

**REFORMAS PROCESALES  
PENALES EN AMÉRICA LATINA:  
EXPERIENCIAS DE  
INNOVACIÓN**



# LOGROS Y LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA DEL DISTRITO DE LA PAZ

TERESA I. LEDEZMA INCHAUSTI<sup>1</sup>  
*La Paz, Bolivia*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los cambios en la organización y gestión que se han realizado en la Fiscalía del Distrito de La Paz. El análisis parte de una descripción de la aplicación del Código de Procedimiento Penal en sus tres años de vigencia plena y en la identificación de problemas que se ha generado en la implementación de la reforma. Estos problemas parten del reconocimiento de que existen altos índices de congestamiento del sistema; elevados casos de rechazos de denuncias; y querellas al finalizar la etapa preparatoria, baja aplicación de salidas alternativas y una atención deficiente a la víctima.

Ante estas dificultades, tradicionalmente las instituciones hubieran demandado del Estado mayor asignación de recursos humanos y materiales, como una respuesta para solucionar los problemas en la administración de justicia, pero como la experiencia muestra los problemas no se generan solo por falta de recursos,

---

<sup>1</sup> Abogada, especialista en derecho administrativo y postgrado en ética pública, transparencia y anticorrupción. Fue miembro del equipo de asesoramiento en el tratamiento legislativo del nuevo Código de Procedimiento Penal y parte del equipo técnico de implementación del NCPP dependiente del Ministerio de Justicia. Ha sido consultora de las áreas de adecuación normativa y capacitación del Programa de Administración de Justicia de USAID a través de la empresa ejecutora MSD. Actualmente es coordinadora del Grupo de Estudios Anticorrupción de CEJIP/Bolivia. [teresa\\_ledezma@yahoo.com](mailto:teresa_ledezma@yahoo.com)

sino por una inadecuada organización. La Fiscalía del Distrito de La Paz, consciente de esta situación, ataca el problema con una nueva estrategia que consiste en incorporar nuevas formas de organización en el trabajo del Ministerio Público.

La unidad de reacción inmediata y el servicio de atención a la víctima, innovaciones que se reflejan como “proyectos pilotos” en la organización del Ministerio Público, obtuvieron dentro de los tres primeros meses de funcionamiento importantes logros cuantitativos y cualitativos que se resaltarán en el desarrollo de este documento.

Sin embargo, también se abordarán los obstáculos que se presentaron en el proceso de implementación y que se tradujeron en problemas que pueden afectar su funcionamiento. Finalmente, luego de esta amplia descripción se sistematizarán algunas conclusiones que permitan identificar las posibles líneas de trabajo que se podrían desarrollar para fortalecer estas experiencias.

## **II. LA REFORMA PROCESAL PENAL BOLIVIANA**

Bolivia, con la decisión política de reformar la administración de justicia penal, promulgó el nuevo Código de Procedimiento Penal, el 25 de marzo de 1999. Este Código entró en vigencia plena dos años después previéndose, sin embargo la vigencia anticipada un año después de la publicación del Código con la vigencia del nuevo régimen de medidas cautelares, salidas alternativas y prescripción.

El nuevo Código constituye un cambio radical de sistema, pues abandona la vieja estructura inquisitiva, lo que implica dejar de lado procesos escritos, secretos y burocráticos e introduce un nuevo sistema de justicia penal a nivel estructural que se inscribe dentro de la corriente acusatoria reflejada en el diseño constitucional del proceso penal, caracterizado por el sistema de juicio oral, público, contradictorio y continuo. Esto acompañado por una amplia regulación del sistema de garantías; una investigación eficiente; la revalorización de la víctima; la participación ciudadana; el control de la retardación de justicia; el respeto a la diversidad cultural; una verdadera judicialización de la ejecución de la pena; y la simplificación del proceso, que han marcado el horizonte de la Reforma Procesal Penal boliviana.

La implementación de este proceso estuvo a cargo de una comisión nacional de implementación<sup>2</sup>, comité ejecutivo<sup>3</sup> con la asistencia permanente de un equipo técnico de implementación. Estas instancias interinstitucionales permitieron –como experiencia inédita– posicionar el tema de los problemas de la justicia y realizar un trabajo coordinado en busca de un fin común: la implementación de la Reforma Procesal Penal. Para ello, se concretizaron una serie de acciones y tareas que se focalizaron principalmente en el fortalecimiento institucional de las instituciones operadoras y en otorgar las condiciones mínimas necesarias para la puesta en vigencia de la reforma<sup>4</sup>, provocando muchas expectativas respecto al nuevo sistema, las que aún no han sido debidamente satisfechas.

## 2.1 Identificación de algunos problemas

El informe estadístico sobre los avances de la reforma penal publicado por la comisión nacional de implementación y el comité ejecutivo<sup>5</sup>, muestra resultados altamente positivos en relación al antiguo sistema, pues se hace referencia a la rapidez y eficiencia en la investigación de delitos, implementación de un juicio oral con jueces ciudadanos, la protección de salidas alternativas, y el mayor acceso a la justicia en áreas mayoritariamente aisladas y deprimidas del país. Estos avances no pueden dejar de mostrar que también existen falencias como la sobrevivencia de viejas prácticas del anterior sistema que influyen negativamente en el desarrollo de una de las etapas importantes del proceso, como es la investigación.

<sup>2</sup> La comisión nacional de implementación estaba integrada por el Presidente de la Corte Suprema, el Ministro de Justicia, Presidentes de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados y Senadores, y el Fiscal General. Este órgano estaba encargado de tomar las decisiones políticas institucionales para una adecuada implementación de la reforma.

<sup>3</sup> El comité ejecutivo estaba presidido por el Ministerio de Justicia e integrado por representantes técnicos de las Comisiones de Constitución de la Cámara de Diputados y Senadores, del Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General, el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, el Colegio Nacional de Abogados y el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana. Este órgano era principalmente de ejecución y coordinación interinstitucional.

<sup>4</sup> Para la implementación se aplicó un plan que comprendía las áreas de adecuación normativa, capacitación, difusión y fortalecimiento institucional. En adecuación normativa se trabajó en leyes complementarias como la Ley Orgánica del Ministerio Público; en capacitación se trabajó con jueces, fiscales, defensores públicos; en fortalecimiento institucional se trabajó en otorgar a las instituciones operadoras condiciones materiales y humanas para el funcionamiento de la reforma sin considerar nuevos modelos de gestión; en difusión se realizó la información sobre los lineamientos de la reforma a través de campañas masivas y de redes de organizaciones de la sociedad civil.

<sup>5</sup> Comisión nacional de implementación y el comité ejecutivo de implementación, Avances de la justicia penal, informe estadístico, junio 2001 a junio 2002.

La reforma postulaba, dentro de las líneas rectoras, una investigación eficiente, la revalorización a la víctima, y la aplicación de mecanismos de simplificación de proceso, aspectos encargados principalmente al Ministerio Público como promotor de la acción penal, el cual lamentablemente hasta la fecha no está cumpliendo adecuadamente el reto que un sistema acusatorio le asigna.

