ministros y magistrados del Tribunal Constitucional con mayor transparencia para que se elijan a jueces probos. Para que exista credibilidad y seguridad jurídica en el mundo litigante, el Congreso ya no debe elegir a las autoridades jerárquicas del Poder Judicial. Todos los demás órganos deben mantenerse independientes.

MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario)

El partido no hace referencia al Tribunal Constitucional ni al Consejo de la Judicatura, sólo expresa que la Corte Suprema debería estar conformada por 27 magistrado que conformen una Sala Constitucional, dos Salas Civiles, dos Salas Penales y tres Salas Sociales, Administrativas, Mineras y Agrarias.

UN (Unidad Nacional)

Propone que deben mantenerse los actuales órganos, tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema y habría que hacer algunos cambios para que el Consejo de la Judicatura funcione de mejor manera.

MBL (Movimiento Bolivia Libre)

Este partido plantea hacer un reagrupamiento y propone la conformación de un cuarto Poder que sea el Poder Regulador, donde el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura formen parte de este Poder.

MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria)

En este caso proponen cambios de profundidad, ya que según este partido, debería ser el pueblo quien elija a los ministros, fiscal general y fiscales de distrito, debido al cansando que existe en la población sobre la aplicación de la justicia. Insiste en que el Poder Judicial debe ser independiente y que el Tribunal Constitucional no puede ser un supra poder.

UCS (Unidad Cívica Solidaridad)

Este partido sólo hace referencia al Tribunal Constitucional y propone que éste debe pasar a conformar una Sala de la Corte Suprema de Justicia.⁶⁴

Por otra parte, el actual gobierno también ha presentado sus propuestas, las cuales se enumeran a continuación:

- Los Poderes del Estado se conformarán mediante el sufragio universal y mediante sistemas comunitarios tradicionales de toma de decisiones y formas de elección.
- Los Poderes del Estado se regirán en el marco de su independencia y coordinación. La separación entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial es fundamental en la organización del Estado.
- Los poderes públicos deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar que la igualdad y la libertad de las personas y de los pueblos sean reales y efectivas, así como medidas de acción positiva a favor de toda persona o grupo que pueda estar discriminado, marginado o excluido. Las autoridades públicas deberán rendir cuentas y responder por sus acciones ante sus electores.
- La actividad de los poderes públicos deberán responder al principio de transparencia. Toda información que generen o posean las entidades públicas pertenece a la colectividad, siendo obligación de estas entidades informar de manera adecuada, completa, oportuna y veraz a cualquier persona que lo solicite.⁶⁵

⁶⁴ www.correodelsur.net/2006/0629/w_especial32.shtml

⁶⁵ www.la-razon.com

CONCLUSIONES

Una vez terminada la presente investigación, se ha podido llegar a las siguientes conclusiones:

- El Banco Mundial es un organismo internacional que se dedica especialmente a otorgar financiamiento a los países que no cuentan con recursos suficientes para realizar actividades tan importantes como son las reformas judiciales. El tema de reformas judiciales, resulta nuevo para el Banco Mundial, ya que antes solamente se dedicaba a brindar apoyo en las reformas legislativas. Si bien con las reformas judiciales se logra una estabilidad dentro de un País, con la misma se obtiene un ambiente adecuado para la inversión que necesitan hacer los organismos internacionales como el Banco Mundial. De todas maneras, es necesario reconocer que sin el financiamiento otorgado a Bolivia, para la realización de las reformas judiciales, estas no se hubiesen realizado, ya que la mayor parte del financiamiento fue concedido por el Banco Mundial. Para dichas reformas fueron necesarios doce millones de dólares, de los cuales sólo un millón fue otorgado por el Estado. Con esto se evidencia que la ayuda del Banco Mundial fue primordial para renovar la estructura del Poder Judicial en Bolivia, como se lo hizo con las reformas llevadas a cabo en 1994.
- También se ha demostrado en el desarrollo de la presente tesis que las reformas judiciales que se introdujeron a la Constitución de 1994, fueron las más adecuadas para salvar la crisis en que vivía Bolivia en aquel entonces. Sin embargo, con el pasar del tiempo, se ha podido observar

que no todos los objetivos propuestos en la reforma fueron cumplidos, por lo que aún existen falencias o “cuellos de botella”, que no permiten un correcto funcionamiento en las instituciones que se crearon, en las cuales siguen latentes la retardación de justicia, corrupción, burocracia, etc. que no dan lugar sino a una deficiente administración de justicia, con lo que el Estado de Derecho se torna nuevamente inestable no pudiendo brindar seguridad jurídica a los ciudadanos.

- Si bien no se han realizado cambios en cuanto a la estructura del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura en las modificaciones que se hicieron a la Constitución Política del Estado en 1995 y 2004, actualmente existen varias propuestas de reestructuración para dichas instituciones en la Asamblea Constituyente que se llevará a cabo próximamente en Bolivia, con las cuales se pretende no sólo mejorar el funcionamiento de las instituciones que conforman el Poder Judicial, sino también, mediante las reformas planteadas en todos los ámbitos, contar con una verdadera democracia en el País que permita crear un ambiente estable donde se respire paz y armonía.
- De acuerdo a las propuestas presentadas por los partidos políticos y por el gobierno, respecto a las reformas judiciales que se harán en la Asamblea Constituyente, se puede apreciar que no todos se dirigen en la misma línea, pues existen posiciones extremas. Algunos parten de que sería mejor eliminar al Consejo de la Judicatura, mientras que otros apoyan su plena vigencia inclusive incluyéndolo dentro de un nuevo Cuarto Poder que sea el Poder Regulador (como propone el frente MBL), lo cual no me parece una solución muy acertada, ya que lo que se busca

es que el Tribunal Constitucional sea realmente independiente y no forme parte de ningún Poder porque una de sus labores es supervisar las actividades que se realizan los Poderes del Estado y que no contradigan la Constitución, pues el Tribunal necesita realizar sus actividades desde su propio campo de acción y no formar parte ni depender de ningún Poder.

