



LA JUSTICIA Y LA POLÍTICA EN BOLIVIA



JOSÉ ANTONIO RIVERA



Konrad
Adenauer
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas importantes en el análisis del Estado constitucional de derecho es la relación de la justicia y la política; ello en razón al papel que debe desempeñar el Órgano Judicial en el fortalecimiento de ese modelo de Estado.

Los jueces y magistrados que integran el Órgano Judicial dejan de ser meros aplicadores de la ley para convertirse en los intérpretes de la Constitución y las leyes, así como de las normas del bloque de constitucionalidad; de manera que el papel que desempeñan en el Estado constitucional de derecho no se agota en resolver los conflictos y las controversias entre los particulares, y de estos con el Estado, pues se amplía hacia la racionalización del poder político y el resguardo de los principios democráticos, a cuyo efecto deben ejercer el control al ejercicio del poder político; también incluye el papel de pacificar la sociedad resguardando y protegiendo los derechos humanos.

El cumplimiento de esos nuevos roles en el Estado constitucional de derecho genera la necesidad de replantear la relación entre la justicia y la política, de manera que la misma sea de carácter horizontal, en el marco del respeto del sistema de los pesos y contrapesos, garantizando un sistema judicial independiente e imparcial.

2. CONTEXTO EXPLICATIVO DE LA RELACIÓN NACIONAL ENTRE JUSTICIA Y POLÍTICA

Desde la restauración del régimen democrático en 1982, se ha pretendido construir un sistema judicial independiente e imparcial, con un elevado índice de legitimidad y credibilidad; sin embargo, ello no fue, ni aún es posible, debido, entre otras razones, al sistema presidencialista de Gobierno, que genera un caudillismo exacerbado que peligrosamente tiende a concentrar el ejercicio del poder político en el presidente del Estado, lo que debilita la independencia, entre otros, del Órgano Judicial.

Acontece que, debido a la definición presupuestaria en manos del Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, y el sistema de designación de magistrados y jueces, los gobernantes de turno siempre han desplegado acciones orientadas a lograr una subordinación del Órgano Judicial, de manera que la relación no fue horizontal sino vertical; ello con la finalidad de evitar el control judicial al ejercicio del poder político. Esa situación afectó y afecta la independencia de los magistrados y jueces, generando una lamentable crisis del sistema judicial del Estado que se refleja en bajos índices de legitimidad y de credibilidad.

La relación entre los que imparten la justicia y los que ejercen el poder político no es horizontal, sino vertical, no se desarrolla a través de mecanismos y prácticas regladas por la Constitución.

A pesar de las reformas constitucionales efectuadas en 1994, y las reformas legislativas posteriores, que crean un Consejo de la Judicatura con funciones administrativas y disciplinarias, la implementación del sistema de carrera judicial y la creación del Instituto de la Judicatura (Escuela de Jueces), la creación del Tribunal Constitucional, y otras medidas, no se ha logrado superar esa situación de subordinación del Órgano Judicial hacia el Ejecutivo. Al contrario, en la última década se ha agravado la situación, pues desde el Gobierno se han desplegado una serie de acciones, incluidas reformas constitucionales y legales, que han debilitado aún más la independencia del Órgano Judicial, en vez de fortalecerla.

3. LA RELACIÓN ENTRE LOS QUE IMPARTEN JUSTICIA Y LOS QUE EJERCEN EL PODER POLÍTICO

Debido a la voluntad de los que detentan el poder político del Estado y las deficiencias del diseño y la organización del Órgano Judicial, la relación entre los que imparten la justicia y los que ejercen el poder político no es horizontal, no se desarrolla a través de mecanismos y prácticas regladas por la Constitución; por tanto, no es una relación que tenga su base en el plano de la igualdad, el respeto de la independencia y el marco del sistema de pesos y contrapesos.

En realidad, no existe una coordinación entre los órganos, lo que se da es una relación por medio de mecanismos no reglados como las directrices, instrucciones, presiones y amenazas a los jueces y magistrados por vía indirecta y, en algunos casos, directa.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su Informe de 2 de febrero de 2011,¹ ha señalado que el Órgano Judicial, "sigue también expuesto a presiones políticas y económicas de diversa índole". En el orden económico, las presiones se generan a través de la reducción de asignación presupuesta, que en los últimos años fue sistemática, al grado que para este año la asignación alcanza al 0,26% del Presupuesto General del Estado (PGN); reducciones con las que obligan a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y los vocales de los tribunales departamentales de justicia a reducir sus sueldos mensuales, además de imponerles una serie de restricciones en infraestructura y equipamiento.

