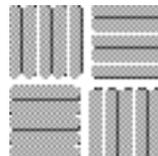


edición especial

# Consejos de la Magistratura

Los Consejos de la Magistratura de  
Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú

**Informe sobre el  
Consejo de la Judicatura  
de Bolivia**



*por*  
Daniel Mogrovejo Martínez  
Jorge Richter Ramallo

*Coordinadores del Centro de Estudios  
sobre Justicia y Participación  
(CEJIP - BOLIVIA)*

## A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

### CONSIDERACIONES PREVIAS

La reforma constitucional de 1994 fue trascendental en la búsqueda de consolidar el régimen democrático del Estado boliviano. La visión crítica de los problemas que afectaban a toda la estructura estatal y, en particular al Poder Judicial, fue esencial a tiempo de buscar los mecanismos tendientes a revertir tal situación.

En el análisis y diagnóstico que se hizo del Poder Judicial, se detectaron dificultades y grandes problemas que pueden resumirse del siguiente modo:

**a) Inexistencia de Independencia Judicial:** Antes del proceso de reformas judiciales, la designación de jueces y magistrados era absolutamente política, dado que era atribución exclusiva del Poder Legislativo<sup>1</sup>, consiguientemente no existían parámetros o criterios de evaluación a la hora de decidir a quienes se les otorgaría la responsabilidad de administrar justicia. Este aspecto constituía un perjuicio en el intento de consolidar la independencia del Poder Judicial, que más bien se veía completamente vulnerada a través de fuertes injerencias de tipo político partidario, no sólo en las designaciones de funcionarios judiciales, sino también en las decisiones que estos adoptaban.

El principio de independencia judicial tiene diversas manifestaciones. Según lo expresado por Raúl Zaffaroni, “la **independencia externa** es la que garantiza al magistrado su autonomía respecto de poderes ajenos a la propia estructura institucional judicial; la **independencia interna** es la que le garantiza su autonomía respecto del poder de los propios órga-

nos del Poder Judicial”. Esta definición permite apreciar que un juez independiente no puede ser un empleado del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, pero tampoco puede ser un empleado de la Corte o Tribunal Supremo. Un Poder Judicial no es una rama más de la administración y, por ende, no es admisible que sea una corporación jerarquizada en la forma de un ejército<sup>2</sup>.

Por su parte, Alberto Binder, respecto al principio de Independencia Judicial señala lo siguiente: “Es el juez, personalmente con nombre y apellido, quien no está subordinado a ninguna instancia de poder. No está subordinado al Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo; pero tampoco -y esto merece ser subrayado- está subordinado a ninguna instancia de poder interna al Poder Judicial”<sup>3</sup>.

Las expresiones manifestadas anteriormente resultan bastante relevantes para indicar que, antes del proceso de reformas al Poder Judicial en Bolivia, las connotaciones del principio de independencia judicial eran un simple slogan, una expresión vacía. Su contenido no era objeto de interés de gobernantes y, mucho menos, de gobernados, que durante prácticamente toda la historia republicana estuvieron frente a un Poder Judicial caracterizado por su subordinación a los otros poderes del Estado y a intereses coyunturales, sin dejar de lado, claro está, su estructura jerarquizada y vertical.

Esta situación crítica, originó consenso entre varios autores nacionales al manifestar que la clásica separación tripartita del Poder Público es inexistente en la realidad social, manteniéndose simplemente con una validez principista, como una ficción útil, que debe conservarse por la necesidad de evitar que un sólo órgano del Estado concentre en sí y para sí todo el poder<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> El artículo 4 de la Ley N° 1.455 de Organización Judicial (derogado por la Ley del Consejo de la Judicatura) establecía que ministros y vocales eran elegidos por las Cámaras del Congreso y, tratándose de jueces, por la Corte Suprema. Todas estas designaciones se realizaban en base al envío de ternas.

<sup>2</sup> Zaffaroni, Raúl Eugenio. *Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático*. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), Quito, Ecuador, 1992, p. 20.

<sup>3</sup> Binder, Alberto. *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Ed. Ad Hoc. Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 146.

<sup>4</sup> Peñaranda, Gonzalo. *Páginas Constitucionales*. ODEC M&C Editores, Cochabamba, Bolivia, 1996, p. 130.

**b) Concentración de Funciones en la Corte Suprema de Justicia:** Además de cumplir con la enorme tarea de administrar justicia, la Corte Suprema debía ejercer el control constitucional y, adicionalmente cumplir con funciones administrativas, manejo de presupuesto del Poder Judicial y de su personal. Esto generaba una sobrecarga en las labores de la Corte Suprema e iba en detrimento de la calidad de la administración de justicia, ya que al poseer tantas atribuciones y tareas, le era imposible ejercerlas todas con eficiencia.

Al respecto la Fundación Konrad Adenauer, sostuvo lo siguiente: "La concentración de funciones del control de la constitucionalidad, la administración de justicia ordinaria, la organización y manejo administrativo, así como el régimen disciplinario todo en la Corte Suprema, sumado a otros factores, han dado lugar a la retardación en la administración de justicia no sólo en el máximo tribunal, sino que se ha reproducido en cada Corte Superior Distrito y los Juzgados"<sup>5</sup>.

**c) Corrupción e Indisciplina de Funcionarios Judiciales:** Aspecto negativo de la administración de justicia que se debía básicamente a la carencia de un régimen disciplinario que sistematice un proceso propio, determine las faltas, imponga sanciones y, a la vez, garantice al funcionario judicial un debido proceso.

**d) Ausencia de Mecanismos de Formación y Capacitación de Funcionarios Judiciales:** Estos impedían la formación gradual del juez por medio de un instrumento propio del Poder Judicial, acorde con los cambios y modificaciones realizadas en el ordenamiento jurídico que, por su parte, reflejaba la ausencia de indicadores de evaluación -esenciales a la hora de administrar un sistema de escalafón judicial-

Todos los problemas descritos anteriormente, se convirtieron en factores que debilitaron institucionalmente al Poder Judicial y ocasionaron en la ciudadanía escepticismo y rechazo hacia el mismo.

De esa manera, identificada la problemática antes descrita, a tiempo de aprobarse la Ley Nº 1.473 de Necesidad de Reformas a la Constitución del 1º de abril de 1993, se iniciaron una serie de análisis doctrinales y comparativos, que contenían las siguientes propuestas respecto al Poder Judicial:

- Separar la jurisdicción ordinaria de la jurisdicción constitucional, creando al efecto, el Tribunal Constitucional como institución especializada en el control de la constitucionalidad.
- La Corte Suprema de Justicia se encargaría exclusivamente a administrar justicia ordinaria, contenciosa y contenciosa-administrativa.
- Creación del Consejo de la Judicatura, traspasando las funciones administrativas y disciplinarias de la Corte Suprema a la mencionada institución e instaurando un nuevo proceso de selección de jueces y magistrados.
- Aspectos relacionados con el manejo y administración de los recursos financieros del Poder Judicial, destinados a precautelar su autonomía económica, traducidos en la creación del régimen económico-financiero propio del sistema de administración de justicia, que estaría a cargo del Consejo de la Judicatura.

Estas y otras propuestas fueron adoptadas por la Ley Nº 1.585 de Reformas a la Constitución del 12 de agosto de 1994, que consideró al Consejo de la Judicatura como el órgano indispensable para garantizar la Independencia del Poder Judicial y, consiguientemente, para mejorar cualitativamente la administración de Justicia en Bolivia.

## I. INDEPENDENCIA

### 1. Situación Orgánica

#### Aspecto Normativo

Para poder determinar de manera clara la situación orgánica del Consejo de la Judicatura en Bolivia, es importante analizar los siguientes aspectos:

- El Consejo de la Judicatura fue creado para consolidar la independencia del Poder Judicial.
- Al momento de su instauración se consideró como el mecanismo más idóneo para mejorar el sistema de administración de justicia, sobre la base del reconocimiento de importantes atribuciones.
- Es una institución cuyas funciones tienden a institucionalizar y devolver la credibilidad al Poder Judicial.
- Su creación dio paso a una nueva estructura del Poder Judicial.

Las consideraciones antes descritas permiten una mayor apreciación de la trascendencia que se le otorgó en Bolivia a la instauración del Consejo de la Judicatura. En el entendido de que una de las funciones más importantes de un Estado constitucional y democrático es la búsqueda de un sistema de administración de justicia que garantice la igualdad de las partes ante la ley y efectivice una correcta tutela jurídica, se creó el Consejo de la Judicatura para el Poder Judicial, no sólo con el objetivo de mejorar la imagen y función de este órgano del Estado, sino que también para coadyuvar a la consolidación del Estado de Derecho.

En ese orden, el interés generado en autores nacionales por la creación del Consejo de la Judicatura, motivó opiniones como la siguiente: “el Consejo de la Judicatura contribuirá a la formación del Estado de Justicia, porque

elevará la eficiencia de la administración de justicia en Bolivia. Esta nueva instancia del Poder Judicial superará las deficiencias del sistema de administración de justicia, y mejorará su funcionamiento, desarrollando su idoneidad estructural y funcional como nunca antes sucedió”<sup>6</sup>.

La creación de nuevas instituciones dentro del Poder Judicial ha obedecido a la distribución y delimitación de funciones, dando lugar a una nueva estructura judicial con una imagen moderna e institucionalizada. De allí que la Constitución vigente, en el artículo 116, dispone que **el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y demás tribunales y juzgados que establece la ley. Asimismo, establece que el Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial.**

El artículo 122 de la Constitución Política del Estado define al Consejo como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial y determina su naturaleza. Es la Ley N° 1.817 del 22 de diciembre de 1997 -Ley del Consejo de la Judicatura- que, además de reconocer dicha calidad, establece que dicha institución ejerce sus funciones con independencia funcional.

La reforma constitucional de 1994 trajo consigo una nueva estructura judicial que dista mucho de lo establecido por la Ley de Organización Judicial de 1993. Hasta antes de la reforma, el Poder Judicial estaba conformado por la Corte Suprema de Justicia, Cortes Superiores y demás juzgados y tribunales -dentro de los cuales la ley citada introduce al Tribunal Agrario Nacional, cuya existencia ya estaba prevista por la Constitución de 1967 como jurisdicción especializada-. Actualmente, la Constitución introduce al Tribunal Constitucional y al Consejo de la Judicatura como órganos integrantes del Poder Judicial, que la Ley de Organización Judicial no contempla.

<sup>6</sup> Vaca Díez, Hormando. *Bolivia: De la Crisis Constitucional al Estado de Justicia (Una Tesis sobre el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo)*. Ed. Artes Gráficas Latinas. La Paz, Bolivia, 1998, p. 109.

Esta situación compleja de la estructura judicial del Estado Boliviano llevó a que se sostuviese que el Poder Judicial tiene cuatro cabezas visibles: la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Agrario Nacional. Lo que debería analizarse es si resulta válido hablar de puestos jerárquicos en el Poder Judicial, ya que ello vulnera claramente la independencia interna -horizontalidad- que debe regir al Poder Judicial. Sin embargo, la problemática va más allá de definir las “cabezas” del Poder Judicial y los verdaderos conflictos se detectan cuando se pretende establecer con precisión las facultades, los límites y las competencias de cada uno de los órganos integrantes del mismo. Si bien el objeto del presente informe no se centra en un análisis de la estructura judicial y sus implicancias, creemos que es vital importancia plantear esta discusión en nuestro medio, pues se encuentra estrechamente relacionada con la existencia y funcionamiento del Consejo de la Judicatura.

votos de los miembros presentes. Esta disposición, en los hechos, significa la necesidad de poder concertar un acuerdo de tipo político partidario entre el gobierno de turno y la oposición. Este tipo de acuerdo no considera los méritos, capacidad ni idoneidad del candidato, sino favoritismos políticos que dejan abierta la posibilidad de que en el futuro se utilicen mecanismos de presión e interferencia en las funciones de los consejeros, afectando directamente a la independencia funcional de la institución.

**b) La Presidencia del Consejo:** Otro problema referente a la situación orgánica que ha sido tema de discusión y ha influido directamente sobre la independencia funcional del Consejo, es la presidencia simultánea que ejerce el Presidente de la Corte Suprema sobre el Consejo de la Judicatura por disposición constitucional y legal. La justificación inicial que se dio a dicha disposición durante la reforma constitucional fue, supuestamente, mantener el principio de unidad jurisdiccional<sup>7</sup>, bajo el argumento que constituye un nivel de coordinación y nexos entre la Corte Suprema de Justicia y el órgano Administrativo y Disciplinario del Poder Judicial. No obstante, en un análisis estrictamente normativo y considerando la naturaleza y funciones del Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia, ello resulta ilógico y contradictorio, ya que en el ejercicio de las funciones técnico- administrativas del Consejo no es pertinente la presencia de autoridades cuya función exclusiva es administrar justicia.

Otro aspecto conflictivo relacionado con la presidencia simultánea, se ve reflejado con la promulgación de la Ley N° 2.338 del 12 de marzo de 2002, la cual desnaturaliza el principio de independencia funcional del Consejo de la Judicatura al posibilitar que el presidente de la Corte Suprema posea las mismas atribuciones que un consejero.

#### Aspecto Empírico

Como consecuencia de la reforma Constitucional y la nueva estructura del Poder Judicial, la ley le reconoció al Consejo de la Judicatura independencia funcional, de tal forma que se puedan materializar los objetivos y fines de su creación.

Sin embargo, la realidad demuestra que esa independencia funcional se ve coartada por factores que son originados por aspectos de orden normativo contenidos en la Constitución y la Ley del Consejo, que se expresan en los siguientes puntos:

**a) El Sistema de Designación de los Consejeros de la Judicatura:** La Constitución y la Ley del Consejo de la Judicatura disponen que los Consejeros de la Judicatura sean designados por el Congreso Nacional por los 2/3 de

<sup>7</sup>El artículo 1° inciso número 6 de la Ley N° 1.455 de Organización Judicial consagra el principio de exclusividad y unidad jurisdiccional, reconociendo la estructura integral del Poder Judicial y, a su vez, como Poder del Estado Boliviano.

**c) Ausencia de una Nueva Ley de Organización Judicial:**

este aspecto ha originado diversos problemas y conflictos entre las instituciones que conforman la estructura judicial. Lamentablemente, los cambios introducidos al Poder Judicial mediante la reforma de 1994 no han sido regulados de manera específica por una norma de naturaleza orgánica e instrumental propia del sistema de administración de justicia, lo cual ocasionó dificultades que han incidido en el accionar independiente del Consejo de la Judicatura.

2. Duración del Cargo de Consejero de la Judicatura

Aspecto Normativo y Empírico

El ordenamiento jurídico establece que el período de funciones en el cargo de Consejero de la Judicatura es de diez años. Al efecto, es importante indicar que en Bolivia los consejeros fueron posesionados el 31 de marzo de 1998, quedando aún un largo lapso de tiempo para el ejercicio de la función.

Dado el sistema de composición del Consejo de la Judicatura en Bolivia, no se presentó inconveniente alguno que genere inestabilidad en cuanto al período de funciones en el cargo, ya que los cuatro consejeros elegidos tienen el mismo período de funciones, fueron designados y posesionados en la misma fecha y no obedecen a una representación por estamentos -como sí sucede en otros países-.

La Ley Nº 2.410 de Necesidad de Reformas a la Constitución del 1º de agosto de 2002, en cuanto al período de duración del cargo de Consejero de la Judicatura, propone la reducción de diez a seis años, dicha norma será eventualmente sometida al tratamiento legislativo correspondiente.

3. Estabilidad de los Consejeros

Aspecto Normativo

La Constitución en el artículo 116 inciso VII determina de manera expresa el principio de inamovilidad de Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura.

El mecanismo de destitución está previsto por la Constitución Política del Estado a través del Juicio (político) de Responsabilidades **por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones**. Este se sustancia en el Poder Legislativo, la acusación está a cargo de la Cámara de Diputados (artículo 62 inciso 3) y es interpuesta ante el Senado, donde este último asume conocimiento de la acusación y sustancia el juicio (artículo 66 inciso 1). Su procedimiento debería estar regulado por una ley especial que hasta la fecha no se ha promulgado.

El principal inconveniente en este tema es la ausencia de una nueva ley de juicio de responsabilidades que contemple tanto a ministros de la Corte Suprema como a magistrados del Tribunal Constitucional y *consejeros de la Judicatura*, conforme a la Constitución vigente, que introduce estas dos nuevas figuras como partes integrantes del Poder Judicial.

Por su parte, la Ley del Consejo no tiene previsto un mecanismo de destitución de los consejeros, sólo añade que también pueden ser removidos de sus cargos por la comisión de delitos comunes, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada. En cuanto a las causales de destitución, la Constitución sólo menciona que los consejeros son destituidos por **la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones**.

La ley ordinaria del Consejo no prevé causales de destitución sino que, simplemente, habla de cesación de funciones por causas naturales y/o lógicas como ser: fallecimiento, cumplimiento del período de funciones, renuncia, incapacidad física o mental sobrevenida, incompati-

bilidad sobreviniente y menciona, por último, la condena por sentencia ejecutoriada por delitos comunes o en juicio de responsabilidades. En todos estos supuestos quien conoce y decide en última instancia sobre la situación jurídica de los consejeros es el Congreso Nacional.

Antes de la creación del Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, los ministros de la Corte Suprema de Justicia eran los únicos miembros del Poder Judicial que estaban sometidos a un régimen especial de responsabilidades -juicio político- por el desempeño de sus funciones. Dicho reconocimiento tiene como fundamento el control de poderes propio de un sistema republicano de gobierno.

