

PERFIL I

BOLIVIA

19 DE DICIEMBRE DE 2002

Título del proyecto:	Programa de Apoyo al Fortalecimiento del Poder Judicial		
Número del proyecto:	BO-0209		
Equipo de trabajo:	Jorge Febres (RE1/SC1); Carlos Cordovez (SDS/SGC); Ernesto Mondelo (COF/CBO); Gerhard Lair (RE1/OD1); y Oriana Bonfim (RE1/SC1)		
Prestatario:	República de Bolivia		
Organismo ejecutor:	Consejo de la Judicatura		
Plan de financiamiento:	IDB:	US\$	US\$5.0 millones
	Local:	US\$	US\$3.0 millones
	Total:	US\$	US\$8.0 millones
Fechas tentativas:	Próxima misión		I trimestre 2003
	Misión de análisis		III trimestre 2003
	Directorio		IV trimestre 2003

I. ANTECEDENTES

A. Marco General

- 1.1 La República de Bolivia ha venido experimentando en los últimos años cambios estructurales en su sistema de justicia. Entre estos cambios, la reforma constitucional de 1994 creó, entre otras entidades, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial¹. Adicionalmente, la reforma otorgó independencia funcional del Ministerio de Justicia a la Fiscalía General de la República, como representante de la sociedad y el Estado en la persecución de los delitos, para lo cual se elaboró un nuevo Código de Procedimiento Penal, el cual se encuentra en vigencia desde mediados de 2001. En el marco de los mismos principios que inspiraron estos cambios, se encuentra en elaboración un proyecto de nuevo código de procedimiento civil.
- 1.2 En el programa de gobierno de la actual administración (*Plan Bolivia*) se ha priorizado la continuidad al plan de transformación estructural del país iniciado en la administración anterior, con énfasis en la lucha contra la corrupción, entre otras acciones, mediante el fortalecimiento del Poder Judicial a fin de garantizar el estado de derecho. Para estos efectos, el Plan Bolivia señala que se deberá dotar al Poder Judicial de la capacidad

¹ El Poder Judicial comprende los siguientes entes: (1) Corte Suprema de Justicia; (2) Tribunal Constitucional; (3) Tribunal Agrario Nacional; y (4) Consejo de la Judicatura.

necesaria para prestar servicios con eficiencia, economía y eficacia, de modo que sus servicios lleguen al ciudadano de una forma honesta y transparente.

- 1.3 La reforma del Poder Judicial ha implicado hasta ahora una transformación institucional que apuntaba a (i) resolver los problemas de politización e ineficiencia del sistema, así como (ii) a superar las barreras de acceso ciudadano al mismo y (iii) a atacar los niveles de corrupción. Sin embargo, los logros han sido sólo parciales y el sistema de justicia se encuentra considerablemente rezagado frente a los cambios del resto de la administración pública ya que su reforma se limitó a una modernización parcial de los códigos procesales y a la creación de nuevos órganos, dejando de lado la adopción de mejores modelos de organización, gestión, procedimientos y sistemas. El resultado fue la continuidad de estructuras y procesos inadecuados, que no garantizan la eficiencia y transparencia de las actuaciones del Poder Judicial.
- 1.4 Asimismo, la normativa vigente establece una organización judicial de alta complejidad, cuya concreción implica fuertes desafíos. Ello exige, por una parte, cambios culturales para asumir la nueva estructura y, por otra, una gran capacidad de gestión y de recursos para consolidar su adecuado funcionamiento. Para estos efectos, se encuentran en ejecución diversas iniciativas, tales como la implementación del Nuevo Código de Procedimiento Penal y la informatización del registro legal de la propiedad inmueble, las cuales cuentan con financiamiento de agencias externas como el BIRF, USAID y la GTZ. También se ha iniciado la preparación de una reforma institucional del Poder Judicial en su conjunto, en el ámbito de la implantación del Proyecto de Reforma Institucional (PRI)² del Estado Boliviano, la cual también cuenta con el apoyo del BIRF y de las agencias de cooperación del Reino de los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y la Cooperación Española. A la fecha, se cuenta con diagnósticos de la problemática del Poder Judicial resultantes de auditorías operativas y de gestión efectuadas por el PRI y por consultorías especializadas. También se dispone de los lineamientos que servirían de base para la intervención del Banco, los cuales han sido consensuados con otros cooperantes.
- B. Problemas específicos que requieren atención complementaria
- 1.5 Las instituciones de justicia presentan deficiencias operativas, que incluyen (1) superposiciones, (2) estructuras y funciones organizacionales rígidas y centralizadas, (3) procesos de toma de decisiones inflexibles, (4) sistemas de gestión, administración e información obsoletos y (5) ausencia de adecuados mecanismos de evaluación de desempeño. A estas deficiencias se suman (6) problemas de administración de personal (procesos de selección de personal poco adecuados, inestabilidad laboral, debilidad en los mecanismos de control disciplinario, ausencia de adecuados sistemas de gestión de personal) y remuneraciones poco competitivas, que impiden su fortalecimiento institucional. Esto último se traduce en la ausencia de una carrera judicial que procure la independencia interna de los jueces y su imparcialidad para resolver conflictos.
- 1.6 Similarmente, (7) la normativa relacionada con el derecho comercial y civil requiere ajustarse a las condiciones actuales de desarrollo económico y social, promoviendo la

² El PRI tiene como propósito promover la reforma y modernización de las instituciones públicas, mejorando e incrementando su capacidad de gestión.

consistencia entre el sistema jurídico y el modelo de desarrollo adoptado por el país. El resultado de todas estas debilidades del sistema procesal penal se refleja en la retardación de justicia; la carencia de mecanismos apropiados de descongestión de causas; el inadecuado desempeño de las etapas de instrucción e investigación judiciales por parte del Ministerio Público (Fiscalía General de la Nación) y su enjuiciamiento posterior por parte del Poder Judicial; y la desactualización de algunas normas y procedimientos.

