

## **Asamblea Constituyente y Administración de Justicia O de la necesidad de volver a creer en la Justicia**

Leticia Lorenzo  
[letuchia@gmail.com](mailto:letuchia@gmail.com)

### ***I. CONTEXTO***

La Asamblea Constituyente tiene ante sí grandes desafíos para el logro de un cambio en el rumbo histórico de Bolivia. Algunos de ellos, son evidentes: establecer un sistema de autonomías que a la vez de respetar la voluntad de los distintos sectores preserve la unidad y la igualdad para todas las regiones del país, modificar el régimen económico, determinar con claridad la propiedad social de los recursos naturales, entre los más discutidos por nuestros días.

Desde mi punto de vista, el gran desafío de la Asamblea Constituyente, cuyo cumplimiento determinará o no la concreción de los deseos presentes detrás de los puntos recién nombrados, es la modificación de la estructura estatal, de la forma de organización del Estado Boliviano. En ese sentido, intentaré en este artículo esbozar brevemente algunas líneas que considero indispensables para el debate en cuanto a la administración de justicia de nuestro país.

### ***II. ¿POR QUÉ HABLAR DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?***

El sistema judicial de un país constituye uno de los pilares de la democracia y su forma de construcción. Es a través del sistema judicial que una persona logra efectivizar un derecho o hacer cesar una vulneración sufrida por su persona. En palabras simples, podemos afirmar, con Binder, que el Poder Judicial es en la división de poderes el encargado de proteger al ciudadano de los otros dos poderes. Es la administración de justicia la encargada de garantizar que todos los derechos que se suelen colocar en la primera parte de la Constitución (a veces en forma decorativa ya que el grado de cumplimiento de esos derechos suele ser bajísimo, sobre todo cuando se trata de derechos sociales o colectivos), sean respetados al ciudadano. Y es además la encargada de garantizar que no haya abusos por parte del poder, que no se den arbitrariedades y que, en definitiva, la convivencia social se de en forma pacífica.

No es menor, por tanto, el trabajo encargado a la administración de justicia. Nuestra Constitución actual estructura al Poder Judicial – encargado de la administración de justicia – en la forma tradicional dentro del constitucionalismo latinoamericano: un poder verticalizado (La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano de administración de justicia del país) con determinadas garantías de funcionamiento (los jueces son independientes con relación a los demás poderes y al propio Poder Judicial y deben ejercer su función con imparcialidad) y un mecanismo de administración y control específico (innovación de la Reforma Constitucional de 1994, con la creación del Consejo de la Judicatura). Adicionalmente al Poder Judicial como tal, existen otras instituciones delineadas por la Constitución Política del Estado, que hacen a la administración de justicia: El Ministerio Público, como encargado de preservar los intereses de la sociedad y el Estado (en los hechos, dedicado a investigar y perseguir delitos, podríamos definirlo como una especie de *abogado de las víctimas*); la Defensa

Pública, si bien no establecida como institución específica por la Constitución, garantizada como derecho a toda persona que sea perseguida penalmente.

Pero esta forma de estructurar la Administración de Justicia, propia en gran medida de las Constituciones Liberales, ha olvidado durante mucho tiempo que en un país diverso como Bolivia, esas finalidades enunciadas para la administración de justicia de efectivizar derechos, evitar abusos de poder y garantizar la convivencia pacífica se han cumplido a través de diversos mecanismos y con organizaciones muy diferentes a la tradicional del “Poder Judicial”. Si bien con la Reforma Constitucional de 1994 se incorporó en el Art. 171 de la actual Constitución a la Justicia Comunitaria, no puede obviarse el hecho que tal incorporación se realizó por fuera del título dedicado al Poder Judicial y, por tanto, se hace al estilo de una “concesión” pero sin admitir que la justicia comunitaria, como tal, es un mecanismo utilizado por siglos desde los pueblos originarios justamente para cumplir esas finalidades de administración de justicia de las que venimos hablando.