La nueva estructura del Poder Judicial originó que los ministros de la Corte Suprema ya no sean las únicas autoridades judiciales que requieran de un tratamiento especial en función al cargo ejercido; era necesario hacerlo también con los consejeros de la judicatura y con los magistrados del Tribunal Constitucional.

El tratamiento especial al que se hace referencia, se traduce en el Juicio de Responsabilidades por delitos cometidos en el ejercicio de funciones -cuya competencia recae ante el Congreso Nacional-. Sin embargo, la norma legal que regula la responsabilidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones es del 7 de noviembre de 1890. Consiguientemente las figuras de consejeros de la judicatura y de magistrados del Tribunal Constitucional no están contempladas en dicha Ley; presentándose así vacíos legales y diversos problemas de tipo normativo que impiden la existencia de un verdadero mecanismo de destitución de consejeros de la judicatura, el cual sólo podrá ser subsanado con la vigencia de una nueva ley concordante y coherente con la Constitución y, sobre todo, con los cambios e innovaciones introducidos a la estructura del Poder Judicial.

### Aspecto Empírico

La ausencia de una normativa que establezca de manera concreta los mecanismos legales para la destitución de consejeros de la judicatura, ha originado diversos conflictos institucionales que involucran al Poder Legislativo, a la Corte Suprema y al propio Consejo de la Judicatura.

En la actualidad, se analizan los mecanismos tendientes a superar los conflictos descritos anteriormente vinculados al desempeño del Consejo de la Judicatura. Entre estos, se prevé la destitución de los dos consejeros que actualmente desempeñan el cargo, dejando abierta la posibilidad de realizar una nueva designación. El momento coyuntural por el que atraviesa el Consejo de la Judicatura, tiende a la utilización de mecanismos desconocidos por el ordenamiento jurídico nacional. Estos tienen como fin lograr la destitución de los consejeros; aspecto que, de hacerse realidad, se convertirá en una grave violación de preceptos constitucionales. Es necesario reiterar que no existe la norma legal que contemple la destitución de consejeros de la judicatura, menos aún si estos no han cometido delito en el ejercicio del cargo y se tiene como único justificativo el incorrecto desempeño de la institución.

Es evidente que, durante el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, han existido una serie de cuestionamientos relacionados con el desempeño de sus integrantes. En la actualidad, sólo dos consejeros, de los cuatro que fueron designados el 31 de marzo de 1998, ejercen la función. Ello se debe a que uno de estos presentó su renuncia al cargo y, el otro, se involucró en una problemática de índole institucional que derivó en un alejamiento bastante confuso para la opinión pública -en razón de que su situación jurídica aún no está definida, no se tiene conocimiento de que se haya hecho efectiva una renuncia ante el Congreso o si se trató de una destitución ilegal-.

## II. PLURALISMO

### 1. Composición del Consejo

#### Aspecto Normativo y Empírico

La Constitución boliviana, en su artículo 122, describe la composición del Consejo, mencionando que está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros y que es presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia -todos ellos abogados de profesión-. En la misma línea, expresa que los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

La legislación boliviana, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, no contempla en la designación de Consejeros de la Judicatura la representación institucional por estamentos.

### 2. Requisitos para Acceder al Cargo de Consejero

#### Aspecto Normativo

Los requisitos exigidos por la legislación boliviana para ser designado Consejero de la Judicatura son:

1. Ser boliviano de origen y estar inscrito en el Registro Electoral.
2. Tener título de Abogado en Provisión Nacional, con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria.
3. No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliego de cargo o auto de procesamiento ejecutoriados.

En lo referente al régimen de incompatibilidades y prohibiciones el artículo 10 de la Ley del Consejo de la Judicatura establece que la función de consejero sólo es compatible con la cátedra universitaria, siendo incompatible con el desempeño de cualquier otra función. Esta determinación obedece a la magnitud que el legislador procuró darle al ejercicio del cargo de consejero de la judicatura.

Dado que el pluralismo constituye el requisito esencial de todo régimen democrático y constitucional, es válido analizar si tal aspecto fue considerado por la normativa nacional, a tiempo de definir los requisitos exigidos para acceder al cargo de consejero de la judicatura.

La exigencia de que el Consejo de la Judicatura esté conformado únicamente por **profesionales abogados** es el primer requisito en examen. A tal efecto, es importante indagar en qué medida esta disposición legal contempla el requisito de pluralismo:

- Las funciones técnicas, en el campo de la administración de los recursos humanos y financieros del Poder Judicial, requieren de conocimientos específicos en dichas áreas que, por razones obvias, no son propias de un abogado. Por ende, el diseño normativo debería haber considerado la posibilidad de que profesionales afines integren el Consejo de la Judicatura.

- Restringir la posibilidad de ingreso a otros sectores de la sociedad civil manifiesta, de principio, una omisión gravísima, ya que puede favorecer en gran medida al corporativismo de índole selectivo, encubierto y proclive a prácticas irregulares. Es necesario recordar que, el Consejo de la Judicatura, no ejerce funciones jurisdiccionales, por lo tanto, no es forzoso que esté compuesto sólo por abogados. Se debió buscar un punto de equilibrio en su conformación acorde a sus funciones y que garantice su condición democrática.

Al parecer, este tema ha podido ser analizado y comprendido, en cierto modo, por los legisladores, puesto que en la Ley N° 2.410 de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado, en lo concerniente al Consejo de la Judicatura, se ha propuesto que puedan conformar la institución aquellos profesionales de diversos campos que cuenten con título académico y diez años de experiencia en la profesión o la cátedra universitaria. La citada norma legal debe aún ser sometida al tratamiento legislativo respectivo, sin embargo,

constituye un primer avance en el intento de consolidar la democratización del Poder Judicial y, en cierto modo, mejorar el funcionamiento del Consejo.

#### Aspecto Empírico

A efectos del presente informe, no fue posible constatar el cumplimiento irrestricto de los requisitos exigidos por la normativa nacional para acceder al cargo de consejero de la judicatura. En todo caso, quien se encargó de analizar, revisar y discutir los requisitos presentados por los postulantes al cargo de consejero durante el proceso de selección y designación de 1998, fue la Comisión Mixta de Constitución del Congreso Nacional.

La única información disponible es la que se traduce en la memoria anual publicada por el propio Consejo de la Judicatura, que contiene una breve descripción de la trayectoria profesional de cada uno de los consejeros elegidos. Ello hace presumir que los requisitos establecidos por el artículo 123 de la Constitución Política del Estado se han cumplido. Dicho sea de paso, no habían tenido ninguna variación normativa hasta el 1º de agosto de 2002, momento en el que se promulgó la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución que, como se dijo anteriormente, busca eliminar la exclusividad que hoy tienen los profesionales abogados para acceder al cargo. Esta norma legal puede, eventualmente, ser aprobada como modificación a la Constitución.

Es evidente que, dentro de las cuestiones ligadas al pluralismo y como condición propia del régimen democrático, se presenta el necesario equilibrio de género. Sobre ello, se debe indicar que en la designación realizada existían dos consejeras y, consiguientemente, dos consejeros.

Hoy, sólo existen dos miembros en ejercicio de la función, entre ellos una mujer y un hombre.

En realidad, no se han evidenciado problemas relacionados con temas de género al interior del Consejo de la Judicatura.

En relación a la vinculación política partidaria que puedan tener los consejeros, debe expresarse que es un tema delicado, por lo que requiere de mayor análisis. En varias oportunidades, se ha discutido que el sistema de designación de los consejeros -a través de una elección congresal que requiere del voto de 2/3 de sus miembros- constituye uno de los motivos por los cuales la creación del Consejo de la Judicatura no ha contribuido de manera clara y directa al fortalecimiento de la independencia judicial. En ese contexto, se produjeron diversas expresiones en medios de comunicación social y de integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial que manifestaban la existencia de afinidad política entre los consejeros de la judicatura y los partidos del gobierno de turno (1997-2002) -conformado por Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)-. Los problemas y conflictos en el Consejo de la Judicatura que tuvieron como protagonistas a los mismos consejeros generaron una serie de expresiones y cuestionamientos donde se mencionaron los vínculos político-partidarios de algunos consejeros, que más allá de ser simples alusiones personales, demuestran la conflictiva situación del órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

### 3. Remuneración del Cargo de Consejero

#### Aspecto Normativo y Empírico

La Ley orgánica del Consejo de la Judicatura, en su Disposición Especial Cuarta, señala que los consejeros serán remunerados en el monto y escala aprobados para los ministros de la Corte Suprema de Justicia. El presidente del Consejo, que es a la vez presidente de la Corte Suprema, recibe la remuneración correspondiente a la función de ministro.

En lo referente a las remuneraciones percibidas por los consejeros de la judicatura, el monto aproximado es de Bs. 28.500 (equivalente a US\$ 4.000, según el tipo de cambio oficial).

Desde la creación del Consejo de la Judicatura, no se han podido establecer variaciones en la escala de remuneraciones. Dicho tema es manejado por la administración financiera dependiente del Pleno del Consejo de la Judicatura.

### III. IMPACTO FUNCIONAL

#### CONSIDERACIONES PREVIAS

La existencia y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, da lugar a la estructuración de un complejo proceso destinado a cambiar la imagen del Poder Judicial de acuerdo a las siguientes consideraciones: permite que las personas con el mejor perfil, idoneidad y capacidad -entre otras condiciones- integren el grupo de ciudadanos que ejerzan la función de administrar justicia. Y, para lograr que esta tarea se cumpla de mejor manera y en respeto de la normativa legal vigente, capacita constantemente a los operadores de justicia, dando lugar a que estos puedan seguir una carrera judicial que les permita acceder gradualmente a cargos en otras instancias del Poder Judicial -en base a méritos ganados por ejercer con responsabilidad y disciplina sus funciones-. Por ello, se considera un proceso gradual y complejo, sin dejar de lado las facultades en materia económica-financiera y de recursos humanos, las cuales permiten el manejo propio de todos estos elementos en función de las necesidades planteadas en un plan operativo.

#### 1. Funciones Generales del Consejo de la Judicatura

##### Aspecto Normativo

La Constitución en el artículo 123 reconoce las siguientes atribuciones al Consejo de la Judicatura:

1º Proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, y a ésta última para la designación de los vocales de las Cortes Superiores de Distrito.

2º Proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales.

3º Administrar el Escalafón Judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales, de acuerdo a la ley.

4º Elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59º. numeral 3, de la Constitución. Ejecutar su presupuesto conforme a ley y bajo control fiscal.

5º Ampliar las nóminas a que se refieren las atribuciones 1ª y 2ª de este artículo, a instancia del órgano elector correspondiente.

Asimismo, la Constitución establece que la ley definirá la organización, alcance y demás atribuciones disciplinarias y administrativas del Consejo de la Judicatura. Con esta previsión la ley ordinaria del Consejo de la Judicatura detalla en su artículo 13 las siguientes funciones:

- **En materia de políticas de desarrollo y planificación:** Constituye una función muy importante toda vez que se valoran las principales necesidades del sistema de administración de justicia, formulando y ejecutando las políticas de desarrollo y planificación del Poder Judicial en su conjunto.

- **En materia económica financiera:** Elabora y ejecuta el Presupuesto Anual del Poder Judicial de acuerdo al requerimiento de los órganos que lo componen, de igual manera administra los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, todo ello, conforme a una programación de operaciones bajo el sistema de control gubernamental establecido por Ley.

- **En materia de recursos humanos:** Propone a los órganos competentes nóminas para la designación de cargos vacantes de

ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal del Constitucional, vocales de las Cortes Superiores, jueces y secretarios de acuerdo al Sistema de Carrera Judicial. Además, propone a los órganos respectivos la designación del personal de apoyo al Poder Judicial. Administra el Sistema de Carrera Judicial y, de forma paralela, el Escalafón Judicial. Designa y administra el personal ejecutivo y administrativo del Consejo de la Judicatura.

- **En materia de infraestructura:** Define y ejecuta políticas de infraestructura y provisión de bienes y servicios al Poder Judicial, así como la construcción, mantenimiento y mejoramiento de sus instalaciones.

- **En materia disciplinaria y de control:** Ejerce poder disciplinario sobre vocales, jueces, personal de apoyo y funcionarios administrativos. Realiza inspecciones de carácter administrativo y disciplinario en tribunales, juzgados y órganos administrativos. Puede delegar sus funciones disciplinarias a autoridades judiciales.

- **En materia reglamentaria:** Elabora, aprueba, modifica y deja sin efecto sus reglamentos. De igual forma emite acuerdos y dicta resoluciones.

- **En materia de coordinación e información:** Coordina acciones y políticas con los otros órganos del Poder Judicial para el mejoramiento de la administración de justicia -realiza lo mismo con el Poder Ejecutivo y Legislativo-. Informa y publica sobre las actividades de la administración de justicia, de ministros, magistrados, vocales, jueces y funcionarios. Elabora estadísticas e informes de labores de órganos del Poder Judicial.

Se debe señalar que la ley del Consejo remarca dentro de la atribución de administrar el Sistema de Carrera Judicial, la evaluación periódica de desempeño de jueces y magistrados, a través del Subsistema de Evaluación y Permanencia (artículos 13-III y 26).

No obstante, el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial -Acuerdo N° 160/2000 del 13 de diciembre de 2000, que regula también al Subsistema de Evaluación y Permanencia- expresa en sus artículos 22 y 23 que **no están sometidos a procesos de evaluación los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario**, los mismos que simplemente presentan informes anuales de su gestión, en reemplazo de los procesos de evaluación. Por consiguiente, sólo se aplican los procesos de evaluación a vocales (de segunda instancia), jueces de primera instancia y otros funcionarios judiciales que deben someterse a los exámenes de suficiencia que determine el Consejo de la Judicatura, con el objeto de evaluar su idoneidad en el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, la ley indica que el Consejo, además de administrar el Sistema de Carrera Judicial, está a cargo del Instituto de la Judicatura, el cual tiene por objeto la capacitación técnica y formación permanente del personal judicial.

#### Aspecto Empírico

El Consejo de la Judicatura no ha ejercido a cabalidad todas las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado y la ley. Esta afirmación se sustenta en el contenido del presente informe, en el cual se podrán observar con mayor precisión las diversas y complejas razones que nos llevan a expresar dicha postura. No obstante, a manera de glosario podemos sintetizar los siguientes criterios:

- En lo referente al proceso de selección de funcionarios judiciales, es bueno reiterar que el Consejo de la Judicatura no interviene en el proceso de designación, sino sólo en la selección, por lo que realizar una investigación sobre el cumplimiento de los parámetros de designación en cada uno de los órganos que intervienen (Congreso, Corte Suprema, Cortes Superiores), significaría salir del marco de investigación y objeto de trabajo.

- En relación al ejercicio de la función disciplinaria sobre funcionarios judiciales (vocales de Distrito y jueces) debe manifestarse que, luego de la abrogación de la facultad de destitución que originalmente poseía el Consejo, se produjo la desnaturalización de dicha función, presentándose vacíos legales y una serie de contradicciones que impiden realizar un control efectivo sobre las actividades de jueces y vocales.

- El manejo administrativo y financiero de los recursos del Poder Judicial, ejercido por el Consejo, se ha visto envuelto en una serie de conflictos y críticas que responden a diversos factores que serán desarrollados en la parte pertinente del presente informe.

## 2. Competencia de los Órganos que Intervienen en el Proceso de Designación

### Aspecto Normativo

**a) Ministros de la Corte Suprema:** La Constitución señala que es atribución del Consejo proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia (artículo 123 atrib. 1ª). Igualmente, manifiesta que los ministros son elegidos por el Congreso Nacional de nóminas **propuestas por el Consejo de la Judicatura** (artículo 117-IV).

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en la parte referida al Subsistema de Ingreso y dentro del marco antes descrito, estipula que el Órgano Elector -en este caso el Congreso Nacional- **no podrá designar a postulantes que no figuren en la nómina oficial enviada por el Consejo**, lo cual muestra el carácter **vinculante** de dichas nóminas. (artículo 19 inciso 7 del Acuerdo N° 160/2000 Reglamento del Sistema de Carrera Judicial).

**b) Vocales de las Cortes Superiores:** Según lo Constitución es atribución del Consejo **proponer** a la Corte Suprema de Justicia **nóminas** para la designación de los vocales de las Cortes de Distrito (artículo 123 atrib. 1ª). El

reglamento del Sistema de Carrera Judicial define que las nóminas son de carácter **vinculante** para la Corte Suprema (artículo 19 inciso 7). Por atribución constitucional, es la Corte Suprema de Justicia quien designa a los vocales de las Cortes de Distrito (artículo 123 atrib. 1ª).

**c) Jueces:** Por mandato constitucional y legal el Consejo debe proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces (artículo 123 atrib. 3ª). El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial define que las nóminas son de carácter **vinculante** para las Cortes Superiores de Distrito (artículo 19 inciso 7). Según la Constitución el órgano elector, es la Corte de Distrito correspondiente.

### Aspecto Empírico

En Bolivia, la designación de funcionarios jurisdiccionales no es atribución del Consejo de la Judicatura, conforme a la explicación normativa efectuada precedentemente. Por tal motivo, la búsqueda de información en cada uno de los órganos electores significaría abandonar el objeto de investigación y la línea de análisis.

## CONCLUSIONES DEL SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

### I. INDEPENDENCIA

Hasta antes de la reforma constitucional de 1994, los órganos de gobierno, los partidos políticos y sectores de la sociedad civil, habían coincidido y llegado a la conclusión que la crisis estatal y, concretamente, la situación de descrédito del Poder Judicial se habían originado por diferentes motivos, entre los más importantes: la inexistencia de independencia judicial; la concentración de funciones en la Corte Suprema de Justicia; la corrupción e indisciplina de funcionarios judiciales, así como la ausencia de mecanismos para su formación y capacitación.

