

Informe Sobre Independencia Judicial en Bolivia

Agosto 2000

Eduardo Rodríguez Veltzé
Ministro, Corte Suprema de Justicia

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial <65>

1. *En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?*

Varios y de distinta naturaleza:

a. Salarios; Los jueces no tienen buenas remuneraciones, correspondientes con su responsabilidad y los costos de vida en el país, los salarios judiciales no han sido ajustados en varios años. Este factor incrementa su 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

b. Ausencia de un sistema de carrera judicial; no existe un sistema de carrera judicial en funcionamiento, si bien se han mejorado los sistemas de nombramiento reduciendo la injerencia política en la preparación de nóminas y cambio de órganos electores, el juez no es objeto de evaluaciones periódicas, su capacitación continua es muy limitada y carece de incentivos para permanecer en funciones o promoverse a otras posiciones,

c. Régimen disciplinario inadecuado; el régimen disciplinario a cargo del Consejo de la Judicatura no cuenta con reglamentos que garanticen el debido proceso administrativo interno, se confunde con el proceso jurisdiccional penal por delitos cometidos en la función judicial, esta situación ha generado problemas de orden constitucional en la interpretación y aplicación de la norma y es utilizado indiscriminadamente por los litigantes. Las denuncias contra jueces, al no ser oportuna y eficazmente resueltas, se convierten en presiones y desaliento. Los jueces, al no tener un régimen de carrera, en muchos casos, prefieren abandonar el cargo antes que sostener prolongados procesos disciplinarios que afectan su prestigio profesional.

d. Presiones externas: no se puede negar que muchos jueces, sobre todo aquellos que fueron nombrados antes de ponerse en vigencia las reformas en 1998 y cuyo nombramiento obedeció a un sistema de elección con evidente injerencia política, son vulnerables a presiones de orden político partidario que afectan su independencia y desempeño judicial.

e. Ámbitos sensibles; la administración de justicia en el ámbito del régimen de la coca y sustancias controladas (narcotráfico) es, a diferencia de otras áreas jurisdiccionales, sensible a presiones notables; por una parte los esfuerzos gubernamentales de interdicción respaldados por la comunidad internacional y de algunos países particularmente los EEUU, al referirse a la función judicial, muchas veces generan cuestionamientos precipitados y no siempre fundados y debidamente demostrados, lo que afecta la imagen del Poder Judicial, de los tribunales especializados y el desaliento para los jueces que sienten que cualquier pronunciamiento a favor de algún encausado por narcotráfico puede convertirlos en potenciales acusados. También, pero con menos visibilidad y probabilidad, puede afirmarse que el poder económico del narcotráfico intenta desviar el sistema de acusación y judicial para lograr resultados favorables.

f. Medios de prensa; la inadecuada cobertura de hechos judiciales, particularmente aquellos vinculados con casos notables en materia penal o de corrupción que afecta a los intereses del Estado, no siempre toma en cuenta los principios de inocencia y debido proceso y esta más orientada a la cobertura de un escándalo que atrae la atención pública. En estos casos, los jueces se sienten presionados por la opinión de los medios y de aquella que estos generan en la opinión pública, logrando, en muchos casos que sus determinaciones se vean afectada y obedezcan a este criterio y no a los principios legales y aquellos de su propia convicción.

g. Procedimientos inadecuados: finalmente, pero en menor medida, puede afirmarse que el proceso de transición que generan las reformas estructurales en materia judicial, muchos procedimientos resultan de difícil o controversial aplicación, limitando o afectando la independencia del criterio del juez que debe acudir regularmente a consultas sobre la aplicación de las nuevas normas.

2. *En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?* >66>

También pueden mencionarse varios:

a. Sectores conservadores de la judicatura, de los abogados y de la ciudadanía que son absolutamente escépticos sobre cualquier cambio del status quo. Convencidos por una conducta fatalista, niegan que cualquier cambio pueda mejorar el sistema. Cualquier noticia sobre el mal desempeño de la judicatura o casos de corrupción alienta este espíritu negativo o de falta de esperanza,

b. Algunos medios de prensa expresan en crónicas o editoriales excesivo pesimismo en los procesos de reforma, generando desaliento que alimenta a los sectores conservadores de mayor escepticismo y siembra duda ante quienes la impulsan. La falta de formación jurídica de los reporteros o cronistas no contribuye a que el público tenga una información precisa del sistema, del debido proceso, de los derechos y presunciones legales establecidas para las partes involucradas en los casos. Se resalta el crimen y la corrupción, no el proceso que debe comprobarlo y, en su caso, sancionarlo,

