

Informe sobre la reforma procesal Penal en Bolivia

Introducción

La elaboración de un nuevo informe sobre la situación de la reforma procesal penal en Bolivia forma parte de la continuidad del proyecto de seguimiento y evaluación de la reforma procesal en América Latina. En un primer momento CEJA trabajó apoyando el desarrollo de investigaciones llevadas adelante por parte de grupos locales cuyos aportes más relevantes han sido, en la mayoría de los países, la puesta en discusión de documentos que daban cuenta del estado real de funcionamiento del sistema de justicia penal en un momento específico.

Cada uno de estos informes ha tenido, en sus respectivos países, la capacidad de movilizar el debate y la discusión acerca del rumbo de los procesos concretos y han movilizado iniciativas muy específicas de cambio basadas en la detección de problemas muy puntuales en materia de implementación. Es importante señalar que esa actividad tuvo que llevarse adelante en países que, en su gran mayoría, carecen de una cultura de producción de información, lo que repercute en las posibilidades de asegurar la mayor minuciosidad posible sobre el estado de situación y también explica el impacto de los informes de evaluación.

El objetivo de realizar un nuevo informe es reunir la información disponible y actualizada sobre la reforma, concentrando la atención en los procesos y prácticas que se presentan como desafíos de la reforma en marcha en Bolivia, basados en la sistematización de diversas fuentes de información que se han ocupado luego de documentar la marcha del proceso de reforma a partir de sus prácticas. Se sumó también como fuente de información una ronda de entrevistas en la primera semana del mes de octubre en el Distrito de La Paz y la visita al edificio judicial en que se desarrollan las audiencias.

Se mantiene una estructura similar al anterior informe aunque con un menor detalle en los elementos descriptivos de carácter general y una mayor concentración en lo que en el marco del Proyecto de Seguimiento se ha identificado como desafíos pendientes de la reforma en América Latina, los cuales conforme el estudio elaborado pro CEJIP con nuestro apoyo y otras fuentes de información también se hallan presentes en el contexto de este país.

1. Lineamientos básicos de la Reforma.

En el año 1994 se conformó la *Comisión Redactora del Código Procesal Penal*, integrada por el entonces Fiscal General y un grupo de expertos locales quienes en 1995 entregaron el anteproyecto de Código Procesal Penal al Presidente de la República. Se desarrolló entonces un proceso de consulta nacional. Pasados tres años se incluyó ese proyecto en la agenda del Poder Legislativo. En el año 1999 se sancionó el texto del nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP).

La puesta en vigencia operó en dos etapas: un año después de la sanción comenzó a regir el nuevo régimen de medidas cautelares, salidas alternativas al juicio y la regulación en materia de prescripción; dos años después de la aprobación (31.05.01), entró en vigencia la totalidad de la nueva normativa.

Con el CPP se dejó atrás un sistema procesal que había sido reformado por última vez en el año 1973 durante la dictadura militar del General Banzer. En aquella oportunidad, la reforma consistió en la incorporación de algunas pocas normas referidas al juicio oral y público que en los hechos quedaron neutralizadas por los componentes de carácter

inquisitivo que contaban a su favor con estructuras y prácticas sostenidas ancestralmente¹.

Es con el Código de Procedimiento Penal aprobado en 1999 que la reforma normativa es marcadamente más profunda en aspectos tales como la estricta división entre las funciones de acusar y decidir, la adecuación del régimen de medidas cautelares a finalidades de carácter procesal, el reconocimiento expreso del derecho de defensa con pautas acerca de las condiciones en que el acceso a un abogado debe brindarse y la oralización del proceso. A los aspectos mencionados se deben sumar la contemplación de formas alternativas de terminación de los procesos penales (oportunidad, conciliación), el reconocimiento a ser juzgado por los pares mediante la inclusión de la figura del juez ciudadano, la revalorización del lugar de la víctima y el reconocimiento del recurso como garantía en el marco de un sistema recursivo mucho más avanzado. Otro aporte fue que el Código de Procedimiento Penal contempló las normas básicas y estructurales de carácter organizacional de manera tal que el proceso pudiera implementarse sin atarse necesariamente al ritmo de la legislación complementaria².

2. Los actores institucionales.

2.1 Los tribunales. Estructura y organización.

Actualmente la estructura jurisdiccional está compuesta por **Tribunales de Sentencia:** conformados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos. Intervienen en juicios orales con expectativa de pena superior a los 4 años de privación de libertad; **Juzgados de Sentencia:** intervienen en el juzgamiento oral de delitos con pena privativa de la libertad inferior a 4 años, con penas no privativas de la libertad y en delitos de acción privada; **Jueces de Instrucción Cautelares:** intervienen durante la etapa preparatoria y deciden sobre la procedencia de salidas alternativas al proceso; y **Juzgados de Ejecución Penal:** controlan la ejecución de condenas y los incidentes que se produzcan durante esa etapa procesal.

Las instancias recursivas y la resolución de incidentes de competencia entre dichos órganos están en manos de las Cortes Superiores de Cada Distrito (nueve en total) y en el caso de los recursos que proceden contra sentencias ejecutoriadas corresponde la intervención de la Sala Penal de la Corte Suprema de la República. Las Cortes de Distrito tienen una composición de miembros variables en cantidad de conformidad con la carga de trabajo existente en un territorio y con la densidad demográfica.

Con la plena entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, existían en Bolivia 34 juzgados de instrucción penal, 24 juzgados de sentencia, 27 tribunales de sentencia y 17 juzgados de ejecución. Tal fue la estructura jurisdiccional con la que partió la reforma³.

Al mes de septiembre de 2004 la estructura judicial había crecido un 19%, pasando de 102 órganos jurisdiccionales en 2001 a 121 en la gestión 2004. Según datos del Consejo

¹ Ver un desarrollo más completo sobre los antecedentes en Imaña, Reinaldo, en AAVV, *Las reformas procesales penales en América Latina*, Maier, J., Ambos, K y Woischnik, J. coord., Editorial AD – Hoc, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000, págs. 87 y 88.

² Cf. *Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia (Ciudad de La Paz)*, elaborado por CEJIP, (Mogrovejo, Daniel, autor responsable), Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina coordinado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2004, P. 28. En adelante citado como Informe CEJIP.

³ Cf. *Consejo de la Judicatura, a seis años de la reforma procesal penal*, Editorial Judicial, Sucre, 2005, p 36.

de la Judicatura el crecimiento de la estructura jurisdiccional fue más notable en el ámbito de la justicia cautelar (34 juzgados en 2001 a 46 en 2004).

La progresiva desafectación de los órganos abocados a la liquidación de las causas del anterior sistema incidió en el crecimiento de la estructura actual.

La estructura jurisdiccional es bastante tradicional, manteniéndose un esquema de asignación de estructuras edilicias, personal y casos alrededor de la figura de cada uno de los magistrados por turnos. Veamos qué ocurre con la distribución de la carga de trabajo en las distintas instancias a través de los siguientes cuadros, para el Distrito La Paz en el período enero 2003 – septiembre 2004:

Relación de casos ingresados / resueltos
La Paz
Enero 2003 – septiembre 2004

Juzgados Cautelares	Ingresados	Resueltos
1	1603	33
2	1740	3
3	1852	9
4	1736	122
5	1765	137
6	1804	54
7	1751	31
8	1.591	33
Totales	13.842	422

Elaboración propia

Fuente: Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia, Op. Cit.
2005, Págs. 33 y 34.

