

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS EN EL MINISTERIO PÚBLICO, PARA LOGRAR UNA MAYOR EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA PERSECUCIÓN PENAL

JUAN CARLOS CHOQUE
Bolivia

I. INTRODUCCIÓN.

A los fines de tener una visión sobre la reforma procesal penal afrontada por Bolivia y tener una mejor comprensión sobre el presente trabajo, se hace necesario realizar un pequeño estudio de lo que ha significado el proceso de reforma, a ese fin realizaremos un breve análisis de dos normas fundamentales en la reforma, por un lado el Código de Procedimiento Penal (Ley N°. 1970 de 25 de marzo de 1999), y por otro la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley N°. 2175 de 13 de febrero de 2001).

1. Código de Procedimiento Penal.

Como resultante de nuevas condiciones en América Latina, fundamentalmente de la repercusión o consolidación en sus pueblos de la democracia y de los derechos civiles y políticos, el sostenido avance de procesos de paz en países convulsionados especialmente por la violencia y el cambio de situaciones geopolíticas, apareció un movimiento de reformas relacionadas con el sistema de justicia penal que procura contribuir a la vigencia efectiva de los derechos de las personas y a poner límites a la arbitrariedad estatal en el ejercicio del poder represivo, acentuar la necesaria protección a los derechos de las víctimas, y proteger el interés general en la vigencia de la ley, en el imperio de la verdad y en la justa sanción del delito.

Esta corriente tuvo concreta expresión en una tendencia regional hacia la reforma de leyes procesales penales, encarada por los gobiernos nacionales y con el apoyo de la cooperación internacional, que procuró extender a la región todo un modelo de enjuiciamiento penal que incorpore las más modernas concepciones sobre administración de justicia en un sistema republicano y democrático, respetuoso de los derechos humanos (de la víctima y del acusado). Este esfuerzo produjo la sanción de nuevos Códigos Procesales Penales en El Salvador, Venezuela, Paraguay, Costa Rica, Argentina (Córdoba y Buenos Aires) y Bolivia.

Siguiendo esta corriente de cambios, Bolivia inició ese proceso desde el año 1995 con la propuesta de Proyecto de Reforma al Código de Procedimiento Penal del año 1973, cuyas líneas rectoras correspondían al sistema inquisitivo, caracterizado principalmente por la atribución de tareas administrativas y concentración de funciones en el órgano

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

jurisdiccional, generando como consecuencia el congestionamiento judicial y retardación en la administración de justicia penal. Proceso que concluyó con la promulgación del Nuevo Código de Procedimiento Penal el 25 de marzo de 1.999 y publicado el 31 de mayo del mismo año¹, adscribiéndose de esta manera al denominado sistema acusatorio. Como parte importante de estas reformas se incluyeron mecanismos de simplificación y salidas alternativas al proceso penal entre las que se encuentran la Conciliación, el Criterio de Oportunidad Reglada, la Suspensión Condicional del Proceso a Prueba y el Procedimiento Abreviado, como mecanismos de simplificación de la administración de justicia y soluciones más eficaces al conflicto penal.

El procedimiento común regulado por el Nuevo Código de Procedimiento Penal, se divide en cuatro etapas, que son: la preparatoria, el juicio oral, la de impugnación y la de ejecución penal. A los efectos del presente trabajo, sólo analizaremos la primera.

La Etapa de investigación o etapa preparatoria, se puede iniciar de tres formas, a través de la denuncia, querrela o la prevención policial. En esta etapa se realizan una serie de actos procesales mediante los cuales se pretende reunir todos los elementos de convicción que posibiliten fundar una acusación, el sobreseimiento o la aplicación de una salida alternativa (criterio de oportunidad reglada, la conciliación, el procedimiento abreviado y la suspensión condicional del proceso), las cuales pueden aplicarse desde el primer momento, cuando el director funcional de las investigaciones (fiscal) analiza el contenido de las investigaciones policiales preliminares (Art. 301 del Código de Procedimiento Penal).²

¹ Debe tomarse en cuenta que el Código en virtud a la disposición final primera entró en vigencia plena veinticuatro meses después de su publicación.