Con el propósito de mejorar cualitativamente la administración de Justicia en Bolivia,

estas consideraciones fueron el basamento para tratar de revertir la situación e imagen del Poder Judicial.. Uno de los mecanismos previstos para tal cometido fue, sin lugar a duda, el **Consejo de la Judicatura**, cuyo reconocimiento normativo se encuentra en la actual Constitución Política del Estado que define al Consejo como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, determinando su naturaleza. De igual manera, existe una ley que regula su estructura y funciones, estableciendo, a la vez, su independencia funcional.

Es evidente que la reforma constitucional trajo consigo una nueva estructura judicial. Esta involucra, además, una distribución de competencias en función de criterios de utilidad, eficiencia y razonabilidad. Hoy, con la creación del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Constitucional, existen órganos especializados en sus respectivas competencias que, junto a la Corte Suprema y el Tribunal Agrario, deben consolidar las mejoras al sistema de administración de justicia. Las funciones de cada una de esas instituciones judiciales, se encuentran establecidas en las distintas disposiciones legales de forma específica.

En consecuencia, el Consejo de la Judicatura boliviano es parte integrante del Poder Judicial. En su dimensión dogmática y normativa ha sido concebido como el mecanismo esencial para consolidar la independencia judicial a partir del reconocimiento de atribuciones fundamentales para la institucionalización y transparencia del Poder Judicial.

Debido a la inédita implementación en Bolivia de un órgano especializado en la administración de los recursos humanos y financieros del Poder Judicial -sin dejar de lado el ejercicio del control disciplinario-, fue necesario reconocer al Consejo de la Judicatura la necesaria independencia en el ejercicio de sus funciones. La importancia de la reforma constitucional en el campo de la administración de justicia, no tendría efecto alguno si, las entidades creadas con el propósito de modificar la proble-

mática del Poder Judicial, no ejercen sus funciones con independencia.

Sucede que, en los hechos, la independencia funcional del Consejo de la Judicatura establecida en su marco legal ha sido duramente cuestionada y puesta en tela de juicio, llegándose a sostener que dicha independencia es casi inexistente. El sistema de designación de los consejeros de la Judicatura, a cargo del Poder Legislativo, puede considerarse como el elemento que desvirtúa dicha independencia. La designación de los consejeros de la Judicatura dentro del sistema político boliviano, puede derivar en dos posibles situaciones: una imposición de la mayoría parlamentaria gobernante en la designación de los cargos o, por el contrario, cuando se carece de ésta mayoría, se debe “consensuar” o “concertar” la designación de cargos entre el gobierno de turno y la oposición, convirtiéndose en una simple repartija de puestos, donde impera el clientelismo y favoritismo político. En uno u otro caso, no se consideran los méritos, capacidad, ni idoneidad del candidato.

La posibilidad de que el Consejo de la Judicatura pueda responder a intereses político partidarios o de otra índole hace que, probablemente, los mecanismos de selección, designación y remoción de jueces y magistrados, respondan a esta misma línea. Ello resulta contradictorio si se analizan los fines de instauración del Consejo, toda vez que inicialmente se pretendía excluir cualquier tipo de injerencia política, concretamente alejar al Congreso de la designación de funcionarios judiciales. La experiencia muestra que, cuando prevalece en las designaciones intereses sectarios, la deslegitimación del Poder Judicial es cuestión de tiempo.

Otro de los factores -también de orden normativo- que afecta a la independencia funcional del Consejo de la Judicatura es el relacionado a la presidencia de la institución. La realidad evidenció que la presidencia simultánea de ambas instituciones centralizada en una misma persona, ocasionó varios conflictos entre

el Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia. Sobre todo en temas relacionados a los procesos de selección de funcionarios judiciales, a la elaboración y ejecución del presupuesto anual del Poder Judicial y a los procesos disciplinarios. Este factor de orden normativo originó una tendencia retrograda, volviendo a concentrar funciones técnico-administrativas en la Corte Suprema de forma mediática, cuando el diseño inicial de la reforma constitucional pretendía que la Corte Suprema ejerza única y exclusivamente la importante tarea de administrar justicia.

A ello debe sumarse que la estructura del Poder Judicial, durante la historia republicana de Bolivia, se mantuvo casi intacta. Con excepción de ciertos cambios, las instituciones judiciales han sostenido una postura conservadora y, en consecuencia, reacia al cambio. Por ello, las innovaciones introducidas al sistema de administración de justicia tuvieron sus principales trabas en el seno de dicho poder estatal. La Corte Suprema de Justicia veía con bastante recelo su alejamiento en el ejercicio del control constitucional y en la administración de los recursos humanos y financieros del Poder Judicial.

Con relación a la estabilidad de los consejeros, la mayor dificultad observada es la inexistencia de un verdadero sistema disciplinario y de destitución que sea normativamente coherente y acorde a principios constitucionales. No existe en lo absoluto criterios de uniformidad y sistematización de los mecanismos de destitución de consejeros de la judicatura. En todo caso, si se tratase de un juicio político por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, la ley del 7 de noviembre de 1890 no contempla el cargo de Consejero de la Judicatura y, menos aún, la construcción técnica de tipos penales que se adecuen a conductas propias de estas autoridades -que nacieron recién con la reforma constitucional de 1994-.

Es evidente que, durante el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, han existi-

do una serie de cuestionamientos relacionados con el desempeño de sus integrantes. En la actualidad, solamente dos consejeros -de los cuatro designados el 31 de marzo de 1998- ejercen la función.

## II. PLURALISMO

El diseño normativo del Consejo de la Judicatura, sumado a otros factores, es un motivo suficiente para indicar que la ausencia del pluralismo al interior de la institución es perceptible.

La ausencia de pluralismo se manifiesta en la imposibilidad de que el Consejo de la Judicatura pueda estar integrado por otros profesionales que no sean abogados. Esto difiere con los fines de creación del Consejo y con las atribuciones que se le otorgaron al efecto. El fortalecimiento institucional del Poder Judicial y las mejoras al sistema de administración de justicia dependen, en gran medida, del correcto ejercicio de las atribuciones encomendadas al Consejo de la Judicatura, por lo que se requiere que, en su interior, se tomen decisiones democráticas y, si es posible, con cierto grado de confrontación ideológica.

El sistema de designación de los consejeros en Bolivia es el principal inconveniente a tiempo de revisar los problemas relacionados al elemento pluralismo. La mera posibilidad de una designación política, impide de inicio la existencia de un sistema de representación institucional que deseche cualquier tipo de injerencias y constituya el eje democrático necesario para fortalecer la independencia del Poder Judicial y garantizar su labor trascendental de efectivizar derechos y garantías fundamentales consagradas en la Constitución.

Los cuatro consejeros no pueden garantizar el necesario choque ideológico en la toma de decisiones. Primero, por tratarse de un número reducido de integrantes que resta en lo absoluto el necesario nivel de análisis y discusión en la toma de decisiones; segundo, porque no

representan a diversos sectores involucrados con el sistema de administración de justicia.

Estos factores han producido inconvenientes y problemas muy serios, ya que, al presente, solamente dos de los cuatro consejeros designados ejercen el cargo. Como consecuencia, se tiene un Consejo compuesto únicamente por dos miembros, profundizando la crisis en la toma de decisiones. A ello se suma el tema del presidente del Consejo quien, en determinado momento, sólo tuvo funciones de representación, control, dirección y la posibilidad de ser voto dirimidor en caso de empates. Sin embargo, el Consejo emitió varias resoluciones violatorias al sistema de votación establecido por la Ley del Consejo de la Judicatura, que derivaron en la presentación de recursos constitucionales y, ante tal situación, el gobierno de turno se encontró con la emergencia de tener que modificar el régimen de votaciones y, sobre todo, la calidad y funciones del presidente de la institución. Así, el 12 de marzo de 2002 se promulgó la Ley N° 2.338 que modifica el quórum y el sistema de votaciones, otorgando al presidente del Consejo -y a la vez de la Corte Suprema- la posibilidad de votar de forma ordinaria y tomar decisiones en cuanto a las amplias funciones ejercidas por el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

La Ley N° 2.338, ha resultado contraria a uno de los principales fines de creación del Consejo: **a desconcentración de funciones en la Corte Suprema, evitando -por consiguiente- que los ministros del máximo tribunal de justicia, se involucren en temas de orden técnico-administrativos.**

La promulgación de la ley citada, muestra una flagrante violación del Congreso a la Ley Orgánica del Consejo -que curiosamente fue sancionada en la misma Legislatura-, ya que ésta última prevé para el caso de vacancia o cese de funciones de los consejeros de la Judicatura que el Congreso Nacional designe a los nuevos consejeros en el plazo máximo de treinta (30) días, convocándose a Congreso Extraordinario si fuese necesario. Sin embargo, el Poder Legislativo, en evidente incumplimien-

to de sus deberes constitucionales, optó por la vía más fácil y sancionó una ley modificatoria que resultó totalmente contradictoria. En la actualidad, el Congreso aún no soluciona el gran problema ocasionado por las vacancias en el Poder Judicial, no sólo de consejeros de la judicatura, sino también de ministros de la Corte Suprema y magistrados del Tribunal Constitucional. El factor esencial radica en la inexistencia de los dos tercios de votos que se requieren para designar a estas autoridades, sumado a los graves conflictos sociales y económicos por los que atraviesa el país actualmente que distancian mucho más al oficialismo de la oposición.

Resumiendo, no existe pluralismo al interior del Consejo de la Judicatura por tres motivos básicos:

- El sistema de designación de sus miembros que está a cargo del Congreso Nacional y mantiene abierta la posibilidad de injerencias indebidas en el desempeño de sus funciones.
- Los requisitos exigidos para el cargo de consejero de la judicatura expone que el perfil requerido por la legislación vigente es insuficiente, por no decir inadecuado, tanto para un ejercicio eficiente del cargo, como para garantizar su cualidad democrática.
- El número reducido de sus integrantes limita en gran medida la subsistencia del elemento pluralismo y ha incidido en el desempeño de las funciones propias del Consejo.

Por tanto, es permitido afirmar que una composición pluralista del Consejo en base a presupuestos de índole técnico, jurídico, político y cultural puede lograr con gran probabilidad mejoras sustanciales al funcionamiento de la institución.

### III. IMPACTO FUNCIONAL

El contexto de los problemas que aquejaban a la administración de justicia en Bolivia antes del proceso de reformas constitucionales de 1994 y su debida comprensión, es imprescindible a tiempo de poder apreciar el impacto funcional del Consejo de la Judicatura.

Las funciones que hoy corresponden al Consejo -debidamente ordenadas y sistematizadas-, formaban parte de una serie de funciones repartidas entre diversas instituciones estatales. Así, por ejemplo, la selección de funcionarios judiciales correspondía al Poder Legislativo sin observar parámetro alguno de evaluación; la Corte Suprema de Justicia administraba el personal del Poder Judicial -con lo que tenía en sus manos la designación del personal subalterno y de apoyo a la función judicial- y los recursos financieros, elaboraba su presupuesto y teóricamente debía someterlo a control fiscal; finalmente ejercía control disciplinario sobre funcionarios judiciales, aunque no pasó de ser un simple enunciado legal.

En este sentido, el impacto de la instauración del Consejo de la Judicatura fue notable, no sólo sorprendió a los ciudadanos, sino a ciertas instituciones que antes de ello, manejaban las riendas y el destino del Poder Judicial.

Sin embargo, no se trataba simplemente de ordenar y sistematizar funciones -encomendándolas de manera específica a una institución creada al efecto-, sino de revertir y solucionar problemas originados por las entidades que antes tenían facultades de vital importancia para el Poder Judicial. La injerencia política en las designaciones judiciales no sólo era una realidad, sino que hasta solía ser justificada por algunos legisladores como una función básica del Congreso Nacional, llegando a observarse un cinismo en extremo. Ello, por supuesto, generaba una absoluta dependencia de los jueces y magistrados hacia las personas que posibilitaron sus designaciones, ocasionando el total detrimento de la calidad en la administra-

ción de justicia y, consiguientemente, dejando una vía abierta para ejercer actos de corrupción e indisciplina. A todo esto, habría que sumar los problemas derivados por la concentración de funciones que tenía la Corte Suprema en el amplio y arbitrario poder de administrar el personal y los recursos financieros del Poder Judicial, donde la función esencial de administrar justicia, quedaba prácticamente en segundo plano.

El cuadro que a continuación se expone, puede ilustrar con mayor claridad la importancia de la instauración del Consejo de la Judicatura y las funciones que se le otorgaron para mejorar la justicia:

**PROBLEMAS EN EL PODER JUDICIAL**

**FUNCIONES DEL CONSEJO  
DE LA JUDICATURA**

---

|  |   |
|--|---|
| Concentración de Funciones en la Corte Suprema de Justicia               | Se crea el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, permitiendo a la Corte Suprema ejercer únicamente su función jurisdiccional.   |
| Inexistencia de Independencia en el Poder Judicial e Injerencia Política | Se instaure el régimen de Carrera Judicial permitiendo el ingreso a la judicatura por méritos e índices de evaluación aprobados, accediendo gradualmente a cargos en instancias superiores, evitando la injerencia en la designación de funcionarios judiciales.<br>Además, administra los recursos financieros del Poder Judicial a través de un régimen creado al efecto, fortaleciendo la autonomía económica del órgano judicial. |
| Corrupción e Indisciplina de Funcionarios Judiciales                     | Se crea, a través de Ley del Consejo de la Judicatura, el régimen disciplinario del Poder Judicial, destinado a ejercer control sobre las actividades desarrolladas por los administradores de justicia, personal de apoyo y administrativos; excepto sobre ministros de la Corte Suprema y magistrados del Tribunal Constitucional.  |
| Debilidad Institucional e Incredulidad Ciudadana                         | Se fortalece institucionalmente el Poder Judicial, se inicia un proceso de mejoras en la administración de justicia a partir del ejercicio de las atribuciones encomendadas al Consejo de la Judicatura.  |
| Ausencia de Mecanismos de Capacitación                                   | La capacitación y constante información transmitida a los jueces, forma parte integrante del Sistema de Carrera Judicial. Al efecto se crea el Instituto de la Judicatura.  |

---

Sobre la base de las funciones otorgadas al Consejo de la Judicatura, su instauración fue justificada por la gran mayoría que se manifestaba a favor de cambios en el Poder Judicial, despertando entonces una gran expectativa.

Aún cuando el principal fin del Consejo de la Judicatura era consolidar la independencia del Poder Judicial -a partir de la vigencia por vez primera del Sistema de Carrera Judicial que destierre la injerencia política en las designacio-

nes judiciales, lo que constituía ya un gran avance-, las demás funciones del Consejo de la Judicatura no pueden considerarse de menor trascendencia, pues integran ese complejo pero necesario proceso de búsqueda de una justicia pronta, igualitaria y oportuna.

Si bien es posible resaltar la naturaleza y fines de las atribuciones conferidas al Consejo de la Judicatura, por otro lado es lamentable observar aspectos de orden normativo que impiden el correcto ejercicio de las mismas. Es que no es suficiente contar con un correcto diseño de atribuciones destinadas a mejorar la administración de justicia, si la designación de los consejeros es política, si no existe ningún tipo de representación institucional, si se cuenta con un número reducido de integrantes, si no se tiene un acceso democrático al cargo de consejero y no existen personas capacitadas o formadas profesionalmente para cumplir una determinada función.

Todos estos aspectos negativos están contenidos, en su gran mayoría, en la misma Ley del Consejo de la Judicatura y han imposibilitado que la institución cumpla con las necesidades y objetivos que motivaron su creación. Tal aspecto permite evidenciar la diferencia que existe en Bolivia entre dos momentos: el relativo a la instauración de la institución y el que se vive en la actualidad -caracterizado por la presencia de un Consejo de la Judicatura que no ha pasado de ser un conjunto de buenas intenciones-. Pero esto no debe entenderse como el justificativo para su eliminación o para una reducción drástica de sus funciones, contrariamente proporciona la gran responsabilidad de analizar y evaluar sus problemas, posibilitando, en un futuro inmediato, el fortalecimiento del órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

## B. SISTEMA DE SELECCIÓN

### CONSIDERACIONES PREVIAS

En el caso boliviano, es importante mencionar que, dentro de las atribuciones del Consejo, está la de administrar el Sistema de Carrera Judicial. En este entendido, la ley ordinaria del Consejo instaura la carrera judicial definida como el sistema que regula el ingreso, permanencia y cesación de funciones de los funcionarios judiciales sobre la base del reconocimiento, evaluación de méritos y acreditación progresiva de conocimientos y formación jurídica, como condiciones para garantizar la estabilidad e inamovilidad funcionaria. En consecuencia, la estructura del Sistema de Carrera Judicial comprende los siguientes subsistemas:

- 1) Ingreso**
- 2) Evaluación y Permanencia**
- 3) Capacitación y Formación**
- 4) Información**

El proceso de selección, que se desarrollará en el presente punto, se encuentra inmerso dentro del subsistema de ingreso a la Carrera Judicial, el cual, a su vez, se vincula y nutre con los otros subsistemas descritos anteriormente.

El Sistema de Carrera Judicial se encuentra, además, vinculado a la administración del Escalafón Judicial a cargo del Consejo de la Judicatura como parte del subsistema de evaluación y permanencia que tiene la finalidad de estructurar la categorización de los funcionarios judiciales, para regular su permanencia y promoción en las respectivas categorías conforme a ley.

Resulta importante indicar que la necesidad de instaurar un sistema de Carrera Judicial en Bolivia se presentó sobre la base de tres aspectos principales:

- La urgencia de evitar la injerencia de los otros órganos del Estado en el nombramiento de los jueces y magistrados.

