

LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS Y CONSEJEROS DE LA MAGISTRATURA, NO ES LO ÚNICO ESENCIAL, PARA GARANTIZAR UNA REFORMA JUDICIAL

Autor. MSc. Favio Chacolla Huanca

El Órgano Judicial, es parte de la Administración Pública, consiguientemente posee una estructura organizacional, como ocurre con las Gobernaciones, Alcaldías, Universidades, el Órgano Ejecutivo, Legislativo o Electoral, entre otros.

Toda persona que ocupe un cargo, dentro la Administración Pública, independientemente de su jerarquía **y de su voluntad, imperativamente y en correspondencia con lo previsto en nuestro ordenamiento legal vigente, deberá ejercer sus funciones y/o competencias, en correspondencia con la estructura organizacional, vigente en la institución donde trabaja.**

En el caso del Órgano Judicial, en estos últimos meses, se han generado espacios de debate, en los cuales, diferentes sectores sociales de la población, políticos, académicos y pueblo en general, buscan construir una propuesta de reforma estructural, que logre revertir la imagen tan deteriorada de la Justicia Boliviana y **un tema recurrente, es el referente a la forma de preselección y elección de los Magistrados, Magistradas y Consejeros de la Magistratura**, situación que genera la siguiente interrogante ¿en caso de lograr que los mejores profesionales, ético, íntegros y probos, lleguen a ocupar estas altas magistraturas, esto garantizaría, que la Justicia Boliviana, cambie para bien?, **nuestra respuesta es ¡no!**, la razón es simple, si la actual estructura organizacional del Órgano Judicial, no se modifica, la sola voluntad de estas futuras autoridades judiciales, no garantizará una eficiente, eficaz, moderna, transparente justicia, **consiguientemente, es urgente y necesario, incluir este tema, en la agenda de reforma judicial.**

A continuación, procederemos a sustentar, esta sugerencia, con los siguientes argumentos:

1. La mayoría de los Sistemas de Justicia de Iberoamérica están sumidos en una crisis, aspecto que se puede corroborar, revisando los diferentes portales de noticias, de estos países, en los que, en forma recurrente, se citan los mismos problemas, falta de un presupuesto adecuado, mora judicial, corrupción, independencia cuestionada, entre otros.

En varios foros nacionales e internacionales, los expertos en reformas judiciales, concluyeron en que *“el sistema de justicia, es parte de la dinámica social, cultural y política de una sociedad, consiguientemente, corresponde afirmar, que **no existen recetas mágicas, para resolver los problemas que afectan a un determinado sistema de justicia**, cada sociedad debe tener la habilidad y capacidad de identificar sus propias soluciones a los problemas que afectan a sus sistemas de justicia, en correspondencia con su propia realidad”*.

2. Históricamente, la justicia en Bolivia, siempre fue criticada en cuanto a su funcionamiento, acusándola de ser lenta, burocrática, carente de imparcialidad, poco transparente, entre otros aspectos. Se optaron por diferentes posibles soluciones, mismas que pasaban por modificar las leyes sustantivas o adjetivas; mejorar los procesos de preselección o designación de las altas autoridades, etc. **También se sugirió modificar la estructura organizacional**, identificándose en este caso, dos momentos:

El primero. Hasta la década de los 90, la ex Corte Suprema de Justicia, era la máxima instancia de decisión, en lo administrativo y en lo jurisdiccional, dentro el Poder Judicial, similar situación ocurría en otros países. Diferentes organismos internacionales, como ser la CEPAL, concluyeron en que una de las razones para que se mantengan los problemas de la justicia, era precisamente la concentración de competencias, en razón de ello, se sugirió que se inicie un proceso de especialización de funciones.

