

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



Tesis de Grado

**“IMPLEMENTACIÓN EN LA JUSTICIA ORDINARIA
DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES”**

(Tesis para optar el grado de licenciatura en derecho)

Postulante: Katherine Mariaca Jaime

Tutor: Dr. Marco Antonio Centellas Castro

La Paz – Bolivia

2008

ÍNDICE

Pág.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Enunciado del tema		1
Identificación del problema	1	
Problematización		1
Delimitación de la investigación	7	
• Temática		7
• Espacial o geográfica	7	
• Temporal		7
Fundamentación e importancia de la investigación	8	
Objetivos		15
Objetivo general		15
Objetivos específicos	15	
Tipo de investigación	16	
Diseño de investigación	16	
Hipótesis		16
Variables de la investigación	17	
Variable independiente	17	
Variable dependiente	17	
Métodos		18
Métodos generales		18
Métodos específicos	18	
Técnicas		19
Fuentes		20
Fuentes primarias		20
Fuentes secundarias	20	
Instrumentos		20

ORIGEN DE LA CIUDAD, EL MUNICIPIO Y EL DERECHO MUNICIPAL

1.1	Nacimiento de las ciudades		21
1.2	Evolución de la organización de los municipios	23	
1.3	Derecho municipal		29
1.4	Jurisdicción y competencia		37

CAPITULO II

ESTADO DE DERECHO Y REFORMA JUDICIAL EN BOLIVIA

2.1	Estado de derecho		40
2.2	Control jurisdiccional		45
2.3	Proceso Contencioso Administrativo		46
2.4	Estado de la reforma judicial en Bolivia		49
2.5	Participación Popular		54
2.6	Avances sobre la justicia municipal en la Asamblea Constituyente		55

CAPÍTULO III

JUSTICIA MUNICIPAL EN EL DERECHO COMPARADO

3.1	Legislación de países de América Latina		58
3.1.1	Bolivia		58
3.1.2	Chile		62
3.1.3	Colombia		63
3.1.4	Cuba		64
3.1.5	El Salvador		65
3.1.6	Honduras		66
3.1.7	México	66	
3.1.8	Panamá		71
3.1.9	Paraguay		71

3.1.10	Perú	72
3.2	Diferencias	72
3.3	Similitudes	74

CAPITULO IV

NECESIDAD DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

4.1	Conflictos dentro de las jurisdicciones municipales	75
4.2	Necesidad de la Justicia Municipal	77
4.3	Análisis de los efectos del funcionamiento de los Jueces Municipales	82
4.4	Implantación de la Justicia Municipal	89
4.5	Conclusiones del trabajo de campo	93

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1	Conclusiones	96
5.1.1	Conflictos que se desarrollan en el ámbito municipal	96
5.1.2	Necesidades de una justicia municipal oportuna	98
5.1.3	Diferencias y similitudes de la justicia municipal en la legislación comparada	99
5.2	Recomendaciones	99

CAPITULO VI

PROPUESTA JURÍDICA

6.1	Alternativas para la implementación de la justicia municipal	101
6.2	Competencias de los juzgados municipales	102
6.3	Propuesta de modificación del marco legal constitucional	104

6.3.1	Consideraciones		104
6.3.2	Texto Propuesto		105
6.3.3	Organización y Financiamiento	106	
6.3.4	Nuevo texto Constitución Política del Estado aprobado por la Asamblea Constituyente	107	
6.3.5	Estatutos Autonómicos	108	
6.4	Ley de los Juzgados Municipales		108
6.4.1	Derogaciones	109	
6.4.2	Reforma de la Ley del Consejo de la Judicatura	109	
6.5	Procedimiento administrativo inmediato		110

BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA

ANEXOS

Anexo N° 1 Guía de preguntas a expertos

Anexo N° 2 Población por Municipios del Departamento de La Paz

Resumen “Abstract”

El presente trabajo de investigación se centra en analizar el tema de la justicia municipal, toda vez que en Bolivia no se cuenta con juzgados municipales, ni jueces municipales que atiendan conflictos que se presentan en municipios urbanos y rurales. Debe tomarse en cuenta además, que en el país se han producido varias reformas al sistema de administración de justicia y una modernización del municipio, que con la aplicación de la Ley de Participación Popular ha permitido –en los hechos- ha logrado que los municipios sean una especie de gobiernos locales de facto, situación que no fue acompañada desde la administración de justicia.

El objetivo principal del trabajo se concentra en proponer la implantación de la justicia municipal mediante los juzgados y jueces municipales, con atribuciones y competencias específicas para dirimir controversias que se susciten entre la autoridad municipal y los particulares; conocer e imponer las sanciones que procedan por faltas o infracciones a los ordenamientos municipales (menos las de carácter tributario); sancionar conductas que presuntamente constituyen faltas o infracciones a las disposiciones normativas municipales e impone las sanciones correspondientes mediante un procedimiento breve y simple; y otras que se establezcan legalmente.

Tomando en cuenta el nuevo contexto constitucional y el proceso de descentralización y autonomías, el trabajo se constituye en un aporte al derecho municipal, posibilitando los lineamientos fundamentales para una reforma del sistema de justicia en Bolivia.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Enunciado del tema

La presente investigación desarrolló un tema jurídico normativo, dentro de la rama del derecho municipal, con el título de:

“Implantación en la Justicia Ordinaria de los Juzgados Municipales”.

Identificación del problema

El problema de investigación se formuló a partir de la siguiente interrogante:

¿Cuáles son las razones para que la reforma judicial, desarrollada en Bolivia desde 1994 hasta el presente, no hubiera involucrado la implementación de la justicia municipal?

Problematización

Mediante el título se expresa la intención de aportar a la creación de un nuevo nivel en la jurisdicción territorial de la justicia y probablemente una nueva institución de administración de la misma en el ámbito municipal, toda vez que la Ley de Participación Popular, resolvió el problema de la delimitación de la jurisdicción territorial municipal indicando que ésta comprende *“la extensión de una sección de provincia”* ⁽¹⁾, situación ampliada en la Ley de Municipalidades⁽²⁾.

¹ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Ley de Participación Popular. Ley N° 1551 de 20 de Abril de 1994. Artículo 2.-

² REPÚBLICA DE BOLIVIA. Ley Orgánica de Municipalidades. 19 de octubre de 1999.

Por otra parte, en el país se ha desarrollado una intensa reforma jurídica y judicial ⁽³⁾, la década de los noventa, es testigo de la promulgación extensiva de códigos, leyes y decretos que muestran, una nueva forma de uso del derecho: el desarrollo de la legalidad en armonía con la consolidación del proceso democrático. Sin embargo, las reformas de la administración de justicia fueron más de carácter institucional que de ampliación de la cobertura territorial de la justicia, de manera que los municipios tuvieron una década de desarrollo en los ámbitos administrativos, económicos, políticos y sociales, pero no así la justicia.

El poder judicial enfrenta un creciente desafío en el país. Su credibilidad, efectividad, posicionamiento frente a los otros poderes del Estado, su contribución a la protección de los derechos humanos y sociales en sociedades con instituciones democráticas vulnerables, su rol en la promoción de un ambiente institucional predecible en cuanto a la esfera económica, y para la resolución justa y efectiva de las controversias, son los nombres de ese desafío

Este reto se hace cada vez más apremiante como resultado de las reivindicaciones expresadas por varios sectores sociales e institucionales que han sentido que sus demandas de justicia no han sido adecuadamente manejadas. Sin embargo, la falta de receptividad del poder judicial parece ser el común denominador que han encontrado diferentes actores que buscan la reforma judicial.

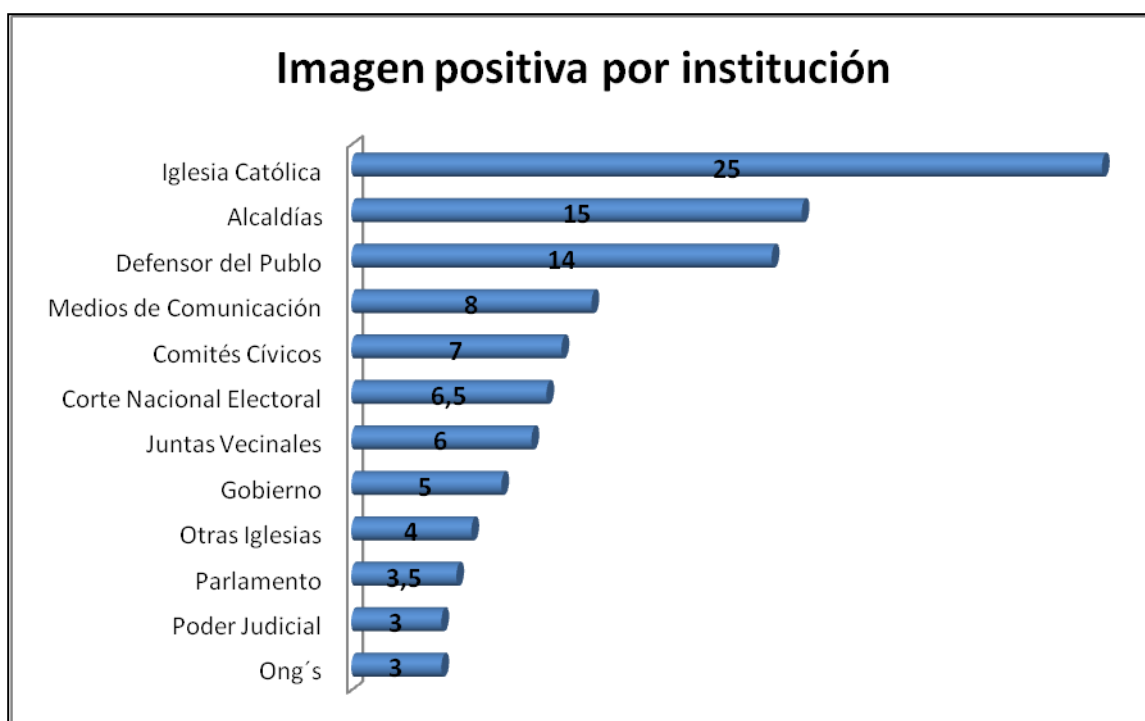
La mayoría de las iniciativas de reforma judicial han experimentado una fuerte sensación de frustración por la falta de receptividad del sistema judicial ante las crecientes necesidades de justicia de poblaciones que se encuentran en diferentes municipios del país. Demandas que se enfocan más hacia acciones reivindicatorias que hacia la creación de un sistema de justicia independiente y receptivo con un alto grado de legitimidad entre la opinión. La creciente voluntad política y consenso social en favor de la reforma judicial parecería haber favorecido este enfoque, pasando por alto una agenda de reforma concreta, sobre la cual los diseñadores de políticas, los académicos y de manera aún más importante, los líderes judiciales, podrían ponerse de acuerdo.

³ Lo que se puede denominar como la segunda generación de reformas judiciales con alto énfasis en la consolidación de la seguridad jurídica y la modificación de las reglas procesales en materia de seguridad pública.

Lo que interesa indagar son las características organizacionales de la judicatura que la ha conducido en las últimas décadas a crisis cada vez más profundas de legitimidad y receptividad frente a las crecientes demandas sociales.

Como un indicador, se tiene datos acerca del prestigio institucional ⁽⁴⁾, donde el Poder Judicial aparece como una institución con un bajo apoyo y reconocimiento social:

Gráfico N° 1
Instituciones democráticas



Fuente: CNE. 2007.

Las propuestas de cambios en el sistema judicial, conocidos bajo el nombre de reforma judicial, tanto en Bolivia como en otros países de la región, abordaron fundamentalmente los siguientes ejes temáticos ⁽⁵⁾:

4 CORTE NACIONAL ELECTORAL. Cultura Política y Democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional. CNE. La Paz. 2007. Pág. 77.

5 SÁEZ FELIPE. La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas. Luz y Sol. Ecuador. 2007. Págs. 7-21.

Cuadro N° 1

Ejes temáticos de la reforma judicial

Nº	Eje temático	Descripción
1	Independencia judicial	Lo judicial hace referencia al grado de autonomía de la judicatura - como organización- respecto de las otras ramas del gobierno en el cumplimiento de sus labores constitucionales y de producción de fallos.
2	La separación de poderes	La rama judicial jugó un papel menos significativo en la definición de los controles y balances apropiados entre las ramas del poder, reflejando el verdadero balance del poder al interior del Estado.
3	Control judicial	La filosofía judicial, unida a la estructura de poder predominante y a las razones para la continuidad institucional, constituye un factor que en gran medida contribuye al fracaso de la rama judicial en su deber de asumir un rol firme para el cumplimiento de su función de control constitucional.
4	El sistema de selección	Un elemento crucial en la definición de la estructura gubernamental de la rama judicial en lo que tiene que ver con su grado de independencia y con su nivel de responsabilidad lo constituye el sistema de selección judicial de los líderes del sistema, de los jueces de la Corte Suprema. La influencia ejercida por las fuerzas políticas, la sociedad civil y la burocracia judicial en este proceso, así como el nivel de transparencia y la duración de los cargos son los factores críticos que definen los problemas que tuvo el tipo de sistema de selección existente.
5	Proceso judicial	La judicatura no pudo reducir el nivel de incertidumbre que los individuos enfrentan en sus interacciones cotidianas y no permitió que la cooperación predomine sobre las interacciones anárquicas e improductivas que podrían predominar si el auto cumplimiento y la arbitrariedad fueran las normas.
6	Economía en los costos de transacción	El costo de la seguridad que ofrece la rama judicial está íntimamente relacionado con el tiempo y los recursos que una diligente tercera parte podría invertir en obtener un fallo judicial. Couture señala que el proceso judicial es un instrumento y que no debería implicar gastar recursos superiores al valor de los bienes en disputa. La experiencia pareciera apuntar en una dirección distinta. Un flujograma de tiempos llevado a cabo en los juzgados civiles de La Paz, Bolivia, muestra que la duración de la primera instancia de un proceso de cobro es en promedio diez veces mayor a los previsto en el Código de Procedimiento Civil (519 días en vez de 42) y que un proceso ordinario se demora en total 2616 días, es decir 7.2 años. Un indicador del alto grado de frustración de los demandantes que buscan el cumplimiento de sus derechos legales a través de la judicatura es el hecho de que sólo un pequeño porcentaje de los procesos judiciales iniciados alcanzan un fallo final.
7	Neutralidad del manejo de casos	En la judicatura, las esferas civil y penal implican roles muy diferentes para el juez que maneja el proceso judicial. En el proceso penal, al juez se le ha asignado un rol inquisitivo en las etapas de investigación y acusación, concentrando de esa manera la iniciativa del proceso y

		dejado un espacio muy limitado para las garantías de debido proceso al demandado. En contraste, en el caso civil, la neutralidad en el manejo del proceso judicial tiene las siguientes consecuencias: i) el juez subordina su rol a los intereses e iniciativa de los litigantes. ii) una fuerte dosis de formalismo en la regulación del proceso judicial, reflejada en unas previsiones de procedimiento altamente detalladas y reguladas y en una muy limitada discrecionalidad permitida a los jueces a la hora de interpretar y aplicar esas previsiones. iii) el refreno judicial en asegurar que los litigantes se comprometan con los principios de la buena fe en el logro de los objetivos del proceso.
8	Predictibilidad de las instituciones	La judicatura representa un importante papel en la reducción de las incertidumbres relacionadas con las reglas que gobiernan la interacción humana. El fallo judicial provee una definición autorizada y de peso en la definición del sentido, amplitud y alcance de las instituciones relevantes en la resolución de una controversia específica. Las consecuencias de un fallo van más allá de la controversia en particular y permiten a la sociedad reducir las incertidumbres relacionadas con el propósito y la comprensión de las instituciones que gobiernan las diversas facetas de la interacción humana. En este caso, la justicia presenta algún déficit por el retraso en sus resoluciones y sentencias.
9	Legitimidad política de los procedimientos	Como rama del gobierno en una sociedad democrática, la función judicial de administrar justicia debe estar acorde con los principios y valores generales que predominan en el sistema de gobierno, así como sus decisiones deben ser aceptadas y respetadas por la comunidad.

Fuente: Elaboración propia, 2008.

En ninguno de los casos se consideró la ampliación de la cobertura de la capacidad judicial a los municipios. De esta manera, la justicia se ha quedado estancada en sus cortes y asientos tradicionales, dejando un vacío, que en el caso boliviano intenta ser llenado por la llamada justicia comunitaria, no sólo en la nueva propuesta de texto constitucional emanada de la Asamblea Constituyente ⁽⁶⁾, sino también en los hechos.

Delimitación de la investigación

- **Temática**

El tema de investigación abarcó la administración de justicia en la jurisdicción municipal.

- **Espacial o geográfica**

El trabajo se desarrolló en los municipios de La Paz y El Alto, sin embargo, su importancia es a nivel nacional.

- **Temporal**

La investigación comprendió desde la promulgación de la Ley de Municipalidades en 1999 hasta la gestión 2008.

Fundamentación e importancia de la investigación

La ampliación y modernización de la administración de justicia es el principal argumento que justificó la realización del trabajo.

Debe tomarse en cuenta, que previo al proceso constituyente se vivió la reforma judicial luego de la modificación constitucional de 1994-95: Esta reforma constitucional, establece modificaciones sustanciales al diseño institucional del sistema de justicia en Bolivia, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, la Judicatura Agraria son el resultado de este proceso de modificaciones constitucionales que reforman sustancialmente un orden de atribuciones, más no así una cultura jurídica interna. La reforma procesal penal de la segunda mitad de los noventa y su consolidación en el primer año del siglo XXI, si bien ha tratado de romper el monopolio del modelo inquisitorial por la oralidad, ha visto caer sus propias promesas en un mar de desaciertos procesales atribuibles a maniobras propias de abogados o en su caso a decisiones vinculantes del Tribunal Constitucional. Empero, no se entró a encarar el rediseño de las jurisdicciones, de manera que las estructuras judiciales se quedaron instaladas en las ciudades capitales, quedando los municipios exentos de estos cambios.

Mientras tanto, la Ley de Participación Popular (LPP) que procede a crear un nuevo tipo de municipio allí donde éste no existía (autonomías) que incluye todo el territorio de la sección de provincia y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) que crea el Poder Ejecutivo Departamental, con el propósito de desconcentrar diversas funciones del gobierno central, a través del gobierno prefectural, hacia los departamentos, fueron medidas implementadas para modernizar al Estado.