- La instauración de un proceso gradual de ascensos, marcado por la constante capacitación e información, y de forma paralela el control disciplinario de los jueces.

- La desconfianza generalizada, que existía en la ciudadanía, respecto al accionar de los funcionarios judiciales y del Poder Judicial en conjunto.

La Fundación Konrad Adenauer, a tiempo de comentar sobre la implementación del Consejo de la Judicatura en Bolivia y, en particular, sobre la instauración de un régimen de carrera judicial sostuvo lo siguiente: “Conocemos que una de las vías para someter al Órgano Judicial hacia el Ejecutivo y Legislativo, en el pasado y todavía en el presente, fue y es el mecanismo de selección y designación de los miembros del Órgano Judicial, desde los ministros de la Corte Suprema de Justicia, vocales de las Cortes Superiores del Distrito, hasta los jueces. Las designaciones, salvo honrosas excepciones, se han realizado en base a favoritismos políticos u otro tipo de apadrinamientos”<sup>8</sup>.

## I. IMPACTO FUNCIONAL

### Aspecto Normativo

#### 1. Evaluación del Postulante

Con el objeto de cumplir las atribuciones señaladas por la Constitución al Consejo de Judicatura (artículo 123-1, 2) -es decir, proponer nóminas al órgano elector respectivo para la designación de ministros de la Corte Suprema, vocales de las Cortes Superiores de Distrito, jueces, y en general a todo funcionario judicial-, es que la Ley del Consejo de la Judicatura (artículo 21) prevé que la **Gerencia de Recursos Humanos** -dependiente del Consejo y en coordinación con la **Comisión de Evaluación**-, el **Instituto de la Judicatura** y el **Pleno** del Consejo, son los responsables de la **administración de las funciones de control, inspec-**

### **ción e implementación de los Sistemas de Carrera Judicial y selección de personal.**

El **Subsistema de Ingreso**, que es el relevante para el presente punto, es el **proceso de selección** que comprende las fases de **curso de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación**, para acceder al cargo respectivo y en consecuencia ingresar a la Carrera Judicial. (artículo 25 Ley del Consejo de la Judicatura).

En esta línea, el Sistema de Carrera Judicial y sus correspondientes subsistemas están regulados por el Acuerdo N° 160/2000 del 13 de diciembre de 2000 **Reglamento del Sistema de Carrera Judicial**, aprobado por el Pleno del Consejo de la Judicatura y que entró en vigencia el 2 de enero de 2001. Asimismo, el 9 de enero de 2001, el Directorio del Instituto de la Judicatura aprobó mediante Resolución N° 01/2001 el **Manual Regulator del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial**, homologado posteriormente por el Plenario del Consejo, mediante Acuerdo N° 020/2001.

#### 2. Órganos del Consejo de la Judicatura que Participan en la Selección de los Postulantes en General.

Para que el procedimiento de selección aplicado en Bolivia pueda ser comprendido con mayor exactitud, es indispensable hacer una descripción del mismo.

El Acuerdo N° 160/2000 Reglamento del Sistema de Carrera Judicial expresa en su artículo 18 que, para ser admitido en el Subsistema de Ingreso, es necesario cumplir con los requisitos específicos señalados para cada cargo y superar los procesos de selección establecidos.

El Ingreso a la Carrera Judicial se efectúa mediante el siguiente proceso:

**1) Programación de Puestos:** Entendida como la conversión oportuna de demandas de personal llevadas a cabo por el Consejo de la Judicatura en coordinación con los órganos del Poder Judicial.

**2) Requerimiento de Personal:** Ante la noticia de vacancias o la creación de nuevos puestos, la Gerencia de Recursos Humanos y Servicios Judiciales comunica al Pleno del Consejo, para que éste último autorice el proceso de selección.

**3) Reclutamiento:** Con dicha autorización, la Gerencia de Recursos Humanos publica la convocatoria respectiva. Una vez efectuada la misma, la Comisión de Evaluación revisa los expedientes para verificar el cumplimiento de los requisitos. Posteriormente, y de acuerdo a la documentación presentada con sujeción a parámetros determinados previamente, se evalúa los méritos de los postulantes.

**4) Exámenes de Oposición:** Los postulantes que hubiesen cumplido con los requisitos y evaluación de méritos, deben rendir un examen de oposición a cargo de la Comisión de Evaluación, en el cual se evalúa el nivel de sus conocimientos jurídicos. Se denomina de oposición, en primer lugar, porque el postulante compete con los otros candidatos que pretenden acceder al cargo; y, en segundo lugar, porque el postulante eventualmente puede competir con el cargo del funcionario judicial al cual pretende acceder, en el supuesto de que el mencionado funcionario judicial hubiera obtenido una calificación entre 61% y 75% de los resultados de la evaluación de desempeño a la que está sometido periódicamente.

**5) Capacitación Inicial:** Los postulantes que aprobaron el examen de oposición, posteriormente reciben cursos de capacitación a cargo del Instituto de la Judicatura, cuyo objetivo es preparar a los interesados en el marco de las actividades propias del Poder Judicial. Una vez concluidos los cursos, el Instituto remite un informe circunstanciado con los resultados del proceso.

**6) Elaboración de Nóminas:** Con los resultados de los cursos, el Consejo, en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos, elabora las nóminas correspondientes para enviarlas al Órgano Elector respectivo, acompañando el resumen de los antecedentes de cada postulante.

**7) Designación:** El órgano elector correspondiente designa al funcionario judicial -necesariamente- de las nóminas enviadas por el Consejo de la Judicatura. Realizada la designación, se hace conocer al Consejo para el envío de los títulos respectivos. Los funcionarios judiciales seleccionados, que ingresan bajo el sistema descrito, son registrados en el Escalafón Judicial.

Luego de haber sido detallado el mecanismo de ingreso a la judicatura boliviana, es importante referirse a la composición de cada uno de los órganos que intervienen en el citado proceso:

#### **El Pleno del Consejo de la Judicatura**

interviene en diferentes fases del proceso de selección, en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos y el Instituto de la Judicatura. Inicialmente, interviene en la programación de puestos, luego en la autorización del proceso de selección a la Gerencia de Recursos Humanos, posteriormente designa a uno de sus miembros para integrar la Comisión de Evaluación -como se mencionó anteriormente- y, por último, elabora las nóminas basándose en los informes del Instituto de la Judicatura.

**La Comisión de Evaluación** es la encargada de la revisión de los expedientes respecto al cumplimiento de los requisitos de la convocatoria. Según el Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial, la Comisión de Evaluación está integrada por un consejero de la Judicatura designado por el Pleno, el gerente de Recursos Humanos, el subgerente de la Carrera Judicial, el director general del Instituto de la Judicatura y el director general del Programa de Selección y Capacitación.

**El Tribunal Examinador** está a cargo de la recepción del examen de oposición y su posterior evaluación y es designado al efecto para cada convocatoria. Está integrado por un presidente y cuatro (4) vocales. La presidencia corresponde a un ministro de la Corte Suprema que ésta designe. Sus vocales son: un magistrado del Tribunal Constitucional, un representante de la Asociación Nacional de Magistrados de Bolivia (ANAMABO), con rango de vocal de Corte de Distrito; un abogado en ejercicio con más de diez años de experiencia profesional y un docente del Instituto de la Judicatura.

**La Gerencia de Recursos Humanos** es la encargada del control, inspección e implementación de los Sistemas de Carrera Judicial y selección de personal. Esta se compone del **Gerente de Recursos Humanos** y de una **Subgerencia**.

**El Instituto de la Judicatura**, o Escuela Judicial, además de la capacitación técnica y formación permanente del personal judicial, tiene la función de seleccionar y capacitar a los aspirantes al Sistema de Carrera Judicial -en coordinación con los órganos respectivos-, conforme lo expresa el Reglamento del Instituto de la Judicatura. Su máxima autoridad es el **Directorio** que está integrado por un representante del Consejo de la Judicatura, un representante de la Corte Suprema, un representante del Tribunal Constitucional y un representante del Colegio Nacional de Abogados.

3. Órganos del Consejo de la Magistratura que Intervienen en el Proceso de Selección de los Postulantes de Acuerdo a los Distintos Aspectos de Evaluación

De acuerdo al proceso de ingreso descrito precedentemente se tiene:

### 3.1. Evaluación de Antecedentes

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial indica que la **Comisión de Evaluación** revisa los expedientes de los postulantes para

verificar el cumplimiento de los requisitos. Posteriormente, procede a evaluar los méritos, de acuerdo a la documentación presentada en los expedientes con sujeción a parámetros que se determinen previamente.

### 3.2. Evaluación de Conocimiento y Habilidades

#### **Tribunal Examinador (Jurado Ad Hoc):**

Todos los postulantes que hayan superado las fases de cumplimiento de requisitos y evaluación de méritos deben rendir un examen de oposición, en el que se evalúa su nivel de conocimientos jurídicos. El Manual Regulador dispone que **la recepción del examen de oposición y su posterior evaluación** estará a cargo de un **Tribunal Examinador**, designado al efecto para cada convocatoria.

**Instituto de la Judicatura:** superadas las etapas de verificación de cumplimiento de requisitos, evaluación de méritos y el examen de oposición, los postulantes que hubieren aprobado dichas etapas accederán a un curso de capacitación inicial a cargo del **Instituto de la Judicatura**, que tiene por objetivo preparar a los postulantes en el marco de las actividades propias del Poder Judicial. Los resultados del proceso, son enviados al Consejo de la Judicatura con informe circunstanciado, con lo que éste último -en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos- elabora las nóminas pertinentes de postulantes para su envío al órgano elector respectivo.

### 3.3. Entrevista Personal

La normativa legal, concerniente al Consejo de la Judicatura, no contempla la figura de la entrevista personal como mecanismo de evaluación. Al respecto es importante mencionar que, al margen de las consideraciones y evaluaciones de tipo técnico jurídico, la entrevista permite tener un mayor grado de conocimiento de aquella persona que aspira ocupar un cargo dentro de la judicatura, valorando de ese modo su vinculación con la sociedad y los problemas generados en ella.

### Aspecto Empírico

La única información obtenida en este aspecto es la proporcionada por la memoria 2000-2001 publicada por el Consejo de la Judicatura, que dentro del capítulo de las actividades de la Gerencia de Recursos Humanos, hace mención a la evaluación de expedientes para la elaboración de nóminas de diversos cargos judiciales, donde se indica que se evaluaron 10.103 expedientes durante el año 2000 hasta marzo de 2001.

## II. TRANSPARENCIA

### Aspecto Normativo

#### 1. Publicidad de Convocatoria al Llamado

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial establece que la Gerencia de Recursos Humanos elaborará y **publicará** las convocatorias respectivas. El Manual Regulador del reglamento citado, dispone que el proceso de selección se iniciara mediante **Convocatoria Pública** acordada por el Pleno del Consejo. De igual forma, señala que la Convocatoria y cualquier ampliación se **publicará íntegramente** en la **Gaceta Oficial de Convocatorias de Bolivia por dos veces consecutivas**, sin perjuicio de su difusión por **cualesquiera otros medios** que se estimen adecuados para **garantizar su conocimiento público**, consistentes en la publicación de las convocatorias por medios de prensa, en las instalaciones mismas del Consejo de la Judicatura y del Poder Judicial. También manifiesta que otros acuerdos y decisiones emergentes de la convocatoria, que se dieron con posterioridad durante el proceso de selección, se **publicarán en los tableros de anuncios** de la Gerencia de Recursos Humanos del Consejo, sus Delegaciones Distritales y del Instituto de la Judicatura.

#### 2. Publicidad de las Actuaciones durante el Procedimiento de Selección

Se debe manifestar que la normativa no prevé la publicidad para todas las actuaciones del procedimiento de selección. El Manual Regulador dispone que, en la Evaluación de Antecedentes y Méritos de los postulantes, la Comisión de Evaluación se constituya en audiencia pública, examinando en pleno cada postulación y su documentación. Lo mismo sucede para la revisión de los exámenes de Oposición.

#### 3. Audiencia Pública

Como fue expuesto anteriormente, el Manual Regulador dispone que para la Evaluación de Antecedentes y Méritos de los postulantes la Comisión de Evaluación se constituirá en **audiencia pública** y examinará en pleno cada postulación y su documentación.

Para la revisión de los exámenes de Oposición, el Tribunal Examinador se constituirá en **audiencia pública**.

Estas son las únicas actuaciones del proceso de selección en los que prevé la aplicación de la audiencia pública como medio para otorgar publicidad y transparencia al proceso de ingreso.

Pese a que el Manual Regulador reconoce la figura de la audiencia pública, no existe una reglamentación expresa de su utilización dentro de las actuaciones del Consejo en general, que determinen las posibilidades de participación, requisitos y consecuencias de su no cumplimiento.

### Aspecto Empírico

En términos generales, es posible indicar que la publicación de las convocatorias ha cumplido de forma regular su objetivo, el cual es permitir al postulante tomar conocimiento de la existencia de cargos vacantes en la Judicatura a efectos de poder postularse al proceso de ingre-

so. En cuanto a la cobertura, las publicaciones de las convocatorias se las hicieron en medios de prensa de circulación nacional, no existiendo mayores dificultades en el tema. Respecto a la duración no existe un lapso de tiempo determinado por la normativa, sin embargo, no han existido problemas en este aspecto.

Una vez efectuada la convocatoria, no se tiene una real apreciación que determine la aplicación efectiva de mecanismos de publicidad dentro del proceso de selección. De acuerdo a información extraoficial (entrevistas no estructuradas) de personas que se postularon para el proceso de ingreso, la publicidad dentro de los actos referentes al proceso de selección es desconocida.

### III. ACCESO IGUALITARIO

#### 1. Apertura del Concurso luego de Producida la Vacante

##### Aspecto Normativo

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial expresa que las Gerencias de Recursos Humanos y de Servicios Judiciales, en conocimiento de las vacancias existentes y creación de nuevos ítems, comunicará al Pleno del Consejo para que autorice el inicio del proceso de selección de Recursos Humanos. Todo requerimiento deberá ser considerado con la oportunidad necesaria.

Además, añade que los postulantes que hubieran cumplido con todos los requisitos para un cargo judicial y que, siendo parte de las nóminas, no sean designados, se registrarán en el banco de postulantes a objeto de ser considerados en futuras designaciones. Asimismo, señala que la promoción de funcionarios judiciales se efectúa previa aprobación de las evaluaciones de desempeño (91% o más) y de los cursos de capacitación. También debe tomarse en cuenta que la promoción se pueda dar al nivel inmediato superior.

En este acápite, es insoslayable indicar que una de las principales dificultades que se manifiestan a nivel normativo en los procesos de selección, es el relativo a los lapsos de tiempo transcurridos entre originada la vacancia y la elaboración de nóminas y el que existe entre ésta y la designación efectiva. Ni la ley del Consejo, y menos sus reglamentos, establecen plazos para que en un tiempo razonable se elaboren las nóminas y se designe a los funcionarios correspondientes.

##### Aspecto Empírico

El tiempo transcurrido entre la vacancia y la convocatoria no es considerado con la oportunidad necesaria. Pese a que no fue posible examinar plazos concretos por inaccesibilidad a la documentación oficial, se pudo obtener información a través de consultas y entrevistas no estructuradas de personas que se postularon, en diferentes ocasiones, a distintos cargos judiciales. De éstas es posible extraer que el lapso de tiempo transcurrido entre la vacancia y la convocatoria es distante. Esto obedece, según las personas consultadas, a una determinación del Consejo, pues abierta la vacante se espera que exista un número considerable de acefalías para llamar a una convocatoria conjunta.

El tiempo transcurrido entre producida la vacante hasta cubrir la misma, es más extenso, debido a que el Consejo no tiene facultades de designación. Así las últimas acefalías de la Corte Suprema datan de uno a tres años debido al descuido del órgano elector que es el Congreso. En el caso de vocales de las Cortes de Distrito y jueces, el lapso de tiempo transcurrido es bastante similar.

#### 2. Requisitos de los Postulantes Tomados en Cuenta por los Evaluadores

##### Aspecto Normativo

El artículo 25 de la Ley del Consejo de la Judicatura y el artículo 18 del Reglamento del Sistema de Carrera Judicial señalan que podrán

participar del Subsistema de Ingreso los abogados -en el ejercicio libre de la profesión- que cumplan los requisitos específicos señalados para el cargo y superen los procesos de selección establecidos. Todos ellos comprenderán las fases de concursos de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación.

La Ley de Organización Judicial en el artículo 12 indica requisitos básicos (mínimos) para el ejercicio de la judicatura. Estos son:

- 1) Ser boliviano de origen.
- 2) Ser ciudadano en ejercicio.
- 3) Tener título de abogado en Provisión Nacional y haber ejercido con ética y moralidad.
- 4) Estar inscrito en el Escalafón Nacional Judicial<sup>9</sup>.
- 5) Haber realizado los cursos especiales de formación de jueces, una vez que hayan sido establecidos.

En función al cargo que se postula varían los requisitos exigidos por la mencionada disposición, según se trate de ministros de la Corte Suprema, vocales de las Cortes de Distrito o jueces.

Tanto para postular a los cargos de ministros de la Corte Suprema, como para los de vocales de Cortes de Distrito -además de los requisitos citados anteriormente-, la Ley de Organización Judicial en los artículos 49 y 94 establece lo siguiente:

- 1) Haber ejercido durante diez (10) años la judicatura o la profesión de abogado.
- 2) Edad mínima de 35 años.
- 3) Haber cumplido el Servicio Militar Obligatorio (varones).
- 4) Estar inscrito en el Registro Electoral.
- 5) No haber sido condenado a pena privativa de libertad.