- Los juzgados cautelares (8) recibieron en total 13.842 casos a razón de 1730 casos cada uno. Sobrepasaron esa asignación 6 juzgados mientras que dos de ellos tuvieron un asignación inferior al promedio;
- La cantidad de casos resueltos (422) en promedio fue de 52,75 aunque 5 juzgados no alcanzan esa tasa y dos la superan por más del 100%:
- Cuando se observan la cantidad de casos resueltos se advierte que un menor número de ingresos no implica mayor cantidad de casos resueltos. Por ejemplo, un juzgado cautelar que recibió 1736 casos resolvió 122 casos mientras que un juzgado que recibió 1740 resolvió 3. Un juzgado saturado según el promedio (1804 casos) resolvió 54 superando a quienes se acercan al promedio. El juzgado que menos ingresos recibió (1591 casos resolvió lo mismo que un juzgado con ingreso ideal: 33 casos.

Juzgados de sentencia
Relación casos ingresados / Resueltos
La Paz
Enero 2003 – septiembre 2004

Juzgados de sentencia	Ingresados	Resueltos
1	561	25

2	651	47
3	573	39
4	554	14
Totales	2339	125

Elaboración propia
Fuente: Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia, Op. Cit.
2005, Págs. 33 y 34.

- El promedio recibido por juzgado fue de 584 casos lo que indica que existe un juzgado saturado de casos (11,1% más de casos que el promedio) mientras que los tres restantes no alcanzan la cifra promedio;
- El promedio de resoluciones fue 30 casos por juzgado cifra que alcanzan (superan) dos de los cuatro juzgados.
- Nuevamente no existe relación entre la cantidad de casos ingresados y la cantidad de resoluciones. Claramente el juzgado con mayor cantidad de ingresos registra la mayor cantidad de resoluciones mientras que el que registra menos ingresos (incluso en relación al promedio) es que el que ha resuelto menor cantidad de asuntos.

Tribunales de sentencia
Relación casos ingresados / Resueltos
La Paz
Enero 2003 – septiembre 2004

Tribunales de sentencia	Ingresados	Resueltos
1	130	17
2	134	29
3	136	20
4	149	33
5	208	13
Totales	757	112

Elaboración propia
Fuente: Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia, Op. Cit.
2005, Págs. 33 y 34.

- El promedio de casos ingresados fue de 151 casos cifra que es superada por un tribunal en un 37% mientras que los otros cuatro se ubican por debajo del promedio de ingresos totales.
- El promedio de casos con respuesta fue de 22 casos, cifra que superaron el 60% de los tribunales y uno de ellos no la alcanza;
- De toda la estructura institucional esta es la única instancia en la que el tribunal con mayor volumen de ingresos registra menor tasa de resolución pero se mantiene el caso en que el que menos cantidad de ingresos registra, menos cantidad de casos resuelve al año.

El Informe del que fueron tomados los datos consignados aquí señala que “si bien existe un sistema de distribución de causas, los resultados muestran que esta asignación al nivel de los

juzgados cautelares de la ciudad de La Paz (...) no es equitativa”. Luego en cuanto a los juzgados de sentencia “ La distribución de causas en estas unidades, en la ciudad de La Paz, es menor a la ideal determinada en la mayoría de los juzgados” y finalmente en cuanto a los tribunales de sentencia “en la mayoría, la distribución es menor a la ideal”⁴.

2.1.a) Infraestructura edilicia y apoyo tecnológico.

En la ciudad de La Paz los tribunales de sentencia están dotados de salas equipadas con equipos de audio y grabación pero no ocurre lo mismo con los juzgados de sentencia que deben realizar las audiencias en los despachos de los jueces. Los insumos para la grabación no son proporcionados por el Consejo de la Judicatura⁵.

En cuanto al soporte informático, en el ámbito del poder judicial se trabaja con un sistema de seguimiento de causas penales y estadísticas judiciales llamado IANUS. Existió una primera versión y luego se incorporó en el ámbito de las Cortes Superiores el IANUS 3.0 destinado a garantizar la publicación de autos supremos en Internet e intranet, mediante el proyecto IURIS⁶.

Aún no se ha consolidado su instalación en todo el país, pero en donde se encuentra disponible, es apto para todos los fueros. Según el informe elaborado por el Consejo de la Judicatura, el sistema puede ser utilizado por el público, algo que ha sido contradicho en entrevistas cuando se comentaba que *“Los jueces no utilizan regularmente esa información ni la presidencia de la Corte tampoco, para tomar decisiones. Hasta ahora el sistema IANUS ha costado millones de dólares y no ha servido demasiado”. Las estadísticas que produce no son nada accesible para la sociedad civil”*.

En una entrevista realizada a un grupo de jueces de la ciudad de La Paz, consultados al respecto señalaron que: *“El IANUS es una herramienta útil y sí podemos hacer seguimiento de causas. El problema es la formación de quienes operan el sistema. Quienes lo operan tienen poco tiempo de cumplimiento, pues se preparan, cumplen un año, el auxiliar se va y debe ingresar otro. Es un período improrrogable porque son becas estímulo para estudiantes. Sería muy saludable que el auxiliar pueda quedarse más tiempo. Ni bien se está entrenando, el auxiliar está saliendo”*.

Finalmente un estudio desarrollado en las ciudades de La Paz y Sucre concluye que *“Las unidades jurisdiccionales objeto de estudio, no tienen la capacidad para emitir información estadística con relación al desarrollo de actividades, cuando ésta es solicitada tanto interna como externamente(...) No existe uniformidad en el manejo de registros ni en los datos consignados en los mismos entre una y otra unidad del mismo tipo, lo que muestra un manejo administrativo no adecuado (...) que dificulta el control y seguimiento (...) así como la transparencia de su gestión”*⁷.

2.1.b) Situación presupuestaria.

En el 2003 el gasto anual de la estructura tribunalicia fue del orden de los U\$S 5.113.821.9 (Bs. 38.609.35697). Al ritmo de la reforma y su implementación la evolución presupuestaria de la estructura judicial se ha ido modificando moderadamente

⁴ Cf. *Monitoreo de la calidad*, Op. Cit. P. 35.

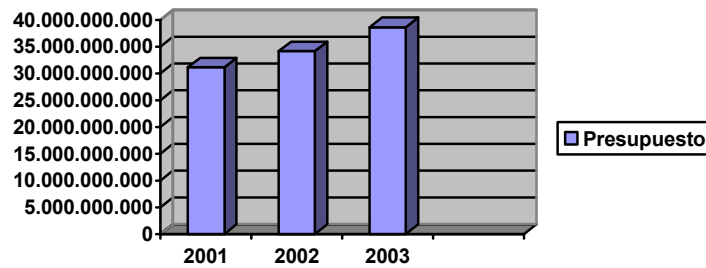
⁵ Cf. Informe CEJIP, p. 41.

⁶ Desde noviembre de 2002 según información disponible en www.poderjudicial.gov.bo

⁷ Cf. *Monitoreo de la calidad de la administración de justicia en el área penal*, Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas y la Red Participación y justicia para la revisión de USAID, 2005, p. 55. también disponible en www.participacionyjusticia.org

de modo tal que entre 2001 y 2003 creció en un 24%⁸. En 2002 el presupuesto fue de U\$S 5.363. 596,5 (Bs. 37.062.452,78) y en 2001 había sido de U\$S 5.304. 342,3 (Bs. 31. 51.390,00).

Gráfico I
Evolución presupuestaria
2001 - 2004 (En Bs.)



Fuente: Elaboración Propia
En base al Informe CEJIP sobre datos del Consejo de la Judicatura 2003, p. 31.

2.1.c) Sistema de notificación.