Por ello es tan necesario y urgente el debate sobre la nueva estructuración de la administración de justicia: porque no se trata de definir cuántos miembros le damos a la Corte Suprema de Justicia o cómo los elegimos; ni las funciones que le damos al Tribunal Constitucional; ni de cómo refuncionalizamos al Tribunal Agrario Nacional. Si la discusión se detiene allí, entonces sólo se logrará una reforma más a la Constitución, pero no la transformación en materia de administración de justicia que posibilite que, finalmente en Bolivia, los más desaventajados encuentren, en el Poder Judicial, una herramienta que les permita hacer frente a los abusos de poder y tener una vida digna.

### ***III. ¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?***

En principio, me atrevería a enunciar tres ejes para el debate, que sin lugar a dudas dan para generar nuevas y variadas discusiones.

#### **El respeto por la Diversidad – La convivencia de formas de administración de justicia**

El primer desafío para estructurar la nueva Administración de Justicia de Bolivia se encuentra dado por cómo generar un sistema que permita la convivencia entre las formas originarias de gestión de conflictos (genéricamente llamadas “justicia comunitaria”) y las formas “establecidas”– con esto me refiero al actual diseño de la administración de justicia – de administración de justicia. En este ámbito, no considero como una gran ganancia la de “incorporar a la justicia comunitaria dentro del Poder Judicial” como se pretende desde algunas propuestas. Y esto porque no podemos perder de vista que la justicia comunitaria no es “una sola”, sino que existen prácticas diversas de acuerdo a tradiciones culturales diversas. La justicia comunitaria no tiene un “código de funcionamiento”, sino que en la mayoría de los casos se transmite a través de la tradición oral. La justicia comunitaria no es una práctica “formalizada” sino que se adecua a diversas situaciones y circunstancias. El Poder Judicial, por el contrario, está estructurado tradicionalmente como un Poder Único, con reglas de procedimiento, funcionamiento, competencia; con leyes sobre las cuales debe basar sus decisiones y con un sinnúmero de formalidades. Incorporar la Justicia Comunitaria dentro del Poder

Judicial sería, desde mi punto de vista, aniquilar buena parte de la riqueza de esa Justicia Comunitaria, sus prácticas y tradiciones.

Por el contrario, considero que lo importante es generar un sistema de Administración de Justicia que permita la convivencia entre la Justicia Comunitaria y la Justicia “Formal”. Esto podría darse estableciendo en el mismo título de la Constitución el reconocimiento de ambas formas de Administración de Justicia como formas válidas y legítimas en nuestro país, en pie de igualdad, no como en la actualidad, donde la Justicia Comunitaria parece ser el “apéndice de la Administración de Justicia”.

A partir de este reconocimiento igual, deberían establecerse los casos en los que procederá la aplicación de la Justicia Comunitaria y los casos en los que procederá la aplicación de la Justicia Formal, para lo cual podrían tomarse criterios como:

- La elección de las partes, en consideración a que sostengo que en la Parte Dogmática de la Constitución debe establecerse como un derecho básico individual el de toda persona a elegir la forma de resolución de su conflicto. Entonces, si las partes consideran que la Justicia Comunitaria les dará una solución adecuada, pueden recurrir a este mecanismo (en tanto y en cuanto exista en el lugar del suceso); por el contrario, si las partes prefieren recurrir a la Justicia Formal, pueden hacerlo (también, en tanto y en cuanto tenga presencia en el lugar del conflicto);
- El lugar del conflicto y la existencia efectiva de diversos sistemas de administración de justicia; preguntándonos, por ejemplo, ¿el conflicto se ha producido en un lugar donde existen prácticas establecidas de Justicia Comunitaria? ¿Existe presencia efectiva de la Justicia Formal
- La procedencia de las partes en conflicto; si las partes integran una comunidad originaria que tiene su propio sistema de administración de justicia, en ese caso procedería la Justicia Comunitaria propia de esa comunidad; si las partes en conflicto viven en una zona urbana donde comúnmente se ha aplicado la Justicia Formal, procedería entonces ese mecanismo
- El tipo de conflicto de que se trate; habrá determinado tipo de conflictos que sólo puedan ser resueltos por la Justicia Comunitaria, por no estar definidos como situaciones conflictivas por la Justicia Formal y se podrá dar el caso inverso, por lo cual es un criterio importante a tomar en consideración.