² Al analizar el contenido de las investigaciones policiales preliminares, también puede tomar otro tipo de decisiones así el artículo 301 del Código de Procedimiento Penal de manera textual prevé: (Estudio de las actuaciones policiales). Recibidas las actuaciones policiales, el fiscal analizará su contenido para:

- 1) Imputar formalmente el delito atribuido, si se encuentran reunidos los requisitos legales.;
- 2) Ordenar la complementación de las diligencias policiales, fijando plazo al efecto;
- 3) Disponer el rechazo de la denuncia, la querrela o las actuaciones policiales y, en consecuencia su archivo;
- 4) Solicitar al juez de la instrucción la suspensión condicional del proceso, la aplicación de un criterio de oportunidad, la sustanciación del procedimiento abreviado o la conciliación.

Asimismo, cabe aclarar que el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia Constitucional N°. 1036/2002-R de 29 de agosto de 2002, ha determinado que la Etapa Preparatoria, que es la que nos interesa analizar por su pertinencia, se halla integrada por tres fases: 1) Actos iniciales; 2) Desarrollo de la etapa preparatoria y, 3) Conclusión de la etapa preparatoria.

1) La primera fase, es decir, los actos iniciales o de la investigación preliminar, (art. 284 y siguientes CPP), comienza con la denuncia, querrela o con la noticia fehaciente que reciben las autoridades llamadas por ley (Policía-Fiscalía), sobre la comisión de un delito.

2) La segunda fase, esto es, el desarrollo de la etapa preparatoria, empieza con la imputación formal (art. 301.1 y 302 CPP), y representa el inicio del proceso penal. Los supuestos 2), 3) y 4), que acoge el art. 301 no hacen al desarrollo de la Etapa Preparatoria, pues son opciones alternativas a la imputación formal.

3) La tercera fase se denomina conclusión de la etapa preparatoria, y está constituida por los "actos

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

La investigación efectuada por el fiscal debe ser concluida en un plazo que no puede exceder los 6 meses, salvo que se haya solicitado al juez instructor una prórroga hasta por 18 meses, y éste lo autorice, únicamente en casos vinculados con organizaciones criminales (Art. 134 del Código de Procedimiento Penal). A la conclusión de la etapa preparatoria el fiscal puede formular acusación, sobreseimiento o solicitar la aplicación de las salidas alternativas señaladas. Si vencido el plazo el fiscal no presenta ninguna solicitud conclusiva, el juez de la instrucción, en su labor de contralor de la investigación, conminará a la fiscal del distrito para que lo haga en el plazo de 5 días, transcurrido el cual sin que se presente solicitud alguna, el juez declarará extinguida la acción penal, salvo que el proceso pueda continuar sobre la base de la actuación del querellante (Art. 134 del Código de Procedimiento Penal).

2. Ley Orgánica del Ministerio Público.

La Ley Orgánica del Ministerio Público abrogada (Ley N° 1469 de 19 de febrero de 1993), fue concebida como el instrumento normativo destinado a lograr la independencia funcional e institucional del Ministerio Público, sin embargo pese a que la misma constituyó un avance en la institucionalización del Ministerio Público logrando cierta independencia del órgano ejecutivo; se encontraba influenciada por la cultura inquisitiva, razón por la cual en la práctica se convirtió en un organismo poco menos que prescindible para el sistema de administración de justicia. Así, su actuación se redujo a ser un guardián de las formas y rutinas procesales propias de una cultura inquisitiva, teniendo una pobre participación en el proceso penal limitada a la simple formulación de requerimientos sin valor efectivo; consiguiendo así el denominativo de “compilado de piedra”.

Con el propósito de cambiar esa imagen del Ministerio Público, a iniciativa del Ministerio de Justicia, en febrero de 1998 se conformó, la Comisión Interinstitucional para la Reforma y Adecuación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, cuya labor se plasmó en un documento³ que sirvió de base para la sanción y publicación de la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público el 13 de febrero de 2001. Los cambios fundamentales en la nueva ley -a criterio del suscrito- fueron los siguientes:

- Se restringió la actuación del Ministerio Público, exclusivamente a procesos de índole penal, ya que anteriormente tenía intervención en los procesos civiles y familiares.
-

conclusivos", entre los cuales se encuentra la presentación de la acusación por el fiscal al juez o presidente del Tribunal (art. 323 CPP).