Esta nueva estructura organizacional, que la denominaremos "por especialidades", fue incorporada en la Justicia Boliviana, con la Reforma Constitucional de 1994, se caracterizaba por *"sostener que la parte jurisdiccional, debe estar separada de la parte administrativa, logrando con ello que las autoridades judiciales, únicamente se dediquen a impartir justicia y no se tengan que encargar de la parte administrativa, como ocurría anteriormente."*

En la década de los 90, la **parte jurisdiccional**, estaba conformada por la Jurisdicción Ordinaria a la cabeza de la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores de Justicia, Jueces y Tribunales; la Jurisdicción Constitucional, representada por el Tribunal Constitucional y el año 1996 con la promulgación de la Ley 1715, nace la Jurisdicción Agraria.

El Consejo de la Judicatura, creado con la Reforma Constitucional, estaba a cargo de toda la **parte administrativa**, labor que la debía ejercer mediante las Gerencias de Políticas de Desarrollo y Planificación; Economía y Financiera; Recursos Humanos; Infraestructura; Disciplinaria y de Control, en correspondencia con lo previsto en la Ley N° 1817.

Este nuevo modelo organizacional, se implementó a partir de 1997, transcurridos los años siguientes, se evidenció que la parte administrativa, expresada en el Consejo de la Judicatura, se constituye en un mecanismo de persecución, de acoso y obstaculización, de la parte jurisdiccional, **evidenciándose de esta manera que el monopolio que ejercía el Consejo de la Judicatura, respecto de las funciones administrativas, provocó un nuevo problema, al interior del Poder Judicial**, expresada en el sobredimensionamiento de sus competencias administrativas, respecto a las competencias y labores jurisdiccionales, **desfigurándose de esta manera la relación de cooperación y coordinación que debía existir entre la función jurisdiccional y la función administrativa.**

El segundo. En agosto de 2006 se instala la Asamblea Constituyente, en la ciudad de Sucre y su único mandato, era el de redactar un Proyecto de Constitución Política del Estado, que tenga la capacidad de contener la realidad histórica, social, política y jurídica del pueblo boliviano.

Este proyecto de Constitución, fue aprobado por el Pueblo Boliviano, en el Referéndum de 25 de enero de 2009 y puesto en vigencia a partir del 7 de febrero del mismo año, lo que significó la refundación de Bolivia, como Estado Plurinacional Comunitario de Bolivia, el cual se constituye en un modelo de sociedad, que se funda en cinco pluralismos, económico, jurídico, político, lingüístico y cultural, conforme se dispone en el art. 1 de la CPE.

A partir del art. 178 de la referida Constitución Política del Estado, se plantea un nuevo modelo de Justicia, en este caso "plural", denominado Órgano Judicial, en sustitución del Poder Judicial.

Desde el punto de vista de su modelo organizacional, el ahora Órgano Judicial, **con base en las experiencias pasadas**, plantea **un modelo mixto**, en el que la parte jurisdiccional, que es la esencia de este órgano, **si pueda tener tuición**, respecto de la parte administrativa, esto a fin de garantizar que las parte administrativa, cumpla a cabalidad, sus funciones, que como se indicó anteriormente, no son independientes a la parte jurisdiccional, **sino coadyuvantes**, situación que se logra, a través de los Directorios, en este caso de la Escuela de Jueces del Estado y de la Dirección Administrativa y Financiera, debiendo tener en cuenta que no se ha generado un espacio de coordinación efectivo, desde el punto de vista legal, con el Consejo de la Magistratura, reflejándose ello, en los reiterados desencuentros competenciales, entre el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, que son parte de la función jurisdiccional, con el Consejo de la Magistratura, aspecto este que sin lugar a dudas, perjudica en el servicio que presta el Órgano Judicial, como un solo ente, a la población boliviana.

Propuesta de un nuevo modelo organizacional.