- 1.7 Adicionalmente, (9) la población enfrenta barreras de acceso al sistema de justicia (y a mecanismos alternativos de resolución de disputas) que se manifiestan en aspectos como la desigual distribución geográfica de los despachos judiciales; el formalismo de la legislación procesal; el desconocimiento del ciudadano de sus derechos; la limitada cobertura del servicio para la población de escasos recursos y las comunidades indígenas; las constantes denuncias de corrupción; la debilidad en la formación de los operadores del sistema; los altos costos implícitos; y la debilidad de los aparatos de investigación técnica judicial. Referente a la distribución geográfica existen muchos municipios que no pertenecen a ningún asiento judicial, lo que impide que parte importante de la población no tenga donde resolver sus conflictos. Además, en los casos que existe un asiento judicial las dificultades son de infraestructura, equipamiento y gestión. La excesiva judicialización de trámites hace que la población tenga que acudir a un juez por muchos procesos voluntarios que no ameritan un fallo judicial y congestionan la labor de los juzgados. Toda esta problemática ha traído aparejado un deterioro de la confianza pública en el sistema.

C. Estrategia y justificación

- 1.8 La operación propuesta es consistente con la estrategia del Banco en Bolivia, la cual, entre otras áreas de intervención, prioriza el apoyo a la gobernabilidad y a la consolidación de las reformas. El Proyecto sería también complementario al préstamo 1038/SF-BO orientado a facilitar el acceso de la sociedad civil a los servicios del sistema judicial. Asimismo, la presente operación sería congruente con el esfuerzo conjunto de varias agencias de cooperación internacional que en sincronía con el Gobierno Boliviano han percibido que el proceso de reformas que se implementan en el país no será completo si no se continúa con el proceso de reforma del sistema de justicia.

II. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

D. Objetivo General

- 2.1 El objetivo general del Proyecto será apoyar el fortalecimiento y la modernización de la organización y gestión del sistema judicial, mediante (1) la revisión de la normativa vigente y la implementación efectiva de la nueva legislación en materia procesal y administrativa, y (2) la disminución de las barreras de acceso a los servicios de justicia.

E. Descripción

- 2.2 El Programa comprendería los siguientes componentes:

- a. **Fortalecimiento institucional del sistema de justicia:** Este componente estaría destinado al fortalecimiento de los sistemas de gerencia y gestión de las instituciones judiciales, bajo una óptica de servicio a los órganos del Poder Judicial, teniendo como eje principal la mejora del funcionamiento del Consejo de la Judicatura, como órgano gerencial. Además, estaría destinado a apoyar la implantación efectiva de la carrera judicial y administrativa, que incluiría un sistema objetivo de selección, ascenso y remoción tanto de jueces como de funcionarios judiciales, de manera de garantizar la independencia judicial interna dentro de un sistema permanente de evaluación de desempeño y capacitación del personal.
- b. **Revisión normativa e implantación de nuevos textos legales:** Este componente estaría destinado a revisar la normativa en materia de derecho comercial y civil a fin de ajustarla a las condiciones actuales de desarrollo económico y social. Además, se apoyaría la implantación efectiva de la Ley de Procedimiento Administrativo y la consolidación del funcionamiento del Código de Procedimiento Penal. Específicamente, se perseguiría apoyar el fortalecimiento institucional de las instituciones judiciales encargadas de aplicar estos textos legales, la readecuación de la gestión de las oficinas judiciales al nuevo sistema procesal, incorporando sistemas modernos de organización y gestión de causas, la formación y capacitación de los recursos humanos y la infraestructura adecuada para ello.
- c. **Acceso a la justicia:** Este componente estaría destinado a combatir las barreras de acceso a la justicia, específicamente en sus aspectos de distribución geográfica de los despachos judiciales (asientos judiciales); programas de educación legal ciudadana; la ampliación de la cobertura del servicio para la población de escasos recursos y las comunidades indígenas; la desjudicialización y descongestión de los despachos a fin de agilizar el servicio judicial; el fortalecimiento de las instancias de mediación comunitaria y vecinal; y el mejoramiento del sistema de atención multidisciplinaria a las víctimas de los delitos, especialmente de violencia doméstica.

III. ASPECTOS ESPECIALES

- 3.1 La preparación de esta Operación requerirá que el equipo del Proyecto, actúe en estrecha coordinación con las agencias de cooperación y financiamiento que participen en el PRI. En particular, con aquellas agencias que vienen promoviendo la reforma institucional del Poder Judicial.