Estos son sólo ejemplos de criterios que podrían establecerse para permitir la coexistencia de ambos sistemas de Administración de Justicia. Otro tema de trascendencia con relación a la Justicia Comunitaria y la Justicia Formal, es el referido a la posibilidad de recurrir desde un sistema al otro (desde la Justicia Comunitaria a la Justicia Formal o viceversa); o la posibilidad, presente en algunas propuestas, de generar una instancia (similar al Tribunal Constitucional) que tenga poder de control sobre las decisiones que se den en estos sistemas. Considero, nuevamente, que generar este tipo de controles traería más inconvenientes que aciertos, ya que terminaría en una asimilación, ya sea de la Justicia Formal por la Justicia Comunitaria o, lo que es mucho más probable, de la Justicia Comunitaria por parte de la Justicia Formal.

Debo insistir en este punto en lo que he mencionado líneas arriba: la Justicia Comunitaria y la Justicia Formal tienen formas distintas de funcionamiento, se estructuran y practican en forma distinta, se rigen por principios diferentes. Establecer una instancia que pueda hacer control de ambos sistemas es, a mi modo de ver, imposible, porque se requeriría de personas que puedan evaluar las situaciones que se

presenten a su conocimiento desde dos perspectivas diferentes y, a veces, hasta contradictorias; lo que nos lleva a la conclusión que precisaríamos funcionarios con un grado alto de esquizofrenia para funcionar en esa instancia.

Por tanto considero que la nueva Constitución debe establecer como principio el de la convivencia entre los sistemas de Administración de Justicia Comunitaria y Administración de Justicia Formal, rigiéndose el primero de acuerdo a los usos y costumbres originarios y el segundo a la normativa que se establezca para tal fin, y rigiéndose la convivencia por los criterios de libre elección de las partes con relación a la forma de solución de su conflicto, presencia efectiva de formas de administración de conflictos en el lugar, origen de las partes en conflicto y tipo de conflicto que se trate. A su vez, cada sistema tendrá su propia forma de resolver las oposiciones que las partes tengan a las decisiones asumidas, de acuerdo a lo que manden las normas, usos y/ o costumbres de acuerdo al sistema en el que nos encontremos.

### **La organización de la administración de justicia formal y el reconocimiento de nuevas formas de gestión de los conflictos**

Si bien en materia de administración de justicia el gran tema que la Asamblea Constituyente tendrá que resolver es el expuesto en el punto anterior, no es menos cierto que dentro de lo que he llamado “Justicia Formal”, también existen varios puntos a considerar y debatir.

#### *La organización judicial*

En primer lugar, una transformación en la administración de justicia formal requiere una organización que se asuma claramente como horizontal. La tradición arraigada desde las épocas monárquicas de jueces “devolviendo la competencia” a los superiores (en esas épocas la competencia se devolvía al Rey; hoy día pareciera haberse trasladado esa costumbre hacia los tribunales “superiores” de justicia); la jurisprudencia de carácter obligatorio; la propia organización centralizada de los tribunales de justicia formal hacen pensar que el principio de independencia, que es una garantía para el ciudadano en sentido de tener la certeza de que su caso será resuelto sin ningún tipo de presión, parece ser más una declaración de deseos que una realidad.

Por ello, en lo que hace a organización de la justicia formal, se hace necesario contar con un sistema horizontal, descentralizado, cercano a la ciudadanía. El tema de cómo se enfrenta la necesidad de descentralización de la justicia dice mucho de hacia quiénes se está dirigiendo la normativa. Es claro que el esquema actual, con “palacios de justicia” en las grandes ciudades que concentran a todos los jueces en un mismo lugar, sólo favorece a los abogados (cuyos bufetes generalmente pululan en la cercanía de los edificios judiciales) y a las personas con recursos suficientes para acceder a tales espacios. La propia arquitectura con que estos edificios han sido construidos no invitan al ciudadano a sentirse a gusto cuando logra acceder al “palacio” sino que más bien lo repelen. Ni qué decir de la atención que se brinda en esos lugares a las personas de escasos recursos y conocimiento, que suelen sentirse avergonzadas por el hecho de haber sufrido un conflicto y no poder expresarse “con la propiedad” que los funcionarios judiciales requieren. Asumo como evidente que una Constitución Política del Estado no puede resolver todos estos problemas que se dan en la labor cotidiana de los tribunales. Pero el hecho de establecer como principio rector para la organización