³ Lineamientos generales para la reforma y adecuación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, formulada el año 1999.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

- Las facultades de investigación son exclusivos del Ministerio Público, constituyéndose en director funcional de la misma y liberando de esa función al Juez de Instrucción, quien se constituye en un tercero imparcial, encargado de controlar que los derechos y garantías de las partes se cumplan.
-
- Se incorporaron varios principios que rigen el accionar del Ministerio Público, cobrando relevancia entre ellos: el **Principio de Objetividad**, por el cual en el ejercicio de la acción penal pública, los Fiscales deben considerar no sólo las circunstancias que permitan probar la acusación sino también las que sirvan para excluir o disminuir la responsabilidad del imputado; y el de **Solución del Conflicto**, abandonando el principio de legalidad procesal, por el cual se encontraba obligado a perseguir todos los delitos hasta su finalización, debiendo buscar, dentro del marco legal, la solución de conflicto penal mediante la utilización de las salidas alternativas al proceso penal.
-
- Las facultades para decidir respecto a la conclusión del proceso se encuentran a cargo del Ministerio Público, quien, en base a los elementos de convicción, puede acusar, sobreseer, aplicar una salida alternativa (conciliación, criterio de oportunidad, suspensión condicional del proceso a prueba) o negociar con la parte imputada la aplicación de un procedimiento abreviado.

Asimismo es de considerar que en ejercicio de sus facultades⁴ el Fiscal General de la República en fecha 20 de agosto de 2007 aprobó el Reglamento para el Funcionamiento de la Plataforma de Atención, Unidad de Análisis y Solución Temprana de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen de La Paz y Fiscalía de Distrito de La Paz, en el cual se establecen sus funciones y procedimientos que rigen su accionar. Con relación a la Unidad de Análisis determina que estará conformada por Fiscales de Materia, que tendrán entre sus funciones: a) rechazar fundadamente la denuncias, querellas y actuaciones policiales; b) poner en conocimiento de las partes que el Ministerio Público no es parte en la persecución de los delitos de acción privada; c) observar denuncias y/o querellas; d) derivar las denuncias, querellas e intervenciones policiales preventivas que se presenten sobre hechos cometidos en la ciudad de El Alto, en provincias y Zona Sur con la finalidad de facilitar la investigación y procesamiento de los casos; e) analizar y distribuir los casos a la Unidad de Solución Temprana o a las Divisiones de Investigación; f) tipificar provisionalmente las conductas; g) distribuir un caso y sortearlo dentro del plazo de cuatro horas de recibida la denuncia y los documentos pertinentes del caso; h) entrevistarse excepcionalmente con la víctima y tomar cualquier acción pertinente cuando el relato de la denuncia sea insuficiente para analizar el caso; y i) no dar curso a solicitudes de requerimientos sobre temas no penales.

⁴ Art. 36 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Fiscal General de la República tiene las siguientes atribuciones: 19. Aprobar los reglamentos internos del Ministerio Público.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

II. FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y EN PARTICULAR DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS.

2.1. Forma de organización del Ministerio Público.

Cuando Bolivia afrontó el reto de la reforma procesal penal, a criterio del suscrito, el mayor esfuerzo –sino todo- se destinó a la reforma desde el punto de vista jurídico, así los órganos creados para implementación de la reforma como la Comisión Nacional de Implementación de la Reforma y el Comité Ejecutivo de Implementación⁵, como la cooperación internacional, se concentraron a realizar cursos de difusión y capacitación respecto al contenido jurídico del Código de Procedimiento Penal, situación que talvez se debió a que la reforma implicó un cambio radical en el sistema adoptado por el anterior Código de Procedimiento Penal⁶, que tenía una base “inquisitiva” y un apego estricto al principio de obligatoriedad, por un sistema “acusatorio” en el que se optó por el principio de oportunidad o discrecionalidad otorgada al Ministerio Público⁷, creándose mecanismos alternativos a la realización del juicio oral y mecanismos de simplificación, entre ellos: la suspensión condicional del proceso a prueba, el criterio de oportunidad reglada, la conciliación y el procedimiento abreviado; mecanismos procesales nuevos en la economía jurídica boliviana.