6) No estar comprendido en ninguna de los casos de exclusión o incompatibilidad señalados por ley.

Si se postula para cargos de jueces, los requisitos varían según se trate de jueces de partido (rango superior) o jueces de instrucción (rango inferior). Para ser juez de partido se requiere haber sido juez de instrucción o fiscal por cuatro (4) años o haber ejercido la profesión de abogado por seis (6) años como mínimo. Para ser juez de instrucción se requiere haber ejercido la profesión de abogado por cuatro (4) años o haber desempeñado los cargos de secretario o actuario por un año.

#### Aspecto Empírico

De inicio, no es posible identificar de manera específica datos que expresen factores de discriminación en el acceso a la judicatura boliviana. Una revisión de los integrantes del Poder Judicial nos indica que la ocupación de cargos judiciales, en función al género, guarda una proporción relativamente equitativa.

Si bien es posible indicar que no existe un perfil prediseñado de personas para que accedan a la Carrera Judicial, por otro lado, debe manifestarse que no se han presentado casos en los cuales jóvenes profesionales hayan podido ser designados jueces o magistrados, más allá de las limitaciones legales establecidas por el requisito de edad para acceder a cargos judiciales. Se debe decir que el famoso término “experiencia” está muy ligado con las designaciones judiciales, motivo por el cual pese a que las disposiciones legales señalen una edad determinada -como por ejemplo 35 años para ministro de la Corte Suprema-, la edad promedio de designación de éstas autoridades oscila entre los 50 años. Es más, se tuvo

<sup>9</sup> El artículo 221 de la Ley de Organización Judicial derogado por la Ley del Consejo de la Judicatura, proporcionaba al Escalafón Judicial una función distinta a la que hoy desempeña, toda vez que se trataba de una oficina administrativa de asesoramiento, información y estadística dependiente de la Corte Suprema de Justicia; a efectos de ser designado funcionario judicial era necesario registrarse en el escalafón ya que éste realizaba una evaluación de méritos y deméritos del postulante. Con la vigencia del Consejo de la Judicatura, el Escalafón Judicial forma parte integrante del subsistema de Evaluación y Permanencia dependiente del Sistema de Carrera Judicial, su finalidad es estructurar la categorización de los funcionarios judiciales para regular su permanencia y promoción en las respectivas categorías conforme a ley en base a los siguientes parámetros: administración de justicia, factores disciplinarios, méritos académicos y administración del despacho judicial.

conocimiento de casos en que algunos ministros fallecieron en el ejercicio de sus funciones por su edad avanzada o se vieron en la necesidad de renunciar por motivos de salud, atribuibles a su edad. Esta situación también ha sido observada en el Tribunal Constitucional<sup>10</sup>.

Para los vocales de Distrito el panorama es similar. El promedio de edad mínimo de acceso a la judicatura está alrededor de los 45 años. En el caso de los jueces, el promedio de edad como mínimo es de 30 años. Salvo ciertas excepciones, esa es la realidad del funcionario judicial en lo que respecta al requisito de edad.

#### IV. DEBIDO PROCESO

##### Aspecto Normativo

##### 1. Aspectos que se Evalúan en el Proceso de Selección

**En la evaluación de antecedentes:** el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial menciona que antes de evaluar propiamente los antecedentes, se verifica el cumplimiento de requisitos exigidos por ley para el cargo. Paso seguido, se evalúan los méritos de cada postulante, de acuerdo a la documentación presentada y conforme a los parámetros que se determinen previamente. El Manual Regulador del Reglamento dispone que la **Comisión de Evaluación** estará a cargo de dicha evaluación. Respecto a que tipo de méritos se evalúan, el citado Manual preceptúa que la convocatoria hará **mención expresa** de los **parámetros de evaluación** por el que se regirá la fase de concursos de méritos. Estos parámetros, por disposición del mismo manual, debieran formar parte del mismo en forma de anexos. Sin embargo, ello no se ha cumplido.

La Comisión se constituye en audiencia pública y examina, en pleno, una por una cada postulación y su documentación, otorgando la

calificación **con estricta sujeción a los parámetros mencionados en la convocatoria**. Se llena la hoja de evaluación de cada postulante, se consigna la puntuación parcial de cada rubro y la evaluación final -que es obtenida de la sumatoria de las anteriores, incorporándose el expediente del postulante-. Concluida la evaluación de méritos, la Comisión publica la lista indicando la puntuación alcanzada por cada uno de los aspirantes.

**En la evaluación de conocimientos y habilidades:** El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial establece que se evalúa el nivel de **conocimientos jurídicos** de los postulantes que hayan sido habilitados en la fase de concurso de méritos. Esta evaluación se realiza mediante **examen de oposición**. Se debe aclarar, con carácter previo, que el Manual Regulador del Reglamento de Carrera Judicial preceptúa que la convocatoria hará **mención expresa** del **temario** por el que se regirá el examen de oposición.

El Manual Regulador añade que la recepción del examen de oposición y su posterior evaluación estará a cargo de un **Tribunal Examinador**, designado para cada convocatoria. El examen consiste en **una sola prueba escrita** que los postulantes desarrollan bajo modalidad de **ensayo**, seis (6) temas escogidos al azar por el Tribunal a tiempo de iniciar el examen -mediante el sistema de bolos- del temario previsto en la convocatoria. El examen tiene una duración máxima de seis (6) horas organizado en dos períodos, debiendo sortearse en cada período tres temas.

En la revisión y evaluación de los exámenes de oposición, los miembros del Tribunal Examinador concertarán criterios acerca del contenido mínimo exigible respecto a cada uno de los temas seleccionados. Posteriormente, se constituirá en audiencia pública y se escuchará la lectura de cada examen. Paso seguido, el

Tribunal, mediante papeletas, otorgará la calificación al postulante por cada tema, resultante del promedio de las calificaciones asignadas por cada miembro del Tribunal. La nota final del postulante se calculará promediando las obtenidas en los seis temas del examen. Concluida la revisión, se publica la lista con los resultados de la evaluación de los postulantes.

### 2. Asignación de Puntaje en la Evaluación (porcentaje del puntaje total)

Las diferentes etapas del proceso se califican sobre 100 puntos, que a saber son: Concurso de Méritos, Examen de Oposición y Curso de Capacitación Inicial. La nota obtenida en cada fase no es acumulativa sino habilitante. La nota obtenida en el curso de capacitación inicial constituye la calificación final de proceso de selección.

La fase de concurso de méritos se califica sobre 100 puntos. La nota de aprobación para la siguiente fase, es decir, el examen de oposición, es de 35 puntos sobre 100.

La fase del examen de oposición se califica sobre 100 puntos, promediando las calificaciones obtenidas en los seis temas del examen; la nota de aprobación para la siguiente etapa, es decir, el curso de capacitación inicial, es de 61 puntos sobre 100.

La etapa del curso de capacitación inicial se califica sobre 100 puntos, la nota mínima de aprobación es de 71 puntos sobre 100, de acuerdo al Plan Curricular.

### 3. Pautas de Evaluación del Examen de Conocimientos y Habilidades

En la revisión y evaluación de los exámenes de oposición, el Manual dice que los miembros del Tribunal Examinador concertarán criterios acerca del contenido mínimo exigible respecto a cada uno de los temas seleccionados. Posteriormente, se escuchará la lectura de cada examen. Finalizada esta, el Tribunal -

mediante papeletas- otorgará la calificación al postulante, por cada tema, resultante del promedio de las calificaciones asignadas por cada miembro del Tribunal.

La nota final del postulante se calculará promediando las obtenidas en los seis temas del examen. Concluida la revisión, se publica la lista con los resultados de la evaluación de los postulantes.

### 4. Plazo de Preparación de los Postulantes para los Exámenes

El Manual Regulator del Reglamento del Sistema de Carrera Judicial expresa que la convocatoria para el examen de oposición será elaborada por el Tribunal Examinador, en el que se indicará lugar o lugares, día, fecha y hora de su realización. Esta convocatoria se hará pública, con una anticipación cuando menos de **treinta días calendario** a la fecha señalada para el examen.

### 5. Accesibilidad al Lugar de Selección

La normativa legal referente al Sistema de Carrera Judicial no realiza consideración alguna al respecto.

### 6. Cobro de Arancel para Postularse al Cargo

No existe cobro de arancel previsto por la normativa que regula el ingreso a la judicatura.

### 7. Plazo para la Presentación de los Candidatos Seleccionados por el Consejo

Ni el Reglamento de Carrera Judicial ni su Manual prevén un plazo para la presentación de las nóminas con los candidatos seleccionados al órgano elector correspondiente.

### 8. Posibilidad del Postulante de Impugnar la Evaluación de Antecedentes

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en lo relacionado a medios de impug-

nación, expresa en el artículo 55 que las decisiones adoptadas dentro del proceso de selección (que contempla la convocatoria, el concurso de méritos, examen de oposición, capacitación inicial y elaboración de nóminas) podrán ser impugnadas mediante un recurso de revisión y revocatoria interpuesto ante la misma autoridad que emitió la decisión.

Las resoluciones emergentes en los recursos de revisión y revocatoria, pronunciadas por la autoridad correspondiente, podrán ser impugnadas (en segunda instancia) en recurso jerárquico ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, quien resolverá en única y última instancia, sin lugar a recurso ulterior.

El artículo 56, menciona que los recursos previstos se sujetarán a los plazos, términos, condiciones y requisitos previstos en un **reglamento específico**, cuya existencia se conoce únicamente por una cita hecha en la memoria 2000-2001 del Consejo de la Judicatura.

En cuanto a la posibilidad de revisión judicial, el Reglamento no se pronuncia al respecto. No obstante, es importante indicar que el ordenamiento jurídico reconoce diversos recursos constitucionales que pueden ser utilizados según el caso concreto.

#### 9. Posibilidad del Postulante de Impugnar la Evaluación de Conocimientos y Habilidades

Como se dijo en el punto 8 de este apartado, el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en lo relacionado a medios de impugnación, expresa en el artículo 55 que las decisiones adoptadas dentro del proceso de selección (que incluye la evaluación conocimientos y habilidades), podrán ser impugnadas mediante un recurso de revisión y revocatoria interpuesto ante la misma autoridad que emitió la decisión.

Las resoluciones emergentes en los recursos de revisión y revocatoria pronunciadas por la autoridad correspondiente, podrán ser impugnadas (en segunda instancia) en recurso jerárquico ante el Pleno del Consejo de la

Judicatura, quien resolverá en única y última instancia, sin lugar a ulterior recurso.

#### 10. Posibilidad de Impugnar la Entrevista Personal

No está prevista la entrevista personal en la legislación boliviana.

#### 11. Posibilidad del Postulante de Impugnar la Selección de los Candidatos

Se remite a lo expuesto en el punto 8 de este apartado.

#### 12. Posibilidad del Postulante de Impugnar el Nombramiento

Como la designación no es atribución del Consejo sino del órgano elector respectivo-trátese de ministros, vocales de Distrito y jueces-, la única vía de revisión es la judicial, a través de los mecanismos que las leyes respectivas reconocen para las resoluciones congresales y las resoluciones judiciales.

#### 13. Plazo General del Procedimiento

La legislación no reconoce un plazo general que contemple la duración máxima del procedimiento de selección.

#### Aspecto Empírico

Cuando se trató de constatar los diferentes aspectos de evaluación, asignación de puntaje pautas de evaluación, plazos de preparación, accesibilidad al lugar de selección y los mecanismos de impugnación en general, no se pudieron obtener datos oficiales. La información brindada por distintas personas (entrevistas no estructuradas), que se postularon en diferentes procesos de selección, revela que no se respetaron los mecanismos de evaluación y que, en su mayoría, son desconocidos, lo que se manifiesta como indicio de ausencia de un debido proceso dentro del sistema de selección a la carrera judicial.

## V. IMPARCIALIDAD

### Aspecto Normativo y Empírico

#### 1. Anonimato de Candidatos

El Manual establece que, en la revisión y calificación de los exámenes de oposición, el presidente del Tribunal Examinador deberá evitar que cualquiera de los miembros tome conocimiento de la identidad de los postulantes, adoptando las medidas que sean conducentes.

#### 2. Anonimato de los Evaluadores

No se prevé el anonimato de los evaluadores en la legislación nacional.

## CONCLUSIONES DE SISTEMA DE SELECCIÓN

### I. IMPACTO FUNCIONAL

Existe concordancia al manifestar que la independencia del Poder Judicial se fortalece y consolida con el cumplimiento de los siguientes factores: un correcto procedimiento para la selección y posterior designación de jueces y magistrados; su estabilidad en los cargos; y una remuneración acorde con la función ejercida.

Es posible indicar que, uno de los propósitos esenciales de la implementación en Bolivia del Consejo de la Judicatura, radicó en la necesidad de cambiar el sistema tradicional de selección y designación de funcionarios judiciales. Hasta antes de la existencia del Consejo de la Judicatura en Bolivia, la designación de jueces y magistrados era una atribución exclusiva del Poder Legislativo. No existía un sistema de concurso de méritos y tampoco un Instituto de la Judicatura que se encargue de evaluar los conocimientos jurídicos de los postulantes. Así, las designaciones -salvo contadas excepciones- se realizaban en base a consideraciones políticas partidarias.

Puede decirse que, en Bolivia, existió el propósito de mejorar cualitativamente el sistema de administración de justicia a partir del reconocimiento de un nuevo mecanismo legal de selección y designación de funcionarios judiciales. Dentro de los sistemas tradicionales al efecto, la creación del Consejo de la Judicatura trajo consigo al Sistema de Carrera Judicial, la cual integra un conjunto de procesos destinados a la selección correcta de aquellas personas que reúnan las más amplias condiciones para cumplir la importante tarea de administrar justicia.

El proceso de selección boliviano está inserto dentro del subsistema de ingreso a la Carrera Judicial cuyo manejo es potestad del Consejo de la Judicatura. Es un proceso extenso, y a la vez complejo, que culmina con el envío de nóminas por parte del Consejo a órganos externos que están facultados legalmente para designar a jueces y magistrados. Sin embargo, esta última situación desnaturaliza completamente el Sistema de Carrera Judicial y al subsistema de ingreso.

Por disposición constitucional, la elección y designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia es atribución de un órgano eminentemente político como lo es el Poder Legislativo, manteniendo vigente los conflictos que ello representa. Los ministros designados por éste órgano político -también por mandato constitucional- tienen la facultad de designar a vocales de las Cortes Superiores, y estos últimos a su vez, de nombrar a jueces, albergando la existencia de sistemas de selección tradicionales donde priman los intereses particulares y sectarios.

Es indiscutible que la implementación del Sistema de Carrera Judicial, en contraposición al antiguo sistema de designación, es ya un importante avance. En su elaboración, se pretendió contar con un mecanismo sistematizado y organizado, donde se encuentren determinadas las funciones y procedimientos de cada una de las etapas que integran el proceso. Sin embargo, lo que se obtuvo en dicho intento, fue la presencia de un Sistema de Carrera Judicial

confuso, poco accesible en la información y demasiado burocrático.

Puede afirmarse, como conclusión general, que el subsistema de ingreso a la Carrera Judicial no está funcionando. Este aspecto incide, directamente, en el Sistema de Carrera Judicial, ya que constituye uno de sus pilares fundamentales y, por lo tanto, es necesario examinar las causales que han ocasionado su disfuncionalidad. Entre éstas se pueden citar: los inconvenientes con la elaboración y aprobación del Reglamento para poner en marcha la Carrera Judicial -aprobado recién el año 2000, después de haber transcurrido más de dos años desde que se designaron a los consejeros-; por otro lado, el Sistema de Carrera Judicial, al constituir el mecanismo más efectivo para evitar injerencias provenientes de partidos políticos y grupos de poder en la selección y designación de funcionarios judiciales, ha originado en estos sectores resistencia y maquinaciones para frenar su inmediato funcionamiento.

Mientras no se elimine el principal mal que afecta a la justicia boliviana -como es la injerencia política partidaria y los intereses de grupos de poder (principalmente los de tipo económico)-, poco puede esperarse del verdadero funcionamiento del Sistema de Carrera Judicial, pues hay que reiterar que los consejeros de la Judicatura, cuya labor es administrar el régimen de ingreso, evaluación, capacitación y ascensos de los jueces, obedecen a una designación política y de intereses sectoriales.

## II. TRANSPARENCIA

Se debe señalar que, la práctica, ha convertido al proceso de selección en un procedimiento interno y restringido. Su naturaleza administrativa y burocrática dificulta en sobremanera la posibilidad de realizar un seguimiento de cada una de las etapas que lo conforman. Otro inconveniente es el hecho de que la sede física del Consejo de la Judicatura está ubicada en la ciudad de Sucre -sede del Poder Judicial por mandato constitucional- y, a pesar de que el

Consejo de la Judicatura tiene oficinas regionales en los restantes ocho departamentos, el nivel decisivo del proceso de selección en sus diferentes pasos está a cargo del Pleno del Consejo, de las Gerencias y del Instituto de la Judicatura. Todos se encuentran en la mencionada ciudad, lo que dificulta logísticamente hacer un seguimiento correlativo de cada una de las fases del proceso. Ello sin olvidar que el proceso encierra en sí mismo un grado de complejidad.

Decíamos que, al interior del proceso de selección, la información tiene carácter confidencial y restringido por otros dos motivos. En primer lugar, por la ausencia de difusión de la normativa que prevé la publicidad de ciertos actos correspondientes al subsistema de ingreso a la Carrera Judicial. En segundo lugar, los funcionarios dependientes del Consejo de la Judicatura suelen justificar tal situación haciendo referencia a la supuesta "seguridad" de la información, para garantizar su veracidad y certeza. Según información recabada de postulantes -consultas y entrevistas no estructuradas- que se presentaron a diferentes convocatorias efectuadas por el Consejo, la realización de audiencias públicas, dentro del proceso de selección, es desconocida. Así, pese a ser un mecanismo previsto en la normativa, impide la participación ciudadana como medio de control externo en la toma de decisiones de los órganos respectivos durante el proceso de selección, siendo en definitiva un factor que debilita al sistema democrático, distanciando aún más al ciudadano de la administración de justicia.