El *Programa de Inspectoría del Ministerio Público*<sup>6</sup>, establecido por la Fiscalía General de la República, realizado con asistencia técnica de USAID a través de MSD identificó, como uno de los resultados de este trabajo, malas prácticas procesales que distorsionaban los resultados de la norma. Por el objeto del trabajo solo nos circunscribiremos a tres puntos esenciales:

- Aumento en el número de rechazos, que además de producir la sensación de impunidad, no se emiten en los primeros momentos de la investigación, sino después de transcurridos como promedio seis meses desde la denuncia. Estas causas rechazadas no se hallan debidamente fundamentadas
- Baja aplicación de las salidas alternativas (criterios de oportunidad, suspensión condicional del proceso y conciliación). Los casos que pueden resolverse mediante salidas alternativas, injustificadamente son demorados hasta el plazo máximo de la etapa preparatoria y este mecanismo procesal no se constituye en una forma de descongestionar el sistema. Las salidas alternativas se rigen por criterios personales y no por decisiones institucionales; y
- El Ministerio Público aún no informa, como debiera ser, a la víctima sobre el estado de la causa. Existe la tendencia tanto en el Ministerio Público como en la policía, de abandonar o demorar la investigación con el justificativo de que faltó el impulso de la víctima o querellante, y de no facilitarle el cuaderno de la investigación si no cuenta con abogado. El ejercicio de la ac-

---

<sup>6</sup> El Programa de Inspectoría del Ministerio Público consistió fundamentalmente en evaluar la aplicación del NCPP y la Ley Orgánica del Ministerio Público por los Fiscales de Distrito y de materia en lo referente a la etapa preparatoria para detectar si hay disfunciones, elaborar correctivos, diseñar acciones. Este trabajo se realizó en base a visitas y entrevistas con los fiscales en los 9 distritos de Bolivia. Lamentablemente, no se ejecutaron todas las acciones recomendadas para frenar los problemas de aplicación.

ción penal pública de oficio por parte de la fiscalía, prácticamente no existe.

*El Reporte Estadístico del Sistema de Administración de Justicia Penal* elaborado por el Viceministerio de Justicia manifiesta que durante la gestión 2003 en la etapa preparatoria se atendieron 30.355 causas y se estableció una tasa de congestión en el Ministerio Público a nivel nacional de 1.9 casos sin resolver por cada caso resuelto<sup>7</sup>. Asimismo se detalla el movimiento de causas que reflejan el alto índice de rechazos en relación a la aplicación de salidas alternativas.

**Tabla 1**  
RESUMEN DE MOVIMIENTO DE CAUSAS  
NIVEL NACIONAL - GESTIÓN 2003

	Causas atendidas	Causas atendidas (%)
Causas en trámite	14.333	47,25
Rechazos	10.151	33,46
Procedimiento abreviado	924	3,05
Criterios de oportunidad	773	2,55
Suspensión condicional del proceso	706	2,33
Conciliación	488	1,54
Extinción de causas	306	1,01
Sobreseimientos	1.092	3,6
Otro modo de conclusión	443	1,46
Acusación	1.139	3,75
Total	30.355	100

Fuente: Viceministerio de Justicia.

### 2.1.1 El Distrito de La Paz

En la ciudad de La Paz, donde se concentra la mayor cantidad de la carga procesal, se tiene que durante la gestión 2003 se registraron 15.398 causas en la etapa preparatoria, cuyo movimiento de causas se detalla en el cuadro siguiente:

<sup>7</sup> Viceministerio de Justicia, 2004, p. 89.

**Tabla 2**  
RESUMEN DE MOVIMIENTO DE CAUSAS DISTRITO LA PAZ

	Causas atendidas	Causas atendidas (%)
Causas en trámite	8.367	54,34
Rechazos	4.951	32,15
Procedimiento abreviado	525	3,41
Criterios de oportunidad	199	1,29
Suspensión condicional del proceso	355	2,31
Conciliación	126	0,82
Extinción de causas	142	0,92
Sobreseimientos	227	1,47
Otro modo de conclusión	0	0
Acusación	506	3,29
Total	15.398	100

Fuente: Viceministerio de Justicia

Los datos muestran un alto índice de congestión de causas, una baja y tardía aplicación de salidas alternativas que durante la gestión 2003 alcanzó al 4,42% del total de causas ingresadas, pese a que el 70% de los casos atendidos por la fiscalía constituyen delitos de contenido patrimonial y lesiones graves y leves, delitos en los que se pueden aplicar salidas alternativas en los primeros momentos de la investigación y no como sucede actualmente que se aplican al finalizar la etapa preparatoria<sup>8</sup>.

En el caso de aplicación de rechazos existe un alto índice que alcanza al 32,15%, y que lamentablemente no cuentan con una investigación mínimamente indispensable, es preocupante la inacción, tanto del fiscal como de los investigadores, pues en gran parte de los casos no consta ningún acto efectivo de investigación, que le permita al fiscal contar con elementos de juicio para optar por el rechazo. Este hecho se agrava por la ausencia de fundamentación en los motivos que lo sustentan y en la inoportuna aplicación, pues

<sup>8</sup> En la gestión 2003 los delitos contra la propiedad constituyeron el 45% de los delitos cometidos en el distrito, el 34% los delitos contra la vida (el 20% son lesiones), el 11% delitos contra la fe pública el 4% delitos contra la libertad el 3% delitos contra la libertad sexual, el 1% delitos contra la función pública y el 2% el resto de delitos.



se solicitan a los seis meses de transcurrido el hecho, es decir al concluir la etapa preparatoria.

El principal problema de la fiscalía reside en su organización, actualmente se cuenta con una organización refleja de la Policía Técnica Judicial. La fiscalía cuenta con las mismas divisiones de la policía, en las que no existe proporcionalidad entre el trabajo que desempeña cada una de las divisiones y la cantidad de recursos humanos asignados. De acuerdo a lo observado, los delitos contra la propiedad constituyen el 45% de la carga procesal y solo tienen asignados 4 fiscales, en cambio otras divisiones tienen porcentajes menores al 1% y cuentan con 6 fiscales<sup>9</sup>. Como referencia durante la gestión 2003 se asignaron a algunos fiscales alrededor de 600 causas y a otros solo de 5 a 10.

Estos problemas de organización tienen como causa el tipo de modelo organizacional adoptado en Bolivia que es el sistema de "cartera de causas", es decir que la causa que ingresa a través de una denuncia o querrela al Ministerio Público se sortea al fiscal de la división respectiva para que él realice respecto de aquella causa todas las gestiones que la misma demande<sup>10</sup>, implica que el fiscal unilateralmente realizará una selección de qué causas investigará primero y cuáles no sin que ello se halle sujeto a ninguna instrucción institucional. Por ello, ante la gran cantidad de causas que existen algunos fiscales toman decisiones tardías y arbitrarias.