c. La clase "política", la cual, pese a que mostró gran voluntad de cambio y apoyo a fortalecer la reforma judicial, aprobando reformas estructurales en el ámbito de la justicia, como por ejemplo, la modificando de la forma de elección de los jueces, reduciéndose casi totalmente su injerencia en el proceso, algunos personajes, en función de gobierno o en oposición, todavía no resisten a prácticas de aproximación al Poder Judicial para promover ciertos resultados de su interés, sugiriendo conductas o amenazas que en épocas recientes y con jueces nombrados por ellos, podían ser muy eficientes. Afortunadamente, estas prácticas son cada vez menos notorias y las que ocurren son aisladas o reducidas a sectores de la judicatura en los que todavía trabajan jueces nombrados bajo el favor político.

d. Grupos de interés o poder empresarial que mantenían niveles de control en los resultados de ciertos tribunales, como por ejemplo los encargados del área tributaria en diversas jerarquías, persisten en utilizar prácticas de dilación o distorsión de procesos de cobranza de impuestos, en algunos casos estos grupos tienen estrecha vinculación con intereses de orden político partidario.

Para enfrentar estas corrientes "antireforma" no solo se requiere mejorar los niveles de información al público sobre los alcances y ventajas de la reforma que fortalece el Poder Judicial, sino y sobre todo, mostrar resultados, en casos concretos y bien ilustrados, destacando las ventajas que traen las reformas, contrastando con prácticas anteriores y enfocando las ventajas de un servicio de justicia independiente de otros poderes del Estado o intereses políticos, personales o empresariales. Las campañas de información sobre las reformas -en abstracto-, por su complicación técnico-jurídica, generalmente no cobran la atención y comprensión de la mayoría del público, aquellas que

reflejen casos concretos podrían tener mayor éxito. Una aproximación a los medios a través de espacios de dialogo y capacitación sobre el sistema legal, los derechos de las personas y los impactos de cobertura inapropiada en la independencia del juzgador es una tarea urgente e impostergable para contribuir al éxito de las reformas. En resumen una política de difusión de "resultados positivos" que contraste con el ineficiente sistema en transformación es la mejor arma para combatir a quienes enfrentan la contra reforma.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

Bolivia cuenta con un Consejo de la Judicatura a partir de la reforma constitucional aprobada en 1994. La Constitución incorpora al Consejo de la Judicatura al Poder Judicial como el órgano administrativo y disciplinario. Está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros y está presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable? <67>

La forma de elección varía de acuerdo a la jerarquía de los jueces. Los ministros de la Corte Suprema (12) son elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Los Magistrados del Tribunal Constitucional (5) son elegidos por el Congreso Nacional por voto de dos tercios de votos presentes del total de sus miembros. Los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito (su número varía de acuerdo al tamaño del Distrito Judicial) son designados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia mediante voto de dos tercios de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Los jueces de distintas materias y jerarquías son elegidos por las Cortes Superiores de Distrito de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura.

Estas modalidades de selección de ministros, magistrados y jueces se utilizó por primera vez en 1999. Hasta agosto del 2000, aproximadamente un 50% de los jueces ha sido nombrado bajo estas disposiciones.

En razón a que la designación de los jueces estuvo- hasta antes de la reciente reforma- en muchos casos subordinada al favor político, no existe aún una carrera judicial en funcionamiento y las remuneraciones salariales no son competitivas, se puede afirmar que la judicatura no es una posición altamente deseable para los profesionales abogados, la eventual consolidación de las reformas podría revertir este criterio.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones? <68>

Con excepción de los ministros de la Suprema y Magistrados del Tribunal Constitucional, que son elegidos por un período personal e improrrogable de diez años, la designación de jueces, a partir de la reforma de 1994, y su vigencia en 1998, no contempla períodos de funciones, deben formar parte del "Sistema de Carrera Judicial" que prevé la continuidad e inamovilidad del funcionario sobre la base del reconocimiento de méritos y acreditación progresiva de conocimientos a través de procesos convocatoria interna y externa que respondan a las necesidades de servicio jurisdiccional. El Sistema de Carrera Judicial comprende Subsistemas de Ingreso, evaluación y permanencia,

capacitación e información , el subsistema de evaluación y permanencia es el que regula los procedimientos para evaluar el desempeño y determinar la promoción o ascenso de los jueces, a través de concursos de méritos, exámenes de oposición y actividades de capacitación en el Instituto de la judicatura.