En materia de notificaciones se hace evidente el carácter desformalizado de la etapa preparatoria bajo el nuevo sistema, optando por un régimen de informalidad y amplitud en los medios de notificación, que pone el acento en la producción de los efectos perseguidos y no en las formalidades del acto (art. 160 y 161 CPP) aunque luego se establece un sistema de nulidades excesivamente rígido (art. 166 CPP).

El proceso de implementación tuvo como una de sus notas salientes la creación de una Central de Registro de Notificaciones que actúa en el ámbito distrital. Las opiniones son unánimes en el sentido de que el nuevo sistema ha implicado una mejora sustancial respecto de la corrupción con que se manejaban las notificaciones con anterioridad a la reforma. Sin embargo, entre los magistrados se han relevado quejas en cuanto a la calidad del servicio. Según ellos, en el ámbito de La Paz, las deficiencias obedecen a la carencia de funcionarios notificadores.

Es importante señalar que el Código Procesal Penal fija criterios de flexibilización de las notificaciones que prácticamente no son utilizados. Así, en palabras de un juez, *“Estamos anquilosados en el viejo sistema inquisitivo y no podemos salir, entonces no las usamos. Por ejemplo, falta una firma y devuelven las notificaciones y los antecedentes. Si bien la norma nos permite una serie de cosas que podríamos haber cambiado, no lo hemos hecho”*.

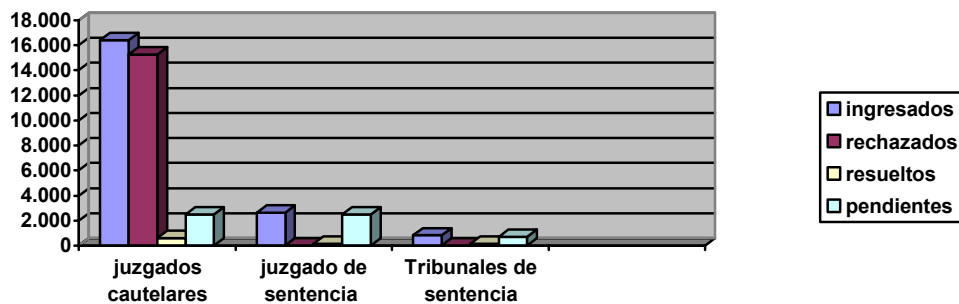
2.1.d) El volumen de trabajo en el ámbito de los juzgados penales

Un estudio reciente referido sólo a La Paz y Sucre permite observar que la relación entre casos ingresados y resueltos varía entre 2003 y 2004 del siguiente modo:

Gráfico II

⁸ Cf. Informe CEJIP, p. 31.

**Causas ingresadas y resueltas
Jugados Cautelares
Enero 2003 – septiembre 2004**



Fuente: Elaboración propia en base a
Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia en el área penal
Compañeros de las Américas / Red de Participación y Justicia; 2005, Págs. 27 y 28

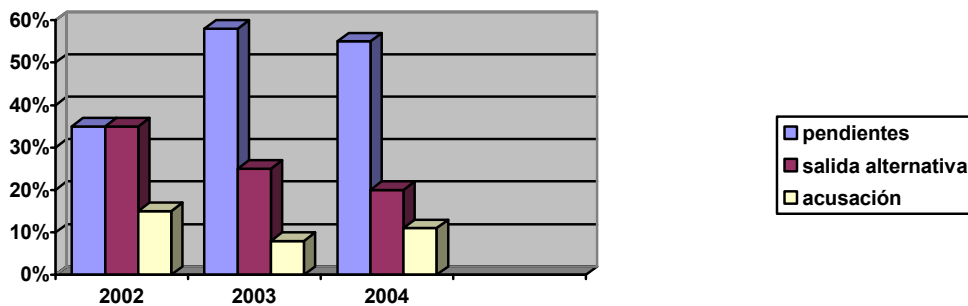
En el gráfico se presentan conjuntamente los datos de de La Paz y Chuquisaca porque si bien La Paz supera en los totales en forma notable a Chuquisaca, la relación entre ingresos, rechazos, resoluciones y causas pendientes es muy similar en ambos lugares.

Allí se puede apreciar que en estos lugares la justicia cautelar resuelve un total de 690 casos, mientras que terminan en rechazos más del 90% de los casos ingresados (16.394 casos). La cifra de casos pendientes (2274) es cuatro veces superior a la cantidad de casos resueltos (690). En el caso de los juzgados de sentencia ambas ciudades registran condiciones preocupantes en materia de congestión pues conforme surge del gráfico es muy pareja la relación entre casos ingresados (2641) y casos pendientes (2479) lo que permite proyectar un crecimiento por acumulación de la segunda cifra si no se toman medidas específicas para revertir esa tendencia. La misma relación de paridad entre ingresos y casos pendientes se registra en el ámbito de los tribunales orales.

El Consejo de la Judicatura registró que ante los juzgados cautelares de las ciudades capitales y de El Alto en el año 2002 quedaron pendientes el 35% del total de casos ingresados⁹. En 2003 ese porcentaje ascendió al 58% y finalmente en el año 2004 la cifra se ubicó en el orden del 55% de casos con imputación pendientes en la etapa preparatoria. Correlativamente las cifras indican que entre 2002 y 2004 la cantidad de casos resueltos por aplicación de una salida alternativa se redujo en 15% y los casos que culminaron esta etapa con una acusación fueron el 15% de los ingresos en 2002, el 8% en 2003 y un 11% en 2004.

**Gráfico III
Distribución respuestas casos en juzgados cautelares
2002 – 2004
Ciudades Capitales y El Alto**

⁹ Cf. Consejo de la Judicatura, Op. Cit. p.41. Los rechazos representan más del 50% según ese informe.



Fuente: Elaboración propia en base a Consejo de la Judicatura, Op. Cit. págs. 41 y 43.

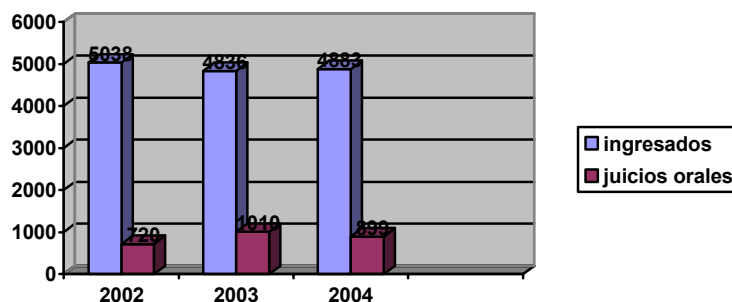
Es posible sugerir alguna relación entre la creciente saturación y congestión y la disminución en el uso de salidas alternativas.

En los juzgados de sentencia para el año 2002 en ciudades capitales y El Alto ingresaron 5038 casos de los cuales 1283 culminaron de otras formas distintas al juicio oral, lo que representa el 25, 46% de los casos que llegan allí. En la gestión de 2004, en esta misma línea, las causas ante juzgados de sentencia que terminaron por desistimiento, abandono o desestimadas fueron el 55% del total de las causas.

Por fuera de estas cifras se informa allí que el 50% de las causas aproximadamente se encuentran pendientes de resolución por rebeldía, abandono en el juicio o porque se está a la espera del vencimiento de los plazos para declarar su extinción.

Los casos que efectivamente fueron resueltos mediante un juicio oral ante juzgados de sentencia fueron 720 en 2002, 1010 en 2003 y 2612 en 2004.