judicial el de la descentralización, en sentido que los tribunales no estarán nunca más concentrados en los centros de las ciudades, en las cabezas de los departamentos, sino que los jueces se expandirán por todo el territorio nacional, irán allí donde la ciudadanía verdaderamente los necesita y no cuenta con recursos suficientes para trasladarse a “la capital” o “al centro” de la ciudad, sería un buen principio rector para la Administración de Justicia Formal.

### *La elección de los jueces*

En segundo lugar, la forma de elección de los jueces es otro tema que se ha venido discutiendo en algunos espacios y al que me gustaría referirme brevemente. Estoy de acuerdo con que la elección de los jueces debe ser popular. Pero desacuerdo con la idea, expuesta en algunas propuestas, en sentido que sólo se elegirán por voto popular a los jueces de los tribunales supremos de justicia. Considero que todos, absolutamente todos los jueces, deben ser electos por voto popular. Y, en última instancia, si tuviera que hacer alguna distinción, establecería que los jueces que serán elegidos de esta manera, serán los jueces de primeras instancias. ¿Por qué? Porque como ciudadana, considero mucho más trascendente poder elegir al juez al que probablemente tendré que recurrir si tengo un conflicto legal (el juez de primera instancia), que al juez al que rara vez le veré la cara porque sólo algunos casos llegan a su conocimiento y ni siquiera está próximo a mi realidad (el juez de Corte Suprema de Justicia, por ejemplo). Ahora bien, insisto: lo ideal sería que todos los jueces fueran electos por votación popular.

Dentro de este tema, sobre lo que creo que tiene que ir la Constitución Política del Estado, en caso de establecer el principio de elección popular para los miembros del Poder Judicial, es sobre los lineamientos para que se de dicha elección. Uno de los argumentos que se sostiene para oponerse a la elección popular de los jueces es que éstos, a diferencia de los funcionarios “políticos” (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), tienen una misión mucho más delicada y deben administrar la ley con equilibrio e imparcialidad. Posibilitar la elección popular da la chance de que los candidatos a jueces “hagan proselitismo” prometiendo decisiones poco apegadas a la ley (condenas altas en tiempos de inseguridad ciudadana, protecciones a la propiedad privada más allá de los límites legales, etc. etc. etc.).

Sin embargo, mirándolo desde otra perspectiva, debemos asumir que el hecho de establecer la elección popular de los jueces, abre las puertas a muchas posibilidades interesantes e inexploradas hasta ahora en el mundo de la administración de justicia. Por ejemplo: la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Uno de los lineamientos posibles, si se hace la opción por la elección popular, es establecer la obligación para los jueces de rendir informes anuales sobre su desempeño a la ciudadanía (si se trata de un juez local a nivel local, si se trata de un juez departamental a nivel departamental y si se trata de un juez nacional a nivel nacional). Y que no se malentienda: esto no con la intención de que la ciudadanía condene o aplauda las decisiones que ese juez ha tomado, sino con el objetivo de que los jueces muestren el trabajo que realmente realizan, cómo lo realizan y el tiempo que ese trabajo les insume, ya que en nuestros días, la “sobre carga” de trabajo judicial es un constante reclamo por parte de los funcionarios de ese poder pero, sin embargo, vemos que el 75% de los presos de este país, por poner un ejemplo, aún no cuentan con condena porque no han tenido aún un juicio (esto se relaciona obviamente con el trabajo que desempeñan los fiscales, por ello aclaro que muchos de los lineamientos que expongo aquí como propuestas para los jueces, deberían discutirse

también en el ámbito de las otras instituciones vinculadas a la administración de justicia).