Pero no se hizo nada respecto al “sistema de organización y funcionamiento” de los procesos (por lo menos es la percepción del suscrito), ya que el cambio se produjo de un sistema eminentemente escrito a otro en el que la oralidad cobró un papel protagónico, ante esta circunstancia, amén del desconocimiento de parte de los operadores de justicia de cómo encarar la reforma desde el punto de vista “operativo”, es decir, cómo organizarse a

⁵ Estas instituciones fueron creadas por la propia Ley N°. 1970 (Código de Procedimiento Penal) en sus disposiciones finales segunda y tercera.

⁶ Denominado Código Bánzer, en razón a que fue aprobado mediante Decreto Ley 10.426 de 23 de agosto de 1972, emitido durante la presidencia del Gral. Hugo Bánzer S..

⁷ Artículo 21.- (Obligatoriedad). La Fiscalía tendrá la obligación de ejercer la acción penal pública en todos los casos que sea procedente.

No obstante, podrá solicitar al juez que prescinda de la persecución penal, de uno o varios de los hechos imputados, respecto de uno o algunos de los partícipes, en los siguientes casos:

- 1) Cuando se trate de un hecho de escasa relevancia social por la afectación mínima del bien jurídico protegido;
- 2) Cuando el imputado haya sufrido a consecuencia del hecho, un daño físico o moral más grave que la pena por imponerse;
- 3) Cuando la pena que se espera por el delito de cuya persecución se prescinde carece de importancia en consideración a una pena ya impuesta por otro delito;
- 4) Cuando sea previsible el perdón judicial; y,
- 5) Cuando la pena que se espera carezca de importancia en consideración a las de otros delitos, o a la que se le impondría en un proceso tramitado en el extranjero y sea procedente la extradición solicitada.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

nivel administrativo, dentro del Poder Judicial se adoptó (copio) el sistema que se mantenía hasta entonces destinado a la tramitación de los procesos escritos. Similar situación ocurrió en el Ministerio Público, donde la forma de organización responde a un modelo de organización judicial, en la que se recepcionan las causas y luego se asignan a un Fiscal de Materia, quien de forma individual realiza todas las actuaciones procesales que considere necesarias (sistema de cartera de causas), las cuales –durante la etapa de investigación– básicamente consisten en: a) disponer el inicio de las investigaciones y requerir al Jefe de la División que corresponda (homicidios, propiedades, personas, etc.) para que asigne un investigador que efectúe la investigación dentro de los parámetros establecidos en el requerimiento; b) comunicar al Juez de Instrucción en lo Penal el inicio de las investigaciones; c) recibidos los resultados de la investigación preliminar disponer el rechazo, imputación o complementación de diligencias policiales; d) concluida la investigación, presentar requerimiento de acusación, sobreseimiento o aplicación de una salida alternativa (formas de conclusión de la etapa de investigación).

No se puede dejar de relatar que una de las características fundamentales de la etapa de investigación, con relación a las funciones que desempeña el Ministerio Público, es la existencia de la “práctica del expediente”, pese a existir una disposición expresa del Código de Procedimiento Penal⁸, en sentido de que durante la investigación no se formará un expediente y que solamente se contará con un cuaderno de investigaciones siguiendo un criterio de utilidad y orden solamente, en la práctica la existencia del expediente –bajo el denominativo de cuaderno de investigaciones– es una realidad, puesto que todos los actos procesales deben contar de forma escrita en él, así los actos investigativos se solicitan a través de memoriales (que deben cumplir con las formalidades en materia civil, como ser firma del interesado, firma de abogado, valores, etc.), los cuales obtiene su respuesta a través de requerimientos escritos (en forma de providencias judiciales); la aplicación de esta práctica ha llegado al extremo de que las partes solicitan que el mismo esté foleado (numerado), a fin de constatar que no falte ni una fotocopia.

Esta forma de trabajo genera grandes problemas, al respecto cabe recordar algunos criterios (con los que concuerda el suscrito) como el expresado en el artículo “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”, que señala: *“Es posible constatar una fuerte tendencia de los fiscales a reproducir los métodos de trabajo que los jueces de instrucción realizaban en el contexto de los sistemas inquisitivos. Es decir, seguir una pauta homogénea, formalista y burocrática de tramitación de casos, destinada como objetivo*

⁸ Art. 280 (Documentos de la investigación). Durante la etapa preparatoria no se formará un expediente judicial.