La Ley de Descentralización Administrativa (1995) estableció el Ejecutivo Departamental, desconcentra varios sectores como educación, salud, y varias otras funciones de los sistemas de la administración central. Se establece el ejecutivo departamental, presidido por el Prefecto, el que es nombrado por el Presidente de la República. Se nombra un consejo de representantes provinciales los que son nominados por los municipios, con atribuciones de asesoramiento y de "fiscalización" del cumplimiento de la planificación departamental.

Dentro de sus territorios, los municipios son responsables no sólo del desarrollo urbano sino también en el área rural. A fin de facilitar la participación ciudadana, la ley reconoció personalidad jurídica a las llamadas Organizaciones Territoriales de Base (OTB), es decir, las juntas vecinales, comunidades campesinas y comunidades o pueblos indígenas (7). Más tarde, se reconoció también a los sindicatos locales.

7 Más tarde, en la legislación reglamentaria se creó también la posibilidad de establecer distritos municipales indígenas. A diferencia de los otros distritos municipales, en vez de un sub alcalde nombrado por el alcalde, sería reconocida la autoridad originaria. La jurisdicción territorial de estos distritos debería coincidir con la organización social indígena y por delegación estos distritos podrían asumir un papel en la administración de servicios públicos y la ejecución de proyectos en beneficio de la población.

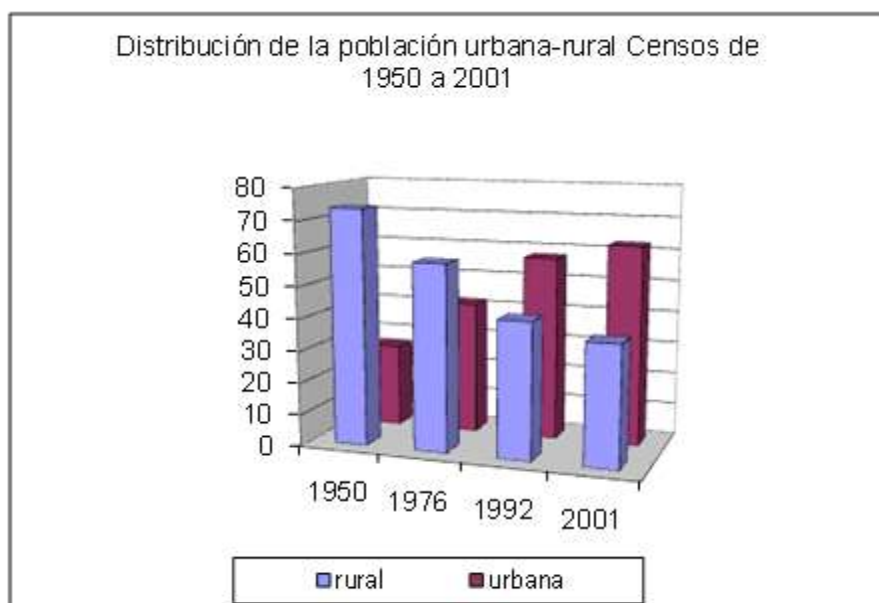
La municipalización fue acompañada por la creación de Comités de Vigilancia constituidos por representantes de los diferentes tipos de OTB. El Comité de Vigilancia tendría las atribuciones de orientar y vigilar la inversión equitativa de los recursos municipales de coparticipación y de controlar la ejecución del Plan Anual Operativo municipal que debería reflejar las necesidades expresadas por las OTB.

Aunque la Ley de Participación Popular buscó tomar en cuenta el debate sobre reforma del Estado que se inspiró en los aportes de sectores campesinos, de partidos políticos, la Iglesia Católica y varias ONGs, fue elaborada dentro de las esferas gubernamentales y promulgada "desde arriba", lo que fue justificado con el argumento de que una consulta amplia ciertamente no habría llevado a la redacción de una ley.

La municipalización en el sistema político implica el inicio de una nueva nucleación, de construcción del sistema centralista y re-construcción en la medida que se trata de la conformación de gobiernos municipales; es decir poderes locales. Un territorio donde se disuelve la dicotomía rural/urbano, la nueva concepción del municipio obliga a pensar en la interconectividad campesina/vecino, la retroalimentación de lo urbano y lo rural.

Esta política de municipalización del país intentó responder al crecimiento urbano frente a la población rural: El crecimiento de la población de las ciudades y de la misma área urbana es notable en Bolivia, durante los últimos años. Dicho crecimiento se ha dado a costa de un decrecimiento de la población de las áreas rurales, trayendo con siglo innumerables problemas económicos y sociales.

Nº 2



Gráfico

En el gráfico que se exponen se muestra la composición poblacional de Bolivia desde el Censo de 1950 al de 2001 donde se observa como la población urbana de representar el 26% de la población a nivel nacional se ha incrementado hasta alcanzar el 62%.

El crecimiento de las ciudades bolivianas en relación al área rural, plantea la vigencia cada vez mayor, de las problemáticas urbanas dentro de la cotidianidad. Problemáticas urbanas que tienen que ver con la migración, el crecimiento de las zonas periféricas de las ciudades, el crecimiento de los barrios, la necesidad de contar con una red de vías adecuadas para el tráfico vehicular y de peatones, el incremento de la venta informal en las calles, etc.

Desde el Derecho, se ha tratado de regular el ámbito urbano, para lo cual se tienen dos normas: El Código de Tránsito (con su respectivo Reglamento) y el Reglamento Municipal de Uso de Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA).

Ahora bien, el Estado no sólo implementó disposiciones relativas a la organización político - administrativa de los municipios, sino que les confirió recursos económicos para atender a las poblaciones a las que agrupa.

Sin embargo, en el ámbito de la administración de justicia, no se avanzó en dirección a la problemática municipal ⁽⁸⁾, tanto en lo referido a los temas que abarca suelos, vías, tránsito, comercio informal, ni respecto del fortalecimiento de los municipios, quedando la estructura territorial de la administración de justicia por capitales de departamento y provincias, tal como lo señala la Ley de Organización Judicial en los siguientes artículos:

“Art. 34.- DIVISIÓN TERRITORIAL.- Territorialmente la República se divide en nueve distritos judiciales, que corresponden a los nueve departamentos en que se divide el país. Cada distrito judicial tiene como Tribunal Superior Jerárquico a la respectiva Corte Superior de Distrito, con residencia en las capitales de departamentos y con jurisdicción en todo el territorio de los mismos.

Art. 35.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA TERRITORIAL.- La jurisdicción y competencia de la Corte Suprema de Justicia, abarcará la totalidad del territorio nacional; las Cortes Superiores de Distrito y juzgados de vigilancia, será el que comprenda a cada departamento. Los juzgados de partido y de instrucción en las capitales de cada departamento, extenderán su jurisdicción y competencia al radio urbano de aquellos y las provincias donde estén situadas geográficamente.

El territorio de los juzgados de partido y de instrucción, comprenderá a uno o más de aquéllos o será compartido cuando exista más de uno en la misma provincia, conforme a las determinaciones de Sala Plena, que deberán constar en cada nombramiento.

Los notarios de fe pública tendrán el ámbito territorial que corresponda a cada departamento, según el respectivo asiento de sus funciones compartiendo aquél cuando sean más de uno.

Art. 36.- JUZGADOS EN LAS CAPITALS DE DEPARTAMENTO.- Las capitales de departamento, como sede de las Cortes Superiores de Distrito, tendrán tantos juzgados cuantos sean creados por la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con las necesidades de cada capital.

⁸ Evidentemente, si hubo una reforma judicial positiva desde todo punto de vista, la misma que incluyó la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, la reforma del Código de Procedimiento Penal. Empero, no se hizo un esfuerzo por abordar el tema municipio-justicia.

Cada provincia podrá tener, por norma general, un juzgado de partido, con asiento en la respectiva capital, y en cada sección municipal un juzgado de instrucción, con asiento en la respectiva capital, sin perjuicio de las previsiones señaladas en la presente ley, referentes a la creación, supresión y traslado de juzgados” (9).

La división territorial de justicia en Bolivia, que se mantiene desde la fundación de la República, la negación de hecho de la importancia que tienen los espacios municipales para la administración de justicia y los temas de conflicto judicial que deberían ser competencia de la justicia municipal. Justifican el presente estudio.

⁹ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Ley de Organización Judicial. Ley N° 1455 de 18 de Febrero de 1993

Objetivos

- **Objetivo general**

- ✓ Proponer la justicia municipal en Bolivia, mediante su órgano: los juzgados y jueces municipales.

- **Objetivos específicos**

- ✓ Establecer los conflictos que se desarrollan en el ámbito municipal
- ✓ Analizar las necesidades de una justicia municipal oportuna
- ✓ Precisar, en la legislación comparada, las diferencias y similitudes acerca de la justicia municipal
- ✓ Proponer la modificación del marco legal nacional de manera que se creen los juzgados municipales

Tipo de investigación

La presente investigación fue descriptiva cuantitativa, ya que se empleó un cuestionario con preguntas cerradas, cuyos datos sirvieron para detallar el problema investigado, haciendo un análisis de la problemática desde la perspectiva jurídica. Es un trabajo sociológico-jurídico.

Diseño de investigación

El diseño del trabajo correspondió a una investigación transeccional, es decir, que se trabajó en un momento dado, sobre situaciones que ya sucedieron en la realidad.

Hipótesis

La hipótesis para la investigación se formuló de la siguiente manera:

“La creación de los juzgados municipales permitirá la administración en menor tiempo de trámites correspondientes a su jurisdicción”

Variables de la investigación

- **Variable independiente**

Juzgados municipales

- **Variable dependiente**

Administración de justicia en menor tiempo

Cuadro Nº 2
Matriz de consistencia

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS
---------------------------------	-------------------------	------------------

¿Cuáles son las razones para que la reforma judicial, desarrollada en Bolivia desde 1994 hasta el presente, no hubiera involucrado la implementación de la justicia municipal?	Proponer la justicia municipal en Bolivia, mediante su órgano: los juzgados y jueces municipales	La creación de los juzgados municipales permitirá la administración en menor tiempo de trámites correspondientes a su jurisdicción
	OBJETIVO ESPECIFICO	
	Establecer los conflictos que se desarrollan en el ámbito municipal	
	Analizar las necesidades de una justicia municipal oportuna	
	Precisar, en la legislación comparada, las diferencias y similitudes acerca de la justicia municipal	
Proponer la modificación del marco legal nacional de manera que se creen los juzgados municipales		

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Métodos

La investigación, por sus alcances y procedimientos se basó en el diseño sociológico jurídico, pues se trató de recopilar información acerca de la problemática, considerando los puntos de vista de los sujetos, y de manera complementaria, lo que señalan las normas.

- **Métodos generales**

Se empleó el método histórico y dialéctico. El método histórico permitió comprender la evolución de la organización de jurisdicción de justicia, considerando sus contradicciones (método dialéctico).

- **Métodos específicos**

Se empleó el método de análisis que consistió en descomponer el objeto de estudio en sus partes para determinar (inductivamente) las partes importantes de las no las no importantes, las relaciones de causa-efecto, los vacíos jurídicos, etc. ⁽¹⁰⁾

¹⁰

TAPIA, ABEL. Metodología de la Investigación. Edit. Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1992. Pág. 33.

Técnicas

Toda vez que la investigación tuvo un diseño sociológico jurídico, se empleó las siguientes técnicas:

Entrevistas a abogados y personas expertas en el tema. De manera de obtener criterios, opiniones y puntos de vista que serán expuestos en cuadros y gráficos, presentándose las respuestas agrupadas en forma de datos porcentuales para su respectiva interpretación.

Revisión documental, que consiste en la codificación y análisis de información escrita. De esta manera, se podrá comparar las diferencias y similitudes, a nivel de la legislación comparada, así como el análisis normativo respecto del tema de la jurisdicción y competencias de la justicia municipal.

Como se observa, las técnicas son precisas y específicas en armonía con el diseño y método de la presente investigación.

Fuentes

- **Fuentes primarias**

Las fuentes primarias fueron los expertos.

- **Fuentes secundarias**

Revisión de archivos y documentos: para encontrar los datos históricos, teóricos y normativos sobre el tema.

Instrumentos

El instrumento de investigación para la recolección de datos fue el cuestionario aplicado a expertos:

- Jueces en materia penal y civil de las ciudades de La Paz y El Alto
- Abogados de ambas ciudades

CAPITULO I

ORIGEN DE LA CIUDAD, EL MUNICIPIO Y EL DERECHO MUNICIPAL

1.1 Nacimiento de las ciudades

La ciudad fue objeto de meditación desde los comienzos de la filosofía clásica. Ahí están, pues, *“las obras de Platón, que se refirió a ella en el Critias, en La república y en Las Leyes, y de Aristóteles, en La política”*.⁽¹¹⁾

Entre los conocimientos parciales de la ciudad se destacan los provenientes de la "sociología urbana", que trata *"del impacto de la vida de la sociedad sobre las acciones sociales, las relaciones sociales, las instituciones sociales y todos los tipos de civilizaciones derivadas de los modos de vida urbanos"*.⁽¹²⁾ Estos estudios abarcan autores clásicos como Marx, Max Weber y Durkheim, los aportes de la Escuela de Chicago y las orientaciones actuales que se advierten en los Estados Unidos y en Francia.⁽¹³⁾

Aristóteles pensó en las necesidades de la vida. En La política expresa: *“Cuando se unen varios pueblos en una sola y completa comunidad, lo bastante numerosa para procurarse casi todo lo que requieren, se origina la ciudad, nacida a causa de las necesidades de la vida, subsistiendo debido al anhelo que sienten de vivir bien. Si las primitivas formas de sociedad son naturales, lo es también la ciudad, por ser ese el fin que se proponen, pues la naturaleza de una cosa es su propio fin, llamando naturaleza a lo que es la cosa en su propio fin.”*⁽¹⁴⁾

Max Weber defendió la tesis del origen económico de la ciudad: *“Toda ciudad., en el sentido que aquí damos a la palabra, es una «localidad de mercado», es decir, que cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local y en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica, también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos y, como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías respectivas y satisfacen de este modo sus, necesidades”*, sin embargo, también aclara que el concepto económico de la ciudad se complementa con el tipo político-

11 EGON ERNES BERGEL. Sociología Urbana. Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 2004. Pág. 17.

12 Ídem.

13 REMY, JEAN y VOYÉ LILIANA. Régimen Histórico de la Sociología Urbana. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 2001. Pág. 195.

14 ARISTÓTELES. La Política. Obras Selectas. Buenos Aires. El Ateneo. 1999. Pág. 17.

administrativo, y en tal sentido la ciudad "lo mismo en la Antigüedad que en la edad Media, constituye una clase especial de fortaleza y de guarnición".⁽¹⁵⁾

Henri Lefebvre cree que la causa está en la división del trabajo: "La división social del trabajo entre la ciudad y el campo corresponde a la separación entre el trabajo material y el trabajo intelectual y, por consiguiente, entre lo natural y lo espiritual. A la ciudad incumbe el trabajo intelectual: funciones de organización y dirección, actividades políticas y militares, elaboración de conocimiento teórico (filosofía y ciencias)." ⁽¹⁶⁾

1.2 Evolución de la organización de los municipios

No hay uniformidad entre los autores con respecto a la época de nacimiento de la institución municipal. ⁽¹⁷⁾ La evolución de los municipios, se dio en todas partes, pero merece una atención particular la conquista de la "autonomía municipal" respecto del Estado.

El municipio tiene como rasgo fundamental de hallarse incluido en una unidad política superior. Por eso, los autores de ciencia política y derecho municipal consideraron a las ciudades-Estado como ajenas al concepto de municipio, que sólo nace para la mayoría de ellos en el momento de la expansión de Roma, con la fórmula de alianza llamada *socii o foederati*, que permitía a ciertas ciudades conservar su régimen municipal y sus instituciones, pero que en virtud de la fórmula *majestatem populi romani comiter conservato*, recibían ciertas órdenes de Roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. ⁽¹⁸⁾

El municipio conocería distintas relaciones con el Estado, de mayor o menor centralización o descentralización según los diversos Estados y épocas.

15 WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México. Tomo 3. 2002. Pág. 218.

16 Ibídem. Pág. 226.

17 LEAL O. SALVADOR A. Dialéctica del Municipio. Tesis doctoral. Universidad del Zulia. Revista de la Facultad de Derecho. Maracaibo. 1992. Pág. 103.

18 MAYNZ. Curso de Derecho Romano. Lajouana. Argentina. 1988. Pág. 28.

Sería en la Edad Media y hacia el nacimiento del Estado moderno el momento de máximo esplendor en cuanto a la descentralización política de los municipios, muchos de los cuales gozaban de cartas y fueros, que eran verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres, la atenuación de los derechos señoriales, las competencias, etcétera, y que constituían soluciones especiales y particularistas, según el derecho de cada legión.

Posteriormente diversas serían las posiciones de los municipios en los Estados contemporáneos, *“por las distintas bases filosóficas que sustentan los regímenes políticos y por otros fenómenos particulares propios de esta época que ha robustecido no sólo a Estados sino a bloques intercontinentales, y dentro de ellos a los órganos ejecutivos, sin traernos mayor calidad en el ejercicio del poder”*.⁽¹⁹⁾

Pero esto afectó sensiblemente la descentralización de los gobiernos locales, que vieron en general absorber sus competencias *“por los Estados centrales en razón de problemas nacionales, continentales, regionales, de planeamiento y otros más, y en particular, dentro de ellos, por los poderes ejecutivos”*.⁽²⁰⁾

De tal modo, el problema de la autonomía municipal se relaciona con el de las distintas relaciones que el municipio puede tener en el Estado, sea central o particular, en el caso de los federalismos. Y en estas relaciones se puede observar con claridad el desempeño de las fuerzas "centrípetas" o centralizadoras y "centrífugas" o descentratizadoras, que bien definió Maurice Hauriou.

La centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado. La primera tiende a establecer la "unidad de derecho y la unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios; la segunda *“busca llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión”*.⁽²¹⁾

Ambas fuerzas llegan a equilibrarse pero ese equilibrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen a compás de las circunstancias políticas, económicas y

19 FRÍAS PEDRO J. Introducción al Derecho Público Provincial. Depalma. Buenos Aires. 1990. Pág. 75.

20 ROMERO, CÉSAR ENRIQUE. El liderazgo como realidad del Poder. Revista de Estudios Políticos. Madrid. 1984. Pág. 135.

sociales de cada momento y de cada lugar; éste es el llamado problema de la autonomía municipal. De modo genérico puede afirmarse que *“la autonomía constituye, en la dinámica estatal, la meta perseguida por la fuerza centrífuga, por la tendencia disgregadora”*.⁽²²⁾

De tal modo que en el Estado el municipio se sitúa de diversos modos que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía y, en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen diversa naturaleza jurídica a los entes locales, originándole distintas relaciones entre ellos y el Estado.