El Sistema de Carrera Judicial y sus subsistemas todavía no entraron en vigencia. Si bien se han aprobado algunos instrumentos reglamentarios, éstos difieren su vigencia hasta el año 2001 y todavía no se han elaborado y aprobado varios instrumentos y manuales relativos a su implantación. Este proceso es de responsabilidad del Consejo de la Judicatura.

La asignación de los jueces a las distintas jurisdicciones y materias responde a criterios de distribución, necesidades y disponibilidad de recurso, se define entre el Consejo de la Judicatura en coordinación con la Corte Suprema.

4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?

Los jueces están sujetos a un régimen disciplinario previsto por la Ley del Consejo de la Judicatura que prevé como concepto básico que todo funcionario judicial es responsable civil, penal y disciplinariamente por las acciones u omisiones que afecten la administración de justicia. Establece, conforme a la Constitución, que el régimen de responsabilidad disciplinaria para Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros se establece por ley especial.

El régimen disciplinario establecido en la Ley del Consejo de la Judicatura de 22 de diciembre de 1997, comprende:

- la estipulación de faltas muy graves, graves y leves y sus respectivas sanciones,
- las autoridades competentes para conocer las faltas, que varían de acuerdo a la gravedad y jerarquía,
- las formas de inicio, que pueden ser de oficio, a instancia del Ministerio Público, o a denuncia de parte interesada,
- un término de prueba de quince días,
- causas de suspensión temporal
- las formas de resolución y el recurso de apelación ante el Pleno del Consejo de la Judicatura

Este régimen disciplinario, como se anotó anteriormente, presenta algunas dificultades en su aplicación práctica y se refieren fundamentalmente a que la norma confunde, en algunas de sus disposiciones, el régimen disciplinario interno, propiamente dicho, con el régimen jurisdiccional.

Esta dificultad surge cuando el Consejo de la Judicatura pretende aplicar como medida emergente del régimen disciplinario una sanción de destitución, que es propia del régimen jurisdiccional. En efecto, la Constitución prevé que los magistrados y jueces “no podrán ser destituidos de sus funciones , sino previa sentencia ejecutoriada” . El Tribunal Constitucional declaró inaplicable, por inconstitucional la disposición del régimen disciplinario que permitía la destitución emergente de un proceso disciplinario, debiendo en todo caso originarse en una sentencia, emergente de debido proceso contradictorio ante autoridad jurisdiccional.

El Poder Legislativo analiza proyectos de ley conducentes a resolver y precisar los alcances de las normas relativas al régimen disciplinario, en el marco de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

5. *¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?*

Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura, reciben un salario mensual de aprox. US\$ 4.000.- sujeto a impuestos y descuentos aprox. 30%

Los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito, reciben un salario mensual de aprox. US\$ 2.000.- sujeto a impuestos y descuentos,

Los Jueces de partido e instrucción, reciben un salario mensual de aprox. US\$ 1000.- a US\$ 1.500.- respectivamente, sujeto a impuestos y descuentos.

Estos salarios, comparados con los ingresos de los abogados no son competitivos, sobre todo considerando que el nivel profesional de un juez debe ser superior al promedio de un abogado que ejerce en forma privada. Comparados con los salarios de los profesores o maestros del sector público, se puede afirmar que son superiores. El régimen salarial de los fiscales es, generalmente similar al de los jueces, según sus jerarquías. Los sueldos de los jueces son superiores a los salarios de los defensores públicos.

6. *¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?*

Todos los funcionarios judiciales de la República reciben como beneficios dos sueldos extraordinarios que se pagan al inicio y fin de cada gestión anual.

La jubilación esta sujeta al régimen de Fondos de Pensiones de Capitalización individual (vía AFPs) a las cuales los funcionarios aportan obligatoriamente . Adicionalmente, el Poder Judicial cuenta con la denominada “Mutualidad del Poder Judicial”, una organización privada, administrada por sus representantes que recibe aportes individuales de todos los jueces para constituir un fondo que contribuye a la atención de contingencias de emergencias y complementa los fondos de jubilación por retiro.