En la práctica, estos hechos se traducen en actuaciones administrativas demasiado lentas y burocráticas donde existen largos periodos muertos. En el distrito de La Paz, presentada la denuncia ante la Policía Técnica Judicial esta debe ser remitida a la fiscalía, el tiempo es de 24 horas aproximadamente. Las causas a la fiscalía ingresan por la ventanilla única, que es la oficina encargada de recibir las denuncias y querellas para sortearlas. El auxiliar es el encargado de registrar las causas que ingresan a la fiscalía en un libro de registros, luego pasan estas causas al fiscal asistente, que es la persona que incluye los datos de la causa en el sistema informático para que se proceda al sorteo, el tiempo es de 48 a 96 hrs.

---

<sup>9</sup> En el caso de la división corrupción pública y operaciones especiales se tienen asignados a 6 fiscales y la cantidad de causas que ingresan por estos delitos no supera el 1%. CEJIP/CEJA, 2003.

<sup>10</sup> CEJA, 2004.

Luego de efectuado el sorteo se registra el nombre del fiscal asignado en el libro y dentro de las 24 horas se entrega la causa para que se proceda a su revisión. El fiscal revisa la causa en el día o en un lapso de tres días dependiendo de la cantidad de casos que se halle atendiendo. El fiscal efectúa el requerimiento respectivo, y la causa luego es entregada al investigador asignado para que efectúe las investigaciones. La comunicación entre los fiscales y policías se efectúa a través de informes escritos que deben ser revisados y firmados por el jefe de división y en su caso hasta por el Subdirector de la Policía Técnica Judicial. Este modelo de trabajo genera como resultado más óptimo que los rechazos de hechos que no constituyen delitos, o que son delitos de acción privada que no son perseguibles por la fiscalía, se realicen en un mes como mínimo, en los demás casos como se mencionó tardan aproximadamente seis meses.

Lo descrito advierte la existencia de problemas en el manejo de las causas que se reflejan en soluciones tardías y metodologías de trabajo burocráticas y poco eficientes que afectan a los intereses de las víctimas.

### III. ALGUNAS INNOVACIONES

La Fiscalía del distrito de La Paz, con el fin de resolver los problemas ya descritos, introduce dentro de su organización dos proyectos pilotos que incorporan nuevas formas de trabajo para lograr respuestas más oportunas. Los proyectos pilotos son: la unidad de reacción inmediata y el servicio de atención a la víctima.

Estos proyectos pilotos dentro de la fiscalía surgen como una respuesta a los problemas identificados por el *"Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia"* realizado por el CEJIP/CEJA en el marco del proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina.

Ante la apertura de la Dra. Audalía Zurita, fiscal a.i. del distrito de La Paz, para mejorar el funcionamiento de la fiscalía, el CEJIP/CEJA, MSD y la Fiscalía de distrito La Paz acordaron realizar un trabajo conjunto que introduzca una nueva visión de la gestión como una respuesta a los problemas en la investigación. Para ello se elaboró un documento de líneas estratégicas que formó parte del *Plan Operativo Anual 2005* de la Fiscalía del distrito de La Paz y fue presentado ante el Fiscal General de la República y los demás fiscales de distrito.

Estos proyectos fueron apoyados por las autoridades de turno<sup>11</sup> y autorizados para su implementación como proyectos pilotos en la ciudad de La Paz, para luego ser replicados en el resto de los distritos de Bolivia.

### 3.1 La Unidad de Reacción Inmediata

La Unidad de Reacción Inmediata es la responsable de revisar las causas que ingresan y distribuirlas para su adecuado tratamiento en las áreas correspondientes. Este primer filtro se encarga de seleccionar los casos que ingresan a la fiscalía clasificando las causas que pueden solucionarse mediante la aplicación de rechazos o salidas alternativas de otras que requieren mayor investigación.

En el caso de aplicar los rechazos, estos deben ser debidamente fundamentados y se encargan de informar a la víctima, cuando corresponda, sobre su derecho a impugnar. Para aplicar las salidas alternativas entrevistan a la víctima, al imputado y a sus abogados sobre la posibilidad de utilizar estos mecanismos priorizando la aplicación de la conciliación como medio de solución del conflicto.

Con esta visión, la Fiscalía del distrito de La Paz decide implementar el proyecto a través de una fase de diagnóstico con el objetivo de conocer el flujo de ingreso de casos, esta experiencia se inicia el 1 de noviembre al 12 de diciembre de 2004. Para ello se asignan dos fiscales, uno de materia y otro adjunto y un asistente *ad honorem*. La unidad tenía como función principal revisar los casos que ingresaban a la ventanilla única<sup>12</sup> para recalificar el tipo penal cuando corresponda y así efectuar un adecuado sorteo de la causa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Cabe resaltar que los fiscales de distrito fueron interinos por un periodo de nueve años, debido a la injerencia política que existe en su designación que se halla a cargo de la Cámara de Diputados. Por ello y ante la inercia de la fiscalía, el Presidente de la República aplicando una facultad constitucional nombra nuevos fiscales de distrito, también con carácter de interinos. Estas autoridades ejercieron aproximadamente 7 meses en funciones. Uno de los diputados interpuso un recurso de inconstitucionalidad al Decreto de designación y el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad, estableciendo un plazo a la Cámara de Diputados para la designación de nuevos fiscales de distrito y de otras autoridades judiciales. Por ello, se realizó la designación de nuevos fiscales el mes de enero a un mes de la implementación de los proyectos pilotos.

<sup>12</sup> Como se indicó la ventanilla única es la repartición de la fiscalía encargada de realizar los sorteos de las causas.

<sup>13</sup> Adicionalmente se asignaron otras funciones a la unidad como: legalizar los certificados médicos forenses, responder memoriales de personas que no tienen procesos penales pero que requieren la participación o auxilio del Ministerio Público y legalizar fotocopias.

Además de estas funciones, los fiscales de esta unidad se hallaban asignados uno a controlar la Oficina Reconvencional de la Policía Técnica Judicial y el otro la Oficina de Conciliación Ciudadana que depende de la Policía Nacional<sup>14</sup>.

Los casos que ingresaban a la UDRI generalmente eran despachados en un tiempo promedio de 24 a 48 horas, debido a la cantidad de causas. En inicio se trató de asumir las funciones de "oficina de información", tarea que fue descartada por la demanda de tiempo que significaba.

Luego de esta experiencia, cuyo resultado fundamental fue el de ubicar y registrar todos los casos que ingresaban a la fiscalía, se procedió a la presentación oficial del *Proyecto Piloto de la Unidad de Reacción Inmediata* el día 14 de diciembre de 2004, con las siguientes funciones:

- Revisar las denuncias, querellas presentadas a la ventanilla única que también la denominan plataforma de atención. Esta revisión incluye cuando corresponda efectuar la recalificación del tipo penal para el sorteo de la división respectiva
- Efectuar rechazos y aplicar cuando corresponda las salidas alternativas previa investigación; y
- Derivar a la unidad de conciliación del servicio de atención a la víctima cuando corresponda casos que podrían ser conciliables.