Una de las dificultades para lograr la aplicación de sistemas de control ciudadano sobre las funciones ejercidas por el Consejo de la Judicatura, es la ausencia de difusión de las actividades que esta institución ejerce en procura de mejorar el sistema de administración de justicia. La ciudadanía no tiene el convencimiento sobre la importancia de la institución en dicho propósito, y a ello se suman los fuertes conflictos institucionales que han debilitado profundamente la imagen del Consejo de la Judicatura frente a la opinión pública. Ante ese

hecho, poco puede esperarse de plasmar un sistema de control ciudadano hacia las funciones ejercidas por el Consejo de la Judicatura.

Para revertir este panorama, es indispensable transparentar el proceso de selección de jueces y magistrados, facilitando una apertura del Consejo de la Judicatura hacia la sociedad civil mediante la utilización de mecanismos adecuados. Ello posibilitará su legitimación y además la concientización de su importancia.

### III. ACCESO IGUALITARIO

En Bolivia, es posible advertir, en términos generales, la inexistencia de patrones discriminatorios por razones de género para el acceso a la Judicatura, salvo el caso al que se hará referencia más adelante. Tanto en la postulación como en la selección, el elemento género no se presenta como impedimento para que mujeres puedan acceder a la magistratura. Esto se puede comprobar mediante una simple observación en las Cortes del país, donde se aprecia que la distribución de los jueces por su sexo es relativamente igualitaria. Empero, la excepción se presenta en la Corte Suprema de Justicia, ya que al presente sólo se conocen dos casos en que mujeres hayan accedido a estos denominados puestos “jerárquicos”. Las causas de ello responden a diversos orígenes -llámense sociológicos, culturales y políticos- que merecen un análisis propio en las áreas respectivas.

Con relación a la edad como requisito para acceder a la judicatura en Bolivia, se puede manifestar que la estructura del Poder Judicial fue y sigue siendo conservadora. Por ende, se sostiene la premisa de que, para acceder a la Judicatura, se requiere una considerable experiencia profesional, la cual queda expresada en una limitación a la edad. Los requisitos de edad exigidos por ley son en cierta manera una barrera para que noveles abogados puedan ingresar a la judicatura, considerándolos, erróneamente, inexpertos.

### IV. DEBIDO PROCESO

Se debe dejar claro que el: diseño normativo de los aspectos de evaluación, la asignación de puntaje, las pautas de evaluación, los plazos de preparación, la accesibilidad al lugar de selección y los mecanismos de impugnación en general, tienen como objetivo concreto establecer un proceso adecuado que reduzca al mínimo cualquier manifestación de arbitrariedad por parte de los evaluadores y, a su vez, que constituya una garantía para los evaluados.- Ello significa un gran avance, pero no suficiente, para evitar las irregularidades en la selección.

En este entendido, si es un deber primario del Consejo asegurar el cumplimiento de estos presupuestos, la posibilidad potencial o real de su incumplimiento descalabra todo el subsistema de ingreso a la Carrera Judicial. En Bolivia, han existido duras y justificadas protestas de cómo se actúa en los procesos de selección a cargo del Consejo de la Judicatura, no sólo por los directamente interesados, sino por funcionarios del Poder Judicial en diversas instancias, por autoridades vinculadas al Consejo y la opinión pública. A ello debe añadirse que, la problemática, está intrínsecamente ligada a la falta de transparencia de dicho proceso. Todo esto hace presumir, inicialmente, que el proceso de selección no es ni justo ni racional.

Por consiguiente, es muy difícil hablar, en los hechos, de una efectiva garantía a los postulantes en el proceso de selección. Más complicado resulta afirmar que las irregularidades no han sido una constatación en éste y que, finalmente, la arbitrariedad en la selección y designación de funcionarios judiciales se ha desterrado y no se sitúa como uno de los males del sistema judicial en el presente.

### V. IMPARCIALIDAD

La imparcialidad, también como resguardo de una evaluación justa y una selección idónea para los postulantes, sufre de las mismas afecciones descritas en el acápite del debido

proceso, pues no basta con previsiones legales, sino que hay que buscar los mecanismos para hacerlos efectivos en la realidad.

## C. SISTEMA DISCIPLINARIO

### ASPECTOS GENERALES

Antes de la instauración del Consejo de la Judicatura, el Poder Judicial en Bolivia carecía de un sistema disciplinario que identifique de manera específica las faltas, estructure un procedimiento y establezca las sanciones conforme a las características y exigencias propias del Órgano Judicial del Estado.

Al margen de no existir un sistema especializado en el control disciplinario de funcionarios judiciales, tampoco existía la institución encargada de su ejecución, puesto que la función disciplinaria, en la práctica, nunca fue ejercida por la Corte Suprema. Son las reformas judiciales materializadas a través de las modificaciones constitucionales de 1994, las que dan nacimiento a esta atribución, como una función básica y fundamental a cargo del Consejo de la Judicatura.

En este entendido, la Constitución se limita a definir al Consejo de la Judicatura como el órgano **disciplinario** del Poder Judicial. Es la ley ordinaria del Consejo y sus reglamentos los que regulan de manera específica, los órganos, el alcance, sus procedimientos y la ejecución de la atribución disciplinaria.

Para comprender mejor el sistema disciplinario boliviano, es necesario explicar, en términos generales, la naturaleza, la estructura y los alcances del mismo. En principio, el Consejo de la Judicatura es el órgano facultado para ejercer poder disciplinarios sobre funcionarios judiciales. La ley del Consejo dispone un diseño primario del procedimiento disciplinario -las faltas y sanciones- pero el instrumento que define con exactitud el procedimiento, los órganos intervinientes, su composición y los mecanismos de impugnación es el Reglamento de Procesos Disciplinarios.

En este entendido, debe manifestarse que la ley del Consejo clasifica las faltas en leves, graves y muy graves, dependiendo de ello la sanción aplicable podrá variar. Es decir, según la gravedad de la falta, la sanción puede ser desde una simple amonestación hasta la destitución.

#### 1. ¿Se Encuentra el Sistema de Remoción Integrado al Sistema Disciplinario?

Es menester hacer una diferenciación a efectos del presente acápite. La utilización de los vocablos **remoción y sistema disciplinario** tienen en Bolivia un significado distinto al que otras legislaciones les asignan. Por ejemplo, el caso argentino, entiende por remoción la separación del cargo producto del juicio político. En contrapartida, la legislación boliviana no utiliza el término **remoción**, que más bien se asemeja al proceso disciplinario de naturaleza administrativa. De igual forma se entiende que la consecuencia del juicio -político- de responsabilidades es la **destitución**, que vendría a ser el equivalente del vocablo remoción para la Argentina. En todo caso, el **juicio político de responsabilidades**, en la legislación boliviana, tiene un tratamiento especial que recae sólo sobre autoridades jerárquicas del Poder Judicial, diferenciándose sustancialmente del proceso disciplinario. Por otro lado, el **poder disciplinario** en el Consejo argentino no implica en ningún caso la separación del cargo, que en el Consejo boliviano -como ya se mencionó- puede derivar en la separación del cargo de acuerdo a la gravedad de la falta.

Sin embargo, es insoslayable mencionar que el 18 de octubre de 1999, el Tribunal Constitucional, declaró la inconstitucionalidad de la facultad de destitución del Consejo de la Judicatura por la comisión de faltas muy graves y ciertas graves, abrogando el artículo 53 de la ley del Consejo. El argumento fue la ilegalidad de la norma recurrida porque iba en contra del principio de supremacía de la Constitución, pues ésta contiene una disposición en el artículo 116 - VI que establece: "Los Magistrados y

Jueces no podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada”. El Tribunal Constitucional consideró, además, que el Consejo de la Judicatura no tiene atribuciones jurisdiccionales sino administrativas y disciplinarias, siendo sus actos siempre revisables judicialmente. Por lo tanto, no constituyen sentencias y carecen de calidad de cosa juzgada.

En conclusión, es posible expresar que la facultad de destitución del Consejo de la Judicatura fue parte integrante del sistema disciplinario y que, a la fecha, la destitución de autoridades jurisdiccionales ya no procede mediante proceso disciplinario, sino únicamente por la vía jurisdiccional ordinaria.

## 2. ¿El Órgano que Acusa es el Mismo que Sanciona?

Con carácter previo, es necesario señalar que, las normas vigentes como la Ley del Consejo de la Judicatura y el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, abren la posibilidad de que se presenten ambas situaciones.

Por un lado, la Ley del Consejo de la Judicatura establece que el proceso disciplinario puede realizarse de oficio; la instancia que corresponda dispondrá por auto fundado la apertura del mismo. En este caso, la instancia que actúe de oficio acusará y sancionará. El Acuerdo N° 32/2000 del 20 de marzo de 2000, Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, establece que la acción disciplinaria se ejerce de oficio por el Consejo de la Judicatura, por intermedio de las Unidades Administrativas y Disciplinarias.

Por otro lado, establece que el proceso puede ser iniciado a instancia del Ministerio Público, o por denuncia de parte, y el Consejo podrá encomendar que se realice una investigación previa.

## I. IMPACTO FUNCIONAL

### Aspecto Normativo

#### 1. Órganos que Intervienen en la Acusación y Sanción Disciplinaria de los Miembros de la Corte Suprema

Con referencia a este punto debe decirse que, en la legislación boliviana, no se encuentran regulados los órganos, las causales y las sanciones respecto al régimen disciplinario de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

Se debe destacar el hecho de que, si bien la misma Constitución dispone que el Consejo sea el órgano disciplinario del Poder Judicial, no incluye dentro de su competencia a ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario Nacional, que también forman parte del Poder Judicial. La Constitución sólo indica que ejerce poder disciplinario sobre vocales de Cortes de Distrito, jueces y funcionarios judiciales de acuerdo a ley. (artículos 116-V, 122 y 123 atrib. 3ª).

El juicio político de responsabilidades contra ministros de la Corte Suprema de Justicia, establecido por la Constitución y cuya competencia corresponde al Poder Legislativo en virtud del sistema de control de poderes, no puede interpretarse como un mecanismo de control disciplinario, ya que se aplica por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones. La Constitución dispone que, acusar ante el Senado a los ministros de la Corte Suprema por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 62 atrib. 3ª), es atribución de la Cámara de Diputados; y que será el Senado quien juzgará en única instancia a estas autoridades, imponiéndoles la sanción y responsabilidad correspondientes (artículo 66 atrib. 1ª).

La Ley del Consejo sólo enuncia que el régimen de responsabilidad disciplinaria para ministros de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Constitucional y con-

sejeros de la Judicatura, será establecido por ley (artículos 37 de la Ley del Consejo y 21 del Reglamento de Procesos Disciplinarios). La misma que no ha sido promulgada hasta la fecha y se desconoce su posible elaboración.

## 2. Órganos que Intervienen en la Acusación y Sanción Disciplinaria de Vocales de Distrito

El Consejo de la Judicatura interviene en el proceso disciplinario de vocales de Distrito a través de la **Unidad de Régimen Disciplinario**, el cual es el órgano encargado de la investigación previa y de la recomendación para iniciar o no el proceso disciplinario.

El órgano competente para sustanciar el proceso disciplinario a vocales de Distrito es el **Tribunal Sumariante** que conocerá, tramitará y resolverá en primera instancia los asuntos disciplinarios.

### 2.1. Naturaleza y Composición de los Órganos Intervinientes

El órgano dependiente del Consejo que interviene en la **acusación** de vocales de las Cortes de Distrito, es la **Unidad de Régimen Disciplinario** creada por el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, que en el artículo 45 define que es competente para:

1. Recomendar ante el Pleno del Consejo de la Judicatura o ante la Delegación Distrital la apertura del proceso disciplinario.
2. Realizar las investigaciones previas que le encomiende el Pleno del Consejo o de oficio en los casos de su competencia.

La Unidad de Régimen Disciplinario (URD), por la naturaleza de sus funciones, **es el órgano técnico dependiente del Pleno del Consejo de la Judicatura, que ejerce el control disciplinario sobre los funcionarios del Poder Judicial**, excepto ministros de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Constitucional y consejeros de la Judicatura. La

comprobación de faltas disciplinarias la realiza mediante inspecciones ordinarias o extraordinarias, investigaciones previas y de cuantas actividades o trabajos le sean encomendados por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

La Unidad de Régimen Disciplinario está conformada del siguiente modo:

- Un director inspector.
- Un jefe del Departamento de Estadística, Información y Coordinación.
- Dos inspectores del área jurisdiccional (Abogados).
- Un inspector del área administrativa (Auditor).
- Dos investigadores.
- Una secretaria de la Dirección.
- Una secretaria del departamento de Estadística, Información y Coordinación.
- Un auxiliar de la Unidad.

A nivel Distrital, la URD estará conformada por:

- Un inspector Distrital.
- Un secretario.
- Un investigador.

El **Tribunal Sumariante** es el órgano competente para conocer, tramitar y resolver -en primera instancia- los procesos disciplinarios. Conforme al artículo 76 del Reglamento de Procesos Disciplinarios, éste está integrado por tres funcionarios judiciales -de igual o mayor jerarquía que el denunciado- que no tengan antecedentes disciplinarios. Si, como consecuencia de la investigación, se establece en el informe de la U.R.D. participación y/o responsabilidad en los hechos denunciados de vocales de la Corte, será el Pleno del Consejo quien ordenará la conformación del Tribunal Sumariante.

Por otra parte, se debe indicar que las instancias encargadas de la ejecución de las sanciones son la Gerencia de Recursos Humanos, la Gerencia Administrativa y Financiera, y la Unidad de Régimen Disciplinario (artículo 31).

### 3. Órganos que Intervienen en el Procedimiento de Acusación y Sanción Disciplinaria de los Jueces

Los órganos que intervienen en proceso disciplinario contra jueces son los mismos que participan en los procesos disciplinarios contra vocales de las Cortes de Distrito.

#### Aspecto Empírico

No fue posible adquirir documentación ni acceder a archivos de procedimientos disciplinarios concretos donde se pueda cotejar los órganos que intervienen en la práctica, su composición, la selección de sus integrantes, la duración y otras vicisitudes propias del procedimiento que hagan posible un mayor análisis y poder detectar posibles disfunciones.

Ello responde a una constante que ha caracterizado al Consejo de la Judicatura en los últimos tiempos: la reserva de sus actuaciones, siendo un grave indicio de la inexistencia de transparencia en el desempeño de sus funciones. En lo que respecta a procesos disciplinarios, se tuvo conocimiento de los primeros casos de denuncias durante la gestión 1998 y parte de 1999 por medios de comunicación, pero esto sólo de forma genérica. Asimismo, se tienen datos generales proporcionados por la Memoria 2000-2001 del Consejo de la Judicatura. Es más, el propio reglamento de procesos disciplinarios, en su artículo 52, dispone la prohibición expresa de sacar el cuaderno de actuaciones procesales. Ello constituye una limitante para medir, en los hechos, el impacto funcional de la función disciplinaria que posee el Consejo de la Judicatura.

## II. DEBIDO PROCESO

### Aspecto Normativo

#### 1. ¿Existe un Mecanismo de Impugnación de la Sanción Disciplinaria?

Tanto la Ley del Consejo de la Judicatura como el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, establecen como mecanismo de impugnación de la sanción disciplinaria al recurso de Apelación y de Revisión por las sanciones impuestas en primera instancia.

El Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, en su artículo 43, dispone que el **plenario** del Consejo de la Judicatura será competente para conocer y resolver los recursos de Apelación y de Revisión.

Se debe aclarar que, tanto la ley del Consejo como el citado reglamento, diferencian al recurso de Apelación y de Revisión según la gravedad de la falta. En el caso de faltas muy graves y ciertas graves, el recurso de Apelación procede ante el Pleno del Consejo; y para ciertas faltas graves y faltas leves, la Revisión procede por el Pleno a solicitud del funcionario judicial.

La Ley y el Reglamento establecen el plazo de tres (3) días para interponer el recurso, con la aclaración de que estos serán computables desde el día y hora de la notificación con la resolución. Los plazos y términos que se establecen, se computan solamente en días hábiles (lunes a viernes).

#### 2. ¿Cuales son las Causales de Sanción Disciplinaria?

La Ley del Consejo de la Judicatura, en el artículo 39, establece la siguiente categorización de faltas:

##### • Faltas muy graves:

1) Cuando el juez o vocal no se excusare del conocimiento del proceso, estando com-

prendido en alguna de las causales previstas por ley, o cuando continuare con su tramitación, habiéndose probado recusación en su contra.

2) Las excusas declaradas ilegales en tres oportunidades, durante un año.

3) La actuación como abogado o apoderado, en forma directa o indirecta, en cualquier causa ante los órganos del Poder Judicial, salvo el caso de tratarse de derechos propios, del cónyuge, ascendientes o descendientes.

4) Cuando el funcionario judicial retenga en su poder los expedientes sin dictar resoluciones o sentencias dentro de los plazos legales.

5) Cuando se solicite dineros o toda otra forma de beneficio al litigante, o se reciba los ofrecidos para agilizar o retardar los trámites.

6) El uso de influencias mediante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la función jurisdiccional en otro juzgado, tribunal, Ministerio Público u otros organismos vinculados con la administración de justicia.

7) La pérdida de competencia por tres veces dentro del año judicial.