Gráfico IV
Relación entre casos ingresados y juicios orales
Juzgados de sentencia
Ciudades Capitales y El Alto
2002 – 2004



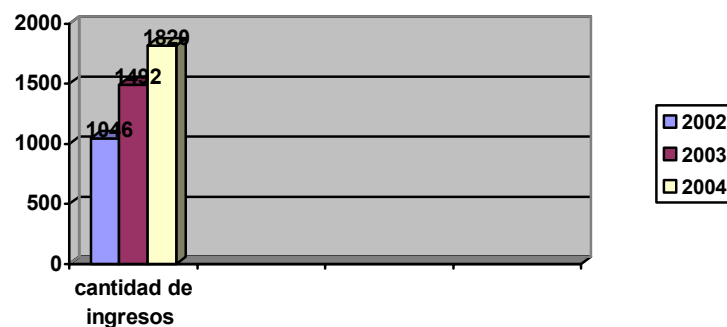
Fuente: Elaboración propia en base a Consejo de la Judicatura, Op. Cit. p. 45 y 49.

La disminución de cantidad de casos que ingresan en esta etapa puede tener relación con el aumento sostenido en la cantidad de casos pendientes en la etapa de instrucción. Por

otra parte es importante rescatar el aumento en la cantidad de juicios orales efectivamente realizados, no obstante mantener la atención en el hecho de que llegadas a esa instancia son minoría los casos efectivamente resueltos a través de un juicio. El informe citado agrega como dato que la cantidad de sentencias condenatorias siempre ha sido mayor a las absolutorias.

La información provista por el Consejo de la Judicatura indica que en todos los tribunales de sentencia de capitales, considerando también El Alto, ingresaron en el año 2002 un total de 1046 casos. En 2003 la cifra de ingresos fue de 1492 casos y en 2004 llegó a 1820 casos.

Gráfico V
Evolución ingreso de casos Tribunal de sentencia
2002 – 2004



Fuente: Elaboración propia en base a Consejo de la Judicatura, Op. Cit. p. 50.

Ahora bien, considerando las formas de terminación que los ingresos han tenido tampoco aquí la efectiva realización de un juicio oral y público es la respuesta mayoritaria. En 2002, por ejemplo, el 38% de los casos culminaron de otras formas, cifras que descendió al 26% en 2003 y al 16% en 2004.

Tal como ocurre con los juicios celebrados ante juzgados de sentencia, aquí también son mayoritarias y están en constante aumento las sentencias condenatorias, lo que indica que la participación de jueces ciudadanos no marca diferencias en el punto con los casos sometidos a jueces exclusivamente técnicos. La cantidad de juicios realizados en tribunales de sentencia provinciales también va en aumento. Quizás esto tiene relación directa con el desplazamiento de casos de las ciudades capitales producto de las dificultades en la conformación del jurado.

2.1.e) La agenda judicial y los desafíos de la oralidad: Gestión de audiencias preliminares y juicios.

En la visita realizada en el mes de octubre de 2005 pudo observarse que prácticamente la totalidad de los juzgados tienen a la vista o disponible en forma inmediata la información referida a la fijación de juicios o audiencias de la etapa preparatoria según el caso. Donde la agenda semanal no estaba a la vista, fue solicitada y entregada en forma inmediata en la mesa de entradas, sin limitaciones y sin cuestionamientos de ningún tipo ante el requerimiento.

En cuanto a las dificultades que persisten, es preciso señalar que en la ciudad de La Paz aún no existen criterios uniformados entre las distintas unidades jurisdiccionales dentro

del mismo distrito para su fijación y el manejo lo realiza cada juzgado de forma independiente¹⁰. El señalamiento de audiencias, según informaron los propios jueces en el marco de entrevistas realizadas, queda en manos de los jueces que en todo caso remiten la información necesaria para notificar mediante el IANUS a la oficina de notificaciones. Esto repercute directamente en las posibilidades de coordinación con los demás actores y genera un factor de fracaso para el desarrollo de las audiencias

El Informe CEJIP daba cuenta de suspensiones en el 64,4% de los juicios ante tribunales de sentencia agendados para el mes de la observación que formó parte de su actividad de evaluación. Estas estuvieron motivadas en problemas de superposición, problemas de notificación y en menor medida la inasistencia de jueces técnicos o defensores¹¹. Recuérdese que aquí además había que coordinar la concurrencia de los jueces ciudadanos. Cuando se trataba de audiencias ante jueces de sentencia allí la inasistencia del defensor y acusado registra la mayor incidencia en las suspensiones junto con los problemas de notificación (18,6%) y la inasistencia del juez (11, 7%)¹².

La inasistencia de las partes como principal causa también aparece indicada como la causal de suspensión en el 61.67% de los casos que tramitaron ante juzgados de sentencia de la ciudad La Paz conforme el informe de monitoreo desarrollado en el marco del programa *Ciudadanos Trabajando por la Justicia*, señalándose que la suspensión de audiencias ante Tribunales de Sentencia obedeció a la inasistencia de las partes en el 100% de los casos¹³.

Consultados específicamente sobre el punto un grupo de defensores entrevistado en el mes de octubre de 2005 expresó al serle preguntado cómo efectúan el manejo de agendas y la superposición de audiencias: *“Coordinamos entre nosotros. Por ahí, nos quitan un poco de tiempo. A veces tenemos problemas con las audiencias, a veces, pasamos los casos a compañeros de confianza o derivamos aquí (Dirección Nacional) y aquí se ocupan”*. Y agregaron: *“Puede ser que muchas audiencias se señalen a la misma hora. Se solicita a otro compañero que vaya. Lo hacemos informalmente o siempre en los turnos (de quince días) hay un abogado de apoyo”*.

Un grupo de jueces de La Paz entrevistados en octubre de 2005 marcaron la incidencia del sistema de suplencias en el fracaso y superposición de audiencias porque por temporadas trabajan la mitad de los jueces cautelares de la ciudad. Insistieron en la necesidad de contemplar un modo de organización institucional que abandone el esquema actual de suplencias y opte por una organización más dinámica, que incorpore la figura del juez itinerante.

Por último, mencionaron que en otro momento ha sido un problema grave la restrictiva política de los centros penitenciarios que informalmente habían fijado horarios tope para la recepción o envío de detenido a los tribunales, circunstancia que afectaba el manejo de horarios y la realización de audiencias. Debió existir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional para que desde la Corte de Distrito se enviara una nota al Director Nacional de Establecimiento requiriendo se dejen de lado tales limitaciones.

¹⁰ Cf. Entrevista personal con jueces de La Paz.

¹¹ Cf. informe CEJIP, P. 39.

¹² Cf. Informe CEJIP, P. 40.

¹³ Cf. *Monitoreo de la justicia*, Op. Cit. P. 46. Según el informe también ese es el motivo principal de suspensiones en Sucre aunque en un porcentaje menor (50, 22% de los casos).

El informe elaborado por MSD remarcó el hecho de que las audiencias ante los juzgados de sentencia sean más propensas a la suspensión que las realizadas ante Tribunales de Sentencia los cuales tienen la complejidad adicional de gestionar la integración con jueces ciudadanos.

De la observación de las agendas de audiencias en la primera semana de octubre en La Paz fue posible identificar la siguiente distribución de trabajo (3 al 7 de octubre de 2005;):

Los juzgados cautelares (8)¹⁴ registraron un total de noventa audiencias programadas en la semana, lo que arroja un promedio de 11,25 audiencias semanales por juez y diariamente 2,25 audiencias por juez. Había un juzgado con veinte audiencias programadas y en el otro extremo uno con seis audiencias fijadas.

La mayoría de los juzgados tenía al menos un día sin audiencias, mientras que otros tenían audiencias fijadas de lunes a sábado. En algunos casos había audiencias solo a la mañana, en otros a la tarde.