Se tiende a pensar que la actual división política administrativa del país, que comprende nueve departamentos y trescientos catorce municipios, ha existido desde hace mucho tiempo. En el caso de los municipios, anteriormente existía en Bolivia la figura de la Alcaldía, que no existía en todos los lugares. Si existían los municipios, pero con otro tipo de rol y funciones.

Los municipios eran centros administrativos, que funcionaban en los centros poblados urbanos, que tenían la función básica de resolver problemas que emergían de la concentración de población, como ser los problemas de limpieza, manejo de basura, acceso a agua potable y alcantarillado, etc. Los alcaldes de estos municipios eran designados directamente por el prefecto y no existían los consejos municipales. Esta figura de municipio no existía en las zonas rurales.

En el año de 1984 durante el gobierno de la UDP se empieza a discutir una nueva ley de municipalidades, en la que se planteaba la elección de los alcaldes por medio del voto directo de los ciudadanos y la conformación de una estructura de Consejos Municipales. Por las condiciones políticas de aquella época y el bloqueo de los partidos de oposición al gobierno consideraron que esta nueva ley representaría un peligro a sus intereses y por lo tanto postergaron su tratamiento en el congreso.

En los siguientes años, se introdujo en la discusión el tema de la descentralización regional, con el fortalecimiento del Comité Cívico de Santa Cruz y el planteamiento de la autonomía de las prefecturas, que indicaba que los prefectos deberían ser elegidos mediante voto directo. El objetivo central de esta propuesta era el de conformar gobiernos regionales.

21 *Ibíd.* Pág. 51

22 HAURIOU MAURICE. Principios de Derecho Administrativo. París. 1933. Pág. 52.

Es en este periodo intervienen a nivel global las políticas de descentralización recomendadas por los grandes organismos internacionales: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este modelo promueve no la descentralización regional sino municipal, planteando la división administrativa del país en base a las anteriores secciones de provincia, que se deberían convertir en municipios. En base a este modelo del BM y el BID, es que se aplica la Ley de Municipalidades, mencionando la elección de los alcaldes mediante voto directo y se divide el territorio nacional en 314 municipios.

A partir de esta ley se le dan nuevas competencias a las alcaldías como el sostenimiento de la infraestructura de los sectores de salud y educación, dotándoles de nuevos mecanismos para la recolección de fondos propios de cada municipio, que se traducen en el impuesto a los padrones, autos, casas etc.

Políticamente se reproduce el sistema representativo de elección del presidente, para la elección de alcaldes a través de representaciones partidarias, indicando que los alcaldes deben pertenecer a un partido con presencia nacional no solamente local.

Estos son los dos elementos con los que surge la nueva organización político administrativa.

Luego en 1994 se incorpora la Ley de Participación Popular consolidando la misma estructura partidista representativa de la Ley de Municipalidades.

Mediante esta nueva estructura de distribución de los municipios, las ciudades como La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que ya habían logrado consolidar todo un sistema de recaudación de recursos, pudieron llevar adelante sus diversos proyectos, en tanto que los municipios rurales no tenían la capacidad económica suficiente para lograr desarrollar sus proyectos.

A partir de la Participación Popular los impuestos nacionales que antes correspondían a las Corporaciones Regionales se redistribuyen entre los 314 municipios. En muchos casos este es un monto significativo considerando que es el único ingreso que reciben. Pero considerando las necesidades reales de estos municipios también pueden resultar insignificantes.

Otro de los aspectos de la PP, fue la intervención del Estado en las áreas rurales, casi inexistente hasta ese momento. Una de las justificaciones de esta ley, fue la necesidad de introducir las estructuras estatales en lugares donde tenía poca presencia o no existía.

1.3 Derecho municipal

Se define al derecho municipal como *"el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración organización y funcionamiento de los gobiernos locales"*.⁽²³⁾

También se tiene la definición como *"el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por limite las propias manifestaciones de la vida municipal"*.⁽²⁴⁾

Para otro autor, el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, *"con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo"*.⁽²⁵⁾

También se distingue entre derecho municipal "científico" y derecho municipal "positivo", definiendo al primero como "una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a

23 CARMONA ROMAY ADRIANO. Programa de Gobierno Municipal. La Habana. 1950. Pág. 19.

24 OLIVEIRA IVES. Curso de Derecho Municipal. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1980. Pág. 49.

25 KORN VILLAFANE, ADOLFO. La República representativa municipal. La Plata. 1984. Pág. 18.

que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria", y al segundo, como *"una rama del derecho publico interno"*. (26)

El municipio puede ser estudiado desde no pocos puntos de vista. Povina (27), postuló la creación de la "municipología" o "ciencia general del municipio", integrada por las siguientes ciencias "contribuyentes" del municipio:

- 1) El municipio como fenómeno político teórico, como forma de la democracia y sustento de la libertad.
- 2) El estudio del municipio propiamente dicho, como figura, tanto concreta y específica, como general y comparativa con otros municipios en el espacio.
- 3) Análisis del municipio desde el punto de vista de la ciencia de la administración, como institución burocrática y administrativa.
- 4) El municipio como régimen de gobierno, junto a la provincia, el departamento y el Estado, integrando el campo de la ciencia constitucional.
- 5) La sistemática jurídica, como persona de derecho publico y de derecho privado; con sus sistemas, de leyes, reglamentos y ordenanzas, en relación a su funcionamiento y la vida de la comunidad municipal.
- 6) La presencia de las ciencias técnicas, en relación al urbanismo, bienestar, salud, educación y bien del municipio.
- 7) Historia de la institución, desde el punto de vista universal, nacional, como también particular de cada uno de los municipios.
- 8) Geografía del municipio como expresión de un área territorial limitada, su fraccionamiento y propiedad de la tierra.
- 9) La ética como conjunto de principios morales que el municipio establece y vigila en la vida de la comunidad.
- 10) Demografía del municipio, referida al núcleo de la población que lo constituye.
- 11) La economía y las finanzas desde el punto de vista particular de la institución.
- 12) Los principios de la religión en su aplicación a los distintos tipos de municipios.
- 13) El estilo de vida y la policía de las costumbres.
- 14) La sociología del municipio, que lo estudia como una figura de contorno social, en sí

26 DANA MONTAÑO, SALVADOR. Estudios de política y derecho municipal. Universidad del Zulia. Maracaibo. 1972. Pág. 19.

misma y en relación a grupos mayores; y análisis de los elementos que lo constituyen, para aplicarlo, según nuevo punto de vista, en su estructura y en su funcionamiento.

El Derecho municipal es aquel que norma el gobierno y tratamiento de los problemas urbanísticos correspondientes a la ciudad, comuna o municipio.

El Derecho municipal es la rama del Derecho público institucional, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo, con auxilio del Derecho constitucional, del Derecho impositivo, del Derecho administrativo, del Derecho político, del Derecho procesal, de la historia institucional y de la ciencia del urbanismo.

El tratamiento de la voz "Derecho municipal" obliga a un previo replanteo del concepto de "ciudad", en razón de que, precisamente, la evolución conceptual de esta disciplina jurídica se halla notoriamente condicionada al factor "urbanismo". Más aún, si se atiende a esta premisa metodológica en el tratamiento del vocablo ciudad se verificará que más que una irreductible antinomia entre las distintas posiciones jurídicas con respecto al "Derecho municipal", lo que existe es un ciclo evolutivo, referido al urbanismo, que va, al presente, perfilando en normas genéricas, con vigencia supra comunal, por suerte de una verdadera interrelación municipal que la vida moderna exige.

Alcides Greca, puso de manifiesto, como elemento ineludible en la conceptualización del tema, el análisis de la diferencia entre lo que representaba la urbe antigua y la significación cívica de la actual ciudad. *"La ciudad antigua miraba hacia el pasado, se afirmaba en las tradiciones, se arraigaba en el sentimiento religioso, permaneciendo en comunión constante con el espíritu de los antepasados que impregnaba la tierra que rodeaba sus cimientos. La ciudad moderna mira hacia el porvenir, y sus moradores no tienen otro ideal que el hacerla grande, vigorosa, confortable."*

La ciudad antigua tenía una doble misión, religiosa y militar. Defendía a sus habitantes de las acechanzas de enemigos espirituales y materiales. La ciudad moderna tiene, también, la suya, cultural y comercial. Defiende a sus ciudadanos de la ignorancia y de la miseria". Vale decir, del primitivo concepto de ciudad, como entelequia cívica, se ha pasado al concepto de núcleo urbano, que, sin perder la autenticidad de su ser, no puede dejar de hallarse integrada en un todo de relación urbana" (28).

Como lo pone de relieve Alcides Greca, *"el Derecho municipal aparece estudiado someramente, y por lo común, sólo en su aspecto histórico, como si nada hubiese cambiado en el sistema de vida y relaciones de los pueblos modernos. Los planes de estudios de las Facultades de Derecho lo involucran como parte complementaria de otras ramas de las ciencias jurídicas. No se le ha concedido la correspondiente autonomía. Se lo considera, como parte integrante del Derecho público, y algunos de sus aspectos más interesantes, como los servicios públicos, se estudian, en forma general, dentro de los programas del Derecho administrativo" (29).*

Lo que ha dado cuerpo al Derecho municipal ha sido más que lo jurídico, el elemento político del municipio: el sentido de civismo, el concepto de gobierno propio (no sólo de propia administración). Afirma que presupuesto un sistema democrático de gobierno municipal, las cuestiones jurídicas Incumben al Derecho administrativo, y que así es materia de tal Derecho la regulación de la actividad jurídica del municipio; más aún, en la esfera comunal el Derecho administrativo -y aunque no tanto-, el Derecho financiero domina sobre todo. "Es bien distinto suponer un Derecho administrativo comunal, de sostener la existencia de un Derecho comunal o municipal.

El Derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de Derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un Derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales, sino, de principios generales, a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo especialmente administrativo, más bien autárquico, no siempre autónomo.

²⁸ GRECA, A. El Derecho municipal americano, en Revista de Direito Municipal, Bahía, 1948, t. 5. págs. 167-172, y en Revista de Derecho 'y Administración Municipal de Buenos Aires. 1947, t. 32. págs. 657-662.

Pues bien: la importancia siempre creciente de los negocios comunales; la tendencia a la ampliación de los servicios públicos; el sistema de contralor de los administrados, la universalización del sufragio municipal, etcétera, acrecen, evidentemente, el Derecho administrativo municipal, en el cual puede haber, sin duda, instituciones o preceptos especiales, pero no principios ni formas distintas de las que regulan toda la Administración pública, sea nacional, provincial o local, y, por delegación, comunal.

Siendo indudable que las cuestiones relativas a la vida comunal están sustancialmente previstas en la Constitución, habiéndose desarrollado en el terreno del Derecho administrativo, no sería posible negar que en los últimos tiempos han adquirido tanta importancia, que llega a ser indispensable un encasillado especial para afrontar debidamente su estudio.

Doctrinariamente se acepta ya la existencia de problemas cuyo planteamiento mira sólo a la necesidad de satisfacer exigencias nacidas en el núcleo urbano que, grande o pequeño, presenta modalidades propias; vale decir, susceptibles de estudiarse con arreglo a conceptos específicos, tanto en su contenido como en la forma de enunciarse. Ha podido así decir con acierto Rowe que *“el proceso de la civilización griega empieza y termina con sus ciudades”* ⁽³⁰⁾.

Es que, indudablemente, el núcleo urbano ha sido el germen de todas las organizaciones humanas; el primer agrupamiento de los hombres estuvo fundado en necesidades de defensa colectiva, pero no tardó en aparecer el apremio de un ordenamiento regular de la convivencia vecinal. «El problema de la ciudad -dice Posadas- es ante todo el problema del civismo; el crecimiento enorme de la ciudad moderna, el progreso de la técnica, la intensificación de las necesidades colectivas, la universalidad de esas necesidades, que de modo tan manifiesto se advierte en la ciudad todo esto plantea el problema sociológico de la creación, vigorización y aplicación eficaz de un espíritu municipal »". Y, más adelante, al referirse a la naturaleza de los problemas municipales, el citado autor manifiesta que: "En el terreno de la doctrina universales problemas propios de la administración municipal aparecen perfectamente caracterizados. Desde luego, el punto de partida de esa apreciación tiene que ser la evidente relación de esos problemas con necesidades que únicamente nazcan y se desenvuelvan en los centros urbanos. No cuesta convencerse de que las modalidades de la convivencia en ellos tienen que ser distintas de las que se presentan en la vida de la campaña. La mayor densidad de población

²⁹ Ídem.

³⁰ SOSA, I. A. Carácter Jurídico del municipio argentino, en Revista de Derecho Público, Tucumán, 1950, año 2, núm. 2, págs. 233-246.

es ya una circunstancia llamada a influir poderosamente, desde que ese hecho determina exigencias relacionadas con la seguridad, la higiene y la moralidad, aspectos que fuera de las ciudades se presentan en forma menos apremiante. Han ido, por lo tanto, perfeccionándose criterios de gobierno y métodos de realización que miran únicamente al designio de conseguir los índices más satisfactorios en el desenvolvimiento de la vida urbana".

Admitido el distingo entre Derecho público y Derecho privado, corresponde que subdistingamos entre Derecho público con acción pública y Derecho público con acción privada. El Derecho municipal es Derecho público institucional con acción pública. En efecto; su relación con el Estado es de primer grado; y sus acciones, una vez puestas en ejercicio, no pueden ser objeto de transacción. En cambio, el Derecho administrativo, dentro de cuya órbita algunos tratadistas clasifican erróneamente al Derecho municipal como un capítulo especializado, es Derecho público institucional con acción privada, que puede ser objeto de transacción y que se extingue por desistimiento del iniciador particular o público.

En consecuencia, existe un criterio seguro para trazar la línea divisoria entre la órbita del Derecho municipal y la órbita del Derecho administrativo.

No es lícito identificar al Derecho municipal, ni con el Derecho administrativo, ni con el Derecho constitucional, ni con el Derecho impositivo, ni con el Derecho político; aunque mantenga con todas estas asignaturas acentuadas relaciones de interdependencia científica.

Tampoco es lícito identificar al Derecho municipal con la historia institucional, a cuyo auxilio debe recurrir sistemáticamente; y menos aún con el Derecho procesal, del cual depende a los efectos de individualizar el carácter público de las acciones correlativas y para dilucidar el problema de la competencia en los casos concretos.

1.4 Jurisdicción y competencia

En derecho público la competencia se define “como la aptitud de obrar de la, personas públicas o de sus órganos”. (31)

Este concepto es comparable al de capacidad de las persona, en el derecho privado, aunque existe una diferencia sustancial, porque *"mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en derecho administrativo sucede todo lo contrario: la competencia es la excepción, la incompetencia la regla"*. (32)

La competencia -cuyo origen jurídico es una consecuencia del constitucionalismo, que al establecer la llamada división de poderes consagró simultáneamente la división de funciones- tiene los siguientes principios:

- a) *“Debe surgir de una norma expresa, lo que se relaciona con la especialidad de las personas públicas y constituye la principal diferencia con las personas del derecho privado,*
- b) *Es improrrogable, porque es establecida en interés público y surge de una norma estatal, y no de la voluntad de los administrados ni de la voluntad del órgano en cuestión.*
- c) *Pertenece al órgano, y no a la persona física titular de él”* (33)

Los elementos determinantes de la competencia son:

- a) *“El territorio, que es el ámbito espacial en que accionan las personas públicas y sus órganos.*

31 SAYONES LASO ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo. 1998. Pág. 111.

32 Algunos autores distinguen entre capacidad y competencia dentro del derecho público, pero es suficiente con un concepto general sobre competencia que no ha suscitado mayores disputas en la doctrina.

- b) *La materia, pues cada personas pública tiene a su cargo determinadas actividades o tareas.*
- c) *Los poderes jurídicos, que corresponden a las personas jurídicas y a sus órganos, para actuar en la materia y límites fijados y que son potestades de legislación, de administración o jurisdiccionales, y aun potestad constituyente.” (34)*

33 SAYONES LASO ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo. 1998. Pág. 183.

34 *Ibíd.* Pág. 192.

CAPITULO II

ESTADO DE DERECHO Y REFORMA JUDICIAL EN BOLIVIA

2.1 Estado de derecho

Si se acepta la definición de Estado de derecho como aquel que, en las relaciones con sus ciudadanos o asociados, y para la garantía de los derechos de éstos, se somete, él mismo, a un régimen de derecho y esta sujeto en su acción a reglas que, primero, determinan los derechos que se acuerdan a los ciudadanos y, segundo, fijan las vías y medios por los cuales las autoridades públicas pueden lograr los fines del Estado, resulta evidente que el régimen del Estado de derecho está concebido en interés de los ciudadanos y tiene, como fin especial, preservarlos frente a las posibles arbitrariedades de las autoridades estatales.

Pero en el Estado de derecho, si bien el aspecto de mérito de la decisión que adopte el administrador, sólo puede ser objeto de control político, esa misma decisión puede ser objeto de un control jurisdiccional, en tanto la actividad decisoria administrativa se rige por normas jurídicas y debe, necesariamente adecuarse a ellas.

Se llama a este último control, control de legitimidad o de juridicidad; expresiones que deben preferirse a la más común de control de "legalidad", para comprender, en tal control, no sólo la adecuación de la actividad de la Administración Pública a la norma de rango legal (la ley), sino también al reglamento (acto administrativo objetivo o acto regla).

En el Estado de derecho, por consiguiente, el poder político, ejercido a través de las funciones legislativas y la ejecutiva, esta limitado por normas jurídicas.

La función legislativa solamente es legítima cuando su expresión típica, la ley, encuadra en la normativa constitucional que determina los límites o requisitos formales y sustanciales de la actividad legislativa; la función ejecutiva, a su vez, solamente será legítima, cuando el actuar administrativo se adecua a lo que, para el caso dispongan las normas constitucionales, legales y reglamentarias. Y la efectiva adecuación o ajuste de esas actividades de los poderes políticos a la norma de derecho que, en el caso las regula, tiene que poder ser controlada por un órgano o un conjunto orgánico diverso, ante el cual pueda recurrir el administrado a efectos de asegurar la real y efectiva tutela de los derechos o intereses legítimos que pudieran verse afectados por actuaciones jurídicamente desajustadas de los poderes políticos.