Para la implementación de la UDRI se asignaron tres fiscales de materia. La selección de estos fiscales se efectuó en base a las habilidades y competencias en conciliación y resolución de casos dentro de los fiscales que se desempeñaban en el distrito de La Paz. La designación se realizó en base a memorandos en el que solo se estableció que deberían cumplir la función principal de la unidad. Posteriormente, se emitió una circular donde se señalaba que las causas entregadas por ventanilla única deberían ser revisadas por la UDRI y devueltas en el día.

A la UDRI fueron asignados cuatro policías investigadores de la Policía Técnica Judicial. Este es un resultado de la coordinación interinstitucional, lamentablemente no se tradujo en la suscripción de un convenio. Los policías se incorporaron a la UDRI a partir del

---

<sup>14</sup> La oficina reconvencional y las de conciliación ciudadana se encargan de resolver contravenciones o faltas.

23 de diciembre de 2004 mediante un proceso de selección interna en la policía donde se privilegió el conocimiento de idiomas nativos y su experiencia en investigación de casos poco complejos.

### *3.1.1 La organización del trabajo*

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera: las causas ingresan por plataforma, al finalizar la tarde son entregadas a la UDRI previo registro. Los fiscales de la unidad revisan las causas y en el caso de que se traten de denuncias o querellas, cuya tipificación penal no es acorde al hecho, se procede a la recalificación jurídica para que la causa sea sorteada a la división respectiva. Una vez entregadas estas causas a la plataforma el sorteo se produce en el día y en el plazo de 24 horas deben ser remitidas al fiscal sorteado.

En los casos observados, estos son devueltos en el día a los denunciante para que realicen las correcciones o complementaciones necesarias.

Si las denuncias o querellas no constituyen delitos o son delitos de acción privada se efectúa el rechazo inmediatamente, eso implica que la causa es entregada en el día a la plataforma para que se proceda a comunicar a los denunciante. Si la causa es susceptible de aplicar las salidas alternativas, los fiscales de la UDRI se encargan de realizar la comunicación al juez de la instrucción sobre el inicio de la investigación y se procede a realizar las diligencias respectivas para su investigación. Para ello se han efectuado algunos criterios de selección, se atienden casos de:

- Lesiones cuyo impedimento no supere los 10 días
- Estafas que no superen los \$US. 150 o Bs. 2000; y
- Hurtos o robos menores

Estos casos cuando existe predisposición de las partes para conciliar son derivados al servicio de atención a la víctima.

### *3.1.2 Infraestructura y equipamiento*

Con relación a la infraestructura como parte del trabajo de reorganización de la fiscalía se asignaron dos oficinas, una para los fiscales y otra para los policías. La oficina de fiscales cuenta con una extensión de 2 x 2 m<sup>2</sup>, dos escritorios, dos computadoras y un teléfono. Este equipamiento fue producto de la reasignación de los bienes muebles de la fiscalía, pero resulta insuficiente pues en la

oficina trabajan tres fiscales y dos pasantes *ad honorem* que solo trabajan en las mañanas<sup>15</sup>. La oficina asignada a la policía tiene una extensión de 2 x 3 m<sup>2</sup>, cuenta con el espacio suficiente para que trabajen los 4 policías. Ellos cuentan con dos máquinas de escribir, cuatro escritorios y 1 teléfono que fue entregado por la fiscalía.

### 3.1.3 Algunos resultados

Los casos que ingresaron a la UDRI hasta el 21 de febrero de 2005 son 1.204, los que corresponden a los meses de diciembre, enero y parte de febrero. De los casos ingresados, el 49% son propiedades, el 25% corresponde a delitos contra la vida, el 10% contra la fe pública, el 2% contra la función judicial, el 1% contra la función pública, el 5% delitos contra la libertad, el 4% contra delitos a la libertad sexual, el 2% delitos contra la familia, y el 2% son observados por no contar con delito claramente definido.

**Tabla 3**  
MOVIMIENTO DE CAUSAS POR MESES

Mes	Total
Diciembre	124
Enero	661
Febrero	419
Total	1.204

Fuente: Fiscalía de Distrito - UDRI.

De las causas ingresadas a la UDRI, el 78% son derivadas a las divisiones para su investigación; la UDRI atiende el 14% de las causas, son rechazados el 1%, observados el 3%, remitidos a la zona sur el 2%, y remitidos a la ciudad de El Alto y provincias el 2%.

<sup>15</sup> Los pasantes se incorporaron al trabajo a partir de la segunda semana del mes de febrero. El trabajo que desempeñan los pasantes es el de registrar las causas en un cuaderno denominado "Libro de Registro de Ingreso y Distribución de Causas Nuevas".

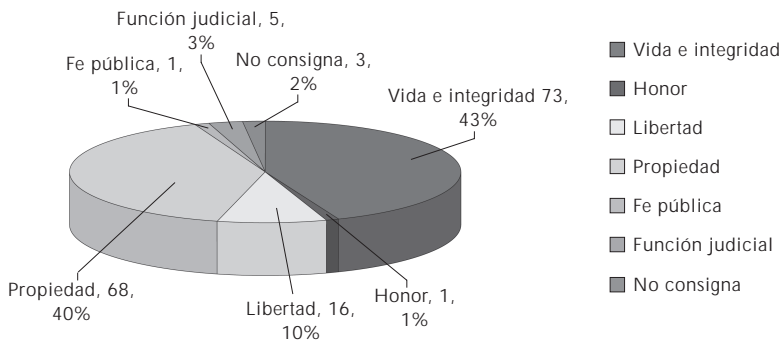
**Tabla 4**  
CASOS ATENDIDOS POR LA UDRI

Detalle	Número de casos
Rechazos	17 casos
Sorteo a divisiones	938 casos
Atendidas por la UDRI	167 casos
Casos observados	33 casos
Remitidas a zona sur	26 casos
Remitidas El Alto y provincias	23 casos
<b>Total</b>	<b>1.204 casos</b>

Fuente: Fiscalía de Distrito – UDRI.

Los casos que atiende la UDRI de acuerdo al tipo de delito y al delito más frecuente son los siguientes: el 43% delitos contra la vida e integridad, siendo el delito más común las lesiones graves y leves; el 40% delitos contra la propiedad el delito más común hurto y estafa; el 10% delitos contra la libertad donde el delito más común es amenazas; el 3% delitos contra la función judicial y el delito común es desobediencia a la autoridad. Extrañamente existe un 2% de casos donde no se consigna el tipo penal porque se iniciará la investigación.