Las actuaciones del fiscal y los documentos obtenidos se acumularán en un cuaderno de investigación, siguiendo criterios de orden y utilidad solamente.

Las actuaciones registradas en el cuaderno no tendrán valor probatorio por sí mismas para fundar la condena del acusado, con excepción de los elementos de prueba que este Código autoriza introducir al juicio por su lectura.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

principal a la construcción del expediente. (...) Esto genera importantes espacios de tiempo muertos y no aprovecha economías de escala, que formas de organización de trabajo más colectivas u horizontales permitirían. En este sentido, es posible constatar casi inexistencia de trabajo de equipo”⁹, de todo ello se puede concluir que la forma de organización del trabajo en el Ministerio Público en Bolivia, se basa en un sistema de “cartera de causas”, lo cual se concretiza en una burocratización a la hora de ejercer la acción penal, que como consecuencia lógica genera una perfección de impunidad en la sociedad.

El artículo referido, también señala un aspecto importante, menciona que “*La función más básica que un sistema de persecución penal debe estar en condiciones de satisfacer es la capacidad de manejar razonablemente los casos que conoce, o bien, hacerse cargo del flujo de casos que recibe. Así, la variable principal que condiciona el correcto funcionamiento de un Ministerio Público, y del sistema de justicia criminal en su conjunto, es el manejo y control de este flujo de casos. En la medida que el sistema no desarrolle una política de control del mismo que le permita dominar la carga de trabajo, resulta difícil que pueda operar dentro de parámetros mínimos de racionalidad y calidad*”, Función que el Ministerio Público en Bolivia ha dejado de lado, por el contrario se ha perdido totalmente el control de los casos, actualmente se tiene un Ministerio Público saturado de procesos (muchos de los cuales datan de varios años), pensándose como única solución a la misma el incremento de personal, como si con ello se diera solución el problema.

2.2. ¿Unidad de Análisis o Unidad de Distribución de Causas (procesos)?.

A°. Composición de la Unidad de Análisis.

La Unidad de Análisis se encuentra funcionando actualmente en la ciudad de La Paz y El Alto, no así en la zona Sur¹⁰, en la primera de las nombradas existen dos unidades, la primera ubicada en la Fuerza Especial de lucha Contra el Crimen (cuya creación y ubicación se debió al argumento de que la mayor cantidad de ciudadanos, ante la comisión de un hecho delictivo, acudía de forma directa a la misma), esta unidad se halla compuesta por un Fiscal de Materia y una Fiscal Asistente; la segunda se halla ubicada en la Fiscalía Departamental de la ciudad, la cual está compuesta de un Fiscal de Materia, una Fiscal asistente y un pasante; en la ciudad de El Alto, la unidad está compuesta por un Fiscal de Materia y un Asistente Legal, los cuales se encargan de todas las funciones detalladas en el Reglamento para el Funcionamiento de la Plataforma de Atención, Unidad de Análisis y

⁹ Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA); Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina; Editorial Andrea Cabezón P.; 1985; pág. 48.

¹⁰ Cabe referir que pese al tiempo transcurrido y existir un proyecto, la Unidad de Análisis no se ha implementado aún en la zona Sur de la ciudad de La Paz.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

Solución Temprana de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen de La Paz y Fiscalía de Distrito de La Paz, que han sido detalladas anteriormente.

Un detalle importante que resaltar es que la unidad se encuentra compuesta en su totalidad por funcionarios formados en el área de derecho, ya sean estos, abogados o estudiantes de la misma carrera.

B°. Problemas que presenta en su funcionamiento.