El Gobierno ha creado un "Gabinete Jurídico", que se encarga de ejercer un permanente control y presión sobre los jueces y magistrados, llegando al extremo de extorsionarlos, incluso a los litigantes, lo que terminó en

1 | Informe A/HRC/16/20/Add.2, de 2 de febrero de 2011.

un escándalo público y en el encarcelamiento de una parte de los que integraban ese Gabinete.

El Gobierno utiliza al Ministerio Público para ejercer presión sobre los jueces y magistrados; es cada vez más frecuente que los fiscales de Materia, cuando no logran sus objetivos, acusen a los jueces de prevaricato, los enjuicien y logren su encarcelamiento mediante detención preventiva, incluso con allanamientos a los despachos judiciales. Esta conducta ha llegado a límites extremos de encarcelar a abogados defensores de las personas a las que acusa el Gobierno.

4. PERCEPCIONES CIUDADANAS SOBRE LAS PRÁCTICAS DE RELACIONAMIENTO ENTRE JUSTICIA Y POLÍTICA

De un sondeo de opinión efectuado mediante entrevistas, se establece que las percepciones ciudadanas sobre las prácticas de relacionamiento son variadas, pero al final todas coinciden en que la relación no es horizontal, sino de una lamentable e inaceptable subordinación de los jueces y magistrados a los detentadores del poder político (Ejecutivo y Legislativo).

Los ciudadanos que integran las organizaciones sociales, los abogados del ejercicio libre de la profesión y algunos jueces consideran que es necesario que la justicia sea “pura y apolítica”; en cambio, los periodistas, políticos e investigadores consideran que no puede lograrse una justicia apolítica, ya que el Órgano Judicial es un órgano de poder y cumple funciones esenciales de racionalización del poder político y resguardo del régimen democrático, por lo que ejerce el poder político del Estado; lo que debe buscarse es que los jueces y magistrados sean independientes e imparciales, pero no neutrales.

La mayoría de los entrevistados sostiene que una relación adecuada entre el Órgano Judicial y el poder político debe sustentarse en el respeto recíproco a la independencia de los órganos de poder proclamado por la Constitución; construir una relación horizontal y no vertical, que dé lugar a la aplicación del sistema de pesos y contrapesos. Sin embargo, también la mayoría de los entrevistados considera que, en la actualidad, la relación no se da en esos términos, sino que es una relación vertical de subordinación del órgano Judicial al Ejecutivo y Legislativo.

Consultados sobre sí perciben que el Órgano Judicial contribuye de alguna manera al proceso democrático, la mayoría de los entrevistados sostiene que debería contribuir por medio de la generación de contrapesos, la racionalización del ejercicio del poder político a través del control judicial, y la pacificación de la sociedad a través de la protección efectiva de los derechos humanos; pero consideran que, en la práctica, no se cumple

Debe buscarse que los jueces y magistrados sean independientes e imparciales, pero no neutrales.

Los jueces y magistrados deben tener una justa remuneración, deben ser poseedores de idoneidad profesional y probidad, y estar en un sistema de carrera judicial que garantice su estabilidad laboral.

ninguna de esas funciones, debido a la excesiva subordinación de los jueces y magistrados al poder político.

Sobre la pregunta: ¿además de un ejercicio independiente de administración de justicia qué otras características debe tener un órgano judicial para contribuir a la profundización del proceso político democrático?, gran parte de los entrevistados considera que los jueces y magistrados deben tener una justa remuneración, deben ser poseedores de idoneidad profesional y probidad, estar en un sistema de carrera judicial que garantice su estabilidad laboral, pero sometidos a una permanente evaluación de desempeño.

Con relación a las áreas en las que no se expresa una relación colaborativa entre el órgano judicial y el poder político, los entrevistados coinciden en identificar que se produce en el ámbito económico por la no asignación de un presupuesto adecuado y suficiente; en lo administrativo, por el no resguardo y respeto de la autonomía de manejo administrativo y económico; y en el jurisdiccional, por la no ejecución de sentencias, y la no gestión de solución de conflictos y controversias.