De allí que en todos los sistemas jurídicos positivos se instituyan mecanismos de variada índole que impiden la aplicación de leyes inconstitucionales o permiten la desaplicación de actos administrativos, sean estos objetivos o subjetivos.

La República de Bolivia, consiguientemente, se ha organizado, según resulta de su normativa fundamental, como Estado de derecho; siendo clarísima la recepción, en sus textos constitucionales de los principios propios de la esencia humanista del jusnaturalismo liberal. La ley constitucional de la República de Bolivia confirma un Estado de derecho, aunque en germen, en el cual se afirma la idea de la sumisión del poder político, actuando a través de la función ejecutiva o administrativa, a la regla de derecho, y concomitantemente, la facultad concedida al administrado para reclamar, ante otro órgano estatal, independiente e imparcial, a los efectos de que este último juzgue si determinada actuación de la Administración, se aparta o no del marco normativo que la regula.

La concreción plena de esa normativa constitucional requiere de su adecuado desarrollo legal de manera que, con precisión se determine el sistema orgánico e instrumental que habrá de permitir, de modo eficaz, rápido y justo, asegurar la primacía del ordenamiento jurídico frente a manifestaciones concretas del ejercicio del poder administrador, en hipótesis de eventual discordancia de éstas con aquel, a los fines de asegurar la efectiva tutela de los derechos individuales o de los intereses legítimos de los administrados, sean estas personas naturales o jurídicas.

En todo Estado de derecho es necesaria la existencia de sistemas que permitan, especialmente cuando así lo requiere el ciudadano administrado controlar y eventualmente, privar de eficacia a los actos de diversas autoridades estatales, cumplidos en ejercicio –presunto- de las funciones que les están atribuidas, cuando tales actos adolezcan de ilegitimidad o de antijuricidad, sea en su aspecto

formal o en su aspecto sustancial. Así, tal control para ser efectivo y eficaz debe estar a cargo de órgano u órganos, no sólo diversos a aquel que dictara el acto cuestionado o al conjunto orgánico al que pertenece, sino, asimismo, ajenos o externos al poder administrador o, al menos aunque insertos en el mismo conjunto orgánico, independientes y absolutamente imparciales; con los que se quiere significar: no comprometidos en los intereses propios del órgano o del conjunto orgánico que emitiera el acto.

Dicho control, por fin, debe consistir en la comprobación de la regularidad jurídica de una actividad ajena, traducándose en un juicio lógico respecto a si tal actividad se adecua o no al ordenamiento jurídico (CPE, leyes, reglamentos) que la regulan. *“Ese tipo de control es esencial en todo Estado de Derecho para asegurar la sumisión de la Administración (función administradora o ejecutiva) al ordenamiento jurídico, en tanto el acto administrativo constituye una de las más destacadas formas en que se manifiesta el poder estatal.”* ⁽³⁵⁾

El mecanismo establecido específicamente a tal efecto por el ordenamiento jurídico boliviano para que el Poder Judicial ejerza el control sobre los actos del Poder Ejecutivo es el proceso contencioso administrativo, proceso que se encuentra actualmente regulado en la Constitución Política del Estado y el Código de Procedimiento Civil -al margen de lo dispuesto por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria-. Por la importancia que tiene este proceso, su regulación debe brindar las mayores garantías a los particulares.

Así, bajo la apariencia del contencioso administrativo se encierra toda una concepción global del Estado de derecho y del rol que en él van a ocupar los ciudadanos. Desde luego un procedimiento contencioso administrativo no es medio suficientemente adecuado para resolver las cuestiones de carácter constitucional, político o aún filosófico que definan el concepto del Estado de derecho, pero sí es todo un sistema revelador de cual sea esa concepción general subyacente.

Dentro de esa visión del Estado, el contencioso administrativo, tiene un papel de la máxima relevancia porque no sólo es una vía sistematizada para lograr el control jurisdiccional de los actos del Poder Ejecutivo, sino que es el medio imprescindible para que los ciudadanos ejerzan en plenitud sus derechos frente a y dentro de la compleja organización estatal.

³⁵ MINISTERIO DE JUSTICIA. Exposición de motivos del anteproyecto de ley de procedimiento contencioso administrativo. La Paz. 2003. Pág. 3.

El procedimiento contencioso administrativo es, en suma, un instrumento jurídico que demuestra cual es el grado de legitimidad de la relación entre el Estado y sus ciudadanos y, por lo tanto, todo un “test de democracia”, porque otorga formalmente a esos ciudadanos un conjunto ordenado de derechos, desarrollando las previsiones constitucionales y estableciendo explícitamente que la estructura del Estado esta al servicio de los ciudadanos y no a la viceversa.

2.2 Control jurisdiccional

El principio de legalidad -propio del Estado de derecho- presupone que toda violación formal o material a la legalidad sea *"rectificada por la propia estructura administrativa o resulte al menos susceptible de ser impugnada ante quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional"* ⁽³⁶⁾.

Conforme manifiesta el tratadista argentino Alsina, la jurisdicción es la potestad conferida por el Estado a determinados órganos, mediante la sentencia, las cuestiones litigiosas que le sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones, esto como manifestación del imperio.

La verdadera frontera *"entre un sistema democrático y un sistema dictatorial -tanto político como jurídico- no está en la amplitud de las funciones administrativas, puesto que en ambos casos son -y deben ser- desmesuradamente amplias en la sociedad presente, sino más bien en la posibilidad de su control. Un control jurisdiccional, tan amplio como sea posible de la Administración es, como se sabe, una de las claves imprescindibles del Estado de Derecho"* ⁽³⁷⁾.

³⁶ TAWIL, GUIDO SANTIAGO. Administración y Justicia. Alcance del Control Judicial de la Actividad Administrativa. De Palma. Buenos Aires. 1993. Pág. 51.

³⁷ NIETO, ALEJANDRO. La Inactividad de la Administración y el Recurso Contencioso Administrativo. Revista de Administración Pública (RAP). Nº 37. Madrid. 2000. Pág. 78.

2.3 Proceso Contencioso Administrativo

El proceso es un instituto jurídico tan importante, fruto de un devenir de siglos y que se puede conceptualizar como *"el estadio dinámico producido para obtener la aplicación de la ley a un caso concreto. Es el instrumento esencial para que se realice la función jurisdiccional"* ⁽³⁸⁾.

La palabra proceso deriva de *procedere* que significa adelantar, avanzar, camino a seguir, trayectoria a recorrer hacia un fin propuesto determinado.

Couture define al proceso como una *"serie de actos realizados progresivamente con el objeto de resolver por acto de autoridad competente la relación elevada a su jurisdicción"*. ⁽³⁹⁾

La denominación de proceso -en un sentido amplio- equivale a juicio, causa o pleito; pudiendo entenderse también como la secuencia, el desenvolvimiento, la sucesión de momentos en los cuales se realizan actos jurídicos.

Según Roland Arazo dice que el proceso: *"es aquella actividad compleja, progresiva y metódica que se desenvuelve de acuerdo a las formas preestablecidas por ley cuyo resultado será el dictado de la norma individual de conducta (sentencia), con la finalidad de declarar el hecho material al caso concreto"*.⁽⁴⁰⁾.

Es progresivo porque el conocimiento se lo obtiene gradualmente hasta la sentencia y para llegar a esta, se debe recurrir al método histórico crítico.

³⁸ VILLARROEL FERRER, CARLOS JAIME. Derecho Procesal y Ley de Organización Judicial. Offset. La Paz. 1997. Pág. 45.

³⁹ COUTURE, E. Introducción al estudio del Derecho Procesal. J Editorial. Buenos Aires. 1958.

⁴⁰ SATTA, SALVATORE. Manual de Derecho Procesal Civil. Ed. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1971. Pág. 75.

Teniendo en cuenta lo mencionado por la doctrina y las diferentes definiciones y acepciones, se deduce que el proceso es una actividad que busca un resultado y que también tiene una finalidad, en caso del proceso judicial, el resultado será la emisión de una norma de conducta en sentencia y la finalidad será la aplicación del acto material al caso concreto.

El proceso concreta la voluntad de la ley, es el modo necesario por el cual esa concreción se produce; el proceso se presenta exteriormente como una serie de actos llevados a cabo por sujetos y ligados unos a otros por un nexo de coordinación y secuencia a un fin. En realidad el proceso es más una serie de modificaciones, de partes, de situaciones, que encuentran en estos actos su causa y su condición.

En consecuencia se define al proceso, atendiendo a lo señalado por los estudios procesales: como *"el conjunto de actos encadenados entre sí, que se desarrollan en forma ordenada, progresiva y metódica, tanto por las partes como por el juez, con la finalidad de obtener una decisión (sentencia) aplicando el derecho positivo a un caso concreto, donde el juez tiene conocimiento de los hechos desde la demanda hasta la satisfacción de las pretensiones"* (41).

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción, la pugna encargada de resolver los litigios entre los particulares y la Administración Pública.

De lo anterior se puede señalar que la materia sobre la que versa el contencioso administrativo, la constituye exclusivamente actos de los órganos administrativos, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a la acción privada.

Así tampoco como aquellos actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales.

⁴¹ SATTA, SALVATORE. Manual de Derecho Procesal Civil. Ed. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1971. Pág. 78.

Al respecto Argañaráz, dice: *"La materia contencioso administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad pública, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses"* (42).

Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, bien sea tribunales administrativos o tribunales judiciales.

2.4 Estado de la reforma judicial en Bolivia

La reforma judicial se generó como resultado de las inquietudes expresadas por *"los miembros de la Corte Suprema y dirigentes políticos que generó una corriente de opinión favorable para establecer cambios al interior del Poder Judicial"*. (43)

El punto de partida fue la creación en 1991 del Consejo Nacional de representantes del Poder Judicial, institución formada por miembros del Gobierno, Parlamento, Colegios de Abogados, el Poder Judicial y otras instituciones. Luego, en 1993 se creó el Ministerio de Justicia que se encargaría de conducir los procesos de cambio normativo necesario para complementar este proceso. Finalmente, se instauró en 1994, por parte de la Corte Suprema un Consejo de Reformas Judiciales.

El programa comenzó oficialmente el 24 de julio de 1995 y *"tuvo un costo aproximado de 12 millones 750 mil dólares americanos, de los cuales 11 millones son financiados por el Banco Mundial y el resto por el propio Estado"*.(44)

⁴² ARGANARÁZ, MANUEL J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires. 1955. Pág. 13.

⁴³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia. Oficina de planificación y evaluación. La Paz. 2001. Pág. 5.

⁴⁴ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia. Oficina de planificación y evaluación. La Paz. 2001. Pág. 6.

La reforma y la modernización de la justicia en Bolivia se ejecutó en dos frentes básicos: el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial. El primero ha efectuado importantes modificaciones y propuestas en el plano legislativo, en tanto que el segundo tiene a su cargo el llamado Proyecto de Reformas Judiciales, dedicado fundamentalmente a la organización de los despachos, mejora de los mecanismos de información y estadística, ejecución de medidas para aliviar la carga procesal, informatización, capacitación de funcionarios, etc. ⁽⁴⁵⁾

El 7 de enero de 1997 representantes de los componentes de la reforma llevaron a cabo en la ciudad de Santa Cruz una Reunión de Coordinación Técnica con la finalidad de establecer los nexos de cooperación recíproca, habiéndose llegado a los siguientes acuerdos:

- a. Compatibilizar el Anteproyecto de Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar del Ministerio de Justicia, con el Documento de Políticas Procesales y Acordadas.
- b. El Proyecto de Reformas aceptó incorporar a su Programa de Capacitación Judicial algunos temas sugeridos en el Anteproyecto de Ley de Abreviación Procesal Civil.
- c. El Ministerio de Justicia entregó de manera oficial la versión del Anteproyecto de Código del Proceso Civil para su análisis.
- d. El Ministerio de Justicia se encargará de la elaboración de las normas y los procedimientos de operación para el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, luego que se conozcan los estudios de la Carrera Judicial y Organización y Funciones del Poder Judicial a cargo del Proyecto de Reformas Judiciales.

- e. El Ministerio de Justicia elaborará el Anteproyecto de Ley de Organización Judicial, aunque para su elaboración se ha dispuesto la conformación de una Comisión integrada por expertos del Ministerio de Justicia y del Poder Judicial.

- f. Finalmente se dispuso la realización de reuniones de coordinación técnica en forma periódica.

Los Objetivos de la Reforma Judicial fueron los siguientes:

- Mejorar el grado de equidad en la resolución de disputas (mejores leyes procesales/ jurisprudencia uniforme).

- Racionalizar los procedimientos para mejorar la oportunidad en la resolución de conflictos.

- Satisfacer el adecuado acceso a la justicia.

- Programas de la Reforma Judicial.”⁽⁴⁶⁾

Las iniciativas implementadas por el Poder Judicial contemplaron tres niveles principales:

- i. **Mejoramiento de la Administración de Justicia.**- Conformado con los subprogramas de "Políticas Procesales y Jurisprudenciales" (nuevos principios procesales y uniformización de jurisprudencia relevante); "Formación y Actualización profesional" (programas intensivos de formación y entrenamiento para jueces y personal auxiliar); "Sistema Manual de Información"

⁴⁵ Ídem..

(que permite conocer la duración real de los procesos, carga procesal, diseños de sistemas de computación para Cortes y juzgados, así como control de la gestión y "Gerencia Judicial" (mejorar la administración de los juzgados).

- ii. **Recursos Humanos.-** Comprende los siguientes componentes: "*Desarrollo de la Carrera Judicial*" (*sistemas de evaluación y selección de jueces*); "*Formación Judicial*" (*programa de entrenamiento para jueces*); "*Organización y Funciones de los Juzgados*" (*mejorar la administración de los juzgados y dotarlos de sistemas automatizados de información y "Ética Judicial" (Código de Ética de la Magistratura)*".⁽⁴⁷⁾

- iii. **Fortalecimiento Institucional.-** Incorporar un sistema de planificación permanente y periódico de la gestión de los tribunales. Contiene: "*Sistema de Planeación*" (establecer planes de desarrollo institucional); "*Unidades de Estudios Legales y Científicos*" (Analizar la necesidad de reformas legales y el "*Fondo de Iniciativa Judicial*", para promover nuevas propuestas para la reforma.

2.5 Participación Popular

La participación popular impulsada desde el Estado (Ley N° 1551) ha introducido cambios importantes en la evolución histórica de los municipios.

Hasta la promulgación de la Ley de Participación Popular, el nivel administrativo municipal había sido insignificante dentro de la estructura pública boliviana. Antes de 1994, solamente unos 20 municipios existían efectivamente y, aunque el diez por ciento del presupuesto de la República se destinaba a los gobiernos municipales, los municipios de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba recibían 90 por ciento de estas transferencias. Con la Ley de Participación Popular, las secciones de provincia, que hasta

⁴⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia. Oficina de planificación y evaluación. La Paz. 2001. Pág. 8.

⁴⁷ VARGAS VIANCOS Juan Enrique. Las reformas judiciales en América Latina como experiencia de política pública. Universidad Diego Portales. Chile. 2001. Pág. 15.

entonces no tenían papel administrativo real, fueron elevadas al nivel de municipio. De esta manera, el número de municipios aumentó a más de 314. ⁽⁴⁸⁾

La Ley de Participación Popular amplió las competencias municipales, les transfirió la gestión de varios servicios básicos y estableció el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación, las asignaciones aumentaron del diez hasta el 20 por ciento del ingreso tributario nacional.

2.6 Avances sobre la justicia municipal en la Asamblea Constituyente

En la Asamblea Constituyente, en la Comisión Poder Judicial se trabajó el tema de la jurisdicción municipal, la Jurisdicción Indígena Originaria que coincide con la Jurisdicción Municipal y las competencias por materia de los jueces vecinales.

Si bien en el Informe por Mayoría de esta Comisión, que se incorpora al nuevo texto constitucional y que será llevado a consulta popular, mediante un referéndum, no se tiene ningún planteamiento respecto de lo que puede entenderse por juzgados municipales, entre las propuestas registradas se tienen los juzgados vecinales, los mismos que podrían tener las siguientes competencias:

1. Conflictos patrimoniales de menor cuantía.
2. Conflictos laborales y de la seguridad social.
3. Contravenciones o faltas en materia penal.
4. Delitos de acción privada.
5. Violencia doméstica o intrafamiliar.
6. Conflictos de vecindad y de linderos.
7. Asistencia familiar.
8. Interdictos Civiles.
9. Trámites voluntarios o no contenciosos relativos a la identidad, estado y capacidad de las personas.

⁴⁸ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Ley de Participación Popular. Ley N° 1551 de 20 de Abril de 1994.

En función al alcance de las competencias atribuidas podría definirse la exigencia de contar con un juez vecinal lego o técnico en derecho. Por ejemplo la intervención en procedimientos familiares, penales, ejecutivos, interdictos y otros de similar naturaleza, para su adecuada resolución, pueden requerir una formación técnica especializada. Si las competencias atribuidas no exigen esta formación profesional se puede contar con jueces vecinales que no sean abogados, en cuyo caso habría que establecer que sus fallos no necesitan fundamentarse en una norma escrita del derecho positivo, resultando suficiente que se fundamenten en los principios de buena fe y equidad.

De otra parte, una visión general de las propuestas de modificación de la estructura judicial, en la Asamblea Constituyente, permite establecer los siguientes aspectos:

Los informes de Mayoría y Minoría de la Comisión Judicial ⁽⁴⁹⁾, establecen dos estructuras funcionales que reflejan *“su nivel de comprensión de la crisis en la justicia boliviana, ambos plantean una estructura organizacional, marcadamente diferenciadas, la mayoría implementa un modelo estructural donde la función judicial concentra inclusive la Jurisdicción Constitucional, aunque desconcentra al Consejo de la Judicatura, por su lado el informe de minoría desconcentra tanto al Tribunal Constitucional como al Consejo de la Magistratura”*. ⁽⁵⁰⁾

Estos aspectos se observan en los siguientes Cuadros:

Cuadro N° 3

Diferentes propuestas de las partes del Nuevo Poder Judicial

Informe de Mayoría	Informe de Minoría
FUNCION JUDICIAL	ORGANO JUDICIAL
Tribunal Supremo de Justicia Tribunal Constitucional Intercultural Jurisdicción Indígena, Originaria y Campesina	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Supremo de Justicia • Tribunal Agrario Nacional • Tribunales Departamentales

⁴⁹ ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Informe de la Comisión Judicial. Junio. Sucre. 2007.