**Gráfico 1**  
CASOS ATENDIDOS EN PORCENTAJES  
TIPO DE DELITOS ATENDIDOS



Fuente: Fiscalía de Distrito - UDRI

Con relación a los resultados cualitativos, cabe resaltar la respuesta a los rechazos, estos se producen en un promedio de 3 días computables desde la remisión de los casos de la plataforma. Estos rechazos sin investigación corresponden a hechos que no constituyen delitos y a delitos de acción privada. Cabe resaltar que en relación al anterior sistema de gestión la respuesta es mucho más eficaz porque incluso el promedio de rechazos en casos con similares características se realizaba en un promedio de 1 mes.

Si bien no existen aún salidas alternativas ya resueltas por la UDRI, se tienen fijadas cuatro audiencias conclusivas para solicitar la aplicación de criterios de oportunidad o suspensión condicional del proceso. La meta prevista para la implementación de esta unidad consignaba que el promedio de resolución de casos debería realizarse en un periodo de dos meses y medio. En ese entendido, las acciones de la unidad aún se encuentran dentro de ese margen de tiempo.

Otro resultado fundamental de la UDRI, como ya se mencionó, es que existe un doble control sobre el ingreso de las causas. De esta manera, todas las causas que ingresan son debidamente registradas en el *Libro de registro de ingreso y distribución de causas nuevas* al igual que en el sistema informático lo que evita que exista un sorteo discrecional y un manejo arbitrario de los casos que ingresan a la fiscalía.

#### 3.1.4 *Obstáculos y problemas*

##### **a) *Obstáculos***

Uno de los obstáculos en que aún tropieza la Unidad de Reacción Inmediata es la no aceptación de los casos que fueron sorteados luego de la recalificación jurídica. Esta actitud negativa disminuyó el primer mes de funcionamiento, pero actualmente existe un resurgimiento de estas actitudes que repercute en el trabajo de la UDRI, porque las causas luego de sorteadas a los fiscales son devueltas a la plataforma y estas entregadas nuevamente a la unidad, la que debe revisar la causa. Para ello pasan aproximadamente 48 horas entre la devolución y el nuevo sorteo. Este hecho genera en los litigantes una mala percepción sobre la unidad porque la consideran como una etapa más, que dilata la resolución de su conflicto.

Al inicio del trabajo un obstáculo fue la coordinación interna entre la UDRI y el servicio de atención a la víctima, dado que se remitían



casos para conciliar, pero luego estos casos no eran devueltos a la UDRI. Este problema fue superado porque se definieron los procesos de trabajo y el procedimiento a seguir sobre la remisión y devolución de casos.

La implementación de estos proyectos pilotos ha sido realizada en periodo de cambios de autoridades tanto de fiscales de distrito como autoridades de la Policía Técnica Judicial, lo que representa un obstáculo en el entendido de que las nuevas autoridades aún no conocen las funciones de la UDRI.

Por ello se han generado problemas de coordinación externa entre el trabajo de la UDRI y las divisiones de la Policía Técnica Judicial, sobre todo con las divisiones que se encargan de investigar delitos de lesiones y económicos financieros. Las causas que eran derivadas a la fiscalía no eran devueltas a la PTJ lo que generó reclamos de la policía porque desconocían la existencia de la UDRI y menos aun que contaba con investigadores policiales que se encargaban de la investigación de este tipo de delitos. En base al trabajo de los fiscales de la UDRI se acordó que todos los casos que asumían serían comunicados a su división para que a la vez se transmita esta información a los denunciantes y así evitar desinformación en la víctima que acude al lugar donde denunció un hecho y no tiene respuestas.

### ***b) Problemas***

Un problema importante es la falta de un acuerdo interinstitucional entre la Policía Técnica Judicial y la fiscalía, esto en función a que los investigadores policiales asignados a la UDRI solo cuentan como respaldo para sus tareas el memorando de designación. La necesidad de contar con acuerdos interinstitucionales obliga a que los proyectos trasciendan a las personas para el fortalecimiento de la institución.

En ese entendido, la fiscalía de distrito y sus nuevas autoridades encontrarían ciertas líneas de acción para continuar con el trabajo de estos proyectos pilotos. Si bien no existe una posición institucional sobre estos proyectos, se requieren respuestas de las autoridades jerárquicas para superar los problemas que se describirán a continuación:

- Falta de criterios institucionales para proceder a la selección de causas; esto debido a la premura de su implementación, la UDRI está generando criterios de selección de causas en fun-

ción a su experiencia, pero para que dejen de ser discrecionales sería importante que se traduzcan en instructivos de la fiscalía<sup>16</sup>

- Congestionamiento de causas por la cantidad de trabajo que realizan, esto podría generar que ya no se efectúe el primer filtro de selección de causas y se deriven todas las causas a la investigación. La revisión de las causas demanda de los tres fiscales asignados alrededor de la mitad de su jornada laboral, lo que implica que un 50% de su tiempo lo dedican a la revisión de causas y el otro 50% al establecer las directrices para la investigación a fin de aplicar salidas alternativas y rechazos. Esto requerirá la reasignación de personal
- Falta de incorporación del trabajo de la UDRI al sistema informático, debido a que los casos que atiende así como los conciliables no figuran como resultados en el sistema, ni en las respuestas que está generando la fiscalía; y
- Falta de definición de los procesos de trabajo de la UDRI con los demás fiscales a fin de evitar las devoluciones de cuadernos que no solo afecta a la UDRI en el trabajo sino también a la víctima o imputado.

Otro problema surge por la falta de pago de salarios a los fiscales por problemas administrativos. No perciben salarios desde el mes de noviembre lo que puede generar la renuncia de los fiscales.

### **3.2 La Oficina de Servicio de Atención a las Víctimas**

El servicio de atención a la víctima es el resultado de un trabajo conjunto entre la fiscalía del distrito de La Paz y organizaciones de la sociedad civil; tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de víctimas de delitos penales, a través de la prestación de servicios de orientación jurídica y conciliación a víctimas.

La oficina de servicio de atención a las víctimas cuenta con el financiamiento de USAID a través del *Programa de Compañeros de las Américas USAID/Bolivia*. El proyecto busca consolidar el espacio conseguido por la sociedad civil al interior del Ministerio Público

---

<sup>16</sup> Gran parte de las causas están siendo seleccionadas por los fiscales en función a criterios de experiencia. Por ello, las causas que tramita la Unidad son estafas hasta Bs. 2.000 o US\$ 150, lesiones con impedimentos hasta 10 días. Actualmente, por la gran cantidad de casos se está reconsiderando el hecho de disminuir el periodo de impedimento a 5 días porque el trabajo de los investigadores está siendo sobrecargado.

de La Paz para promover y articular la ampliación de la gama de servicios que el sistema puede ofrecer a las víctimas de delitos, monitorear su funcionamiento y proponer políticas públicas sobre la asistencia y tratamiento de las víctimas<sup>17</sup>.