De otro lado, los entrevistados, aunque con algunas diferencias de criterio, consideran que la acción de los políticos, en general, y del Gobierno, en particular, influye negativamente en las decisiones de los jueces; situación agudizada en los últimos años, ya que se ha instrumentalizado la justicia para desplegar una persecución a los líderes cívicos, ciudadanos y políticos de oposición y las personas que expresan un pensamiento u opinión diferente a la del oficialismo.²

Respecto a la consulta sobre si los mecanismos de selección y designación de los jueces y magistrados permiten una relación armónica entre el poder político y el Órgano Judicial, los entrevistados coinciden en afirmar que no, porque los mecanismos están permeados por las decisiones políticas, existe

2 | Se cita como ejemplo de ello el caso denominado "El Porvenir", un incidente lamentable que se produjo en el año 2008, protagonizado por organizaciones sociales afines al Gobierno que realizaban una marcha hacia la ciudad de Cobija protestando contra el prefecto Leopoldo Fernández, de oposición, en la que se lamentaron varios muertos por disparo de armas de fuego, cuyos autores no fueron identificados, pero se encarceló al prefecto de oposición, trasladándolo del departamento de Pando a La Paz para someterlo a un proceso violando sus derechos; el Gobierno ejerció presión sobre los fiscales y jueces, habiendo promovido a la jueza —que admitió una competencia que no le correspondía y decretó la detención— al cargo de fiscal departamental y actualmente diputada por el oficialismo; el proceso no tiene sentencia hasta el presente y el procesado, después de haber estado encarcelado más de cinco años, al presente guarda detención domiciliaria. Asimismo, se tiene el caso denominado "Terrorismo" montado por el Gobierno, en el que han encarcelado a varios líderes cívicos, ciudadanos y políticos de oposición, con un fiscal de materia que ha salido del país y pedido refugio en el Brasil denunciando que el caso es un montaje; sin embargo, los jueces tramitan el proceso bajo influencia del denominado "Gabinete Jurídico" del Gobierno; un proceso que tiene siete años de trámite sin sentencia y con imputados encarcelados.

mucha injerencia del Órgano Ejecutivo en los procedimientos de selección y designación, lo que genera una suerte de derecho de los gobernantes a exigir y presionar a los jueces y magistrados, y crea una relación no armónica.

5. MECANISMOS DE ELECCIÓN Y NOMBRAMIENTOS

Una de las reformas principales introducidas en la Constitución el año 2009, con relación al sistema judicial del Estado, fue la elección por voto directo y sufragio universal de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, y consejeros del Consejo de la Magistratura; para el efecto, por previsión del artículo 182 de la Constitución, la Asamblea Legislativa Plurinacional procede a la preselección de las y los postulantes.

Los vocales de los tribunales departamentales de justicia son designados por el Tribunal Supremo de Justicia de nóminas presentadas por el Consejo de la Magistratura, que debe seleccionar a los postulantes.

Los jueces de instancia son designados por el Consejo de la Magistratura, previo concurso de méritos y exámenes de competencia; así lo prevé el artículo 195.8) de la Constitución.

6. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIA EN TORNO AL EQUILIBRIO DE PODERES

En la reforma constitucional de 2009 se introdujeron normas en la Constitución para garantizar el equilibrio de poderes, y que, con relación al Órgano Judicial, garantizaran la independencia plena de los jueces y magistrados. Así, el artículo 178.I de la Constitución proclama los principios constitucionales en los que se funda el ejercicio de la potestad de impartir justicia, entre ellos la independencia; y la misma disposición constitucional, en su párrafo segundo, prevé como garantías de la independencia judicial el sistema de la carrera judicial y la autonomía presupuestaria; de otro lado, se incorporó la modalidad de elección por voto popular para los magistrados de los máximos tribunales de justicia y del Consejo de la Magistratura, con el objeto de dotarlos de una legitimación democrática directa, que les garantice independencia.

Sin embargo, las normas constitucionales no son cumplidas a cabalidad por quienes detentan el poder político, como son las autoridades de los órganos Ejecutivo y Legislativo, pues para las elecciones de magistrados por voto directo, la Asamblea Legislativa Plurinacional ha seleccionado a los candidatos en función de la afinidad política y no de la comprobación

Las normas constitucionales no son cumplidas a cabalidad por quienes detentan el poder político, como son las autoridades de los órganos Ejecutivo y Legislativo.

pública de la idoneidad y probidad de los postulantes; de manera que, con voto minoritario, se han elegido magistrados que tienen militancia orgánica o, cuando menos, ideológica, con el partido de Gobierno; y estos han reproducido ese sistema de optar por la afinidad política para realizar la designación de vocales de tribunales departamentales y jueces de instancia.

JOSÉ ANTONIO RIVERA. Magíster en Derecho Constitucional. Exmagistrado del Tribunal Constitucional de Bolivia; catedrático titular de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba; docente invitado de la Universidad Real y Pontificia San Francisco Xavier de Chuquisaca; docente de posgrado en varias universidades de Bolivia. Presidente del Capítulo Boliviano del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional; presidente de la Asociación Boliviana de Derecho Procesal Constitucional.

Miembro del Grupo de Estudios de Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.