De la lectura del Informe de Supervisión del Órgano Judicial (borrador) emitido por la Procuraduría General del Estado, que consta de 845 páginas, respecto del modelo organizacional, contenido en la Ley del Órgano Judicial, observa que una particularidad, del mismo, es que a diferencia de otros entes de la administración pública, en las que se identifica a una Máxima Autoridad Ejecutiva y seguidamente una estructura funcional dependiente de la misma, en el caso del Órgano Judicial, **que es una sola entidad**, que tiene por función esencial impartir justicia –lo que realiza mediante su parte jurisdiccional–, para lo cual, es coadyuvada por su parte administrativa, desde el punto de vista de sus componentes, el Órgano Judicial, está conformado por el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Escuela de Jueces del Estado, Consejo de la Magistratura y Dirección Administrativa y Financiera, conforme se establece en el art. 178 de la CPE y 7 de la LOJ¹

¹ Si bien el referido art. 178 de la CPE, también dispone que la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina y la Jurisdicción Especializada son parte del Órgano Judicial, la presente descripción es desde el punto de vista institucional, es por ello que se identifican dos entes jurisdiccionales; Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y tres entes administrativos, Consejo de la Magistratura, Dirección Administrativa y Financiera y Escuela de Jueces del Estado.

Cada uno de estos entes, tiene definida sus competencias y su máxima instancia de decisión interna, por ejemplo, del Consejo de la Magistratura es su Sala Plena, lo mismo ocurre con el Tribunal Supremo de Justicia y demás entes, **es decir que no hay una MAE, sino cinco MAEs.**

Se asume que esta particularidad, en cuanto a su estructura organizativa, esta sustentada en el art. 4 de la Ley de Control Gubernamental (Ley N° 1178) que dispone: *"Los Poderes Legislativo y Judicial aplicarán a sus unidades administrativas las mismas normas contempladas en la presente Ley y conforme a sus propios objetivos, planes y políticas, en el marco de la independencia y coordinación de poderes"*.

Al respecto se debe asumir, que este modelo organizacional, exige niveles de coordinación y cooperación directos, entre las entidades que conforman la parte jurisdiccional y las entidades que conforman la parte administrativa, situación que en estos más de doce años de vigencia de la Ley 025, no ha sido efectivo.

Es en este contexto que, consideramos que el nuevo modelo organizacional, que debe implementarse, en el Órgano Judicial, **que sea capaz de garantizar un verdadero cambio de la Justicia**, debe estar sustentado en los siguientes postulados:

-El Órgano Judicial, tiene una función esencial, en el Estado Plurinacional de Bolivia y es impartir justicia, para lograr ello se requiere que cada uno de los actuales entes que conforman a este Órgano, cumplan con eficiencia, eficacia y transparencia, sus competencias, no debiendo existir duplicidad de las mismas, en consecuencia, se requiere implementar al interior del Órgano Judicial, una instancia colegiada, que tenga poder de decisión, respecto de todos los demás entes, que tenga la capacidad de garantizar la efectiva implementación de políticas de gestión judicial, como ser interoperatividad, evaluación al desempeño, inversión pública, control y fiscalización de los servidores públicos, judiciales y administrativos, etc.

Actualmente, por ejemplo, si el Consejo de la Magistratura, expresa alguna iniciativa de reforma judicial, los diferentes entes, en muchos casos, no acompañan, la misma o viceversa.

Este ente máximo de decisión, se constituiría en una especie de MAE, del Órgano Judicial, sugiriendo que, en casos concretos, sus decisiones, estén por encima de las mismas Salas Plenas de los diferentes entes.

-Teniendo en cuenta que la labor esencial de Órgano Judicial, es la de impartir justicia, esto implica que es la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental, quienes **tienen como misión esencial**, la de impartir justicia, con celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia y la parte administrativa, **debe coadyuvar a esta labor**, misma que está conformada por el Consejo de la Magistratura, Dirección Administrativa y Financiera y Escuela de Jueces del Estado.