Para ello se suscribieron dos acuerdos interinstitucionales, el primero entre la Fiscalía General, la Fiscalía de Distrito y el Programa Compañeros de las Américas para poder implementar el proyecto y el convenio interinstitucional entre la Fiscalía General, la Fiscalía de Distrito de La Paz y las siguientes organizaciones no gubernamentales: Capacitación y Derechos Ciudadanos, Fundación La Paz y Fundación Gregoria Apaza. Ambos convenios se firmaron el 14 de diciembre de 2004.

### *3.2.1 La organización del trabajo*

El servicio de atención a las víctimas tiene dos componentes:

#### ***a) Servicio de orientación jurídica***

Este servicio se halla conformado por dos orientadores a tiempo completo, personal que es dotado por las ONG's: Capacitación y Derechos Ciudadanos, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y Fundación La Paz.

Consiste en brindar a las víctimas de un delito información sobre el proceso penal en general, sobre su caso en particular, cómo y dónde acudir. En algunos casos el servicio comprende un proceso de estudio y profundización sobre el hecho delictivo y un acompañamiento al usuario. Finalmente, el servicio también consiste en la derivación del caso a otras instancias públicas y/o privadas para su tratamiento adecuado o para la prestación de un servicio adicional, gratuito o de bajo costo, como ser: patrocinio legal, asistencia psicológica, salud, etc.

#### ***b) Conciliación***

Este componente lo integran un fiscal conciliador, un conciliador acreditado por el Viceministerio de Justicia<sup>18</sup> y un asistente técnico/administrativo.

---

<sup>17</sup> Compañeros de las Américas, Informe de avance, 2005.

<sup>18</sup> El Viceministerio de Justicia es la instancia encargada de acreditar a conciliadores.

El servicio de conciliación consiste en resolver los conflictos mediante la intervención de un conciliador. Este servicio no beneficia únicamente a las víctimas de delitos o a los casos que son atendidos por la UDRJ, sino también a personas que acuden en busca de una respuesta del sistema ante conflictos civiles y familiares.

La dinámica de trabajo de este componente puede originarse de la siguiente manera:

- Casos derivados por fiscales cuando consideran que el caso es conciliable<sup>19</sup>. De acuerdo al instructivo 07/04 se instruyó a los fiscales de la división económica financieros y división propiedades, que deben remitir a la oficina de conciliación los casos posiblemente conciliables y de contenido patrimonial. Asimismo, la unidad de reacción inmediata derivaba casos con similares características; y<sup>20</sup>
- Casos nuevos que se abren a pedido de las personas que no tienen un proceso penal previo o los que son derivados por el servicio de orientación jurídica.

Ingresado el caso si se trata de uno derivado por la fiscalía, la invitación a la audiencia de conciliación se la entrega a los abogados de las partes intervinientes<sup>21</sup>. Si se trata de un caso nuevo, la invitación se la entrega a la parte interesada para que ella se encargue de convocar a la otra parte a la sesión de conciliación. En ambos casos, las audiencias de conciliación se fijan en un máximo de 48 horas computables a partir de la solicitud del servicio. En el supuesto de que la otra parte no acuda a la audiencia de conciliación, el día señalado se realiza otra invitación con el mismo intervalo de tiempo.

No existe un límite para efectuar invitaciones, existe un promedio de 2 a 3, pero también se dieron dos casos donde se realizaron de 4 a 5

---

<sup>19</sup> La conciliación procede de acuerdo al artículo 65 de la Ley 2.175, Ley Orgánica del Ministerio Público “cuando el Ministerio Público persiga delitos de contenido patrimonial o culposos que no tengan por resultado la muerte, y siempre que no exista un interés público gravemente comprometido, el fiscal de oficio o a petición de parte, deberá exhortarlas para que manifiesten cuáles son las condiciones en que aceptarían conciliarse...”

<sup>20</sup> En relación al servicio de conciliación cabe destacar que el 82% de los casos registrados fueron remitidos por fiscales (remisión interna), entre estos el 50% fue remitido por la unidad de reacción inmediata de la fiscalía y el 32% por los fiscales de las divisiones de delitos económicos financieros y propiedad. El 18% restante ingresaron a solicitud directa de los interesados. Estos datos corresponden hasta la primera semana de enero donde se daba cumplimiento al instructivo referido.

<sup>21</sup> Las tareas de notificación o entregas de invitación la realizan indistintamente desde el conciliador o el asistente de conciliación.

invitaciones, en especial en procesos penales cuando en inicio la víctima solicita la conciliación y la parte imputada no acude a ella, pero cuando el proceso penal avanza la parte imputada es la que solicita la procedencia de esta salida alternativa.

Una vez que acuden las partes a la audiencia de conciliación, pueden resolver su conflicto en un promedio de dos a tres reuniones de conciliación. El promedio de resolución de casos mediante la conciliación se produce en dos semanas que incluye el periodo de invitaciones a las partes.

Cuando las partes concurren a la audiencia de conciliación participan además del conciliador el fiscal conciliador encargado de refrendar las actuaciones efectuadas en las audiencias. Luego el fiscal se encargará de la homologación de estas actas ante el juez. Adicionalmente a esta tarea, el fiscal debe atender a las personas que son derivadas del servicio de orientación jurídica y entrevistarse con los fiscales cuando las personas acuden a los servicios de atención a la víctima, manifestando su queja contra el fiscal que atiende el caso.

### 3.2.2 Equipamiento e infraestructura

El servicio de atención a la víctima cuenta con un espacio físico dividido en tres ambientes amplios, uno destinado a los orientadores jurídicos, otro al conciliador, y otro al fiscal conciliador. Se ha dotado a esta oficina de escritorios, computadoras y de material de difusión como parte de la donación efectuada por USAID.

### 3.2.3 Algunos resultados

Con relación al servicio de atención a la víctima los resultados de los dos componentes son los siguientes:

**Tabla 5**  
CASOS ATENDIDOS

Servicios	Casos Atendidos
Orientación jurídica	315 casos
Conciliación	167 casos
Total	482 casos

Fuente: *Capacitación y Derechos Ciudadanos*

**a) Orientación jurídica**

El movimiento de casos de este componente por mes es el siguiente:

**Tabla 6**  
CASOS ATENDIDOS

Mes	Total
Diciembre	70
Enero	120
Febrero	125
Total	315

Fuente: *Capacitación y Derechos Ciudadanos*

De acuerdo a los datos socioeconómicos, los usuarios provienen principalmente de la zona metropolitana de La Paz y El Alto, son mayoritariamente pobres, porque en el 47% de los casos atendidos cuentan con un ingreso promedio mensual menor a 450 bolivianos (US\$ 55 aprox.), el 5% cuentan con un ingreso de 450 bolivianos, el 37% más de 450 y el 11% más de 1.000 bolivianos. No obstante que todos los usuarios atendidos en el periodo hablaban español, en un 40% de los casos manifiestan su origen Aymara. El 54% de los usuarios fueron hombres.

Otro de los importantes resultados es la información que se proporciona a la víctima y dado el caso se la deriva a otros servicios públicos y privados locales para lograr resolver sus problemas.