Los jueces son afiliados al régimen obligatorio de servicio de salud estatal. No tienen ningún otro seguro complementario por riesgos personales por la función para ellos o sus familiares. No cuentan con centros de recreación o vacacional.

La remuneración de los jueces no es suficientemente para atraer a personas honradas y competentes, sobre todo porque no ha sido objeto de incrementos sustanciales o regulares en los últimos años. Si bien el índice de devaluación monetaria es bajo, el valor del promedio de estas remuneraciones se considera bajo o por lo menos no equiparado a otros salarios de algunas dependencias públicas cuya responsabilidad no es tan delicada como la función jurisdiccional.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos <69>

¿Alguna mejora en la administración de los tribunales o el manejo de los casos ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Recomendaría alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces?

La creación del Consejo de la Judicatura como órgano administrativo del Poder Judicial constituye una reforma importante y positiva que libera a los jueces de las labores administrativas. Hasta su creación, la Corte Suprema concentraba todas las tareas administrativas del Poder Judicial, lo cual afectaba significativamente el tiempo disponible de los magistrados para dedicarse a su función jurisdiccional.

No obstante, el desempeño de este importante órgano auxiliar de la judicatura, debido a deficiencias en la interpretación de la Ley del Consejo de la Judicatura y dificultades en la relación personal entre consejeros y entre éstos y los órganos jurisdiccionales, no se ha logrado optimizar plenamente su funcionamiento.

La ausencia de coordinación con los órganos jurisdiccionales, la falta de visiones y objetivos compartidos, la excesiva burocratización del Consejo, las deficiencias del régimen disciplinario e incluso los intereses políticos que algunos de los consejeros reflejan en sus tareas, entre otros factores, han enfrentado a los jueces con los consejeros en una sorda y permanente fricción desde la creación del Consejo. Este hecho puede considerarse también como un factor que afecta la independencia de los jueces en sus tareas jurisdiccionales. Muchos de ellos, particularmente en las Cortes Distritales han expresado su preocupación por las presiones que reciben de parte de los funcionarios del Consejo, ya por denuncias que generalmente resultan infundadas por provenir de litigantes perdedores, ya por excesivo celo en el control disciplinario que tiende a invadir el ámbito jurisdiccional del juez. La Corte Suprema ha expresado públicamente serias preocupaciones respecto a la marcha del Consejo de la Judicatura, a la ausencia de coordinación con sus miembros para enfrentar los procesos de reforma institucional y legal.

Un examen crítico de los dos primeros años del Consejo de la Judicatura, de sus logros y virtudes, orientado a mejorar su condición de órgano de apoyo a la labor de los jueces, de su eficiencia e independencia podría contribuir a orientar las dificultades descritas y encontrar las soluciones correspondientes.

1. ¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?

La administración de recursos financieros y humanos está a cargo del Consejo de la Judicatura, la administración jurisdiccional a cargo de los jueces o magistrados que los componen.

La ausencia de una clara reglamentación en materia de administración de recursos humanos genera dificultades en procesos de selección y designación de personal auxiliar o de apoyo. Se espera que con la vigencia e implantación del sistema integrado de la carrera judicial y administrativa, por el Consejo de la Judicatura, se superen estas y otras situaciones.

2. ¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?

La composición de los tribunales en Bolivia sigue un formato tradicional compuesto por el juez, un secretario, un auxiliar y un oficial de diligencias. En algunos juzgados que atienden materias especializadas existen profesionales asistentes. Por la diversidad de materias que atienden los juzgados y el creciente número de causas, y la existencia de mecanismos auxiliares informáticos mediante PCs y redes, parece evidente replantear estos esquemas tradicionales para brindar mejores servicios.

En la discusión del proyecto de Ley de Organización Judicial que regula estos temas, se ha visto la necesidad de reorganizar los esquemas tradicionales.

En materia de administración jurisdiccional, se han desarrollado importantes esfuerzos para dotar a los juzgados de sistemas informatizados de seguimiento de casos; el Programa de Reformas Judiciales, financiado por el Banco Mundial, ha desarrollado un programa para el seguimiento de casos en materia civil, comercial y familiar. Este programa funciona limitadamente y se todavía se encuentra en proceso de instalación en varias cortes. Se espera que su utilización promoverá la eficiencia y transparencia en la gestión de estos juzgados. Con la cooperación de la Misión de USAID, el Poder Judicial ha adquirido un programa informático para el seguimiento de causas en materia penal que también está siendo instalado en varios distritos y se espera que su utilización contribuya

significativamente en las operaciones de estos juzgados. Este último programa también está siendo adaptado para apoyar la gestión de otros juzgados en materia laboral, administrativa y tributaria.