⁵⁰ CHIVI, IDÓN. Análisis: Informes de Mayoría y Minoría de la Comisión Judicial-Asamblea Constituyente. PNUD. Sucre. 2007. Pág. 15

Tribunales y Jueces Especializados	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunales Vecinales
------------------------------------	--

Fuente: Elaboración en base a: Chivi, 2007.

Cuadro N° 4
Órganos Autónomos

Informe de Mayoría	Informe de Minoría
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de la Magistratura 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Constitucional • Consejo De La Magistratura.

Fuente: Elaboración en base a: Chivi, 2007.

En todo caso, el tema de la jurisdicción judicial municipal es un tema abierto y hace falta una definición, no sólo técnica y normativa, sino una definición desde el mismo diseño de la administración de justicia a nivel municipal.

CAPÍTULO III

JUSTICIA MUNICIPAL EN EL DERECHO COMPARADO

3.1 Legislación de países de América Latina

A continuación se realiza el análisis de las normas diez países de América Latina acerca de la regulación positiva de Juzgados Municipales.

3.1.1 Bolivia

En una revisión al texto constitucional, si bien señala que: *“El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones”* ⁽⁵¹⁾, no se establece mayores elementos respecto de la organización de la administración del territorio local, de los gobiernos locales y de la administración de la justicia a nivel local.

La Constitución Política del Estado únicamente establece la división territorial en departamentos, provincias, secciones de provincia, cantones. Se delega al Poder Legislativo la facultad de crear nuevas secciones, cantones, etc., y la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de dirimir diferencias por límites entre departamentos, provincias, etc.

La Ley de Participación Popular resolvió el problema de la delimitación de la jurisdicción territorial municipal indicando que ésta comprende *“la extensión de una sección de provincia”*⁽⁵²⁾.

⁵¹ Artículo 108 de la Constitución Política del Estado. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. La Paz. 2004. Pág. 14.

⁵² GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Ley de Participación Popular. Ley N° 1551 de 20 de Abril de 1994.

Ahora bien, el régimen municipal que se establece en el Constitución Política del Estado, mediante 6 artículos señala lo siguiente:

“Régimen Municipal

Artículo 200º.

- I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.*
- II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.*
- III. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.*
- IV. Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por Ley. Los agentes municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.*
- V. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos.*
- VI. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal.*
- VII. La Ley determina el número de miembros de los Concejos Municipales”.*⁽⁵³⁾

De esta manera, se establece a la administración municipal como autónoma.

“Artículo 201º.

- I. *El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.*
- II. *Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo VI del artículo 200º, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal”.*⁽⁵⁴⁾

En el Artículo 201.-, se establece las competencias del Concejo Municipal.

En los artículos siguientes, del 2002 al 206.-, se señalan las potestades de mancomunidad de los municipios, así como aspectos de su jurisdicción:

“Artículo 202º. Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir todo tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en la atribución 5ª del artículo 59º de esta Constitución.

Artículo 203º. Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley.

Artículo 204º. Para ser elegido Concejel o Agente Cantonal se requiere tener como mínimo veintiún años de edad y estar domiciliado en la jurisdicción municipal respectiva durante el año anterior a la elección.

Artículo 205º. La Ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal.

Artículo 206º. Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por la Ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social”⁽⁵⁵⁾

⁵⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Editorial UPS. La Paz. 2004. Pág. 42.

⁵⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Editorial UPS. La Paz. 2004. Pág. 43.

3.1.2 Chile

En Chile se define el régimen municipal pero no se establece la justicia municipal como tal:

“Artículo 107.-La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad y por el concejo.

La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.” ⁽⁵⁶⁾

3.1.3 Colombia

En Colombia se define las competencias locales, pero no se cuenta con juzgados municipales:

“Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución”. ⁽⁵⁷⁾

⁵⁶ EL DIARIO OFICIAL. Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N° 1150, de 1980.

⁵⁷ Constitución Política de Colombia. Bogotá. 1997.

3.1.4 Cuba

En Cuba, la Constitución establece:

CAPÍTULO XII ÓRGANOS LOCALES DEL PODER POPULAR

Artículo 103.- Las Asambleas del Poder Popular, constituidas en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional, son los órganos superiores locales del poder del Estado, y, en consecuencia, están investidas de la mas alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la ley, ejercen gobierno.

Además, coadyuvan al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de las unidades establecidas en su territorio que no les estén subordinadas, conforme a lo dispuesto en la ley. Las Administraciones Locales que estas Asambleas constituyen, dirigen las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una.

Para el ejercicio de sus funciones, las Asambleas Locales del Poder Popular se apoyan en los Consejos Populares y en la iniciativa y amplia participación de la población y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales.

3.1.5 El Salvador

En la Constitución de El Salvador, se establece con precisión lo que es un Gobierno Local, pero su organización judicial no comprende la forma de los juzgados municipales:

“Art. 200.- Para la administración política se divide el territorio de la República en departamentos cuyo número y límite fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas atribuciones determinará la ley.

Art. 201.- Para ser Gobernador se requiere: ser salvadoreño, del estado seglar, mayor de veinticinco años de edad, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores al nombramiento, de moralidad e instrucción notorias, y ser originario o vecino del respectivo departamento, en este último caso, serán necesarios dos años de residencia inmediata anterior al nombramiento.

Art. 202.- Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población”.⁽⁵⁸⁾

3.1.6 Honduras

En Honduras, la Constitución establece que:

Artículo 358.- Los gobiernos locales podrán realizar operaciones de crédito interno bajo su exclusiva responsabilidad, pero requerirán las autorizaciones señaladas por leyes especiales.

3.1.7 México

En el caso de México, al ser esta una Nación Federal, cada Estado define su marco normativo particular, en armonía con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con las facultades que confiere el artículo 115 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, los artículos 55, 56, 57, 58 y 59 de la Ley de Gobierno, se norma la institución del Juzgado Municipal.

Entre las atribuciones de los Juzgados Municipales en el Estado de Jalisco, se tiene: "I. Dirimir las controversias que se susciten entre la Autoridad Municipal y los particulares como una instancia local del Ayuntamiento, sin perjuicio de que los particulares puedan interponer optativamente el Juicio de nulidad ante el Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco, y siempre y cuando tales controversias no sean competencia de otra autoridad por ser facultades exclusivas de estas, claramente establecidas en Leyes de aplicación Municipal.

II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones a los ordenamientos municipales, excepto las de carácter fiscal;

III .Conocer de las conductas que presuntamente constituyen faltas o infracciones a las disposiciones normativas municipales e impone las sanciones correspondientes mediante un procedimiento breve y simple que califica la infracción, mismo que está dispuesto en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento.

IV. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.

V. Poner a disposición de la autoridad competente aquellos asuntos que no sean de su competencia.

VI. Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del Juzgado, cuando lo solicite quien tenga interés legítimo.

VII. Proveer las diligencias necesarias encaminadas a la aplicación correcta de la Justicia Municipal, en los asuntos previstos por los Ordenamientos de Aplicación Municipal.

VIII. Ejercer funciones conciliatorias cuando los interesados lo soliciten, referentes a la reparación de daños y perjuicios ocasionados, o bien, dejar a salvo los derechos del ofendido.

IX. Recibir e investigar, en forma expedita, las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito u oralmente presenten los afectados por los Actos de Autoridad, solicitando Informes a la Autoridad responsable de dicho acto. Como resultado de dicha investigación, proponer a la Autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, las que no tendrán imperativo, formulando recomendación fundada a la Autoridad o Servidor Público, o corriendo traslado a la Autoridad correspondiente para que inicie los procedimientos administrativos a que haya lugar.

X. Intervenir en materia de conflictos vecinales o familiares, con el fin de avenir a las partes.

XI. Conocer y resolver acerca de las controversias de los particulares entre sí y terceros afectados, derivadas de los actos y resoluciones de las autoridades municipales, así como de las controversias que surjan de la aplicación de los ordenamientos municipales.

XII. Elaborar un riguroso inventario de todos los bienes que se tengan con motivo de las infracciones, y poner a disposición de quien corresponda tales bienes.

XIII. Dirigir administrativamente las labores del Juzgado para lo cual el personal del mismo estará bajo su mando, y

XIV. Llevar un libro de actuaciones y dar cuenta al Ayuntamiento del desempeño de sus funciones.

XV. Remitir al Encargado de la Hacienda Municipal todas las actas de infracción que contengan las sanciones que se hayan aplicado en el día por infracciones a los reglamentos municipales, para su conocimiento y para efectos de que se haga el cobro respectivo en caso de no ser pagadas.

XVI. Las demás atribuciones que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.” (59)

En el Estado de Guanajuato, se norma lo siguiente:

“Artículo 1.- El presente reglamento regula la estructura orgánica y funcionamiento del Juzgado Municipal para el municipio de Salamanca, Guanajuato.

Artículo 2.- El Juzgado Municipal es un órgano administrativo dotado de poder jurisdiccional de control de legalidad, para conocer de las infracciones a la propia Ley, a los reglamentos, y bandos de policía y buen gobierno, así como para aplicar las sanciones correspondientes.

Artículo 3.- El Juzgado Municipal conocerá y resolverá del recurso de inconformidad que promueven los particulares, sobre los actos y resoluciones hechas por el H. Ayuntamiento o por el Presidente Municipal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.” (60)

3.1.8 Panamá

59 ESTADO DE JALISCO. Reglamento del Juzgado Municipal de Huejucar, Jalisco. México. 2007. Pág. 1.

En Panamá, el Régimen Municipal se norma de la siguiente manera:

Artículo 229.- El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito.

La Organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

3.1.9 Paraguay

En el Paraguay, la norma constitucional señala:

De Los Municipios

Artículo 166 - De La Autonomía

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

3.1.10 Perú

En el Perú se define al gobierno municipal como:

“Artículo 191º

Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. (61)

3.2 Diferencias

Haciendo un breve resumen, se puede afirmar que muchas Constituciones establecen con precisión el órgano encargado del ejercicio del gobierno local, definiendo atribuciones y otras prerrogativas, sin embargo, no se define con precisión la existencia de la justicia municipal, salvo en el caso de algunos Estado de México, donde las constituciones federales establecen juzgados municipales, con competencias y atribuciones precisas.

En los países donde se cuenta con Juzgados Municipales, a diferencia de Bolivia, dichas instancias tienen competencias que permiten administrar justicia en los siguientes aspectos:

Cuadro N° 5
Competencias de los Juzgados Municipales

N°	Competencias
1	Dirimir las controversias que se susciten entre la Autoridad Municipal y los particulares
2	Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones
3	Procedimiento breve y simple que califica la infracción
4	Ejercer funciones conciliatorias cuando los interesados lo soliciten
5	Intervenir en materia de conflictos vecinales o familiares, con el fin de avenir a las partes.
6	Conocer y resolver acerca de las controversias de los particulares entre sí y terceros afectados, derivadas de los actos y resoluciones de las autoridades municipales, así como de las controversias que surjan de la aplicación de los ordenamientos municipales.

⁶¹ Constitución Política del Perú. 1993.

7	Incorporar en sus presupuestos anuales de egresos, las partidas presupuestales propias para sufragar los gastos de los juzgados municipales, quien tiene facultades para su ejercicio autónomo
---	--

Fuente: Elaboración propia en base a legislación comparada.

En cuanto a las excepciones de la administración de justicia en los Juzgados Municipales se tiene normado los siguientes aspectos:

Cuadro N° 6
Excepciones de los Juzgados Municipales

N°	Excepciones
1	Que no sean competencia de otra autoridad por ser facultades exclusivas de estas
2	Excepto las de carácter fiscal;
3	Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito

Fuente: Elaboración propia en base a legislación comparada.

3.3 Similitudes

Las similitudes de Bolivia con los otros nueve países (a excepción de México) radica en que en todos se señala a los gobiernos municipales como instancias de organización local, teniendo en algunas legislaciones competencias más avanzadas que en la boliviana.

CAPITULO IV

NECESIDAD DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

4.1 Conflictos dentro de las jurisdicciones municipales

Existen personas que infringen ordenanzas municipales, disposiciones de tránsito u otras, cometidas dentro del respectivo territorio municipal.

Para la solución de este tipo de conflictos (de carácter contencioso) se requiere de una instancia competente para administrar justicia, pues sucede que en la actualidad, el Municipio o la repartición del Estado que emana la ordenanza, resolución u otra disposición es juez y parte. De esta manera se puede estar violentando derechos y garantías de las personas.

Las relaciones jurídicas administrativas entre la Administración Pública y los ciudadanos no están regidas por el mismo principio de igualdad formal que opera en las relaciones entre particulares, sino por el de superioridad jurídica de la Administración, porque esta actúa y debe actuar siempre al servicio de intereses generales, que están por encima de los intereses particulares de los individuos. Ahora bien, esa superioridad jurídica no es ni puede ser absoluta, sino que esta sujeta en todo caso a los límites que establece el ordenamiento jurídico, para evitar que el poder del Estado degenera en simple y pura arbitrariedad y tiranía.

En el caso del Código Nacional de Tránsito y de su Reglamento, dichas disposiciones se encuentran desactualizadas, de manera que cualquier infracción es multada con cifras que no corresponden a lo que señala el texto positivo normativo. En este caso, las autoridades de tránsito fijan arbitrariamente la multa a la falta cometida, sin que el protagonista del hecho pueda impugnar o cuestionar dicha sanción.

Litigios entre vecinos, litigios entre el municipio y los vecinos son atendidos en la vía ordinaria sin una norma moderna que tome en cuenta las normas técnicas de uso de suelos de las urbes, así como los derechos de los ciudadanos.

En el caso de la construcción de vías, ingenieros adoptan normas americanas y españolas. No se sabe si las normas de diseño de vías responden a esas realidades o son adaptadas a nuestro medio. En todo caso, cualquier demanda contra ese tipo de construcciones no encuentra en normas nacionales la posibilidad de responsabilizar a la persona o instituciones que hubieran cometido errores. En este caso, el ciudadano no cuenta con una instancia imparcial que lo pueda proteger, por cuanto la Alcaldía o el Servicio de Caminos, son los que resuelven administrativamente cualquier reclamo, lo que los hace juez y parte.

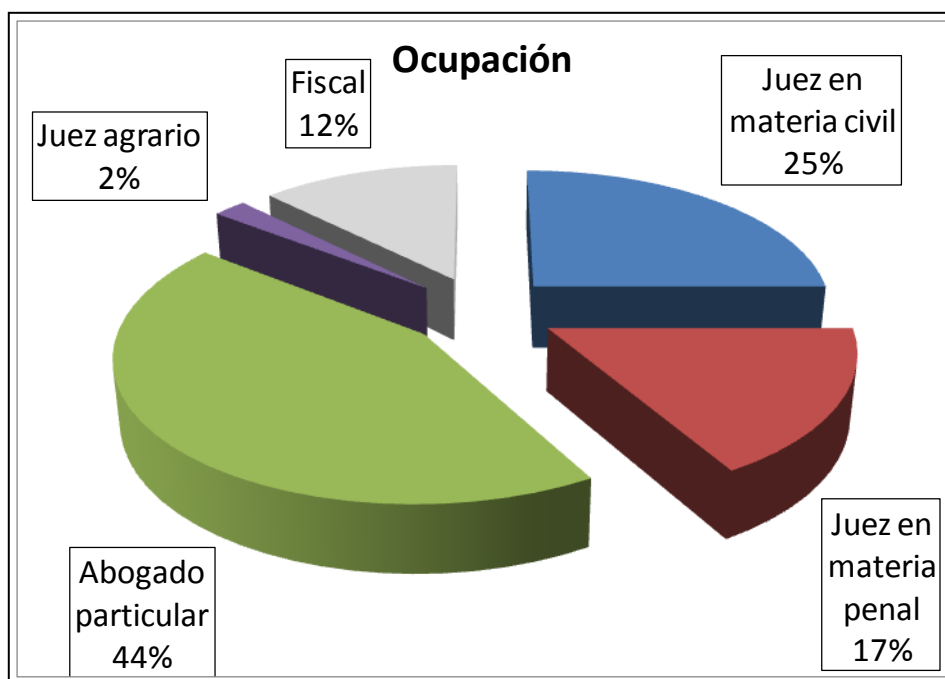
4.2 Necesidad de la Justicia Municipal

Cuadro N° 7
Ocupación

	Respuesta	Porcentaje
Juez en materia civil	12	25
Juez en materia penal	8	16,67
Abogado particular	21	43,75
Juez agrario	1	2,08
Fiscal	6	12,5
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Gráfico N° 3



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

De acuerdo al Cuadro y Gráfico anterior se establece que la mayoría de las personas consultadas son abogados dedicados a la profesión libre, seguidos por jueces y fiscales.

Las personas consultadas señalan que las reformas del sistema judicial que se realizaron los años pasados no consideraron algunos temas fundamentales como: el estatus de la justicia comunitaria (29% de las respuestas), los tribunales municipales (23%), la reforma del procedimiento civil (18%).

Cuadro Nº 8

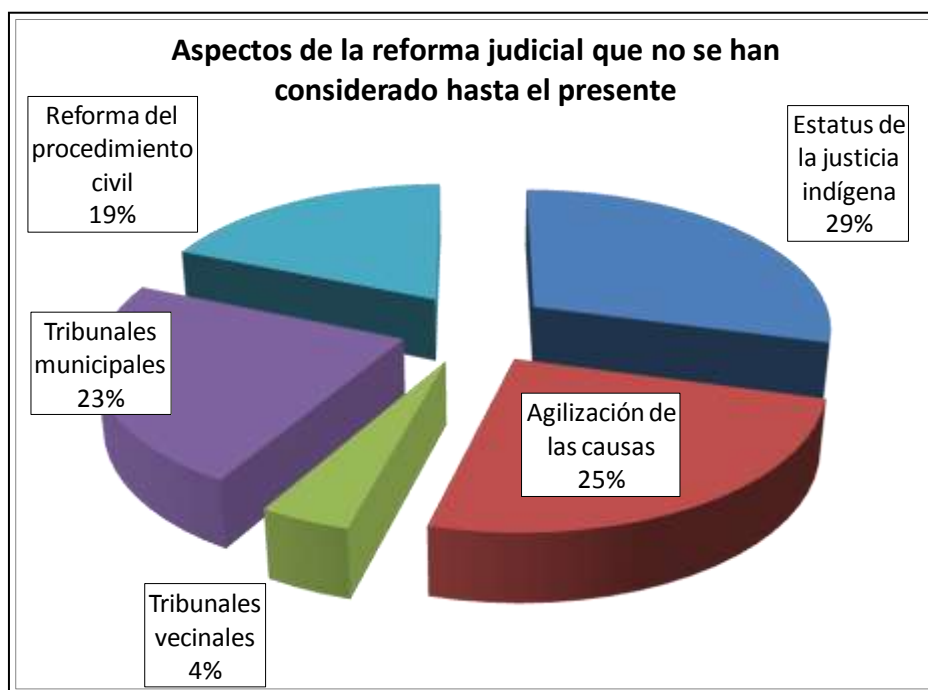
Aspectos de la reforma judicial que no se han considerado hasta el presente

	Respuesta	Porcentaje
Estatus de la justicia indígena	14	29,17
Agilización de las causas	12	25
Tribunales vecinales	2	4,17
Tribunales municipales	11	22,92
Reforma del procedimiento civil	9	18,75
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Si bien algunos de los temas fueron tomados en cuenta en los trabajos de la Asamblea Constituyente, como el tema de la justicia indígena, en el caso de la justicia municipal o la ampliación de la cobertura y funcionamiento de los actuales tribunales al ámbito municipal, no se hizo avance alguno.