Las audiencias comenzaron con poca demora, en promedio de 10 minutos, aunque se registró un bache importante entre una y otra audiencia en por lo menos dos juzgados (entre treinta y cuarenta y cinco minutos de demora). En todos los casos juzgados fue suspendida alguna de las audiencias programadas por ausencia de las partes o del imputado. Hubo presencia de querellante en todas las audiencias y el público se limitaba a familiares del acusado. Sólo una audiencia (con cuatro imputados, asistidos por tres dos abogados diferentes) se extendió por 35 minutos. En los demás casos observados (seis audiencias en total) ninguna de ellas superó los 20 minutos de duración. En general son bastante informales, con cercanía entre las partes aunque es notable la cantidad de veces que el juez requiere el expediente para tomar apuntes. El clima es amable y de mucha apertura a las preguntas e inquietudes de quienes asisten, Las salas de audiencia trabajan a puertas abiertas.

Los juzgados de sentencia tenían registradas 70 audiencias lo que arroja un promedio de 14 audiencias semanales por juzgado. En un extremo, un juzgado tenía agendadas 36 audiencias, aunque solo una de ellas era para realizar juicio. En el otro extremo, el juzgado nro. 1 tenía 9 audiencias señaladas. En algunas de ellas la frecuencia de audiencias era de 15 minutos. Consultado el personal sobre el punto, se informó que ello se debía a la posible suspensión de alguna o algunas de las audiencias establecidas.

Los tribunales de sentencia con información disponible (tres) tenían en total para toda la semana 31 audiencias señaladas. El Tribunal de sentencia Nro. 1 informó no tener disponible esa información, en todo caso, debía uno acercarse e informarse diariamente.

No obstante, podemos estimar un promedio de 10,3 audiencias por tribunal en la semana, prácticamente dos audiencias al día (aunque debe considerarse que algunos fijan audiencias para el día sábado).

La percepción en general ha sido de actividad aunque son evidentes los tiempos inutilizados entre una y otra audiencia en casi todos los juzgados, algo que se veía agravado, quizás, por las suplencias. Los jueces que suplían vacantes de otro juzgado tenían audiencias fijadas a la misma hora en dos lugares distintos. De los registros de una semana es posible extraer como dato que los juzgados de sentencia registran un mayor número promedio de audiencias que los demás mientras que, comparativamente y

¹⁴ en ese momento se encontraban efectivamente en actividad cinco jueces cautelares de modo tal que entre todos cubrían todos los juzgados.

considerando el volumen de trabajo y los datos de congestión presentados previamente, el promedio de audiencias fijadas para los juzgados cautelares es bastante bajo.

2.1.f) Jueces ciudadanos.

Conforme lo establece el CPP en su art. 61, quince días antes de la realización el juicio, el Presidente de Tribunal mediante sorteo debe elegir a 12 ciudadanos con el objeto de integrar el tribunal. Ello se realiza en sesión pública y previa notificación a las partes. En el marco de la audiencia deben realizarse las recusaciones previo chequeo por parte del Presidente de la lista general de sorteados para verificar la ausencia de impedimentos legales.

A los fines del sorteo, el art. 60 del CPP establece la Corte Departamental electoral remite a las Cortes Superiores de cada Departamento la lista general de ciudadanos que podrían ser jurados¹⁵. Se ha señalado en algunos de los informes la dificultad generada para la integración de los listados, los déficits en los armados de las listas que incluyen ciudadanos que no tendrían aptitud para ser jueces ciudadanos o datos incorrectos lo que vuelve engorroso el trámite de conformación.

Por ejemplo, *“En cinco departamentos estudiados se evidenciaron grandes dificultades al momento de constituir el tribunal de sentencia, puesto que en la base de datos – que las Cortes Departamentales Electorales distribuyen a las Cortes de Distrito-, figuran ciudadanos menores de 25 años, personas fallecidas o profesionales impedidos legalmente de ejercer dicho rol (...) Además se observan limitaciones en la nominación de las calles y numeración de los domicilios”*¹⁶. Según el Consejo de la Judicatura, *“Cambiar el registro de electores le costaría a la CNE como cuatro millones de dólares, que no los tiene”*¹⁷.

La dificultad en las notificaciones hace que en las audiencias de constitución del tribunal el número de ciudadanos presente sea inferior al requerido, lo que genera que *“Los abogados de la defensa – haciendo uso de su facultad de recusar sin expresión de causa- utilizan esta circunstancia como una estrategia para dilatar el inicio del juicio, provocando incluso el traslado de asiento judicial (...) Esta mala práctica es reforzada por la actuación de algunos jueces que en lugar de realizar un sorteo extraordinario (...) para completar el tribunal con el número de jueces ciudadanos faltantes, convocan a nueva audiencia de constitución del tribunal para nombrar a todos los jueces ciudadanos”*¹⁸. El mismo informe indica que para el año 2004 las siguientes informaciones relevantes:

- Mayoritariamente el sorteo de jueces ciudadanas se realiza conforme lo establece el Código Procesal Penal aunque a veces la presencia de las partes está sujeta a la relevancia del caso;
- Existe disparidad en los medios: mientras algunos utilizan recursos informáticos para efectuar el sorteo, en otros lugares lo hacen manualmente, lo que genera suspicacias sobre el manejo de las nóminas;

¹⁵ Pueden ser jurados: quienes tengan más de 25 años de edad, con domicilio y ocupación, oficio arte o industria conocidos (art. 57 CPP). Tienen vedada la posibilidad los policías y militares en servicio activo, los abogados y los trabajadores del Ministerio Público Fiscal y los juzgados.

¹⁶ *El Rol de los jueces ciudadanos en la administración de justicia*, análisis desarrollado en cinco departamentos (La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Sucre) durante el año 2004 en el marco del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, mimeo, 2005, p.. 4

¹⁷ Cf. *Consejo de la Judicatura*, Op. Cit. p. 55.

¹⁸ Cf. *El Rol de los jueces ciudadanos en la administración de justicia*, p. 5

- Las oficinas de notificación carecen de medios para efectuar las comunicaciones, debiendo cubrir extensas distancias a pie;
- Se advierten prácticas innovadoras para superar los déficits de notificación. Algunos ejemplos son: Santa Cruz (cruce con otras fuentes de información y trabajo en horario continuo para cumplir con las notificaciones) y Sucre (política de información dirigida a los ciudadanos seleccionados).
- La información proveída a los ciudadanos aparece concentrada en las sanciones y en advertencias¹⁹ tanto al momento de constitución del jurado como en forma previa a la audiencia de juicio.
- Según las entrevistas el nivel de influencia de los jueces técnicos sobre los ciudadanos es ínfimo (un 98% manifiesta no haberse sentido presionado).
- Se advirtió en algunos distritos (Sucre) un claro apego de los jueces ciudadanos a las circunstancias fácticas presentadas en el juicio y no necesariamente un endurecimiento de las penas.
- Existen demoras en los plazos de efectivización de la remuneración a los jurados (v. gr. dos meses en La Paz). La situación es notablemente mejor en Santa Cruz donde el plazo para efectivizar el pago es de 20 días²⁰. Según el Consejo de la Judicatura eso ha implicado en 2002 Bs. 227.047,55 y en 2003 Bs. 418. 320, 98²¹.
- La ciudadanía valora muy alto su participación en la administración de justicia y los jueces manifiestan que advierten una mejora en la percepción social sobre el funcionamiento de la justicia desde su incorporación.