De la visita realizada a las unidades de análisis de la ciudad de La Paz y El Alto, la experiencia en estos últimos años como miembro del Ministerio Público y de las entrevistas verbales efectuadas a los Fiscales de Materia encargados de las mismas, se ha podido detectar los siguientes problemas:

- **Dualidad de funciones.-** En la Fiscalía de Distrito de La Paz, el Fiscal encargado de la unidad, se encuentra además asignado como Fiscal de la División Corrupción Pública, es decir, que cumple una doble función. Lo cual genera un impedimento en la consecución de los fines de la Unidad de Análisis, ya que el mismo concentra sus esfuerzos en la División, puesto que debe asistir a las audiencias señaladas, tanto en etapa preparatoria como de juicio oral, dejando de lado las funciones asignadas a la unidad. Además ha generado cuestionamientos de parte de los litigantes en muchos casos, ya que no se concibe que el fiscal encargado del análisis inicial se asigne asimismo casos que los investigará después hasta su finalización.
- **Personal reducido.-** Como se ha relatado precedentemente la Unidad está compuesta generalmente por dos funcionarios (un Fiscal y su asistente), lo que imposibilita realizar un buen trabajo, ya que es imposible que el Fiscal encargado pueda realizar una lectura y análisis de todos los casos que ingresan, por lo que en la mayoría de ellos únicamente se dedica a establecer la división a la cual a de ser designada para su investigación.
- **Carga procesal.-** Otro problema se encuentra constituido por la gran cantidad de causas que ingresan, razón por la cual el personal (reducido) encargado se ve imposibilitado de cumplir a cabalidad con las funciones que determina el Reglamento, generando que ingresen causas que nunca debían ingresar al sistema, porque constituyen delitos de acción privada, en las cuales el Ministerio Público no tiene intervención¹¹; son hechos que no tiene entidad penal (que no constituyen delitos), puesto que se tratan fundamentalmente de cuestiones de orden civil, laboral

¹¹ Art. 18 del Código de Procedimiento Penal, (acción penal privada). La acción penal privada será ejercida exclusivamente por la víctima, conforme al procedimiento especial regulado en este Código. En este procedimiento especial no será parte la Fiscalía.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

y otros, distorsionando así el principio de *ultima ratio* que debe cumplir el Derecho Penal.

- **Corto tiempo asignado.-** Como se ha descrito por disposición interna un caso deber analizado y sortearlo dentro del plazo de cuatro horas de recibida la denuncia, tiempo que resulta insuficiente por las razones señaladas, lo cual únicamente incrementa la ineficacia de la Unidad, puesto que no se trata de realizar un trabajo a la ligera, sino por el contrario, el tiempo invertido en el análisis en lo inmediato se constituye en un –gran- ahorro de personal humano y tiempo que se destinaría a la investigación de un proceso que no tiene posibilidades de investigación.
- **Coordinación interna.-** Existe problemas de esa índole, ya que un proceso que ha sido objeto de análisis y enviado a una determinada división en muchos casos es devuelto por el Fiscal, realizando observaciones que no tienen fundamento (en la mayoría de los casos), sin embargo los encargados de la Unidad por no generarse problemas internos aceptan el reclamo y le dan otro destino (lo asignan a otro Fiscal que no hace reclamos), esto genera una duplicidad en el trabajo, que a la postre contribuye al congestionamiento del sistema.
- **Falta de capacidad de gestión.-** Otro problema identificado es la falta de personal capacitado en el área de gestión, como se ha descrito líneas arriba, todo el personal de la Unidad se encuentra compuesto por profesionales abogados y en su caso por estudiantes de la carrera de Derecho, puesto que la forma de organizar de manera eficiente la unidad y procesar la gran cantidad de causas que ingresan no es un área en el que el abogado tenga una formación mayor a la de un administrador de empresas, por así decirlo.
- **Falta de indicadores de gestión.-** Desde su implementación no se han generado indicadores de gestión, productividad ni estadísticas respecto a su funcionamiento, que puedan mostrar datos sobre el cumplimiento o no de las metas para la cual fue creada. En este punto cabe hacer notar que la incorporación al sistema de la unidad se debió a la labor efectuada por el Programa de Administración de Justicia USAID, ejecutado por CHECHI, sin embargo, en la percepción del que escribe y de las consultas a los Fiscales encargados se tiene que tampoco la entidad referida hizo un seguimiento respecto de los indicadores de gestión.
- **Apoyo institucional.-** No cabe duda que un problema visible es la falta de apoyo institucional hacia la Unidad, ya que después de la entrada en vigencia del reglamento de funcionamiento el 20 de agosto de 2007, las autoridades como el Fiscal Departamental y el Fiscal de la Nación, han dejado librado a su suerte la Unidad, no se han realizado acciones tendientes a fortalecerla, no se la considera

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

como una pieza fundamental en el andar del Ministerio Público, sino como una unidad de la cual se sugirió su inclusión porque ayudaría en el ejercicio de y que la acción penal y que debe mantenerse hasta que exista una evaluación que determine que no cumplió con los fines para los cuales fue creado.