Gráfico N° 4



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

El 73% de los encuestados manifiesta su conformidad con la necesidad de ampliar la cobertura actual de la administración de justicia. Este es un tema muy importante, ya que la justicia debe llegar a todas las personas, de manera pronta y efectiva.

De todos los entrevistados, sólo el 18% manifiesta no estar de acuerdo con la ampliación de la cobertura de la administración de justicia en el ámbito municipal, ya que lo que debería priorizarse es la aceleración del despacho de las actuales causas y el incremento de más juzgados donde

actualmente ya funciona el poder judicial. Un 8% de los consultados no se anima a dar un criterio definitivo, ni a favor ni en contra de esta posibilidad.

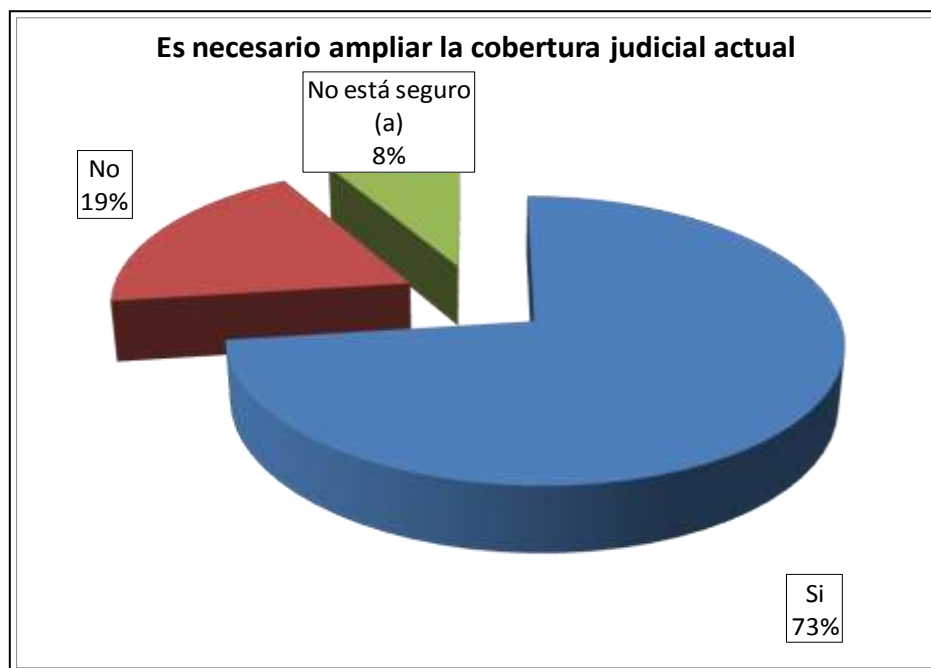
Cuadro Nº 9

Es necesario ampliar la cobertura judicial actual

	Respuesta	Porcentaje
Si	35	72,92
No	9	18,75
No está seguro (a)	4	8,33
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Gráfico Nº 5



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

En caso de que se diera la ampliación de la cobertura de la justicia, el 75% de los entrevistados manifiesta que debería darse en el nivel territorial municipal, el 10% afirma que debería pensarse en la posibilidad de jueces vecinales, el 8% en las capitales de departamento y el 6% en las áreas rurales, toda vez que la mayoría de la actual población del país vive en los espacio urbanos.

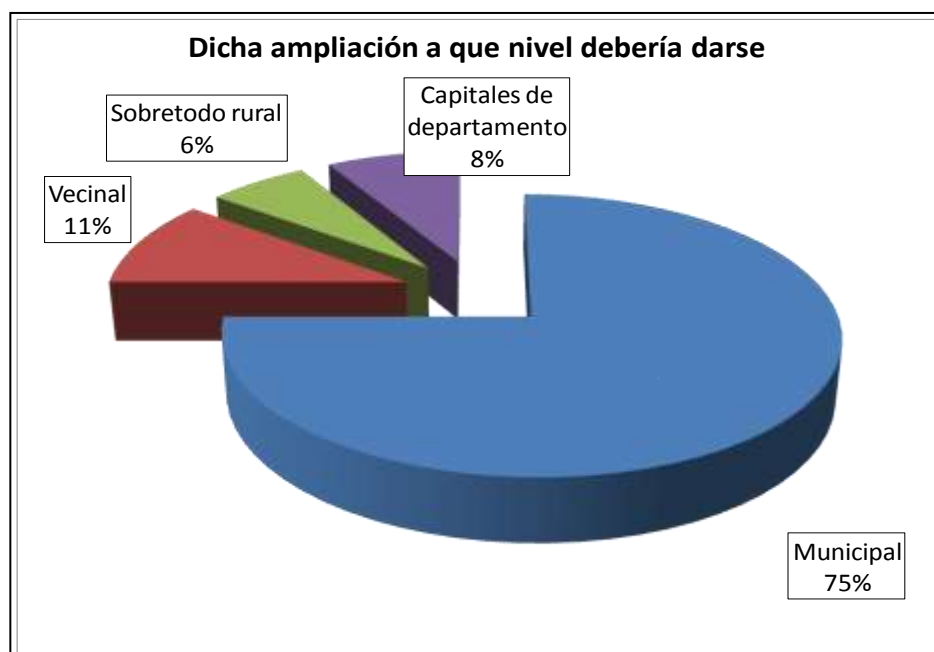
Cuadro N° 10

Dicha ampliación a que nivel debería darse

	Respuesta	Porcentaje
Municipal	36	75
Vecinal	5	10,42
Sobretudo rural	3	6,25
Capitales de departamento	4	8,33
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Gráfico N° 6



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

4.3 Análisis de los efectos del funcionamiento de los Jueces Municipales

Cuadro N° 11

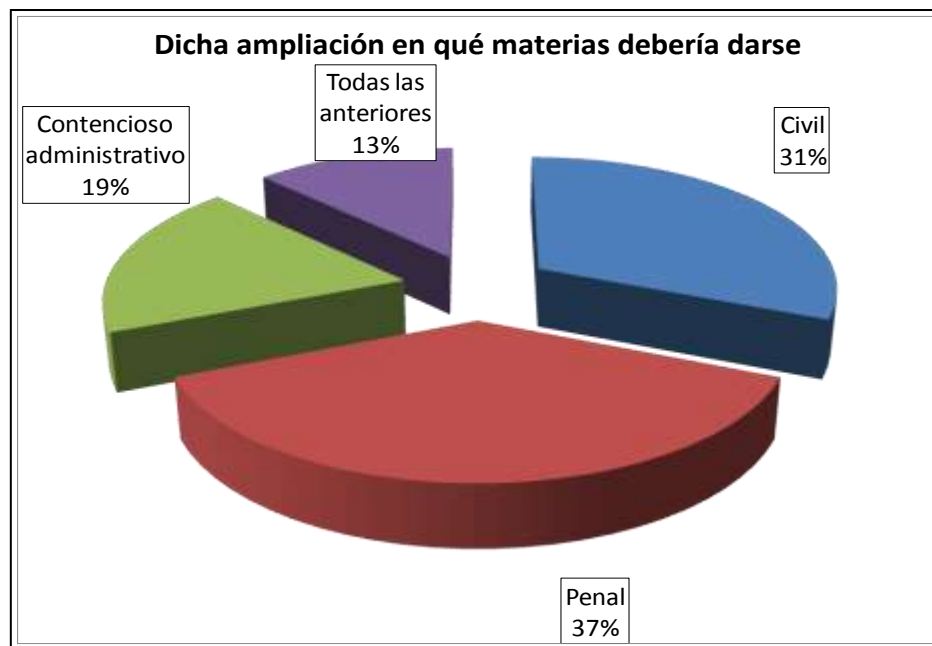
Dicha ampliación en qué materias debería darse

	Respuesta	Porcentaje
--	------------------	-------------------

Civil	15	31,25
Penal	18	37,5
Contencioso administrativo	9	18,75
Todas las anteriores	6	12,5
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Gráfico Nº 7



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

En cuanto a las materias a las cuales debería ampliarse la organización de los juzgados municipales, el 37% de los consultados señala que debería ser materia penal, 31% civil, 18% contencioso administrativo.

Las respuestas anteriores son muy importantes, por cuanto, la gente demanda atención de justicia en materia penal y civil, pero también en materia contenciosa administrativa. Para el presente caso que se investiga, eso significaría que tendría que haber juzgados municipales que lleven adelante el control jurisdiccional del ejecutivo municipal.

El proceso contencioso administrativo comprende la realización de los siguientes principios.

El **principio de exclusividad de la función jurisdiccional**, establece que sólo órganos dotados de función jurisdiccional por la Constitución pueden ejercerla. Siendo así, no es posible que ningún otro órgano pueda tener la facultad de decidir acerca de un conflicto de intereses y de una incertidumbre jurídica por medio de una decisión que adquiera la calidad de cosa juzgada. Ante ello, es una garantía de los ciudadanos el que los actos de la Administración que amenacen o lesionen una situación jurídica de la cual son titulares puedan ser revisados por el Poder Judicial.

El **principio de independencia de los órganos jurisdiccionales**, establece que la actividad de los mismos no se encuentra sometida a ningún otro poder o elemento extraño que altere su facultad de decidir ⁽⁶²⁾.

Dicho principio es muy importante en el proceso contencioso administrativo, pues precisamente, la actuación administrativa que será cuestionada en él, ha sido dictada luego de un procedimiento administrativo en el cual no existe esa garantía de independencia, debido a la estructura jerárquica de los entes administrativos.

El **principio de imparcialidad de los órganos jurisdiccionales**, establece que el Juez debe ser un sujeto ajeno al conflicto, y que no debe tener ningún tipo de interés en el resultado del mismo.

Dicho principio adquiere especial relevancia en el proceso contencioso administrativo, pues en el procedimiento administrativo, que normalmente antecede al proceso contencioso administrativo, no se presenta esta característica de imparcialidad, puesto que la Administración es Juez y parte.

El **principio de contradicción o audiencia bilateral** determina que todo acto procesal desarrollado al interior de un proceso debe ocurrir con un conocimiento previo y oportuno de ambas partes ⁽⁶³⁾. Este

⁶² MONROY GÁLVEZ, JUAN. Introducción al Proceso Civil. T. I. Temis-De Belaude & Monrroy, Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 81.

es un principio fundamental a todo proceso, tanto es así que para algunos autores dicho principio es el rasgo que define la naturaleza misma del proceso ⁽⁶⁴⁾.

Siendo ello así, se constituye en un principio del proceso contencioso administrativo, así como lo es de cualquier otro proceso judicial.

Para referirse al **principio de igualdad**, Montero Aroca afirma que: *“este principio, ..., requiere conceder a las partes de un proceso los mismos derechos, posibilidades y cargas, de modo tal que no quepa la existencia de privilegio ni a favor ni en contra de alguna de ellas. Así entendido el principio no es sino consecuencia de aquel otro más general, enunciado en todas las constituciones, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley...”*⁽⁶⁵⁾.

Debe tenerse presente el hecho que la concepción del principio de igualdad, parte de concebir que existe una igualdad real entre aquellos que han sido parte de conflicto. Siendo ello así, no existe razón para establecer un trato diferenciado.

El **principio de economía procesal** propende el ahorro del gasto, tiempo y esfuerzo que normalmente supone el seguimiento de un proceso. De esta manera, el principio de economía es enfrentado desde dos vertientes: economía financiera y simplificación de la actividad procesal.

El **principio de moralidad** puede ser definido como *“el conjunto de reglas de conducta, presididas por el imperativo ético a las cuales deben ajustar la suya todos los sujetos del proceso (...). Mediante el principio de moralidad se proscriben la malicia, la mala fe, la deshonestidad, que no son instrumentos aceptables para ganar pleitos”* ⁽⁶⁶⁾. Con ello, el principio de moralidad reclama que la conducta procesal se adecúe a la buena fe, lealtad, veracidad y probidad.

⁶³ MONROY GÁLVEZ, Op. Cit. Págs. 90-91. Puede verse también: MONTERO AROCA, Juan Introducción al derecho jurisdiccional peruano. Enmarce Lima, 1999. Págs., 215 y siguientes.

⁶⁴ FAZZALARI, ELIO. Instituciones del Derecho Procesal. VII edición. Cedam, Pauda, 1994. Págs., 82 y siguientes.

⁶⁵ MONTERO AROCA, JUAN. Introducción al derecho jurisdiccional peruano. Enmarce Lima, 1999. Págs. 219 –220.

Cuadro N° 12

Que efectos inmediatos se tendría

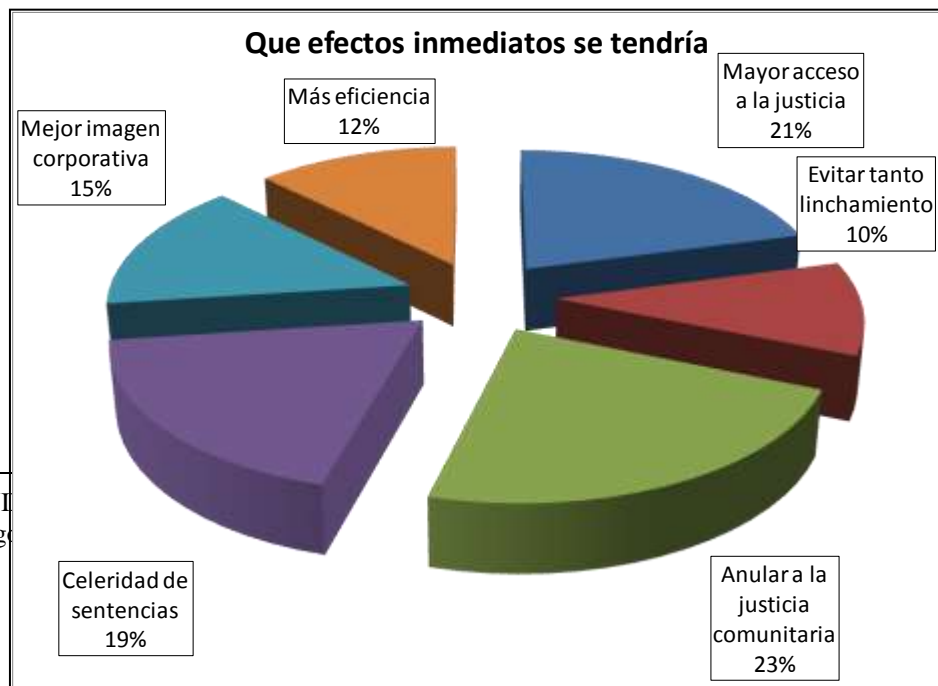
	Respuesta	Porcentaje
Mayor acceso a la justicia	10	20,83
Evitar tanto linchamiento	5	10,42
Anular a la justicia comunitaria	11	22,92
Celeridad de sentencias	9	18,75
Mejor imagen corporativa	7	14,58
Más eficiencia	6	12,5
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

En cuanto a los efectos inmediatos que tendría la aplicación de la justicia municipal, el 23% de los encuestados afirma que anularía a la justicia comunitaria, por cuanto la justicia formal llegaría hasta los lugares más remotos del país, situación que no sucede en la actualidad. Allí donde hay justicia ordinaria no hay necesidad de justicia comunitaria.

Un 21% de los encuestados afirman que habría un mayor acceso de la población a la justicia, el 19% afirma que habría mayor celeridad en los mismos procesos al desconcentrarse las causas, de manera que los jueces podrían avanzar con mayor celeridad.

Gráfico N° 8



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

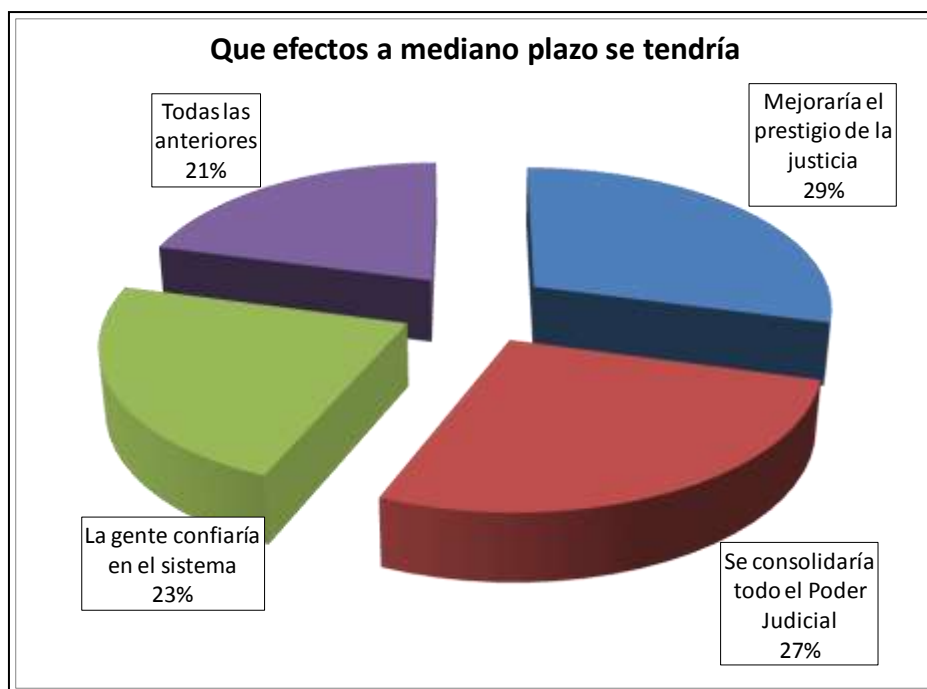
En cuanto a los efectos a mediano plazo, el 29% de los encuestados señalan que con esta medida mejoraría el prestigio de la justicia, el 27% señala que se consolidaría la administración de justicia como un Poder Judicial moderno, el 22% de los consultados afirman que la gente tendría mayor confianza en la institución judicial.