En esa lógica, se sugiere que la instancia colegiada, que cumpliría en casos específicos, la labor de MAE del Órgano Judicial, deba estar, conformada en su mayoría por representantes de la parte jurisdiccional, por ejemplo, Presidente y

Decano del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente del Tribunal Agroambiental y Presidente del Consejo de la Magistratura.

-El Tribunal Supremo de Justicia, en reiteradas oportunidades sostuvo que para lograr una reforma judicial, a corto plazo, se debe trabajar en cuatro problemas transversales, carrera judicial, modernización, presupuesto y cambios normativos, **consideramos que las diferentes propuestas que se identifiquen en cada uno de estos temas transversales, no podrán implementarse en forma efectiva, si no existen niveles de coordinación y cooperación efectivos entre los cinco entes que hacen al Órgano Judicial.**

No es una garantía, la sola voluntad de sus representantes, debemos tener la capacidad de generar un espacio institucionalizado de coordinación y cooperación, entre los cinco entes y ello, sólo se logrará, creando un nuevo modelo organizacional.

La manera efectiva de lograr cambiar el actual modelo organizacional, es modificando la Ley del Órgano Judicial, vigente desde el 24 de junio de 2010, norma legal que en su artículo 1 dispone: "*La presente Ley tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial*", el cual, no es el mejor, como se pudo evidenciar en esta última década.

CONCLUSIÓN.

Son muchos los problemas que deben ser analizados y por ende resueltos, para lograr un cambio estructural y por ende positivo de la Justicia Boliviana, sin embargo, a estas alturas, se ha identificado la siguiente agenda:

- a) Los problemas transversales, que corresponde discutir, con autocrítica e información cuantitativa y cualitativa, son modernización o incorporación de TICs; Carrera Judicial, lo que implica, fortalecer los diferentes subsistemas que hacen al mismo; Presupuesto, elemento que no solo implica generar un techo normativo, en esta temática, sino establecer una estrategia, en la que se identifique, como se invertirán estos nuevos recursos y finalmente, están los cambios normativos, de los diferentes cuerpos legales, esto implica reactivar las diferentes comisiones codificadoras, como ser en materia laboral, civil, etc. Derivan de estos temas, lo referido a la corrupción, mora judicial, etc.
- b) Como tema coyuntural, pero no menos importante, esta lo referido a la elección y designación de las altas autoridades del Órgano Judicial, sin embargo, se debe tener en cuenta, por los argumentos expuestos en este documento, que lo referido al modelo organizacional, es esencial, para garantizar, la efectiva implementación de una verdadera reforma judicial, situación que reiteramos, es **imperativo que se discuta**, porque ello garantizará una efectiva planificación, evaluación y ejecución presupuestaria, esto sin dejar de lado lo referido a recursos humanos, políticas de gestión, control y fiscalización y régimen disciplinario.
- c) El Órgano Judicial, no es sinónimo de "Justicia de Bolivia", es decir que la impartición de justicia, **es el resultado de la coordinación de varios otros entes externos al Órgano Judicial**, por ejemplo, si en materia penal se requiere hacer una reforma estructural, deben ser parte de la misma, la Policía Boliviana, el

Régimen Penitenciario, el Ministerio Público, Defensa Pública y por parte del Órgano Judicial, los Jueces y Tribunales en materia penal. Similar razonamiento debe aplicarse a las otras materias que hacen al derecho, por ello se sugiere hablar de reformar el "sistema de justicia" , labor que debe comenzar por las Carreras de Derecho, que son el lugar donde se forman los futuros operadores de justicia y/o autoridades judiciales.

Pero la justicia, no solo es de los jueces y demás entidades que tienen relación directa con la misma, también deben ser actores efectivos en el proceso de reforma, los Gobiernos Autónomos Municipales y Departamentales, quienes, consideramos, deben constituirse en instancias, que promuevan, en coordinación con el Órgano Judicial, políticas de prevención de diferentes conflictos de carácter social, con la finalidad de evitar que los mismos, lleguen a los estrados judiciales.