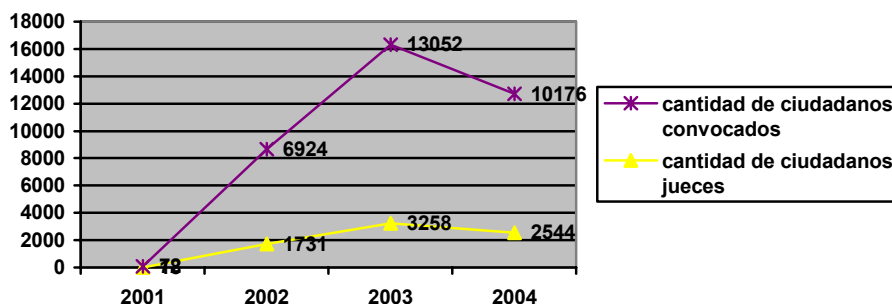
Más allá de las dificultades en el mecanismo y de integración al sistema de administración de justicia, se trata de una herramienta de difusión y democratización cuyo uso se fue extendiendo notablemente desde el primer momento de la reforma. A continuación, vemos el volumen de intervención y movilización de la ciudadanía que ha implicado la instalación del nuevo sistema: desde el año 2001 a la fecha, 7.551 ciudadanos han participado como jueces ciudadanos de Tribunales de Sentencia, en 2.517 juicios orales. Esto implicó la convocatoria de un total de 30.204 ciudadanos.

Gráfico VI
Cantidad de ciudadanos convocados y participantes en juicios orales
2001 – 2004

¹⁹ El 66% de los ciudadanos consultados manifiesta que la información referida no fue suficiente. Entre los jueces ciudadanos que son profesionales el nivel de satisfacción es mayor, Cf. *Consejo de la Judicatura*, Op. Cit. p. 6.

²⁰ Según el Consejo de la Judicatura “Desde 2001 a 2004 los pagos fueron asumidos por el Poder Judicial de Bolivia, sin apoyo del Tesoro General de la Nación, pese a todos los compromisos que se hacen en cada viaje de reclamo en el Ministerio de Hacienda”, Informe del Consejo de la Judicatura, p. 55.

²¹ En U\$S 28. 380, 94 y U\$S 52.290 respectivamente, ambas cifras conforme cotización de octubre 2005. En la entrevista mantenida con el Presidente de la Corte de Distrito y otros jueces de La Paz se manifestó como un problema a resolver la definición del pago a los jueces ciudadanos que no está contemplada en el presupuesto asignado al Poder Judicial y que éste afronta con sus propios recursos.



Fuente: Elaboración propia
 En base a “Boletín Mensual del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia”,
 Volumen 1, Nº 7, agosto 2004, La Paz, Bolivia,
 sobre datos provistos por el Consejo de la Judicatura, pág. 2

Como puede apreciarse, y en atención a la importancia del juicio oral y la participación ciudadana en la administración de justicia, las cifras indican que más allá de las dificultades inocultables el impacto cuantitativo en materia de juicios efectivamente realizados así como la movilización de ciudadanos alrededor del sistema de justicia son avances claros respecto del viejo sistema y en consonancia con los objetivos básicos de la reforma.

2.2. El Ministerio Público Fiscal: Estructura y ubicación institucional

La Constitución en su art. 124 le asigna al Ministerio Público la función de “*promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad*”.

La Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) nro. 2175 en su art. 3, a su vez enumera las siguientes funciones del MP: ejercer la acción penal (art. 14, inciso 2); Dirigir funcionalmente la actuación policial (art. 14, inciso 3); Informar a la víctima de sus derechos y los resultados de sus investigaciones (art. 14, inciso 4) e informar al imputado sobre los derechos y garantías que le asisten así como también designarle abogado defensor (art. 14, incisos 5 y 6); Verificar la legalidad de las condiciones de quienes se encuentren cumpliendo una pena (art. 14, inciso 7). Tiene además el deber de proteger a las personas que por sus colaboraciones con la justicia corran peligro, especialmente en casos de criminalidad organizada o casos de violación a los derechos humanos (art. 15).

El CPP, más específicamente, le asigna la persecución de los delitos y su promoción ante el poder judicial.

El Ministerio Público Fiscal tiene una estructura operativa conformada por el Fiscal General como autoridad máxima, nueve fiscales de distrito que constituyen la autoridad a nivel local y luego los fiscales divididos en: fiscales de recurso, de materia y fiscales asistentes.

Es un órgano autónomo en lo que respecta a su ubicación institucional y cuenta con Consejo Nacional y un Consejo Técnico encargado de tareas de coordinación, una Inspectoría General y una Auditoría Interna con funciones de control y una estructura de apoyo al Fiscal General. A ello se suman las estructuras del Instituto de Investigaciones Forenses y del Instituto de Capacitación del Ministerio Público.

Desde su creación varios de estos órganos no se han conformado debidamente²² aunque en el informe del MP para el segundo semestre de 2005 se hace mención de convocatorias al Consejo en el marco de lo que allí se denomina “proceso de institucionalización del Ministerio Público”.

Para el año 2002, según datos del Instituto de Capacitación del Ministerio Público había 311 fiscales en todo el país y en el 2004 descendieron a 411²³. Si consideramos las cifras de 2002 a 2004 encontraremos que en dos años la estructura de funcionarios creció en más de un tercio.

2.2.a) Mecanismos de designación, carrera y evaluación de Fiscales.

El Fiscal General de la República es designado por el voto de dos tercios de los miembros presentes en sesión del Congreso Nacional (art. 126 CPP). Su cargo tiene una duración improrrogable de diez años, con posibilidad de reelección por un período igual²⁴.

Los fiscales de distrito son designados mediante el voto de dos tercios de los miembros de las Cámaras del Congreso entre los candidatos de una nómina de postulantes remitida por el Tribunal de Evaluación de la Carrera Fiscal. El cargo es periódico (5 años) con posibilidad de reelección (Art. 39, LOMP). Los fiscales de recursos y los de materia están sometidos al régimen que se defina en las normas que regulan la carrera fiscal y su especialización e incremento en el número, en determinado anualmente por el Fiscal General, previo dictamen del Consejo Nacional y según las necesidades del servicio.

Los fiscales asistentes son designados por el Fiscal de Distrito, no pueden intervenir en juicio y dependen del superior al que asisten (Art. 47).

En el año 2005 se realizó un concurso interno de fiscales de materia con el objetivo de cubrir 309 plazas en todo el país²⁵. El proceso de evaluación culminó con un saldo de aproximadamente un 35% los fiscales aplazados.

La sociedad civil ha participado de este proceso mediante la intervención, previa invitación del Fiscal General de la República, de representantes de la Red Participación y Justicia en calidad de veedores, quienes debían acreditar un delegado en las fiscalías de distrito.

En cuanto a los mecanismos de control y evaluación la ley de Ministerio Público, fija como criterio general el control en cabeza del Fiscal General de la República y en los fiscales distritales para el ámbito en que éstos se desempeñan, con apoyo en el reconocimiento expreso de los principios de unidad y jerarquía (arts. 36,40 y 84 de la LOMP). También contempla la conformación de una Inspectoría General, órgano que goza de autonomía funcional y se encuentra a cargo de quien resulte designado por el

²² Informe CEJIP P. 43.

²³ Reporte de Justicia en las Américas 2004 -2005, publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), P. 95.

²⁴ El candidato debe cumplir con idénticos requisitos que los que se exigen a los magistrados de la Corte Suprema y pueden ser propuestos por el Tribunal de Concurso de la carrera fiscal, las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y Privadas, los Colegios de Abogados y las organizaciones de la sociedad civil, sin perjuicio de que los interesados en el cargo formulen su postulación directa (Art. 34 LOMP). El fiscal General actual es el primero designado bajo este mecanismo

²⁵ Convocatoria nro. 001/2005 “Concurso interno de acceso a la categoría de fiscales de materia del Ministerio Público Fiscal de la Nación” con fecha 24 de mayo de 2005. La distribución de plazas fue la siguiente: 82 plazas en La Paz, 70 plazas en Santa Cruz, 56 en Cochabamba, 28 en Chuquisaca, 17 en Beni, 5 en Pando, 14 plazas en Oruro, 18 en Potosí y 19 en Tarija.