Cuadro N° 13
Que efectos a mediano plazo se tendría

	Respuesta	Porcentaje
Mejoraría el prestigio de la justicia	14	29,17
Se consolidaría todo el Poder Judicial	13	27,08
La gente confiaría en el sistema	11	22,92
Todas las anteriores	10	20,83
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Gráfico N° 9



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

4.4 Implantación de la Justicia Municipal

En cuanto a la implantación de los juzgados municipales, el 27% señala que no se haría en todos los municipios, debiendo tomarse en cuenta el factor demográfico o poblacional, pues hay municipios que tienen poca población, de manera que no sería pertinente. Hay municipios como el de La Paz con más de 800.000 habitantes, mientras que otros apenas llegan a 400 personas (Ver Anexo N° 2, donde se detalla la población total de todos los municipios del Departamento de La Paz). En el siguiente Cuadro se muestra un resumen de los municipios menos poblados del Departamento de La Paz:

Cuadro N° 14
Municipios con poca población

Nombre del Municipio	Población
Santiago de Machaca	4.802
Yanacachi	4.331
Aucapata	4.131
Collana	3.828
Comanche	3.621
Villa Libertad Licoma	3.079
Charaña	2.993
Tito Yupanqui	2.956
Catacora	2.861
Quiabaya	2.837
Curva	2.815
Combaya	2.500
Waldo Ballivián	1.944
Chacarilla	1.905
Nazacara de Pacajes	434

Fuente: proyecciones del INE. 2008.

En consecuencia, los encuestados sugieren realizar estudios (27% de las opiniones) para determinar los municipios donde sería factible establecer los juzgados municipales. También debe tomarse en cuenta que muchos municipios están interconectados geográficamente, de manera que un juzgado municipal podría servir a dos o más municipios limítrofes.

Cuadro N° 15
Cuales serían las dificultades de la justicia municipal

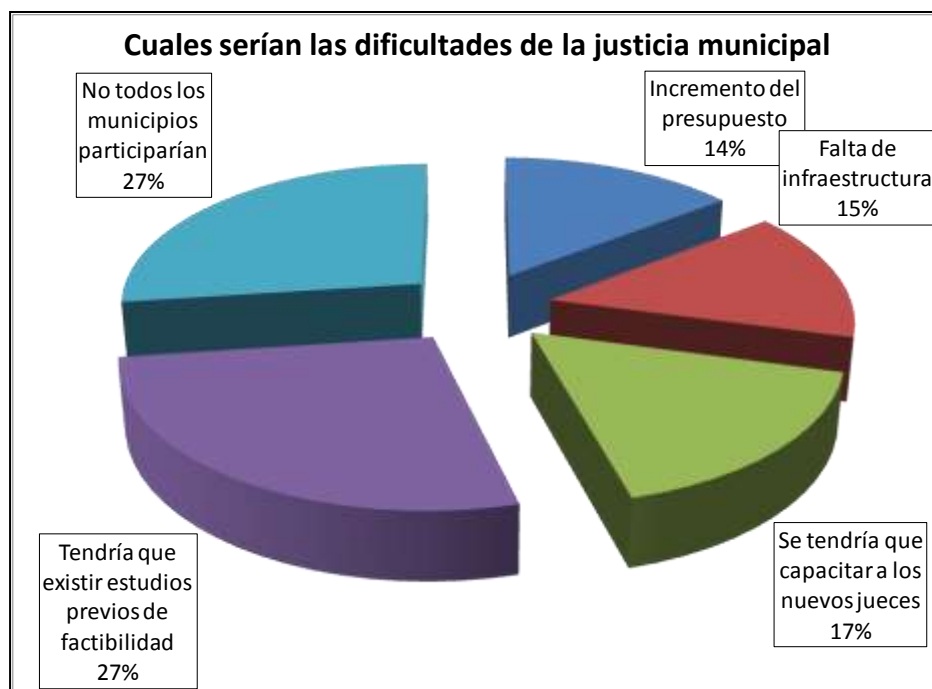
	Respuesta	Porcentaje
Incremento del presupuesto	7	14,58
Falta de infraestructura	7	14,58
Se tendría que capacitar a los nuevos jueces	8	16,67
Tendría que existir estudios previos de factibilidad	13	27,08
No todos los municipios participarían	13	27,08
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

El 16% de los encuestados afirman que debería previamente capacitarse a los nuevos jueces, por cuanto accederían a estos nuevos cargos varios abogados, que posiblemente no tengan experiencia alguna en administración de justicia.

Finalmente, el 14% de los encuestados afirman que también habrían dificultades en presupuesto e infraestructura.

Gráfico N° 10



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Respecto a la norma que debería dar nacimiento a los juzgados municipales, el 77% de los encuestados manifiesta que debería ser introducido normativamente en la Constitución Política el Estado, el 18% mediante una Ley y el 4% opina que debería ser tan solo mediante una disposición administrativa del Poder Judicial.

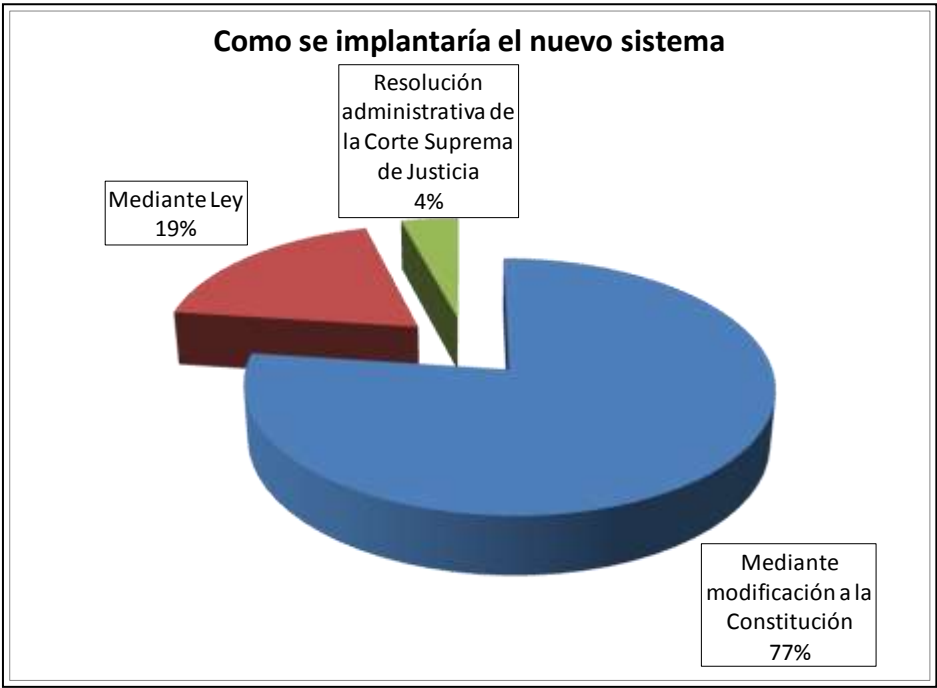
Cuadro N° 16

Como se implantaría el nuevo sistema

	Respuesta	Porcentaje
Mediante modificación a la Constitución	37	77,08
Mediante Ley	9	18,75
Resolución administrativa de la Corte Suprema de Justicia	2	4,17
Total	48	100

Fuente: Encuesta, marzo 2007.

Gráfico N° 11



Fuente: Encuesta, marzo 2007.

4.5 Conclusiones del trabajo de campo

A través de las encuestas se pudo establecer un criterio favorable, de parte de los expertos en materia de justicia, para establecer la justicia municipal, entendida como la implementación de juzgados y jueces municipales con atribuciones precisas ha establecerse mediante ley.

De acuerdo a la información empírica detallada, la justicia municipal sería una urgente necesidad, para las personas que viven en los distintos municipios del país, constituyéndose en una verdadera y profunda reforma del sistema judicial en Bolivia.

La justicia municipal es una forma explícita de reconocer la importancia poblacional y administrativa que ha cobrado el municipio en estas últimas décadas, permitiendo el desarrollo de una administración con recursos, pero también con contradicciones y conflictos que merecen ser atendidos.

Los datos recogidos, justifican una reforma jurídica de la actual administración de justicia, de manera que pueda ampliarse la cobertura mediante un diseño organizacional que otorgue a los municipios la competencia de disponer y administrar la infraestructura para el funcionamiento de los juzgados municipales. Dichos juzgados, tendrían jueces que posibilitaría un “acercamiento de la justicia a la población”, produciéndose las siguientes ventajas o beneficios:

1. Se atenderían mas causas.
2. Se descongestionarían la excesiva carga procesal en manos de pocos jueces.
3. Los ciudadanos tendrían un mayor acceso a la justicia.
4. La justicia sería más inmediata.

5. La justicia sería más eficiente.
6. Se podría desarrollar de manera masiva los procesos de conciliación.
7. Se tendría un mecanismo expedito para sancionar las faltas a nivel de vecindad, accidentes de tránsito y otros.
8. Se tendría una alternativa legal y legítima frente a la llamada “justicia comunitaria”, ya que los municipios comprenden la totalidad del espacio territorial del país.

Como se observa, las ventajas y beneficios de la justicia municipal son amplios, tanto para los ciudadanos como para la misma administración de justicia.

Con este procedimiento se daría una cobertura más amplia a la última reforma judicial, de manera que se entraría a un proceso de modernización de la administración de justicia.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

El trabajo de investigación llegó a las siguientes conclusiones:

5.1.1 Conflictos que se desarrollan en el ámbito municipal

La impartición de justicia en el ámbito municipal tiene grandes problemas, no solamente derivados del aspecto formal, sino adicionalmente de los mecanismos de legitimación del acceso a la justicia, lo cual ha sido uno de los puntos de mayor cuestionamiento a la reforma de la administración de justicia realizada en Bolivia después de 1994.

La presente investigación logró establecer la existencia de diferentes conflictos que se desarrollan en el ámbito municipal y no reciben una adecuada administración de justicia. Las relaciones jurídicas administrativas entre la administración pública municipal y los ciudadanos no están regidas por el mismo principio de igualdad formal que opera en las relaciones entre particulares, sino por el de superioridad jurídica de la administración, porque esta actúa y debe actuar siempre al servicio de intereses generales, que están por encima de los intereses particulares de los individuos. Ahora bien, esa superioridad jurídica no es ni puede ser absoluta, sino que esta sujeta en todo caso a los límites que establece el ordenamiento jurídico, para evitar que el poder del Estado degenera en simple y pura arbitrariedad y tiranía.

Este hecho, por sí solo, justifica la necesidad de que existan juzgados en materia municipal. Lo anterior tendría el significado de introducir el control jurisdiccional de los actos del ejecutivo municipal mediante el proceso contencioso administrativo en los municipios de Bolivia. Es así, que el contencioso administrativo es por esencia, el ámbito de competencia jurisdiccional independiente e

idóneo que debe atender y resolver las diferencias entre el Estado y el ciudadano y sus respectivas pretensiones en paridad. Entonces, la garantía de la revisión judicial de los actos de la actividad administrativa sólo podrá ser efectiva en la medida que el proceso contencioso administrativo tenga un régimen procesal adecuado que permita tanto al ciudadano como al Estado, contar en igualdad de condiciones con un debido proceso. Es así que el proceso contencioso administrativo se rige por la garantía constitucional del debido proceso, entendido como el conjunto de condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos derechos u obligaciones que están bajo consideración judicial, así el Tribunal Constitucional de Bolivia, ha señalado que la garantía del debido proceso es aplicable a toda instancia a la que la ley atribuye capacidad de juzgar.

De otra parte, el trabajo de investigación analizó la territorialización de la justicia en Bolivia a partir de la consolidación del espacio municipal. Desde 1995, en Bolivia se ha consolidado el nivel municipal como una forma de gobierno local, que con recursos propios a atendido necesidades sociales, políticas y económicas, pero no así de justicia. En este entendido, se hace imprescindible el incorporar la administración de justicia al proceso municipal, por cuanto éste ha significado la consolidación de la presencia del estado a nivel de las secciones de provincia.

5.1.2 Necesidades de una justicia municipal oportuna

Mediante el trabajo de campo se pudo establecer:

- i. Que existe en Bolivia la necesidad de instaurar instancias de mediación y conciliación en el municipio.
- ii. Que se debe establecer mecanismos apropiados para sancionar las infracciones que suceden en los espacios correspondientes a los municipios.
- iii. Que, en la justicia formal, se debe establecer un adecuado régimen de recursos administrativos.

Los tres aspectos anteriores constituyen por si mismos necesidades de una dimensión muy profunda en la justicia.

5.1.3 Diferencias y similitudes de la justicia municipal en la legislación comparada

De acuerdo a la revisión de la legislación comparada en diferentes países, se estableció que en muchos de ellos, el ámbito municipal no sólo es formal, sino que incluye competencias que lo hacen un verdadero gobierno local, donde existen Juzgados Municipales. Esta situación se da con mayor rigor, en países que tienen un régimen federal, donde las normas constitucionales estatales contemplan el funcionamiento de la justicia municipal.

Finalmente, la investigación establece la necesidad de incorporar la justicia municipal y se propone la modificación del marco legal de manera que se creen los juzgados municipales y sus respectivas competencias.

5.2 Recomendaciones

En base a los datos y conclusiones de la presente investigación, se recomienda legislar positivamente acerca de la organización y funcionamiento de los juzgados municipales, para administrar justicia en materia ordinaria y contenciosa administrativa. Para lo cual deberá encarar una estrategia jurídica que viabilice este propósito.

De manera complementaria, deberán realizarse estudios para resolver dos aspectos fundamentales que atañen a la implementación de los juzgados municipales:

1. El mapeo de los municipios donde se tendrían los nuevos juzgados municipales, empleando para ello criterios poblacionales, de continuidad y afinidad geográfica.

2. Por otra parte, debe realizarse una cuantificación de los costos en infraestructura y administración de los nuevos juzgados municipales, de manera de conocerse con precisión la cantidad de jueces demandados, personal administrativo, costos operativos y otros, para que sean incorporados en las respectivas partidas presupuestarias, así como en los respectivos Planes Operativos Anuales de los municipios en cuestión.

CAPITULO VI

PROPUESTA JURÍDICA

6.1 Alternativas para la implementación de la justicia municipal

De acuerdo a los resultados de la investigación, si bien una parte mayoritaria de los expertos encuestados afirma que la solución jurídica del problema pasa por la adopción de una reforma a las normas vigentes, especialmente a la Constitución Política del Estado, este camino se expresaría en resultados concretos a largo plazo. De acuerdo a los artículos 230.- y 231.- de la Constitución, la reforma parcial de la Carta Magna se realiza mediante una Ley ordinaria de declaratoria de reforma, siendo considerado el asunto recién en el nuevo período constitucional, de manera que la reforma implica por lo menos cinco años de reforma positiva y luego un proceso de reforma y armonización de las leyes particulares con la reforma constitucional.

Cuadro N° 17

Propuestas de solución jurídica del problema

Opciones	Sugerencias	Realización en el tiempo
1	Mediante modificación a la Constitución	Largo plazo
2	Mediante Ley	Mediano plazo
3	Resolución administrativa de la Corte Suprema de Justicia	Corto plazo

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Como otra opción, se tendría la elaboración de una Ley de Justicia Municipal, la misma que implicaría un trámite a mediano plazo. Se elaboraría un anteproyecto de Ley, que presentado en la Cámara de Diputados, tendría que ser considerado y aprobado, siguiendo el procedimientos legislativo correspondiente, para luego ser evaluado, tal como lo dispone el Manual de Técnicas Normativas ⁽⁶⁷⁾, consistente en lo dispuesto por el Artículo 32.- (Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos) y el respectivo Anexo donde se detalla este procedimiento. Esta Es una opción a mediano plazo, pues desde la formulación del Anteproyecto de Ley, su consideración en el legislativo y su evaluación pueden transcurrir más de uno o dos años.

Como tercera opción, los expertos señalaron la posibilidad de una resolución u otro procedimiento administrativo inmediato, que en el lapso de algunos meses pudiera viabilizar la implementación y funcionamiento de los juzgados municipales.

Tomando en cuenta estas tres opciones, se debe trabajar una propuesta de solución jurídica al problema de la justicia municipal.

6.2 Competencias de los juzgados municipales

Sea cualquiera de las opciones que se considere (la inmediata, a mediano o largo plazo), primero se debe establecer con precisión las competencias de los juzgados municipales, para trabajar su regulación normativa y su implementación.

Competencias de los juzgados municipales:

1. Dirimir las controversias que se susciten entre la Autoridad Municipal y los particulares. Dichas controversias emergen tanto de los principios de concurrencia como de subsidiaridad que tiene el Gobierno Municipal en diversas materias de desarrollo humano sostenible; desarrollo y administración de infraestructura; en materia administrativa y financiera (tributos); defensa del consumidor; implementación de servicios; planificación de ordenamiento urbano y territorial; otorgamiento de concesiones; suscripción de contratos; expropiaciones y otros.
2. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones, mediante un procedimiento breve y simple que califica la infracción.

3. Ejercer funciones conciliatorias cuando los interesados lo soliciten.
4. Intervenir en materia de conflictos vecinales o familiares, con el fin de avenir a las partes.
5. Conocer y resolver acerca de las controversias de los particulares entre sí y terceros afectados, derivadas de los actos y resoluciones de las autoridades municipales, así como de las controversias que surjan de la aplicación de los ordenamientos municipales.

6.3 Propuesta de modificación del marco legal constitucional

Para viabilizar el funcionamiento de la justicia municipal se deben introducir propuestas normativas positivas en la Constitución Política del Estado, así como en la Ley de Organización Judicial, en el Título referido a la Jurisdicción y Competencia de los órganos del Poder Judicial.

En lo que hace referencia a la Ley de Municipalidades, en ella se deberá establecer la existencia de Juzgados Municipales, siendo competencia del municipio únicamente la administración de la infraestructura y financiamiento de los mismos.

6.3.1 Consideraciones

Tomando en cuenta que existe la imperiosa necesidad de contar con autoridades judiciales con competencias dentro del territorio de un municipio, que conozcan y resuelvan controversias a infracciones.

Que, los municipios se han consolidado como los espacios locales del Estado nacional, donde la población vive y cuenta con diferentes servicios en materia de salud, educación, deportes y otros.