No obstante que el aporte de la cooperación judicial en esta materia es muy importante, no deja de llamar la atención la falta de oportuna coordinación para uniformar los programas, plataformas y licencias para evitar complicaciones y duplicación de esfuerzos.

3. En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces? Por ejemplo:

a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces.

b. Reformas en el seguimiento de los casos.

Los programas informáticos contemplan precisamente ambas situaciones..

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

El Presidente de la Corte Suprema, por disposición de la ley, es, además, Presidente del Consejo de la Judicatura. Esta doble función conspira con el propósito de liberarlo de responsabilidades administrativas, al contrario, se las duplica, porque debe representar al Consejo, asistir a sus reuniones de Pleno y dirimir votaciones. Esta situación ha sido objeto de amplia discusión al seno del Poder Judicial ya que las atribuciones del Presidente en el Consejo resultan prácticamente figurativas, porque no vota sino para dirimir empates y en la práctica, su presencia no sirve para actuar como enlace efectivo con la comunidad de órganos jurisdiccionales ni para ejercer autoridad al seno del Consejo.

5. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habría mucha oposición a una reforma de ese tipo?

Por disposición legal, las resoluciones judiciales importantes deben ser motivadas, es decir contener razonamientos de convicción y aplicación de la norma jurídica aplicable. No todos los jueces cumplen adecuadamente con esta norma, generalmente se extienden en reproducir los antecedentes y limitar al mínimo su razonamiento. Esta práctica debe ser corregida a través de procesos de evaluación sistemática del desempeño y capacitación continua que aliente la práctica y fortalezca las habilidades. La creación del Instituto de la Judicatura podría, eventualmente, contribuir a este propósito que, sin lugar a duda fortalecería la solidez y calidad de las decisiones.

a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez

El Consejo de la Judicatura debe implantar el Sistema de Información que recolecte y procese de manera sistemática ese tipo de datos a los efectos del Sistema de Carrera, evaluación, capacitación, etc. Estos sistemas aún no están en funcionamiento.

b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión

La "Gaceta Judicial" publica regularmente las decisiones judiciales que llegan a la Corte Suprema. También se publica la Gaceta Constitucional que transcribe las causas atendidas por el Tribunal Constitucional. Estas publicaciones, sin embargo, merecen reorganizarse. La Gaceta Judicial, por ejemplo tiene casi tres años de demora en su publicación. No existen publicaciones a nivel de las Cortes Superiores de Distrito que reflejen decisiones que, por su naturaleza, ya no llegan a la Corte Suprema de Justicia y por lo tanto quedan sin publicación. Tampoco existe, salvo limitadas ediciones resumidas de algunos colegios de abogados, una práctica o cultura de análisis de jurisprudencia.

cia, comparativa y crítica de la producción de los jueces. Si las decisiones judiciales fuesen accesibles y oportunamente publicitadas (vía internet, por ejemplo) se podría fomentar esta conducta que, sin duda, contribuiría a fortalecer la importancia de la función judicial, a cualificar los pronunciamientos que deben ser esencialmente predecibles y uniformes. Este es un interesante desafío no solo para el Poder Judicial sino para la Academia universitaria. La responsabilidad de la publicación de las gacetas esta a cargo del Consejo de la Judicatura.

[6. omitida.]

7. *¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?*

No estando vigente el Sistema de Carrera Judicial que si prevé un proceso de evaluación sistemática, la evaluación se restringe al conocimiento de las causas elevadas en recursos de apelación o casación, respecto a los casos concretos.

La puesta en vigencia del Sistema de Carrera permitirá enfrentar esta impostergable tarea.

8. *De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?*

La evaluación del desempeño es la base del sistema de carrera judicial, así lo prevé la ley y el reglamento del sistema de carrera.