- Según criterio personal, la posición más acertada en cuanto a las propuestas de los partidos políticos, la tienen los frentes PODEMOS y UN, ya que apoyan la vigencia tanto del Tribunal Constitucional como del Consejo de la Judicatura y ambos coinciden en que deberían realizarse cambios dentro del Consejo para que tenga un mejor funcionamiento, como también expresa el frente MAS, exigiendo que haya mayor transparencia en la designación de autoridades. La propuesta del MIR establece que debería ser el pueblo quien elija a las autoridades mediante voto directo con el fin de despolitizar las designaciones, pero más al contrario, pienso que no es la mejor forma de despolitizar dicha acción, porque al ser el pueblo quien elija a las autoridades, estas tendrán que postularse y hacer propaganda para que sean electos. Entonces inevitablemente habrán campañas políticas y demás procedimientos que se utilizan para elegir a un candidato. Por otra parte, la posición más extrema, la tiene ADN al decir que debería desaparecer el Consejo de la Judicatura, pero realmente es necesario contar con un órgano que se dedique a la parte administrativa del Poder Judicial. También existen propuestas que al parecer no están de acuerdo con el progreso del Poder Judicial, ya que las mismas van en retroceso, como plantean los partidos

de MNR y UCS. El primero expresa que a la Corte Suprema se le deberían aumentar tres Salas Administrativas, pues eso da a entender que se busca la supresión del Consejo de la Judicatura. El segundo propone lo mismo para el Tribunal Constitucional. Esto realmente significaría un retroceso y se volvería a la centralización de funciones que tenía la Corte Suprema antes de las reformas de 1994 y de esta manera, se incrementaría la retardación de justicia y la corrupción.

- Frente al problema de designación de autoridades jerárquicas y de personal subalterno dentro del Poder Judicial, aún debería ser el Consejo de la Judicatura quien eleve las nóminas de postulantes tanto al Congreso Nacional para la elección de las autoridades jerárquicas y a éstas para la designación del personal subalterno, pero debería elevar ternas de los postulantes que alcancen mayor puntaje y que de esta forma sea vinculante con la autoridad nominadora. Así se podría paliar en gran medida la corrupción y designar a las autoridades con mayor transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Ubidia, Santiago, *Temas de Derecho Constitucional*, Quito-Ecuador, Ediciones legales EDLE S.A., 2003.
- _____, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bolivia, editado por Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- _____, *Estado de Derecho y Democracia*, Buenos Aires-Argentina, editado por Fundación Konrad Adnauer Stiftung, 1999.
- Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C., Informe Desarrollo mundial, 1997.
- Besson, Waldemar y otros, *Estado de Derecho y Democracia*, Buenos Aires-Argentina, editado por Josef Thesing, 1999.
- Böhrt Irahola, Carlos, *Reingeniería Constitucional en Bolivia*, La Paz-Bolivia, Editorial Garza Azul, 2004.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, 1997.
- Buscaglia, Edgardo, *Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción*, Quito-Ecuador, 1998.
- Comisión Andina de Juristas, *Reforma Judicial en la Región Andina: Qué se ha hecho, dónde estamos, a dónde vamos?*, Lima-Perú, 2000.
- Constitución Política del Estado Boliviano, Ley N° 1585 de 12 de Agosto de 1994.
- Corrales Dorado, Roberto Arturo, *Justicia Constitucional: Estado de Derecho y Estado Constitucional de Derecho*, Bolivia, Tesis de Maestría, 2001.

Feinberg E., Richard y colaboradores, *La actividad del Banco Mundial en el período de tránsito hacia un nuevo mundo*, México D.F, 1992.

Jarquín Edmundo y otros, *La economía política de la reforma judicial*, Washington, D.C., BID, 1997.

Ley del Consejo de la Judicatura, Ley N° 1817 de 22 de Diciembre de 1997.

Ley del Tribunal Constitucional, Ley N° 1836 de 1° de Abril de 1998.

Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Necesidad e importancia de los tribunales Constitucionales en un Estado social de Derecho*, Bolivia, editado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

Peredo Dermizaki, Pablo, *Derecho Constitucional*, Cochabamba-Bolivia, Editorial Alexander, 2002.

_____, *Quo vadis justitia? Nuevos rumbos en la administración de justicia*, Bogotá, ILSA, 2000.

Rivera Santivañez, José Antonio, *El proceso constituyente en Bolivia*, Bolivia, Editorial Kipus, 2005.

Romero Bonifaz, Carlos, *El proceso constituyente Boliviano*, Bolivia, Editorial El País, 2005.

SITIOS WEB

www.bancomundial.org.bo

http://www.bancomundial.org.bo/2005/Banco_Mundial/Actividades.asp

<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/REFORMA/bol.htm>

http://www.aeci.es/ope/Evaluacion/archivos_evaluaciones/judicial_bolivia.pdf

<http://www.poderjudicial.gov.bo>

<http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/article240.html>

http://correodelsur.net/2005/0619/w_local2.shtml

www.canalsocial.net

www.la-razon.com