Y por otra parte, más allá de lineamientos de conducta para quienes se encuentran en funciones, también deberían establecerse ciertos parámetros para que quienes van a postular a jueces muestren a la ciudadanía quiénes son y por qué deben ser elegidos como tales. Por ello, debería establecerse como obligatorio en el proceso electoral de jueces, que estos, en lugar de hacer una “plataforma política”, presenten a la ciudadanía previamente a la elección un documento que les permita conocer a los electores:

- La trayectoria del candidato (antecedentes laborales y académicos);
- Elementos que demuestren el compromiso con los derechos humanos del candidato;
- Elementos que demuestren el compromiso con los valores democráticos del candidato;
- Elementos que demuestren la independencia profesional del candidato (en otras palabras, que no le “debe favores” a nadie);
- Elementos que demuestren el compromiso con la ética del candidato;

De esta forma, estableciendo estos lineamientos como los que debe respetar toda persona que quiera postular a un cargo en la Administración de Justicia Formal de la Nación, se estará posibilitando que la ciudadanía tenga claridad sobre elementos que no hacen a la forma en que este candidato, si es electo, vaya a decidir en casos concretos pero sí hacen al compromiso del mismo con la democracia y la libertad, cuestiones esenciales para el trabajo de un juez.

#### *Las nuevas formas de gestión de los conflictos*

En tercer lugar, considero que otro punto importante que debe estar presente en el debate de la Asamblea Constituyente en materia de justicia es el referido a reconocer, en pie de igualdad con la solución “judicializada” de los conflictos, soluciones posibles a través de lo que hoy en día conocemos como “formas alternativas de resolución de conflictos”.

Un problema al que ya hemos hecho referencia dentro del Poder Judicial actual es la excesiva carga de trabajo. Y más allá de que personalmente considero que una reorganización de los actuales recursos posibilitaría cumplir con mejores resultados la tarea encomendada al Poder Judicial, no pierdo de vista lo que también es una realidad: la tendencia a judicializar prácticamente todos los conflictos que se presentan en la vida cotidiana. Esto dice mucho de la cultura con la que hemos crecido, en la que para que la solución sea válida “tiene que tener la firma de un juez”.

El hecho de que la conciliación, el arbitraje, la mediación, tengan hoy un reconocimiento legal ha facilitado en algunos casos la resolución de conflictos sin acudir a la vía judicial. Sin embargo, el diseño que se ha dado a estos mecanismos, hace que los mismos no sean accesibles a toda la ciudadanía, sino que sólo ciertos sectores tengan el privilegio de poder utilizarlos. Si la nueva Constitución Política del Estado estableciera expresamente en el título dedicado a la Administración de Justicia, el reconocimiento de la conciliación, la mediación, el arbitraje y la justicia de paz como formas válidas y legítimas de resolución de conflictos, a las que la ciudadanía puede acudir esperando decisiones con la misma obligatoriedad que las decisiones judiciales, sin lugar a dudas se posibilitarían, al menos, dos cuestiones esenciales para mejorar el

acceso a la justicia en nuestro país: descongestión del Poder Judicial (ya que muchos conflictos podrían resolverse por la vía de estos mecanismos) y mayor intervención por parte de los involucrados en la resolución de sus conflictos, lo que generaría un respeto mayor hacia la autonomía de las personas y las comunidades y una convivencia más pacífica.

### **La educación legal popular – Abandonar el mito de que el derecho es “cosa de abogados”**

Finalmente, un tema que no quisiera dejar de mencionar es el de la “expropiación” que los abogados hemos hecho de la justicia, al hacer que esa palabra sea prácticamente el equivalente a “aplicación de la ley”.

Es impresionante cómo podemos movernos en un mundo de ficción, donde se establecen principios tales como que “la ley se presume conocida por todos” y, a la vez, complejizar a tal grado nuestra realidad que ya nadie, ni los propios abogados, saben qué leyes están vigentes y cuáles no, o cuál es el verdadero sentido de las normas que se aprueban en el Congreso.