VI. Capacitación <80>

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

Los programas de capacitación desarrollados con auspicio de las agencias de cooperación en áreas específicas han contribuido a fortalecer la capacidad profesional de los jueces, formando capacitadores piloto, para expandir la experiencia a mayor número de jueces. Estos programas han estado dedicados al área civil comercial y recientemente al área penal, con motivo de la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal. En ambos casos y en cualquier otra área, es evidente que el juez mejor capacitado, entrenado o expuesto a programas de capacitación incrementa la calidad de sus servicios. Pese a la limitación de estas actividades, ya que el Instituto de la Judicatura recién empezó sus actividades en agosto del 2000, se puede concluir que los programas en los que se combina la capacitación teórica con prácticas participativas, son los que mejor resultado reflejan, ya que los jueces adquieren mayor confianza y sentido de utilidad de sobre los cursos. Un juez seguro de sus determinaciones, de sus propias convicciones, con el respaldo experiencias, discusiones o prácticas sostenidas en programas de capacitación, es un juez mas eficaz y sobre todo mas independiente de cualquier factor que pretende influir en su estado de animo o convicción. Las actividades del Instituto de la Judicatura están diseñadas para desarrollar actividades integradas al sistema de ingreso a la carrera judicial y deben realizarse de manera desconcertada en todos los distritos del país.

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

Es necesario extender la capacitación a otros operadores del sistema; fiscales, abogados y defensores, al efecto, la formación universitaria de los abogados debe ser actualizada y coordinada con los esfuerzos del Poder Judicial en esta materia. El país vive en los últimos años un acelerado proceso de transformaciones estructurales que generan nuevas leyes y procedimientos. No todas las universidades tienen la aptitud de mantener el ritmo de los cambios y reflejarlos en sus planes de estu-

dio, similar situación se presenta con los abogados de la práctica privada cuya falta de actualización es notoria en su actuación ante los tribunales.

IX. Ética Judicial y Corrupción <138>

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

La corrupción judicial se expresa en diversas formas, generalmente son los medios de prensa los que ponen en evidencia resoluciones contrarias a la ley, intentos de soborno, contradicciones en las decisiones, etc., otras formas de corrupción posiblemente no son tan visibles ni se conocen. Desde hace aproximadamente 8 años que no se verifica un estudio sobre las causas de la corrupción judicial en Bolivia, por entonces, las razones principales obedecían a los sobornos en dineros y a la retribución de favores políticos. Sería interesante actualizar el estudio.

La creación del Consejo de la Judicatura ha permitido reducir de manera sustancial la influencia política directa en la selección y nombramiento de jueces, si esta medida es acompañada con la puesta en marcha del sistema de carrera judicial que evalúe el desempeño de los jueces podría pensarse que los factores que permiten la corrupción se reducirían significativamente.

Otra medida que parece básica para enfrentar el tema de la corrupción es diseñar una política que se aproxime al fenómeno, analizando sus causas, orígenes, efectos, áreas vulnerables, etc. y definir prácticas de prevención, control y sanción. El Consejo de la Judicatura y los órganos jurisdiccionales deben establecer un espacio de dialogo para este efecto.

¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

El tema de los procesos y sanciones a los jueces es particularmente sensible porque, por la naturaleza de las funciones judiciales, si no tiene un régimen que garantice el debido proceso y considere los efectos en su aplicación, se puede afectar la independencia de la función, particularmente en la medida en que no se ponga un límite a quienes demanden a los jueces por el sólo hecho de no estar satisfechos por sus decisiones y asumir que son producto de una práctica corrupta. Este es un aspecto crítico en el tema de la independencia de los jueces, en recientes experiencias se ha visto que no sólo las partes insatisfechas con pronunciamientos que todavía pueden ser objeto de recursos de apelación o extraordinarios acusan a los jueces de prevaricato y corrupción, sino algunas autoridades de áreas sensibles, por ejemplo en materia de narcotráfico, generando publicitadas acusaciones que afectan la imagen del juez y del propio Poder Judicial. En muchos casos, todas estas acusaciones, una vez procesadas resultan improbadas o infundadas, sin que se repare los daños a la imagen del individuo afectado. Este es un factor identificado por los abogados para no ingresar a la carrera judicial, especialmente en áreas sensibles como los tribunales especializados en narcotráfico, para los que es difícil conseguir candidatos idóneos o competitivos.

Sobre este mismo tema, esta pendiente una modificación a la Ley del Consejo de la Judicatura a raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional que afirmó el concepto constitucional que los jueces sólo pueden ser destituidos por una sentencia ejecutoriada. Este criterio es impugnado por los consejeros quienes, creen que deberían tener la atribución de destituir a los jueces.