8) La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por cinco días hábiles continuos u ocho discontinuos en el curso del mes.

9) Faltar a la verdad en las declaraciones fiscales juradas de bienes e ingresos.

10) La revelación de hechos o datos conocidos en el ejercicio de sus funciones y sobre los cuales exista la obligación de guardar reserva.

11) El abuso de la condición de vocal o juez para obtener un trato favorable de autoridades, funcionarios o particulares.

12) La delegación de funciones jurisdiccionales al personal subalterno del juzgado, a particulares o la comisión indebida para la realización de actuaciones procesales a otras autoridades o funcionarios en los casos no previstos por ley.

13) La comisión de una falta grave cuando el funcionario judicial hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos graves.

14) La actuación en proceso que no sea de su competencia o cuando esta hubiere sido suspendida o la hubiere perdido.

#### • Faltas graves:

1) La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por más de tres días hábiles continuos o cinco discontinuos en un mes.

2) La acción disciplinaria no promovida contra su personal auxiliar cuando conociese alguna falta grave por ellos cometida.

3) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Consejo de la Judicatura o la obstaculización de las inspecciones que realice.

4) El incumplimiento injustificado y reiterado de los horarios de audiencias públicas y de atención a su despacho.

5) La suspensión de audiencias sin instalación previa.

6) La demora injustificada en la admisión y tramitación de los procesos, o la pérdida de competencia.

7) El incumplimiento de los plazos procesales.

8) El incumplimiento por tres veces durante un año, por parte de secretarios, auxiliares y oficiales de diligencias, de la obligación prevista por el artículo 135 del Código de Procedimiento Civil.

9) La asistencia reiterada a las oficinas en estado de ebriedad notoria.

10) La comisión de una falta leve cuando el funcionario judicial hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos leves.

#### • Faltas leves:

1) La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por dos días hábiles y continuos o tres discontinuos en un mes.

2) El maltrato reiterado a los sujetos procesales.

#### 3. ¿Está Contemplada la Participación de la Sociedad Civil en los Procedimientos Disciplinarios?

El ordenamiento jurídico no contempla la participación ciudadana en los procesos disciplinarios.

#### 4. ¿Qué Sanciones se Aplican?

La sanción a funcionarios judiciales por faltas graves es la suspensión del ejercicio de sus funciones de uno a doce meses, sin goce de haberes.

Las sanciones a los funcionarios judiciales por faltas leves cometidas en el ejercicio de sus funciones son:

- 1) Apercibimiento.
- 2) Multas del 20% al 40% del haber de un mes.

En la actualidad, existe un vacío jurídico ocasionado por la abrogación del artículo 53 de la Ley del Consejo de la Judicatura que establecía la destitución de funcionarios jurisdiccionales por la comisión de faltas muy graves y ciertas graves.

#### Aspecto Empírico

Aquí señalaremos lo mismo que se hizo en el aspecto empírico de impacto funcional, ya que no fue posible adquirir documentación ni acceder a archivos de procedimientos disciplinarios concretos donde se pueda cotejar los mecanismos de impugnación en los hechos, si han funcionado o no, su alcance. Lo mismo ocurre con las sanciones y sus causales, y finalmente la participación de la sociedad civil. Todo ello con el fin de realizar un mayor análisis y poder detectar posibles disfunciones.

## CONCLUSIONES DE SISTEMA DISCIPLINARIO

### I. IMPACTO FUNCIONAL

Otra característica inherente a la instauración del Consejo de la Judicatura en Bolivia fue el diseño -por vez primera- de un régimen disciplinario para los administradores de justicia. La crisis institucional del Poder Judicial y, en particular, la existencia de un sistema de administración de justicia caracterizado por la presencia de funcionarios judiciales sumidos en actos de corrupción e indisciplina, produjeron mucha expectativa en la sociedad por la vigencia de un sistema que pueda frenar y revertir tal situación y, consiguientemente, se presente como un instrumento efectivo para mejorar la calidad de la justicia boliviana.

Es posible afirmar que, la función disciplinaria otorgada por la Constitución Política del Estado al Consejo de la Judicatura, nació con graves contradicciones que han conducido a una mala interpretación y confusión entre el proceso netamente disciplinario de naturaleza administrativa y el de carácter jurisdiccional de naturaleza penal, sin dejar de lado el tratamiento particular que tiene el juicio -político- de responsabilidades.

En cuanto a la función disciplinaria, el impacto funcional del Consejo de la Judicatura se ve coartado desde un inicio por las previsiones que el ordenamiento jurídico prevé (contenidas tanto en la Constitución Política del Estado y la Ley). Al excluir de dicha función a ciertos miembros del Poder Judicial -como son los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario Nacional- vulnera claramente el principio de independencia interna del Poder Judicial -mejor conocido como horizontalidad- que determina la igualdad de todos sus integrantes jueces y magistrados-. El hecho de pertenecer a instancias "superiores" de la organización judicial, no puede eximir de ninguna manera del necesario control disciplinario.

Para tratar de justificar este tratamiento desigual, se indicó que los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional e, inclusive, los mismos consejeros de la judicatura, tienen establecido en la Constitución un tratamiento especial que es el juicio político de responsabilidades, cuya competencia recae sobre el Congreso Nacional. De ello puede inferirse que su naturaleza responde al sistema de control de poderes, propio de un gobierno republicano, que en ningún caso puede confundirse con un mecanismo disciplinario.

Por otra parte, en un inicio, el Consejo poseía facultades disciplinarias sobre jueces de 2ª y 1ª instancia (vocales de Distrito y jueces) y, en consecuencia, podía imponer las sanciones respectivas que en el supuesto más grave era la destitución, mejor denominada separación, por su naturaleza administrativa. Empero, hubo confusiones y malas interpretaciones que llevaron a afirmar que dicha facultad disciplinaria, concretamente la destitución, era violatoria del principio de inamovilidad que la Constitución reconoce a los jueces, la cual dispone que estos sólo pueden ser destituidos por sentencia condenatoria ejecutoriada. Por ende, se consideró que las resoluciones del Consejo de la Judicatura no revisten tal calidad, siendo inconstitucionales. Esta interpretación no es cierta por los motivos que a continuación se exponen:

- El control disciplinario tiene como fundamento una relación administrativa. Su propósito es que los funcionarios judiciales cumplan con calidad y eficiencia sus labores, siendo indispensable para ello establecer mecanismos de evaluación y seguimiento que establezcan si se tiene o no, a la persona idónea en el cargo. Si se llega a determinar que esta persona no es la indicada para seguir en el puesto, es razonable y lógico desvincular a dicha persona del cargo.

- El control jurisdiccional presupone la comisión de un ilícito penal por parte del funcio-

nario judicial, cuya naturaleza es sancionatoria, dejando en segundo plano la relación administrativa entre el funcionario y el Estado. Es posible idear y enumerar varios supuestos en los que un funcionario judicial no ejerza sus labores de acuerdo a los parámetros exigidos o no posea el perfil requerido para el puesto, que en ningún caso suponga la comisión de un delito, haciendo inviable su alejamiento del cargo al no existir otro mecanismo que el proceso penal.

En consecuencia, no es posible de manera alguna confundir y tratar de mezclar el proceso disciplinario con el proceso penal. Mucho menos con el juicio político de responsabilidades, pues son de naturaleza y fines distintos, por lo que el control disciplinario debería abarcar a todas las esferas del Poder Judicial.

No obstante, el Tribunal Constitucional tuvo una apreciación distinta a las consideraciones que hicimos precedentemente. Ello se tradujo en otro de los factores que han ocasionado que la función disciplinaria del Consejo de la Judicatura no se ejerza con la eficiencia esperada, debido a la abrogación de la facultad de destitución que el Consejo tenía anteriormente, que era la imposición de una sanción dentro de un proceso disciplinario debido a la comisión de una falta muy grave<sup>11</sup>. El 18 de octubre de 1999, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley del Consejo de la Judicatura, generando así su efecto abrogatorio. La fundamentación legal de la resolución pertinente indicaba que el Consejo de la Judicatura no posee facultades jurisdiccionales, ya que el artículo 116 inciso V de la Constitución Política del Estado, establece que los jueces son únicamente destituidos en virtud de una sentencia ejecutoriada pasada a calidad de cosa juzgada.

En la actualidad, se presenta un enorme vacío, ya que existe determinación legal de las sanciones que deben aplicarse para el caso de

<sup>11</sup> La Ley del Consejo y el Reglamento de Procesos Disciplinarios divide las faltas en leves, graves y muy graves imponiendo las sanciones en función a dicha categorización.

haberse cometido faltas leves y graves, pero no existe en cuanto a las faltas muy graves. Ello demuestra que es evidente la confusión y la incorrecta interpretación de los alcances y fines del proceso disciplinario en contraposición al proceso netamente jurisdiccional.

## II. DEBIDO PROCESO

En cuanto a la legalidad del proceso se debe manifestar que, tanto la Ley del Consejo de la Judicatura como el Reglamento de Procesos Disciplinarios, establecen en función a la categorización de faltas, las sanciones que deben ser impuestas para el caso en concreto, salvo el caso de las faltas muy graves, que como puede observarse se traduce en un problema que involucra a la función disciplinaria en su conjunto.

Con relación a los mecanismos de impugnación, la ley prevé la posibilidad de recurrir las decisiones ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, sea vía apelación o vía revisión, de acuerdo a la gravedad de la falta. Asimismo, establece el plazo para interponerlos.

Al momento de evaluar la imparcialidad en los órganos disciplinarios del Consejo de la Judicatura, resulta difícil desagregar las funciones propias de acusación y sanción, puesto que, existe una confusión y cierto grado de contradicción entre lo previsto por la Ley Orgánica del Consejo y el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, en cuanto al tratamiento que cada uno, respectivamente, le otorga.

En cuanto a los órganos que intervienen puede mencionarse un problema importante: la delegación de funciones disciplinarias a las propias autoridades judiciales, conforme lo establece la misma ley de la institución. Este aspecto desnaturaliza la esencia exclusiva del Consejo de la Judicatura de órgano disciplinario del Poder Judicial. Ello se debe, básicamente, a la falta de ejecución de mecanismos de control disciplinario ejercidos por el Consejo de la Judicatura, por diferentes factores, entre los

que se pueden mencionar: la estructura compleja y burocrática de la institución en lo referente al sistema disciplinario; la inexistencia de un efectivo seguimiento y control disciplinario en los tribunales de justicia por la carencia de un programa operativo, y la ineficiencia del control disciplinario que puedan ejercer las delegaciones distritales que representan al Consejo de la Judicatura en las capitales de departamento.

Finalmente, respecto a la participación de la sociedad civil en los procedimientos disciplinarios, cabe mencionar que no está previsto por la normativa; asimismo se desconoce que en los hechos haya existido efectivamente.

## D. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

### D.1. INSTITUTO DE LA JUDICATURA (ESCUELA JUDICIAL)

#### I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto Normativo

##### 1. Dependencia Institucional

El Instituto de la Judicatura de Bolivia es el órgano técnico académico dependiente del Consejo de la Judicatura, que constituye uno de los logros más importantes de los obtenidos con la creación de la institución. El Instituto constituye la materialización de la aspiración de contar con un centro de capacitación y formación para los servidores judiciales, proporcionando la preparación inicial a quienes pretendan ingresar a la carrera judicial, manteniéndolos actualizados conforme a todos los cambios que se realicen en el ordenamiento jurídico.

##### 2. Composición del Órgano Directivo del Instituto de la Judicatura

La Ley ordinaria del Consejo, en el artículo 34, señala que la máxima autoridad del Instituto de la Judicatura es el **Directorio** y que estará compuesto por:

Un vocal representante del Consejo de la Judicatura, quien ejercerá como presidente.

Un vocal representante de la Corte Suprema de Justicia.

Un vocal representante del Tribunal Constitucional.

Un vocal representante del Colegio Nacional de Abogados.

3. ¿Es Requisito Haber Concurrido al Instituto de la Judicatura para Acceder a la Magistratura o Ascender en la Carrera Judicial?

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en el artículo 19.7, establece que no se podrán designar a postulantes que no hayan cumplido con el proceso establecido para ingresar a dicha carrera, que contempla necesariamente la fase de capacitación inicial a cargo del **Instituto de la Judicatura** y de cuya evaluación depende la calificación final para la elaboración de las nóminas. Igualmente, los funcionarios judiciales están obligados por la Ley del Consejo a concurrir a los cursos y programas de capacitación que desarrolle el Instituto de la Judicatura.

4. ¿Suma una Parte Importante del Puntaje en la Evaluación de Antecedentes Haber Concurrido a los Cursos del Instituto?

Haber concurrido a cursos de capacitación para el ingreso al Sistema de Carrera Judicial, tiene un valor determinado en la asignación de puntaje, no obstante no se puede determinar con exactitud cual es el puntaje específico al efecto.

5. De Acuerdo con la Legislación, ¿Cuáles son los Fines por los que se Concorre al Instituto de la Judicatura?

Los fines por los que se concurre son esencialmente dos:

- Capacitación Inicial a postulantes, como prerequisite para ser admitido dentro del Sistema de Carrera Judicial.

- Formación y actualización permanente de funcionarios judiciales, así como aquellos que pretenden ingresar al Sistema de Carrera Judicial.

6. De Acuerdo con la Legislación, ¿A Quienes Capacita el Instituto de la Judicatura?

El artículo 2 del Reglamento del Instituto de la Judicatura establece que entre las funciones del Instituto de la Judicatura se encuentran:

a) Capacitar a los servidores judiciales, como parte del subsistema de capacitación del Poder Judicial.

b) Selección y capacitación de los aspirantes al Sistema de Carrera Judicial, así como el personal establecido en el artículo 30 de la Ley No. 1.817<sup>12</sup>.

c) Preparar y realizar procedimientos para evaluación académica en función de los cursos de capacitación.

Por su parte, el Reglamento de Carrera Judicial, en sus artículos 4 y 5, prevé a quienes comprende este sistema: ministros de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales del Tribunal Agrario Nacional, vocales de Cortes Superiores de Justicia y jueces de partido e instrucción de capital y provincias.

En consecuencia, todas estas autoridades, son capacitadas por el Instituto de la Judicatura en sus fases de ingreso, evaluación y permanencia, capacitación y formación y de información.

<sup>12</sup>El Reglamento del Instituto, en su artículo 2, establece que dicha institución está facultada para capacitar al personal descrito por el artículo 30 de la Ley N° 1.817, que comprende a los gerentes, notarios de Fe Pública, registradores de Derechos Reales, auxiliares y oficiales de Diligencias de los Tribunales y personal administrativo de apoyo al Poder Judicial.

7. ¿Cuáles son los Requisitos Establecidos por la Legislación para Aprobar los Cursos en el Instituto de la Judicatura?

El artículo 19 del Reglamento de Carrera Judicial establece que, para ser admitido en el subsistema de ingreso a la Carrera Judicial, es necesario cumplir con los requisitos señalados para cada cargo y superar los procesos de selección establecidos, los que en todo caso comprenden las fases de concursos de méritos, exámenes de oposición y **cursos de capacitación a cargo del Instituto de la Judicatura**.

La Ley del Consejo y el Reglamento de Carrera Judicial disponen que, todos los funcionarios judiciales que formen parte del Sistema de Carrera Judicial, tienen la obligación de asistir a los cursos a los que sean convocados, bajo el régimen que determine el Instituto de la Judicatura en cada caso y de acuerdo a lo dispuesto en su reglamento. **La inconcurrencia no justificada y el desaprovechamiento serán considerados en el régimen de evaluación permanente.**

El Reglamento del Instituto de la Judicatura dispone, en su artículo 35, que es obligatoria la asistencia de los funcionarios judiciales a los cursos y programas de capacitación y entrenamiento que desarrolle el Instituto de la Judicatura.

Para el caso de aspirantes a cargos judiciales, conforme el proceso de selección descrito, la asistencia a los cursos de capacitación dictados por el Instituto es obligatoria. La evaluación constituye la nota final sobre la cual se elaboran las nominas finales del proceso de selección.

#### Aspecto Empírico

El Instituto de la Judicatura nació formalmente en el marco de la Ley N° 1.817 del Consejo de la Judicatura el 22 de diciembre de 1997. Sin embargo, la materialización del proyecto del Instituto comprendió el período que va

desde la instalación del Consejo de la Judicatura el 31 de marzo de 1998, hasta el 31 de marzo de 2000, cuando fue posesionado el primer Directorio de esta institución. Teniendo en cuenta el carácter inédito del Instituto en Bolivia, así como las necesidades propias de una entidad de reciente creación, el primer año (2000) de existencia real se caracterizó por un proceso destinado a sentar las bases para su funcionamiento.

Entre los principales logros del Instituto de la Judicatura, conforme a los datos proporcionados por la Memoria Anual publicada por el Consejo de la Judicatura, tenemos los siguientes:

**A. Conformación de su Directorio**, que ha cumplido básicamente las siguientes labores: selección y contratación de personal administrativo de apoyo a la función académica; aprobación de varios reglamentos administrativos, técnicos y académicos, principalmente el Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial.

**B. Organización Interna del Instituto de la Judicatura.**

**C. Actividades Académicas**, dentro de las cuales, se elaboraron los siguientes programas:

**C.1. Programa de Selección y Capacitación para el Ingreso.** Con relación al primer programa, se realizaron estudios existentes de perfiles ocupacionales y educativos de los jueces en Bolivia; además de talleres sobre la elaboración del Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial en forma conjunta con la Gerencia de Recursos Humanos y Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, contándose con la orientación técnica del magistrado español Miguel Pascual de Riquelme. También se diseñó el Plan Curricular del Curso de Capacitación Inicial de Jueces de Instrucción. Dicho diseño, estuvo a cargo del Director de Programa de Selección y Capacitación para el ingreso, asistido por los magistrados españoles Juan Carlos Campo y Luis Rodríguez Vega y un

equipo de jueces y profesionales nacionales. El 1º de marzo de 2001, se publica la primera convocatoria para el proceso de selección de jueces de instrucción de provincias.