Todo lo descrito hace concluir que la Unidad de Análisis se distorsionó en la práctica, puesto que no cumple con los objetivos para el que fue creado, por el contrario se constituye en lo que podríamos llamar una “**Unidad de Distribución de Procesos**”, ya que no se hace un análisis correcto de las causas que ingresan, limitándose a establecer cuál la División que debe proceder a la investigación de los hechos denunciados o querellados como delitos, provocando de esta manera una carga procesal adicional en las divisiones que se ven obligados a lidiar con estos procesos, que en su gran mayoría concluyen con una resolución de rechazo (por el que se dispone el archivo), pero luego de transcurrido un plazo considerable, incluso en muchos casos prolongándose por años, constituyéndose en procesos que únicamente se encuentran llenando las oficinas y que sirven sólo para datos estadísticos en cuento al número de causas asignadas a un determinado Fiscal.

2.3. Atención de Casos sin Antecedentes Suficientes.

A los efectos del presente trabajo se hace necesario realizar un análisis empírico de la actividad que desarrolla el Ministerio Público, en ese sentido a fin de tener una noción más clara veamos el siguiente cuadro, donde se establece la carga procesal en la Fiscalía de la Ciudad de La Paz, comprendido entre el 01 de enero al 30 de junio de 2009, con relación a la carga procesal, dividida por delitos, cantidad de los mismos y el porcentaje que representan del total de casos atendidos¹²:

| Delitos | Cantidad | Porcentaje |
|-------------------------|-----------------|-------------------|
| Lesiones graves y leves | 720 | 21.7 |
| Hurto | 627 | 18.9 |
| Robo agravado | 498 | 15.0 |
| Robo | 425 | 12.8 |
| Robo de vehículos | 110 | 03.3 |
| Total | 2.380 | 71,7 |

De lo descrito claramente se puede evidenciar que más del 70 % (setenta por ciento) de causas están constituidos por 6 (seis) tipos de delitos, además que si bien no se ha podido establecer de manera exacta el porcentaje de causas –de este universo- que correspondan a procesos penales contra los autores (autores desconocidos, en lo cuales no se cuenta con antecedentes suficientes), por la vivencia dentro del Ministerio Público y por

¹² Los datos fueron extraídos del sistema del I3p (sistema de control y seguimientos de causas del Ministerio Público).

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

las consultas realizadas, podemos afirmar que de ese 71,7 % (setenta y uno punto siete por ciento), por lo menos el 50 % (cincuenta por ciento), está constituido por el tipo de procesos referido.

La atención de estos procesos, ha generado un problema fundamental en el Ministerio Público (por lo menos en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz) constituido por la "carga procesal", puesto que existen Fiscales a cargo de más de 1.000 procesos e incluso 1.500 (dentro de un sistema de asignación por cartera). Estos procesos se encuentran localizados principalmente en las Divisiones de Delitos contra la Propiedad y las Personas (robo, hurto, lesiones de distinta índole), todo ello está generando la dispersión en la investigación de delitos, puesto que por un lado genera que los Fiscales no pueden concentrar sus esfuerzos en la investigación de procesos que afectan gravemente bienes jurídicos, y por otra hace que dejen de lado los procesos contra los autores (permaneciendo en las oficinas incluso por años), y en definitiva que no se realice una investigación eficaz y eficiente.