Finalmente, considero que la combinación del régimen disciplinario con el sistema de carrera puede ser el mas efectivo en términos de sanciones ya que exponen al juez a perder su cargo, sin perjuicio de ser sometido a procesos jurisdiccionales cuando sus faltas sean delitos. Las investigaciones no deben discriminarse por niveles, en esta materia, el país requiere actualizar la ley especial que

regula el proceso contra magistrados de la Corte Suprema y altas autoridades ante el Congreso, que data del siglo pasado.

En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

No existe un Código de Etica. Una comisión conformada por los órganos jurisdiccionales, a tiempo de considerar el Reglamento de la Carrera Judicial, recomendó al Consejo de la Judicatura la aprobación de un Código de Etica del Poder Judicial en el convencimiento que este instrumento, en la medida en que sea debidamente difundido y apropiado por todos los funcionarios judiciales, aportaría no sólo a orientar conductas adheridas a los principios que rigen la función, sino que apoyaría al régimen disciplinario. La sugerencia no fue acogida por el Consejo de la Judicatura o por lo menos no incluyó su referencia en el Reglamento, en la versión aprobada.

XII. Actividades Fuera del Sector de la Justicia <81 >

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. *Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos “fiscalizadores de los tribunales”, como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.*

La aprobación del Nuevo Código Procesal Penal en Bolivia importa una transformación estructural y drástica del sistema penal. El proceso comprende una etapa de transición hasta su plena vigencia el año 2001. Los organismos de cooperación internacional como USAID y GTZ, están comprometidos en este proceso que supone intensas campañas de capacitación, tanto a nivel del poder judicial como en la sociedad civil. Estas experiencias son positivas y, eventualmente, deben ampliarse a otras áreas de actividad jurisdiccional en las que si bien no hay cambios estructurales, son ampliamente utilizadas .

La idea de apoyo al periodismo de investigación es buena, pero, como se anotó anteriormente, debe acompañarse con la adecuada preparación a los medios que, en algunos casos pueden contribuir a afectar la independencia de los jueces.

2. *Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).*

Como se tiene anotado, este es un tema fundamental y prioritario. La Corte Suprema tiene planes para organizar eventos orientados a este propósito.

3. *Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.*

Esta idea requiere espacios de dialogo con las entidades concernidas; universidades, defensa pública, colegios de abogados, etc. para coordinar y compartir propósitos.

4. *Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.*

Similar comentario.

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

Algunas organizaciones no gubernamentales que apoyan el fortalecimiento de las instituciones democráticas han desarrollado algunos eventos en esta materia.

La Corte Suprema alienta una propuesta referida a la creación de una Comisión Legislativa permanente en materia judicial. Los legisladores y el poder ejecutivo asumen, con frecuencia, iniciativas de proyectos de ley en materia judicial que no necesariamente contienen el fundamento y coordinación con el ordenamiento jurídico y el Poder Judicial, generando dificultades en su aplicación. Similar situación se presenta cuando se formulan enmiendas o reformas a códigos y leyes en la materia. Esta comisión podría jugar un rol interesante en la actividad propuesta.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

Con la aprobación del nuevo Código Procesal Penal se ha fortalecido el principio de cooperación judicial internacional regulándose procedimientos más expeditos para el efecto. Su gradual implantación será importante para ampliar el citado principio de responsabilidad.

También en esta materia, sería interesante promover espacios de estudio crítico y comparativo de algunos instrumentos como los tratados de extradición, multi y bilaterales, enfocando precisamente el aspecto de la independencia de las decisiones de los jueces en uno y otro país y los estándares de reciprocidad, simetría, responsabilidad y cooperación en la comunidad internacional.

XIII. Otros Métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Además de las sugerencias ya formuladas, creo que la creación de espacios o mecanismos de diálogo y concertación permanente entre las entidades concernidas: Cortes, Consejo de la Judicatura, Legislativo, Ejecutivo, entidades de cooperación internacional, etc., etc. es prioritario para unificar objetivos y optimizar esfuerzos.

XIV. Donantes Externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

La participación de los organismos de cooperación internacional ha sido fundamental para conducir las reformas judiciales y todavía lo es para sostenerlas. Si estas logran consolidarse, la independencia de los jueces se verá notablemente fortalecida.