Que, la administración de justicia no puede estar concentrada sólo en determinadas ciudades (especialmente capitales de departamento), sino desconcentrada y al alcance de las mayorías nacionales.

Por estas y otras razones, se modifica el texto constitucional...

6.3.2 Texto Propuesto

Deberá introducirse, en la actual Constitución Política del Estado, el párrafo XI en el Artículo 116, con el siguiente texto:

“XI Los tribunales y jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establece la Ley estarán organizados en los municipios de la República, de manera de garantizar el acceso universal a la justicia”.

6.3.3 Organización y Financiamiento

Para la implementación de los Juzgados Municipales los respectivos municipios deberán ser los entes encargados de dotar la respectiva infraestructura. Esto significa, que de acuerdo a las competencias municipales, deberá incorporarse en la Ley de Municipalidades un artículo donde se menciona que:

“Se delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de los juzgados municipales, educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla”.

Lo anterior sólo se aplica a la administración de la infraestructura, pues las cuestiones administrativas corresponden al Poder Judicial.

Con esta propuesta, en los Presupuestos y Programas Operativos Anuales de los municipios, se deberá incorporar las partidas presupuestarias respectivas para el mantenimiento y renovación de esta infraestructura, la misma que será construida en espacios físicos municipales.

6.3.4 Nuevo texto Constitución Política del Estado aprobado por la Asamblea Constituyente

En el caso de que se apruebe en los próximos meses el texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente, mediante el mecanismo de referéndum constitucional, se tendría que proceder a modificar parcialmente dicho texto legalmente aprobado.

El Anteproyecto de Ley para modificar parcialmente en nuevo texto constitucional tendría que introducir, en el Título III relativo al Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, el Capítulo

Tercero referido a la Jurisdicción Municipal, para luego dar continuidad a la jurisdicción agroambiental e indígena originaria campesina.

Tomando en cuenta las disposiciones transitorias de dicha nuevo texto de Constitución Política del Estado, la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional sancionaría en el plazo máximo de ciento ochenta días -a partir de su instalación-, la Ley del Órgano Judicial, donde ya se regularía la implementación de los Juzgados Municipales.

6.3.5 Estatutos Autonómicos

En cuanto a los Estatutos Autonómicos, si bien se tienen propuestas correspondientes a cuatro Departamentos, todos ellos presentan diferencias al momento de abordar el tema judicial, de manera que se hace muy complicado considerar la posibilidad de tener que Departamentalizar la administración de Justicia.

Además, está la duda de su legalidad y constitucionalidad, de manera que es poco práctico considerarlos para intentar diseñar una propuesta de inclusión de la figura de los Juzgados Municipales.

6.4 Ley de los Juzgados Municipales

Como un procedimiento a mediano plazo, se redactaría un Anteproyecto de Ley de los Juzgados Municipales, norma mediante la cual se definiría:

1. Disposiciones generales de los juzgados municipales
2. Jurisdicción y competencia de los Juzgados Municipales
3. Conformación de los Juzgados Municipales: constitución y personal.
4. Atribuciones
5. Disposiciones finales y transitorias.

6.4.1 Derogaciones

Es importante destacar, que en función de las atribuciones de los Juzgados Municipales, se tendrían que derogar:

1. El Capítulo IX Recursos Administrativos, Conciliación y Arbitraje, de la Ley de Municipalidades, Ley N° 2028.
2. Los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

6.4.2 Reforma de la Ley del Consejo de la Judicatura

Toda vez, que los Juzgados Municipales involucran el nacimiento de una nueva institución de administración de justicia, se deberá modificar la Ley del Consejo de la Judicatura, incorporándose disposiciones para:

1. La ampliación presupuestaria que garantice el funcionamiento de los Juzgados Municipales.
2. Designación de nominas para jueces municipales.
3. Administración de los Sistemas de Carrera Judicial y selección de personal de los funcionarios judiciales y personal administrativo municipal.
4. Coordinar con los municipios la infraestructura que se habilitará para los juzgados municipales.
5. Ejercer potestad disciplinaria sobre los jueces municipales.

6.5 Procedimiento administrativo inmediato

Finalmente, como alternativa a corto plazo, la misma Corte Suprema de Justicia, mediante una resolución administrativa implementaría los Juzgados Municipales, como mecanismos de agilización de justicia, estableciendo cortes de primera instancia en base a las competencias de los juzgados municipales descritas anteriormente.

Para ello, la resolución de la Corte Suprema se implementaría con un Convenio Interinstitucional con los Gobiernos Municipales del país, de manera de organizar su implementación en el corto tiempo.

Dichos Juzgados Municipales resolverían causas en sentencias municipales de primera instancia, con recursos de apelación vistos en las respectivas Cortes Superiores de Distrito, mientras se encara ya sea la opción a mediano plazo (Ley de Juzgados Municipales) o a largo plazo (reforma parcial de la Constitución Política del Estado).

BIBLIOGRAFÍA

1. ARGAÑARÁZ, MANUEL J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires. 1955.
2. ARISTÓTELES. La Política. Obras Selectas. Buenos Aires. El Ateneo. 1999.
3. ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Constitución Política del Estado. Aprobada en grande, detalle y revisión. Oruro. 2007.
4. ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Informe de la Comisión Judicial. Junio. Sucre. 2007.
5. BIELSA. Principio del régimen municipal. Lajouane y Cia. Buenos Aires. 1990.
6. CARMONA ROMAY ADRIANO. Programa de Gobierno Municipal. La Habana. 1950.
7. CHIVI, IDÓN. Análisis: Informes de Mayoría y Minoría de la Comisión Judicial-Asamblea Constituyente. PNUD. Sucre. 2007.
8. Constitución Política de Colombia. Bogotá. 1997.
9. Constitución de la República del Salvador 1983.
10. Constitución Política del Perú. 1993.

11. CORTE NACIONAL ELECTORAL. Cultura Política y Democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional. CNE. La Paz. 2007.
12. COUTURE, E. Introducción al estudio del Derecho Procesal. J Editorial. Buenos Aires. 1958.
13. DANA MONTAÑO, SALVADOR. Estudios de política y derecho municipal. Universidad del Zulia. Maracaibo. 1972.
14. EGON ERNES BERGEL. Sociología Urbana. Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 2004.
15. EL DIARIO OFICIAL. Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N° 1150, de 1980.
16. ESTADO DE GUANAJUATO. Reglamento del Funcionamiento Interno de los Juzgados Municipales de Salamanca, Gto. México. 1998.
17. ESTADO DE JALISCO. Reglamento del Juzgado Municipal de Huejucar, Jalisco. México. 2007.
18. FAZZALARI, ELIO. Instituciones del Derecho Procesal. VII edición. Cedam, Pauda, 1994.
19. FRÍAS PEDRO J. Introducción al Derecho Público Provincial. Depalma. Buenos Aires. 1990.
20. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. La Paz. 2004.

21. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Ley de Organización Judicial. Ley N° 1455 de 18 de Febrero de 1993.
22. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Ley de Participación Popular. Ley N° 1551 de 20 de Abril de 1994.
23. GOBIERNO DE BOLIVIA. Manual de Técnicas Normativas. Decreto Supremo N° 25350. 8 de Abril de 1999.
24. GRECA, A. El Derecho municipal americano, en Revista de Direito Municipal, Bahía, 1948, t. 5. págs. 167- 172, y en Revista de Derecho 'y Administración Municipal de Buenos Aires. 1947, t. 32.
25. HAURIUO MAURICE. Principios de Derecho Administrativo. París. 1933.
26. KORN VILLAFañE, ADOLFO. La República representativa municipal. La Plata. 1984.
27. LEAL O. SALVADOR A. Dialéctica del Municipio. Tesis doctoral. Universidad del Zulia. Revista de la Facultad de Derecho. Maracaibo. 1992.
28. MAYNZ. Curso de Derecho Romano. Lajouana. Argentina. 1988.
29. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia. Oficina de planificación y evaluación. La Paz. 2001.
30. MINISTERIO DE JUSTICIA. Exposición de motivos del anteproyecto de ley de procedimiento contencioso administrativo. La Paz. 2003.

31. MONROY GÁLVEZ, JUAN. Introducción al Proceso Civil. T. I. Temis-De Belaude & Monroy, Santa Fe de Bogotá, 1996.
32. MONTERO AROCA, JUAN. Introducción al derecho jurisdiccional peruano. Enmarce Lima, 1999.
33. NIETO, ALEJANDRO. La Inactividad de la Administración y el Recurso Contencioso Administrativo. Revista de Administración Pública (RAP). Nº 37. Madrid. 2000.
34. OLIVEIRA IVES. Curso de Derecho Municipal. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1980.
35. POVINA, ALFREDO. La integración regional y el municipio. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba. 1999.
36. QUINTERO, BEATRIZ y PRIETO, EUGENIO. Teoría general del proceso. Tercera edición. Temis, Bogotá, 2000.
37. REMY, JEAN y VOYÉ LILIANA. Régimen Histórico de la Sociología Urbana. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 2001.
38. REPÚBLICA DE BOLIVIA. Ley Orgánica de Municipalidades. 19 de octubre de 1999.
39. ROMERO, CÉSAR ENRIQUE. El liderazgo como realidad del Poder. Revista de Estudios Políticos. Madrid. 1984.

40. SÁENZ VALIENTE, J. M. Cuestiones de Derecho municipal. Interpretaciones erróneas, en Revista Argentina de Ciencias Políticas, t. 4, 1992.
41. SÁEZ FELIPE. La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas. Luz y Sol. Ecuador. 2007.
42. SATTA, SALVATORE. Manual de Derecho Procesal Civil. Ed. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1971.
43. SAYONES LASO ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo. 1998.
44. SOSA, I. A. Carácter Jurídico del municipio argentino, en Revista de Derecho Público, Tucumán, 1950, año 2, núm. 2,
45. TAPIA, ABEL. Metodología de la Investigación. Edit. Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1992.
46. TAWIL, GUIDO SANTIAGO. Administración y Justicia. Alcance del Control Judicial de la Actividad Administrativa. De Palma. Buenos Aires. 1993.
47. VARGAS VIANCOS Juan Enrique. Las reformas judiciales en América Latina como experiencia de política pública. Universidad Diego Portales. Chile. 2001.
48. VILLARROEL FERRER, CARLOS JAIME. Derecho Procesal y Ley de Organización Judicial. Offset. La Paz. 1997.
49. WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México. Tomo 3. 2002.

ANEXOS

Anexo N° 1

Guía de preguntas a expertos

Necesidad de la Justicia Municipal

Ocupación	
	Respuesta
Juez en materia civil	
Juez en materia penal	
Abogado particular	
Juez agrario	
Fiscal	
Total	

Aspectos de la reforma judicial que no se han considerado hasta el presente	
	Respuesta
Estatus de la justicia indígena	
Agilización de las causas	
Tribunales vecinales	
Tribunales municipales	
Reforma del procedimiento civil	
Total	

Es necesario ampliar la cobertura judicial actual	
	Respuesta
Si	

No	
No está seguro (a)	
Total	

Dicha ampliación a que nivel debería darse	
	Respuesta
Municipal	
Vecinal	
Sobretudo rural	
Capitales de departamento	
Total	

Análisis de los efectos del funcionamiento de los Jueces Municipales

Dicha ampliación en qué ramas debería darse	
	Respuesta
Civil	
Penal	
Contencioso administrativo	
Todas las anteriores	
Total	

Que efectos inmediatos se tendría	
	Respuesta
Mayor acceso a la justicia	
Evitar tanto linchamiento	
Anular a la justicia comunitaria	
Celeridad de sentencias	
Mejor imagen corporativa	
Más eficiencia	
Total	

Que efectos a mediano plazo se tendría	
	Respuesta
Mejoraría el prestigio de la justicia	
Se consolidaría todo el Poder Judicial	
La gente confiaría en el sistema	
Todas las anteriores	
Total	

Implantación de la Justicia Municipal

Cuales serían las dificultades de la justicia municipal	
	Respuesta
Incremento del presupuesto	
Falta de infraestructura	
Se tendría que capacitar a los nuevos jueces	
Tendría que existir estudios previos de factibilidad	
No todos los municipios participarían	
Total	

Como se implantaría el nuevo sistema	
	Respuesta
Mediante modificación a la Constitución	
Mediante Ley	
Resolución administrativa de la Corte Suprema de Justicia	
Total	

Anexo N° 2

Población por Municipios del Departamento de La Paz

DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y SECCIÓN DE PROVINCIA (MUNICIPIO)	2008		
	Total	Hombres	Mujeres
LA PAZ	2.756.989	1.363.899	1.393.090
PEDRO DOMINGO MURILLO	1.781.915	860.201	921.714
Sección Capital - La Paz	839.905	400.007	439.898
Primera Sección - Palca	15.364	7.762	7.602
Segunda Sección - Mecapaca	13.448	7.029	6.419
Tercera Sección - Achocalla	16.425	8.143	8.282
Cuarta Sección - El Alto	896.773	437.260	459.513
OMASUYOS	95.774	47.571	48.203
Primera Sección - Achacachi	79.328	39.455	39.873
Segunda Sección - Ancoraimes	16.446	8.116	8.330
PACAJES	54.121	29.051	25.070
Primera Sección - Coro Coro	12.872	6.977	5.895
Segunda Sección - Caquiaviri	13.301	7.042	6.259
Tercera Sección - Calacoto	10.106	5.454	4.652
Cuarta Sección - Comanche	3.621	1.800	1.821
Quinta Sección - Charaña	2.993	1.594	1.399
Sexta Sección - Waldo Ballivián	1.944	1.054	890
Séptima Sección - Nazacara de Pacajes	434	229	205
Octava Sección - Santiago de Callapa	8.850	4.901	3.949
ELIODORO CAMACHO	61.424	31.089	30.335
Primera Sección - Puerto Acosta	28.219	13.809	14.410
Segunda Sección - Mocomoco	14.521	7.446	7.075
Tercera Sección - Puerto Carabuco	18.684	9.834	8.850
MUÑECAS	32.424	16.648	15.776
Primera Sección - Chuma	17.043	9.002	8.041
Segunda Sección - Ayata	11.250	5.469	5.781

Tercera Sección - Aucapata	4.131	2.177	1.954
LARECAJA	67.426	35.533	31.893
Primera Sección - Sorata	20.927	10.602	10.325
Segunda Sección - Guanay	28.557	15.371	13.186
Tercera Sección - Tacacoma	5.739	3.025	2.714
Cuarta Sección - Quiabaya	2.837	1.545	1.292
Quinta Sección - Combaya	2.500	1.289	1.211
Sexta Sección - Tipuani	6.866	3.701	3.165
FRANZ TAMAYO	19.293	10.132	9.161
Primera Sección - Apolo	13.848	7.212	6.636
Segunda Sección - Pelechuco	5.445	2.920	2.525
INGAVI	111.580	55.797	55.783
Primera Sección - Viacha	75.921	38.228	37.693
Segunda Sección - Guaqui	9.146	4.543	4.603
Tercera Sección - Tiahuanacu	21.004	10.359	10.645
Cuarta Sección - Desaguadero	5.509	2.667	2.842
LOAYZA	50.639	26.019	24.620
Primera Sección - Luribay	8.764	4.410	4.354
Segunda Sección - Sapahaqui	15.008	7.601	7.407
Tercera Sección - Yaco	8.996	4.692	4.304
Cuarta Sección - Malla	5.306	2.879	2.427
Quinta Sección - Cairoma	12.565	6.437	6.128
INQUISIVI	62.084	32.379	29.705
Primera Sección - Inquisivi	17.114	8.847	8.267
Segunda Sección - Quime	7.267	3.776	3.491
Tercera Sección - Cajuata	7.111	3.743	3.368
Cuarta Sección - Colquiri	20.138	10.454	9.684
Quinta Sección - Ichoca	7.375	3.960	3.415
Sexta Sección - Villa Libertad Licoma	3.079	1.599	1.480
SUD YUNGAS	73.651	39.752	33.899
Primera Sección - Chulumani	14.759	7.528	7.231
Segunda Sección - Irupana	10.816	5.777	5.039
Tercera Sección - Yanacachi	4.331	2.461	1.870
Cuarta Sección - Palos Blancos	20.134	11.249	8.885
Quinta Sección - La Asunta	23.611	12.737	10.874

LOS ANDES	75.670	36.964	38.706
Primera Sección - Pucarani	30.149	14.702	15.447
Segunda Sección - Laja	17.628	8.679	8.949
Tercera Sección - Batallas	19.891	9.647	10.244
Cuarta Sección - Puerto Pérez	8.002	3.936	4.066
AROMA	105.898	54.930	50.968
Primera Sección - Sica Sica	33.711	17.622	16.089
Segunda Sección - Umala	12.611	6.966	5.645
Tercera Sección - Ayo Ayo	7.410	3.751	3.659
Cuarta Sección - Calamarca	14.202	7.305	6.897
Quinta Sección - Patacamaya	24.057	12.295	11.762
Sexta Sección - Colquencha	10.079	5.074	5.005
Séptima Sección - Collana	3.828	1.917	1.911
NOR YUNGAS	26.378	13.977	12.401
Primera Sección - Coroico	14.013	7.744	6.269
Segunda Sección - Coripata	12.365	6.233	6.132
ABEL ITURRALDE	15.437	8.611	6.826
Primera Sección - Ixiamas	7.750	4.368	3.382
Segunda Sección - San Buenaventura	7.687	4.243	3.444
BAUTISTA SAAVEDRA	12.698	6.492	6.206
Primera Sección - Juan José Pérez (Charazani)	9.883	5.068	4.815
Segunda Sección - Curva	2.815	1.424	1.391
MANCO KAPAC	24.782	12.046	12.736
Primera Sección - Copacabana	15.275	7.159	8.116
Segunda Sección - San Pedro de Tiquina	6.551	3.420	3.131
Tercera Sección - Tito Yupanqui	2.956	1.467	1.489
GUALBERTO VILLARROEL	20.158	11.071	9.087
Primera Sección - San Pedro de Curahuara	10.838	5.954	4.884
Segunda Sección - Papel Pampa	7.415	4.030	3.385
Tercera Sección - Chacarilla	1.905	1.087	818
JOSÉ MANUEL PANDO	7.663	4.123	3.540
Primera Sección - Santiago de Machaca	4.802	2.519	2.283
Segunda Sección - Catacora	2.861	1.604	1.257
CARANAVI	57.973	31.513	26.460

Primera Sección . Caranavi	57.973	31.513	26.460
----------------------------	--------	--------	--------