Fiscal General entre los candidatos de una terna propuesta por el Consejo Nacional, previa convocatoria pública y concurso de méritos.

Es función propia de la Inspectoría evaluar anualmente el ejercicio funcional de los fiscales y presentar un informe al Fiscal General. También oficia de nexo con la Contraloría General de la República, a quien puede requerirle la realización de auditorías en el Ministerio Público y con otras instituciones de contralor. Al igual que el Fiscal General, tiene el deber de presentarse al Congreso con fines de información cuando así le sea solicitado.

El juzgamiento de las faltas disciplinarias corresponde a un Tribunal Nacional de Disciplina conformado anualmente por abogados sorteados de una nómina elaborada por el Consejo Nacional y su investigación está a cargo de la Inspectoría General.

En cuanto al control externo la ley 2175 prevé un mecanismo de fiscalización parlamentaria que faculta a las respectivas comisiones a citar al Fiscal General de la República, para informar sobre asuntos de su competencia, salvo que se trate de causas penales sometidas ya a la jurisdicción ordinaria (art. 19).

En orden a la ausencia de implementación de algunos de los mecanismos de control previstos, se han intentado otros mecanismos de control (Inspectorías Ad hoc 2002 – 2003). Estos procedimientos estuvieron basados en el análisis de los cuadernos de fiscal.

En materia de instrucciones, el Informe CEJIP revela que su dictado ha sido escaso notándose una carencia de líneas y criterios en cuestiones básicas para el diseño político criminal (racionalización de métodos para el rechazo de denuncias, pautas de prioridad en el trabajo, uso de medidas alternativas, entre otras)²⁶.

2.2.b) La situación presupuestaria.

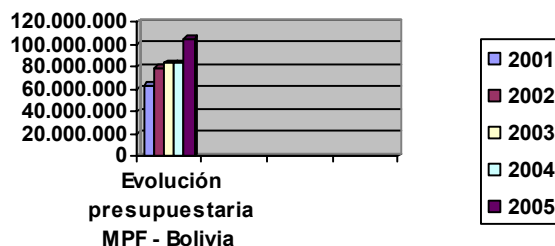
La ley 1275 establece que corresponde al Fiscal General la elaboración de un proyecto de presupuesto, el cual es administrado autónomamente (art. 124). Se compone de recursos propios y de las asignaciones del Tesoro General de la Nación. En el caso de los primeros, deberán conformar una partida especial dentro del presupuesto que sólo podrá ser destinada fortalecimiento institucional²⁷, sostenimiento de programas de asistencia a la víctima y protección de testigos.

El Ministerio Público Fiscal ha sido considerablemente fortalecido en términos económicos a lo largo del proceso de reforma procesal penal. Según datos de la rendición de cuentas del Fiscal General de la República correspondiente al último semestre del 2005, la evolución presupuestaria ha sido la siguiente:

GráficoVII Evolución presupuestaria

²⁶ Cf. Informe CEJIP, p. 59.

²⁷ Conf. art. 126 se entiende por ello: Infraestructura y equipamiento de la institución, capacitación de funcionarios y empleados y desarrollo de estudios e investigaciones.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Actividades – Primer Semestre 2005, Fiscalía General de la República de Bolivia

Si tomamos el presupuesto de 2001 y los comparamos con el de 2005 se evidencia un aumento del 26,65%. Adicionalmente el Ministerio Público percibe ingresos propios en concepto de ingreso por alquileres y venta de valores (aranceles fiscales, timbrados, etc.) que ascendieron en el primer semestre a Bs. 1.846.141²⁸. Además, en el marco del Plan Integral Anticorrupción, el Ministerio Público percibirá, de acuerdo con la planificación prevista para el período 2005 – 2009, un total de U\$S 3.657.290.

El informe elaborado por CEJIP indica que “Entre la gestión 2001 y 2002 los recursos se incrementaron un 35,34%, mientras que entre la gestión 2002 y la gestión 2003 sus recursos se incrementaron un 14,3%, verificándose entonces desde el inicio de la reforma procesal penal un incremento del presupuesto de 55,42%²⁹.”

2.2.C) Estructura edilicia, apoyo informático y apoyo administrativo

El Ministerio Público Fiscal de Bolivia cuenta con infraestructura edilicia propia en casi todos los distritos, con excepción de Pando, Tarija y El Alto. Asimismo, en La Paz se ha diseñado un “plan de inversiones” para la refacción y construcción de inmuebles en el corto, mediano y largo plazo.

En materia informática, se ha desarrollado un *software* llamado INSPECTOR para el seguimiento de casos penales. Aún no ha sido implementado en todos los distritos por una serie de problemas de infraestructura y edificios. Se estima que el mismo permitirá un manejo transparente de la investigación y facilitará la coordinación entre fiscales y policías. Por otra parte permitiría contar con facilidad con la información disponible, insumo elemental para la toma de decisiones de política institucional como para los procesos de decisión cotidiana de los fiscales.

La estructura de apoyo es débil: cuentan con menos de una computadora por fiscal, un inadecuado sistemas de fotocopiado e impresión³⁰.

En materia de notificaciones el Ministerio Público asume sus propias notificaciones y son realizadas por los investigadores o asistentes del Fiscal.

2.2.d) Criterios de asignación de casos y organización.

En la ciudad de La Paz, el Ministerio Público se encuentra organizado en divisiones idénticas a las establecidas en el ámbito de la Policía Técnica Judicial y se compone del siguiente modo: 7 fiscales en materia de homicidios, 5 en delitos personales, 2 en

²⁸ U\$S 230.767, 62 al cambio vigente en octubre de 2005.

²⁹ Informe CEJIP, p. 51.

³⁰ Informe CEJIP, p. 54.

menores y familia, 4 en propiedades y otros tantos en económico – financieros y finalmente 6 abocados a cuestiones de corrupción pública y operaciones especiales. También hay fiscales de Aduana (3), DIPROVE (1), Tránsito (1), Zona sur (3) y en la Fuerza Especial de lucha contra el Narcotráfico (18). Hay un total de 54 fiscales en ese distrito. Además, en La Paz también hay descentralización geográfica³¹. Por otro lado, por fuera de la estructura básica que fija la ley se informa la existencia de una Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado y el Terrorismo y en el ámbito de la Fiscalía General de la República se informa la existencia de Fiscales de Derechos Humanos³².

La asignación de casos se realiza en base a un sorteo y siempre recae en funcionarios que trabajan en la división correspondiente al tipo de delito denunciado. El sorteo se realiza informáticamente en La Paz y manualmente en el resto del país.³³

Los casos sorteados son asumidos por un fiscal, quien los llevará bajo su responsabilidad desde la asignación bajo el sistema de cartera de causas.

En este esquema organizacional, la variación en el volumen de trabajo no incide en estas divisiones, de modo tal que determinadas divisiones pueden tener muy poco trabajo y otras están completamente saturadas, sin que ello sea objeto de revisión y reacomodamiento³⁴.

En cuanto a las audiencias, *“son los propios fiscales en forma personal quienes establecen la agenda de trabajo y el registro de las audiencias a las que son convocados. En la etapa de juicio se advierte la falta de coordinación entre los fiscales que trabajan en la misma división (...) los fiscales cuya agenda está saturada y cuentan con audiencias superpuestas, no pueden acudir a sus colegas para que asistan en reemplazo”*³⁵.