Los resultados arrojados del proceso de referencia son: 45% por recomendación de conocidos o de ex beneficiarios; 22% por difusión formal o a través de volantes; el 12% por por fiscales o policías; y 21% por otros medios. Con relación a la calidad del servicio el 94% considera bueno y el 6% regular. Esto muestra que siendo bueno el servicio la gente lo recomienda y acude nuevamente a esta instancia para lograr información u orientación.

**b) Conciliación**

Los casos ingresados por mes son los siguientes:

**Tabla 7**  
CASOS ATENDIDOS

Mes	Total
Diciembre	58
Enero	46
Febrero	63
Total	167

Fuente: *Capacitación y Derechos Ciudadanos*

Respecto al tipo de casos recibidos por materia el 68% corresponde a materia penal, el 18% a civil, el 13% a familiar y el 1% a laboral. En materia penal los delitos más comunes son estafa y estelionato.

El 26% de los casos que atiende este componente son derivados por orientación jurídica; el 20% por la unidad de reacción inmediata; el 20% por difusión, el 19% por la fiscalía por derivación interna; el 10% por la Policía Técnica Judicial y el 5% por recomendación de ex beneficiarios.

Actualmente, el 15% de los casos atendidos han sido conciliados, el 18% no llegaron a un acuerdo y el resto se halla en proceso de conciliación.

#### 3.2.4. *Obstáculos y problemas*

##### **a) *Obstáculos***

El obstáculo mayor con el que tropezó el servicio de atención a la víctima es la falta de derivación de casos sobre todo las divisiones de propiedades y económicos financieros que pese a la existencia de un instructivo no derivan casos para conciliar. El argumento de esta falta de derivación radica que la conciliación procede luego de dictada la imputación formal, por lo tanto antes de este actuado no se puede aplicar la conciliación. El problema se presenta al no efectuarse investigación alguna mientras se espera el dictado de la imputación, por ello gran parte de estos casos concluyen en rechazos a los seis meses de denunciado el hecho generando insatisfacción en la víctima.

Con relación a la conciliación, un obstáculo es la cultura del litigio que mueve a las partes, las personas involucradas en conflictos penales todavía no aceptan este mecanismo de resolución de conflicto y prefieren en gran parte de los casos continuar con el proceso penal, salvo que el imputado dé la apertura a esta vía. Por los datos señalados, esta situación se está revirtiendo. Sin embargo, la falta de recursos económicos para llegar a acuerdos sobre la reparación del daño imposibilita la aplicación de criterios de oportunidad o la suspensión condicional del proceso.

### **b) Problemas**

Los problemas respecto al servicio de atención a la víctima se generan por la falta de coordinación interna que existe con los funcionarios de la fiscalía; en algunos casos son los fiscales de las divisiones los que señalan el día y hora de la conciliación, lo que se cruza con el horario de los conciliadores del servicio, lo que genera demoras para los litigantes.

Otro problema, como también se identificó en la Unidad de Reacción Inmediata, es la falta de incorporación del trabajo del servicio de atención a la víctima al sistema informático, debido a que los casos que atiende así como los conciliables no figuran como resultados en el sistema, ni en las respuestas que está generando la fiscalía.

Un problema que puede afectar el funcionamiento es el periodo de financiamiento con el que cuenta el servicio, es que lamentablemente no se han ejecutado acciones institucionales dentro la fiscalía para institucionalizar el proyecto.

Otro problema es la falta de coordinación dentro del Ministerio Público; como ejemplo el Instituto de Investigaciones Forenses<sup>22</sup> es el responsable de implementar el *Programa de Asistencia a la Víctima (PROSAVI)*, que es un programa integral de apoyo social, psicológico, forense y legal. La falta de coordinación en la institución muestra que en el diseño e implementación del PROSAVI no se está observando las experiencias y el trabajo desarrollado por el servicio de atención a la víctima el cual podría complementar los alcances del PROSAVI para que el destinatario tenga una atención de mayor calidad.

---

<sup>22</sup> El Instituto de Investigaciones Forenses es el órgano encargado de realizar todos los estudios científicos técnicos requeridos para la investigación de los delitos.



#### IV. LECCIONES APRENDIDAS

Al concluir este esfuerzo de sistematizar los obstáculos y problemas que enfrentaron los proyectos pilotos quedan algunas enseñanzas:

- La necesidad de explicar e informar a los fiscales, la nueva hermenéutica de trabajo, la finalidad de la UDRI, y el servicio de atención a la víctima, y la manera en la que estas deben integrarse
- Se debe romper la tradición de que los casos son de propiedad de los fiscales y que solo el fiscal asignado puede resolverlos. Es necesario crear mecanismos internos de trabajo más coordinado y utilizar a la conciliación como una posible respuesta al conflicto en vez de los rechazos
- Ha sido ampliamente productivo el incorporar a la sociedad civil en la atención a la víctima por la calidad de servicio que presta y por la información bilingüe que se proporciona
- Es necesario combinar controles internos y externos para garantizar la calidad del servicio prestado y evitar actos que puedan afectar la transparencia
- Esta experiencia organizacional debe traducirse en manuales y documentos de trabajo para que enriquezcan las réplicas de estos proyectos pilotos en los demás distritos
- Se deben tomar decisiones en función a la lectura de los datos producidos por los proyectos pilotos
- Es necesario que se realice una redistribución de los recursos humanos en función a la carga de trabajo
- La nueva organización de trabajo requiere implementar espacios de información a los usuarios, por ello es fundamental que se refuncionalice la ventanilla única para que se constituya en una plataforma de atención, para que no solo se encargue de la recepción o sorteo de causas sino de brindar información y derivar a las personas a las unidades respectivas para averiguar el estado de su caso
- Institucionalizar el trabajo mediante convenios para garantizar su funcionamiento pese al cambio de autoridades; y
- La gratuidad de los proyectos pilotos es el aspecto más difundido y aceptado por la población litigante, porque todas las actuaciones que se realizan dentro de estos proyectos no representan ninguna erogación económica para el litigante<sup>23</sup>, dado

<sup>23</sup> La Ley del Ministerio Público establece como uno de los principios la gratuidad. El artículo 10 de la referida ley señala: "Los servicios del Ministerio Público y de sus

que en la UDRI se ha omitido el uso de formularios de notificaciones y en el servicio de atención a la víctima no se realiza ningún cobro a momento de efectuar las invitaciones para que las partes concilien y menos aun por la realización del acuerdo conciliatorio. Estos aspectos rompen la cultura de que toda respuesta eficiente de la administración pública debe ser compensada con incentivos económicos<sup>24</sup>.

## V. CONCLUSIONES

La reforma de la organización y gestión no ha sido una de las prioridades de las instituciones operadoras en este proceso de cambio de sistema de administración de justicia, pero actualmente es un tema que se debe analizar para responder a los problemas de altos índices de rechazos al finalizar la etapa preparatoria, baja aplicación de salidas alternativas y la poca atención que se proporciona a la víctima.