III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

De lo brevemente expuesto, queda claro que en la reforma procesal penal boliviana ha existido una desconexión entre los cambios normativos efectuados y la implementación realizada, lo que ha generado que en la práctica se tenga una normativa jurídica basada en la oralidad y un sistema de administración diseñado para un proceso de carácter escrito. En ese contexto se hace imprescindible el encarar de manera inmediata un cambio en el sistema tradicional de organización y funcionamiento del Ministerio Público, en ese sentido como primera medida se debe encarar un cambio en la Unidad de Análisis de la Fiscalía (sin que ello signifique que vaya a ser la solución a los problemas del Ministerio Público, pero que contribuiría en gran manera), a objeto de que se constituya en un "filtro", es decir, que pueda desestimar causas desde un inicio (hechos que no constituyen delitos, hechos que constituyen delitos de acción privada, en los cuales el Ministerio Público no tiene intervención), asimismo pueda identificar -anticipadamente- procesos que no tienen posibilidades de llegar a un buen resultado (formulación de una acusación o salida alternativa). Este último grupo se encuentra principalmente integrado por procesos contra los autores, los cuales se pueden identificar de manera inicial o después de una corta investigación, ya que en estos no se pueden individualizar a los autores aunque se efectúe una investigación prolongada; todo ello con la finalidad de lograr eficacia y eficiencia en la persecución penal.

En ese sentido, lo primero que se debe lograr el Ministerio Público es dejar de mentir a la ciudadanía y dejar de mentirse así mismo, puesto que ningún Estado, por más rico que sea, tiene la posibilidad de investigar todos los delitos, sino una fracción de los que llegan a su conocimiento. Lo segundo es conseguir que el Ministerio Público pueda identificar desde un inicio las causas que no tiene posibilidades reales de llegar a un buen

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

resultado, y rechazarlos o desestimarlos, lo cual ha de posibilitar el descongestionamiento del sistema, optimizando la labor de los Fiscales en procesos que verdaderamente requieran una labor investigativa, evitando por otra parte que los Fiscales, policías, testigos y víctimas, inviertan su tiempo en procesos que no tendrán un buen resultado.

Por todo ello, evidenciados los problemas, se hace necesario fortalecer la Unidad de Análisis en la ciudad de La Paz y El Ato, la cual que deberá cumplir con las siguientes características:

- **Equipo permanente.-** La Unidad de Análisis debe estar compuesto por un equipo permanente destinado a realizar el análisis de todos los casos que ingresan ya sea por denuncia, querrela o acción policial preventiva, y en base a los datos proporcionados determinar:
 - a. Desestimar las causas que constituyen delitos de acción privada, en las cuales de conformidad al artículo 18 y siguientes del Código de Procedimiento Penal, el Ministerio Público no tiene intervención, y es ejercida exclusivamente por la víctima, conforme al procedimiento especial regulado en el Código;
 - b. Rechazar las causas que no tiene entidad penal, que no constituyen delitos, puesto que se tratan fundamentalmente de cuestiones de orden civil, laboral, familiar y de otra índole;
 - c. Rechazar procesos que no tienen posibilidades de llegar a un buen resultado (formulación de una acusación o salida alternativa), procesos que están principalmente integrados por causas contra los autores, los cuales se pueden identificar de manera inicial o después de una corta investigación, ya que en estos no se pueden individualizar a los autores aunque se efectúe una investigación prolongada.
 - d. Disponer la remisión del proceso a la División correspondiente a fin de que se efectúe la investigación correspondiente.
- **Dedicación exclusiva.-** Los Fiscales de Materia y demás personal de la Unidad de Análisis, deben dedicarse exclusivamente a las funciones establecidas para la Unidad, debe estar dedicado a la función de recibir el caso, analizarlo y determinar su rechazo, desestimación o ingreso a la Fiscalía (asignación a una división).
- **Facultades de Decisión.-** La decisión respecto al destino de la causa deber ser tomada por el Fiscal de Materia, destinándose toda la labor administrativa a otro

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"

VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE
CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

tipo de funcionarios, ya que el recurso más importante en el Ministerio Público es el Fiscal, no debiendo gastarse dicho recurso en actividades que pueden ser desarrolladas por otros funcionarios (v.gr. notificación con la resolución a las partes).

- **Incorporación de funcionarios capacitados en el área de gestión.-** Se hace necesarios por otra, la separación de las funciones meramente administrativas de la funciones de toma de decisiones, a fin de que el Fiscal o los Fiscales encargados de la Unidad sólo se dediquen a emitir decisiones respecto al destino de las causas, asimismo se hace necesario administrar los recursos humanos, para este fin se hace necesario la incorporación de personal especializado en el área para el trabajo eficaz y eficiente de la unidad.