**C.2. Programa de Capacitación y Actualización Permanente.** Dicho programa está destinado a 3.600 servidores judiciales de distintas categorías en los nueve distritos judiciales del país de acuerdo a sus propios requerimientos. La dirección de este programa, ha sido estructurada en cuatro áreas: Constitucional, Social y Administrativa; Civil y Familia; Penal; y Funciones no Jurisdiccionales. Se realizaron estudios sobre el perfil real e ideal del juez, diseño curricular del Programa de Capacitación Permanente, cursos de capacitación a jueces agrarios y finalmente cursos amplios de capacitación sobre el Código de Procedimiento Penal, Código Niño, Niña y Adolescente y Ley General de Aduanas.

**C.3. Programa de Información.** Se realizaron trabajos preparatorios para la organización del Centro Documental del Instituto; sistematización y tratamiento informático de la Legislación Nacional; compilación de las disposiciones reglamentarias en materia aduanera para su distribución a Cortes Superiores de Distrito, compilación de las ponencias efectuadas en los cursos de capacitación, para su publicación y distribución al personal jurisdiccional.

## II. PLURALISMO

### Aspecto Normativo y Empírico

#### 1. Personas Encargadas de la Enseñanza:

Sobre este aspecto, el Reglamento del Instituto de la Judicatura, en su artículo 31, indica que el Plantel Docente estará constituido por docentes regulares y provisionales que serán seleccionados y contratados en base a un **curso de méritos y examen de competencia**. En caso de que se trate de docentes que cumplan las funciones de vocales o jueces, estos deberán contar con la autorización previa del Consejo de la Judicatura.

#### 2. Elaboración de los Planes de Estudio del Instituto de la Judicatura

La estructura académica se organiza en función a los siguientes programas:

1. Programa de Selección y Capacitación para el Ingreso a la Carrera Judicial.
2. Programa de Capacitación y Actualización permanente de los funcionarios judiciales.
3. Programa de Información.

Los Directores de los programas de selección y capacitación para el ingreso; capacitación y actualización permanente; e información, **elaboran y proponen los planes y programas de estudio** respecto a cada uno de los cursos que se realizarán. Quien aprueba los planes de estudio es el Directorio del Instituto de la Judicatura.

#### 3. Contenido de los Cursos

De conformidad al artículo 33 del Reglamento del Instituto de la Judicatura, los docentes imparten enseñanzas teórico-prácticas con arreglo a los planes de capacitación descritos anteriormente.

#### 4. Mecanismo de Evaluación o Seguimiento del Impacto de la Capacitación que Brinda el Instituto de la Judicatura

El mecanismo consiste en exámenes que rinden los evaluados de acuerdo a los diferentes programas académicos que el Instituto ha diseñado.

#### 5. Posibilidad de los Alumnos de Agremiarse o Asociarse

No existe ninguna prohibición prevista en el ordenamiento jurídico sobre el tema. Por el contrario, es considerado un derecho fundamental consagrado por la Constitución Política del Estado en el artículo 7.

## CONCLUSIONES SOBRE EL INSTITUTO DE LA JUDICATURA

El Instituto de la Judicatura de Bolivia es el órgano técnico académico dependiente del Consejo de la Judicatura que constituye uno de los logros más importantes de los obtenidos con la creación de la institución.

Fue diseñado desde una perspectiva integral, para que no contribuya únicamente en el proceso de selección de funcionarios judiciales, sino que constituya, además, el mecanismo esencial para capacitar continuamente en base a programas preestablecidos a quienes se encuentran en ejercicio de un cargo judicial.

Bastará esperar que las funciones propias del Instituto de la Judicatura logren sus propósitos, entendiendo que la capacitación judicial de acuerdo a programas pedagógicos equilibrados origina la presencia de jueces técnicos idóneos. Estos programas deberán desechar de inicio viejas enseñanzas de corte memorístico y repetitivo, donde el análisis y razonamiento quedan en un segundo plano. Habrá que observar también, que no basta tener jueces netamente técnicos, siendo preciso contar, adicionalmente, con administradores de justicia con un certero conocimiento de su medio social, así como el convencimiento y compromiso de su papel y labor respecto a su entorno social, político y económico -aspectos vitales para lograr la legitimación de las actividades del juez-.

## D. 2. ADMINISTRACION FINANCIERA

Aspecto Normativo y Empírico

### I. IMPACTO FUNCIONAL

#### 1. Estructura Orgánica

La Constitución Política del Estado, al manifestar en su artículo 122 que el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo del Poder Judicial, define su **naturaleza rectora y**

#### **operativa en materia económica y financiera.**

La Ley del Consejo de la Judicatura puntualiza que, dentro de sus atribuciones en materia económica y financiera, está la de administrar los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, en el marco de las normas del Sistema Nacional de Administración Financiera y Control Gubernamental (artículo 13-II) a través de la **Gerencia Administrativa y Financiera** en coordinación con la Gerencia General del Consejo (artículo 19).

Cabe destacar que la Gerencia de Administrativa y Financiera es el órgano técnico encargado de los recursos económicos y financieros del Poder Judicial. Bajo su dependencia está el Tesoro Judicial y administra los recursos asignados por el Tesoro General de la Nación.

El Pleno del Consejo de la Judicatura es el órgano decisivo, es decir, el encargado de tomar las determinaciones finales en materia financiera en función al trabajo realizado por la Gerencia Administrativa y Financiera y la Gerencia General.

## II. INDEPENDENCIA

### 1. Gestión del Presupuesto

El artículo 116-I de la Constitución, precisa que el Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial. En esta lógica prescribe que es atribución del Consejo **elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial** en coordinación con el Poder Legislativo (artículo 122 atrib. 4<sup>ª</sup>) de lo cual se deduce que se incluye el propio presupuesto del Consejo. De igual forma, expresa que el Consejo de la Judicatura ejecuta el presupuesto conforme a ley y bajo control fiscal.

La Ley del Consejo reitera, en los artículos 13 y 35, que es su atribución elaborar el presupuesto del Poder Judicial de acuerdo a requerimiento de los órganos que lo componen, conforme a ley y bajo control fiscal.

## 2. Administración de los Recursos y Bienes del Poder Judicial

La Ley del Consejo de la Judicatura dice que es su atribución administrar los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, así como definir y ejecutar las políticas de infraestructura y provisión de bienes y servicios del Poder Judicial (artículo 13-II y IV).

### III. TRANSPARENCIA

#### 1. Mecanismos de Control

Con relación a los mecanismos de control de ejecución del presupuesto del Poder Judicial, cabe mencionar que existe un tratamiento específico previsto por la Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental N° 1.178, que regula el manejo de los recursos del Estado. Manda a los Poderes Legislativo y Judicial aplicar a sus unidades administrativas las normas contempladas por dicha ley. En este sentido, esta ley menciona que existen dos clases de sistemas de control, el Interno y el Externo:

**1) Sistema de Control Interno:** Debe estar incorporado en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad y en la unidad de auditoría interna. En el caso del Consejo de la Judicatura, esta función corresponde a la Gerencia Administrativa y Financiera. A su vez, este sistema interno se subdivide en las siguientes etapas:

##### Previo

Aplicado por todas las unidades de la entidad, antes de la ejecución de sus operaciones o que sus actos causen efecto, para verificar la legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad de los mismos.

##### Posterior

Aplicado por responsables superiores y por la Unidad de Auditoría Interna del Consejo. Los informes son remitidos inmediatamente al

Pleno del Consejo y a la Contraloría General de la República<sup>13</sup>.

#### 2) Sistema de Control Externo

**Posterior:** Aplicada por medio de la Auditoría Externa de las operaciones ya ejecutadas. Es ejercido por la Contraloría General de la República.

### CONCLUSIONES SOBRE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL PODER JUDICIAL

El reconocimiento de la autonomía económica del Poder Judicial a través de la Constitución de 1967, constituyó un gran avance en la búsqueda de lograr el correcto manejo de los recursos económicos de este órgano del Estado. Sin embargo, durante la década de los años setenta y principios de los ochenta, la vida democrática y constitucional de Bolivia se vio interrumpida por constantes gobiernos dictatoriales que, además de vulnerar todo el régimen constitucional, manejaban de forma arbitraria los recursos del Estado en general.

Analizada la necesidad de contar con mecanismos especializados en el control de los recursos destinados al sistema de administración de justicia, y sobre todo garantizar su correcta ejecución, la creación del Consejo de la Judicatura trajo consigo la vigencia del **Régimen Económico-Financiero del Poder Judicial**, que permite realizar el diseño presupuestario y analizar, a través de un programa de actividades, los gastos a efectuarse en cada gestión.

Para ello, se creó el correspondiente marco institucional dependiente del Consejo de la Judicatura concebido como el órgano administrativo del Poder Judicial, tendiente a realizar un análisis de las necesidades económicas del Poder Judicial, traducirlos en la elaboración de un presupuesto que debe estar basado en la

<sup>13</sup> La Contraloría General de la República, según mandato constitucional (artículo 154), es la entidad que ejerce control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta.

programación de operaciones y las exigencias de los órganos e instituciones que conforman el Órgano Judicial.

El ejercicio de esta atribución ha tenido ciertos inconvenientes que, en determinado momento, llegaron a enfrenar al Consejo de la Judicatura con jueces y magistrados, traducéndose en constantes reclamos por el manejo que el Consejo de la Judicatura realiza de las partidas presupuestarias destinadas a las remuneraciones de los servidores judiciales. Es cierto y necesario realizar una mayor revisión de las asignaciones presupuestarias para las remuneraciones de jueces y demás servidores judiciales y es importante que se pueda destacar y elevar la función ejercida por un juez o magistrado, pues estos forman parte de uno de los Poderes del Estado. En consecuencia, su remuneración debe considerar tal aspecto. Es inadmisibles observar que administradores de justicia perciben sueldos muy por debajo de la escala salarial de otros funcionarios públicos que no desempeñan la enorme tarea de administrar justicia; haciendo vulnerables a los jueces. Allí radica uno de los factores de mayor injerencia no sólo política sino también de grupos de poder económico.

Por otro lado, se presenta la siguiente discusión: Hay quienes afirman que las instituciones creadas en la última reforma constitucional han ocasionado una mayor carga económica para el Poder Judicial y al Estado en su conjunto, por las estructuras saturadas de funcionarios que éstas poseen. Este aspecto merece especial atención, pues es cierto que en el Consejo de la Judicatura hay funcionarios que ganan más que un juez instructor e inclusive más que un vocal de distrito<sup>14</sup>. El órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial cuenta con una estructura demasiado amplia<sup>15</sup>, por ello deberá realizarse un análisis profundo de la necesidad de contar con un número tan elevado de funcio-

narios, pues en todo caso, esos recursos pueden destinarse a mejorar las condiciones salariales de los jueces y magistrados y, de ese modo, contribuir con la presencia de administradores de justicia apartados de cualquier acto de corrupción que afecte su independencia.

Además, cabe indicar que la ausencia de una remuneración adecuada a los jueces constituye un factor que incrementa la vulnerabilidad frente a prácticas de corrupción y soborno alentadas por las partes litigantes. También limita el interés de profesionales competitivos para incursionar en la judicatura, reduciendo la calidad de los recursos humanos.

El Consejo de la Judicatura ejerce atribuciones estratégicas en la administración de los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, que van desde la elaboración del presupuesto, hasta su ejecución y control. Asimismo, administra tanto los recursos asignados por el Estado como sus recursos propios (tesoro judicial). Esta labor, sin duda alguna, requiere de ciertos conocimientos imprescindibles en el campo de la administración de recursos, que no suelen ser aplicados de manera correcta y adecuada por los profesionales abogados que conforman el Consejo. Este aspecto ha generado que el Consejo de la Judicatura cuente con una estructura administrativa demasiado amplia y burocrática donde el personal técnico administrativo tiene, inclusive, funciones más efectivas que los propios consejeros, o dicho en otras palabras, son quienes realmente ejercen y aplican las atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a la institución. Es evidente que toda institución requiere de una estructura propia. El problema se genera cuando quienes representan a una de las instituciones más importantes del Estado boliviano, como son los consejeros de la judicatura, tienen la necesidad de delegar funciones a profesionales especializados en funciones técnico-administrativas.

<sup>14</sup> Según datos proporcionados por el periódico La Razón, un gerente del Consejo de la Judicatura, percibe entre 19.500 y 21.000 bolivianos, cifra que contrasta demasiado con los 13.739 bolivianos que gana un vocal de Distrito o más aún con los 5.013 bolivianos que corresponden a un juez instructor.

<sup>15</sup> A efectos de constatar la numerosa estructura del Consejo de la Judicatura.

### D. 3. ADMINISTRACION DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

#### I. IMPACTO FUNCIONAL

El Consejo de la Judicatura tiene la atribución de administrar el sistema de selección de personal, el cual consiste en el proceso de capacitación y selección de recursos humanos idóneos inherentes a la función administrativa.

Asimismo, puede crear, trasladar y suprimir juzgados, oficinas del Registro de Derechos Reales, notarías de Fe Pública y otros órganos administrativos, de acuerdo a las necesidades del sistema de administración de justicia. Por otra parte, el Consejo designa a su personal ejecutivo y administrativo.

Es la Sub Gerencia de Administración de Personal, la instancia a cargo de los recursos humanos en el área administrativa del Poder Judicial. Esta repartición cuenta con tres áreas de trabajo:

##### 1.- Departamento de Reclutamiento y

**Selección de Personal:** Se ocupa del proceso tendiente a captar recursos humanos idóneos, cuyos conocimientos técnicos cubran los requisitos necesarios, calificando expedientes, entrevistando, e incluso, tomando pruebas específicas, que ayuden a seleccionar de mejor forma al personal requerido.

##### 2.- Departamento de Clasificación y

**Remuneraciones:** Se encarga de analizar la estructura orgánica del Poder Judicial en cuanto a funcionarios administrativos, examina los perfiles de cargos requeridos, sus requisitos, la relación de dependencia y los niveles salariales.

##### 3.- Departamento de Salud y Bienestar:

Se dedica a la atención que requiere el personal administrativo, en cuanto a servicios de salud y bienestar social.

Según la Memorial Anual del Consejo de la Judicatura, la Sub Gerencia de Administración de Personal, desarrolló las siguientes actividades a destacar: elaboración de términos de referencia, invitaciones públicas y convocatorias públicas para la presentación de postulaciones a diferentes cargos administrativos del Poder Judicial.

### D. 4. FUNCIONES DE EVALUACION, AUDITORIA Y ORGANIZACION

#### I. EFICIENCIA

##### 1. Evaluación Periódica del Desempeño en sus Funciones de los Integrantes del Poder Judicial

Dentro del Sistema de Carrera Judicial, está incluido el subsistema de evaluación y permanencia, el cual comprende a vocales de Distrito y jueces -cuyo alcance y características están regulados por el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial-. Los funcionarios judiciales mencionados están obligatoriamente sometidos a procesos de evaluación permanentes y/o periódicos de los que depende su permanencia, ascenso o cesación en sus funciones.

Asimismo, se garantiza la estabilidad e inamovilidad de vocales y jueces bajo las siguientes condiciones:

- a) Resultado de las evaluaciones.
- b) Cuando no concurren las causales de cesación de funciones<sup>16</sup>.

La normativa legal, establece dos clases de procesos de evaluación: la permanente y la periódica. Ambos se encuentran sujetos a parámetros específicos de un manual cuyo contenido se desconoce.

<sup>16</sup>El artículo 35 del Reglamento de Carrera Judicial, establece que los funcionarios judiciales cesan en la carrera judicial por: renuncia aceptada; resultado insuficiente de evaluación; incompatibilidad sobreviniente; jubilación; incapacidad física y mental; sentencia penal condenatoria ejecutoriada; muerte, cumplimiento de edad límite establecida por ley; cumplimiento de período cuando corresponda y otras causales previstas por ley.

Pese a que el artículo 4 del Reglamento de Carrera Judicial -que contempla a su vez al Subsistema de Evaluación y Permanencia- establece que están comprendidos dentro del sistema ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario Nacional, la misma norma legal expresa, en sus artículos 22 y 23, que **no están sometidos a procesos de evaluación los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario**, quienes únicamente presentan informes anuales de su gestión, en reemplazo de los procesos de evaluación.

Con relación al diagnóstico de funcionarios judiciales y su evaluación, la Gerencia de Recursos Humanos, a través de la Universidad Católica Boliviana, el 18 de marzo de 2000, llevó cabo una evaluación que según la misma entidad fue un éxito por los resultados obtenidos<sup>17</sup>.

## 2. Estadísticas y Estudios Técnicos del Poder Judicial

Conforme a la Ley del Consejo de la Judicatura, una de las atribuciones de la institución es elaborar y actualizar las estadísticas relacionadas con la actividad judicial. Sobre este aspecto se ha procesado la información sobre movimiento de causas durante el período 1995-1999, en función de los informes enviados por cada despacho judicial, para reforzar la base estadística de información de juzgado y movimiento de causas.

## 3. Auditorías

Cabe mencionar que, la legislación boliviana, no establece un sistema específico de auditorías a juzgados y dependencias del Poder Judicial. Sin embargo, están establecidos los sistemas de control interno que se efectúan en concordancia con la estructura administrativa y sus respectivas instancias, reiterando una vez más que todo lo concerniente al control y fiscalización por el manejo de recursos del Estado cuenta con su procedimiento y normativa específica. •