El Ministerio Público, al apoyar nuevos proyectos dentro de su organización, muestra señales de que le interesa mejorar la calidad de los servicios que presta a la sociedad aprovechando mejor los recursos disponibles.

El incorporar la unidad de reacción inmediata y los servicios de atención a la víctima no solo significan logros positivos, sino también muestran algunas limitaciones que requieren una intervención oportuna para no desnaturalizar las funciones y tareas asignadas a estos proyectos.

---

órganos de investigación tienen carácter gratuito. Asimismo establece que los trámites que conozca no podrá gravarse con tasas o contribuciones distintas a las establecidas por ley. Para la presentación de cualquier solicitud al Ministerio Público y a sus órganos de investigación, no será necesario el uso del papel sellado". Si bien actualmente no exige el papel sellado para la realización de los trámites toda denuncia escrita que se presenta a la fiscalía debe necesariamente cumplir con el pago de timbres, carátulas que ascienden a Bs. 20 (\$US.2.5) además del pago que debe efectuar Bs. 5 por cada formulario de notificaciones. Ello muestra que la gratuidad no deja de ser una aspiración durante la investigación.

<sup>24</sup> En un estudio realizado para prevenir y controlar la corrupción en las fiscalías se cita que el 77,80% de los abogados particulares encuestados señalaron que los trámites en la fiscalía no son gratuitos. También se expresa que los abogados particulares reconocen haber entregado dineros u otros bienes a funcionarios del Ministerio Público con el objetivo de lograr los resultados que sus clientes esperan, pues si no lo hacen la parte contraria lo realizará y por lo tanto se verán perjudicados en los casos que atienden. GTZ, Cooperación Técnica Alemana, Proyecto Piloto para Prevenir y Controlar la Corrupción en las fiscalías de distrito, 2003 página 28.

El reto que afrontan estos proyectos pilotos es lograr su fortalecimiento y mejora pese a que existen nuevas autoridades, como muestra del compromiso institucional por el cambio. Sin duda, esta no es una tarea fácil porque implica confrontarse con una serie de intereses externos e internos que luchan por no romper las rutinas del anterior sistema donde la burocracia, la respuestas tardías y los formalismos eran la regla que beneficiaba a ciertos grupos pero que perjudicaba a gran parte de la población litigante.

Son muchas las causas, pocos los recursos con los que cuenta el Estado, y altos los índices de demanda de información de los litigantes sobre el curso de sus causas, por ello urge complementar estos proyectos con la incorporación de una plataforma de atención al público como un espacio que absuelva las consultas de los litigantes y canalice mejor sus demandas a través de los proyectos pilotos implementados.

Resulta positiva la experiencia que se genera en el distrito de La Paz, sin embargo se debe analizar la posibilidad de fortalecer la UDRI, para que tenga una mejor capacidad de respuesta a través del aumento de la aplicación de salidas alternativas. Revisar las denuncias o querellas que ingresan a la fiscalía demanda gran parte del tiempo del personal de esta unidad, si bien es un primer filtro no deja de ser discrecional, no existen criterios claros sino solamente los guiados por la experiencia. Considero necesario que esta función de revisión de casos deba ser encomendada a dos fiscales que no solo se encarguen de leer las causas o de recalificarlas sino también de establecer pautas de acción sobre la causa, es decir si procede el rechazo o la causa es candidata a la aplicación de salidas alternativas.

Otro grupo de fiscales debe encargarse de la tramitación de las salidas alternativas y en el caso de que estas fueran improcedentes derivar su tratamiento a la división respectiva. Esta unidad no puede encargarse de tramitar casos hasta llegar a juicios porque si no se desnaturalizaría su función.

Es necesario que el trabajo coordinado que existe con los policías se traduzca en investigaciones menos formalizadas, por ello es necesario empezar a trabajar con los fiscales y policías en función a la experiencia de casos, no se debe reincidir en el hecho de que si no participa la víctima el caso no se investiga, porque en cuestión de tiempo es mejor rechazarlo que crear falsas expectativas.

Urge empezar a trabajar en instructivos que permitan aplicar criterios objetivos en la selección de causas para no reincidir en la arbitrariedad. La experiencia muestra la aplicación de ciertos criterios que pueden ser utilizados así como otros que solo se podrán obtener de la experiencia organizacional que se ha generado en estos meses de aplicación.

Sin embargo, resulta necesario que estas innovaciones se complementen con procesos de ajuste, de revisión, análisis y retroalimentación permanente, pues solo así se podrá lograr mejorar la calidad en el servicio: ahorrar tiempo, optimizar recursos humanos, y tomar decisiones objetivas.

La nueva organización requiere empezar a trabajar en la definición de puestos de trabajo, pues permite una mejor adecuación entre necesidades y perfiles del personal, y a la vez valorar las competencias de los recursos humanos, significa empezar a construir indicadores en el trabajo y generar información estadística. Todo ello, acompañado de mecanismos de control interno y externo que permitirán neutralizar a la corrupción como un problema que afecta a gran parte de las instituciones estatales.

Estos proyectos no requieren superestructuras y tampoco tecnología de punta, solo basta el interés, apoyo institucional, tecnologías informáticas no muy sofisticadas, realizar una adecuada distribución de recursos humanos y tomar en cuenta las experiencias aprendidas en la implementación de proyectos pilotos similares.

De esta manera, el servicio de la fiscalía tendrá cambios no solo cuantitativos sino cualitativos porque valorará la labor de los fiscales, optimizará su tiempo, y otorgará a las víctimas respuestas oportunas a sus problemas. Solo así la población va empezar a creer en el cambio de la justicia y a apreciar las ventajas del nuevo sistema, porque si no la reforma continúa solo como un mito.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

CEJA, Primer Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal, Módulo 7, Gestión del Ministerio Público *"¿Cómo hacer que el Ministerio público se organice de forma de utilizar adecuadamente sus facultades discrecionales en el proceso?"*, 2004.

CEJIP-CEJA, *"Informe de seguimiento de la Reforma Procesal en Bolivia"*, 2003.

Encuestas & Estudios, *"Evaluación de impacto"*, 2003.

GTZ, Cooperación Técnica Alemana, *Proyecto Piloto para prevenir y controlar la corrupción en las fiscalías de distrito*, octubre 2003.

Ministerio de Justicia, *"Exposición de Motivos del Código de Procedimiento Penal"*, 1999.

Ministerio Público, *Programa de Inspectoría en el Ministerio Público*, con la asistencia técnica y financiera de MSD/USAID Bolivia, 2002.

MSD/USAID Bolivia, Memoria del Seminario: *"Experiencias de Reforma Procesal en Latinoamérica, perspectiva para Bolivia"*, septiembre 1994.

Viceministerio de Justicia, *"Reporte Estadístico del sistema de administración de Justicia Penal"*, 2004.