La Educación Legal Popular no es una cuestión que haga a la Administración de Justicia en el sentido en que he venido hablando de la misma. Este tema, desde mi modesto entender, hace a la construcción de la democracia de un país. ¿Cómo podemos pretender vivir en una democracia, cuando nuestros ciudadanos no conocen sus derechos, si los conocen no saben qué mecanismos pueden utilizar para exigir su cumplimiento o, lo que es peor, en caso de conocer sus derechos y los mecanismos de efectivización, deben “recurrir a un abogado” para que active dichos mecanismos?

En nuestra sociedad actual, la firma de un abogado parece ser requisito indispensable para hacer el más mínimo trámite (desde conseguir un certificado domiciliario en la Policía hasta iniciar un trámite en cualquier institución del Estado, siempre se oyen o se leen en anuncios las palabras mágicas “memorial de abogado”). ¿Los abogados dan su firma en forma gratuita? Al menos yo, no conozco a ningún abogado que vague por las calles de Bolivia ofreciendo sus servicios ad honorem. ¿A qué nos lleva esta situación? Al mismo lugar al que nos llevan muchas situaciones en nuestro país: los pobres no tienen acceso. La persona que no puede pagar la firma de un abogado no puede acceder a la justicia, no puede hacer trámites básicos para su ejercicio de ciudadanía, es, en definitiva, menos ciudadano que aquel que puede pagar.

Por ello, para finalizar, considero que es necesario que la Asamblea Constituyente tome en cuenta dos cuestiones que creo fundamentales para la construcción de una democracia sólida:

- La necesidad de educar a la población en cuanto a sus derechos, deberes y garantías de efectivización de esos derechos, las herramientas que existen para exigir el cumplimiento de la Parte Orgánica de la Constitución y ejercer verdadera ciudadanía. Y no hablo de formar “pequeños abogados”, de lo que hablo es de otorgar a la población boliviana los elementos suficientes para que esta democracia se base en la actividad de ciudadanos de primera todos.
- La necesidad de establecer una regulación específica al ejercicio de la abogacía, que clarifique cuál es la actividad del abogado y elimine esa situación de “intermediario” en la que está hoy en día, favorable para el abogado y desfavorable para todas

aquellas personas que no pueden pagar sus servicios, por la cual todo trámite, toda acción, todo reclamo, debe hacerse con su venia.

#### ***IV. REFLEXIÓN FINAL***

¿Una Constitución puede cambiar un país? ¿Una Constitución puede generar igualdad? Podría responderse que sí, sobre todo a esta segunda pregunta. Sin embargo, creo que muchos tenemos la leve sospecha que la nueva Constitución, por sí sola, no va a generar esa igualdad (en sentido de vida digna y respeto a las diferencias) tan ansiada por todos. Sin embargo, es un gran comienzo, y creo que debe ponerse todo el empeño y el esfuerzo para lograr que desde las bases, desde el nuevo pacto político, nuestro país comience a vivir una transformación para nosotros y para nuestro futuro.

Personalmente, me ha tocado hacer cosas tan ridículas como ir a dar talleres de capacitación sobre la administración de justicia a lugares que esperan desde hace años que llegue un juez. O dar talleres sobre el ejercicio de derechos a personas que no tenían el boliviano necesario para trasladarse hasta el “palacio de justicia”. Por ello y por muchas cosas más estoy segura que la Administración de Justicia necesita una transformación profunda, desde sus bases.

Y no una transformación diseñada por la corporación de abogados que ha logrado hacer una vida tan buena a costas del lucro y el tráfico con un valor como es el de la justicia. Una transformación que escuche a aquellos sectores olvidados, a los que no pueden acceder, a los que peregrinan en busca de respuestas que nunca llegan y, cuando llegan, llegan para encarcelarlos o quitarles lo poco que tienen.

Una transformación que cumpla aquel anhelo de poner a la Administración de Justicia del lado de los necesitados, en contra de los poderosos, a favor de todos, para aportar a la vida en democracia y en libertad y para permitirnos volver a creer en la Justicia.