2.2.e) La relación con la policía y el manejo de los casos.

La Policía Técnica Judicial³⁶ es la estructura policial de relación más directa con el Ministerio Público Fiscal. Tanto el CPP como la ley de Ministerio Público establecen que la PTJ está, en el marco del proceso penal, bajo la dirección funcional de los fiscales, quienes le imparten órdenes en ocasión de las investigaciones³⁷.

El diseño normativo de la relación de coordinación funcional y dirección de fiscales sobre policías parece no funcionar adecuadamente por ausencia de instancias y diversas formas de resistencias³⁸.

La institución policial no ha sido objeto de cambios significativos a la luz de la reforma procesal penal³⁹ ni se ha aumentado su presupuesto. El CPP les asigna expresamente facultades de recepcionar denuncias en forma oral y escrita, practicar diligencias de identificación, levantar planos, tomar fotografías, vigilar y preservar la escena de los

³¹ Cf. Informe CEJIP, p. 61

³² Informe Semestral de Actividades, junio 2005, p. 47.

³³ Informe CEJIP, p. 52.

³⁴ Informe CEJIP, p. 52.

³⁵ Ledesma Inchausti, *Logros y límites de la organización de la fiscalía del distrito de La Paz*, en Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de innovación, publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, Chile, 2005.

³⁶ Fue creada mediante Resolución Nro. 522/94 del Comando General de la Policía Nacional y refrendada por Resolución Ministerial Nro. 2567 del 24 de mayo de 1994.

³⁷ Cf. art.297 que establece en el fiscal la dirección funcional de la policía. Los límites se relajan en materia de narcotráfico. Cf. Informe CEJIP, p. 63.

³⁸ Cf. Informe CEJIP, p. 98.

³⁹ Cf. Informe CEJIP, p. 96.

hechos, aprehender a los presuntos responsables, custodiar objetos secuestrados, recibir declaraciones a testigos e interrogarlos, entre otras (art. 295).

En general, es en el ámbito de la PTJ donde se recepcionan las denuncias, a través de una oficina específica que es la encargada de remitir las denuncias a las divisiones correspondientes⁴⁰. En cada división el caso es asignado a un investigador. Cuando el caso se inicia por prevención policial (flagrancias) quienes intervienen realizan informes de acción directa, los cuales luego remiten a la oficina de denuncias.

El método principal de traspaso de información es escrito y pareciera no oficiarse efectivamente como tal. Se ha señalado la utilización de meras fórmulas en formato de “plancha o sello”. La policía tiene un plazo de 5 días para traspasar las actuaciones al fiscal pero es importante señalar que ni siquiera en ese lapso puede proceder en forma autónoma, sin sujeción a las directrices del fiscal.

Es importante conocer el manejo de los casos y la tasa de recepción de denuncias en el Ministerio Público en relación con los ingresos vía institución policial. Bajo la vigencia del sistema anterior la instrucción se subdividía en dos etapas. La primera de ellas (diligencias de policía judicial) carecía de controles externos ya sean judiciales o del fiscal. Esto se expresaba en cifras como las siguientes: del total de causas recibidas por la policía, solamente el 30% se remitía a las fiscalías y a los juzgados de instrucción. El 70% restante “se resolvía” en sede policial⁴¹.

Con la puesta en marcha del nuevo sistema progresivamente se acortó la distancia entre casos recepcionados y remitidos: mientras en 2001 sólo el 24% de los casos fueron remitidos, ya en el 2002 la remisión fue del 94,49%⁴². Más allá de las dificultades de coordinación y resistencias que acabamos de señalar, es notable la mejora en orden a la remisión de casos de un organismo a otro, ofreciendo un escenario de mejor calidad en la coordinación y el control de un organismo sobre otro.

2.2.f) El tratamiento de los casos en el ámbito del Ministerio Público.

Una vez que se efectúa una denuncia, ésta se identifica con un número y se realiza el ingreso de datos básicos de identificación de víctima y acusado cuando lo hubiere. La información es remitida al fiscal, quien debe analizar caso a caso cuál es el tipo de respuesta que corresponde: el rechazo, una orden de complementar otras diligencias policiales, la imputación formal y avance de la investigación o la solicitud a la autoridad judicial de la aplicación de una salida alternativa al caso. Al concluir la etapa preparatoria (seis meses) puede acusar, sobreseer o aplicar una salida transitoria.

Según los datos de gestión provistos por el Ministerio Público Fiscal, en el año 2003 en todo el país⁴³ es posible observar la siguiente situación⁴⁴:

Cuadro Movimiento de Causas 2003

⁴⁰ Las mismas son: Homicidios, Personas, Propiedades, Económico – financieros, Menores y familia, Corrupción pública y Operaciones especiales. Narcotráfico está en manos de una fuerza especial.

⁴¹ Cf. Informe MSD, p. 58.

⁴² Cf. Informe MSD p. 69. Allí se aclara que los datos de 2001 que consignamos son a partir del 31/05/01 (entrada en vigencia) hasta el mes de noviembre del mismo año. En los meses previos de 2001 la remisión era del 21% lo que podría leerse como un indicador de que la puesta en vigencia de la reforma tuvo impacto inmediato en el control sobre el manejo de casos en la instancia policial.

⁴³ No incluye datos de Santa Cruz.

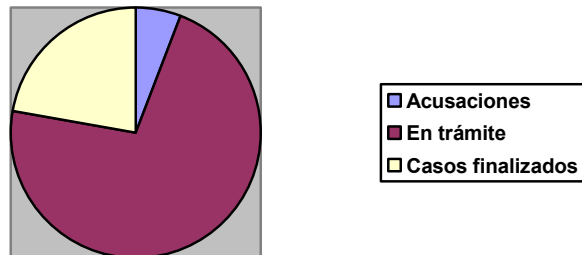
⁴⁴ No incluye datos de Santa Cruz.

Ministerio Público Fiscal

Tipo de respuesta	Cantidad de casos
Rechazos	10.151
Procedimiento abreviado	924
Criterios de oportunidad	773
Suspensión condicional del proceso	706
Conciliaciones	468
Causas en trámite	14.333
Extinciones	306
Sobreseimientos	1092
Otro modo de conclusión	443
Acusaciones	1139
Total de causas atendidas	30.335

Elaboración Propia
 Fuente: Datos la Jefatura de Planificación de la Fiscalía General de la República
 Tomados del Informe MSD, Pág. 36.

Distribución de los casos con respuesta y en trámite Ministerio Público Fiscal – 2003



Elaboración Propia
 Fuente: Datos la Jefatura de Planificación de la Fiscalía General de la República
 Tomados del Informe MSD, Pág. 36.

El uso de criterios de oportunidad y conciliaciones es en general bajo en todos los distritos tal como indica el siguiente cuadro:

Cuadro I Uso criterios de oportunidad y salidas alternativas 2003 Ministerio Público Fiscal

Distrito	Conciliaciones	Susp. Cond.	Criterios de	Cantidad de casos
----------	----------------	-------------	--------------	-------------------

		Del proceso	oportunidad	atendidos
La Paz	126	355	199	15.398
Cochabamba	18	11	79	2644
Oruro	41	147	174	2593
Chuquisaca	16	59	51	2593
Potosí	158	52	121	2114
Tarija	47	42	120	1957
Beni	27	32	21	2929
Pando	35	8	8	602
Total	468	706	773	30.335

Fuente: Elaboración Propia
en base a datos la Jefatura de Planificación de la
Fiscalía General de la República tomados del Informe MSD, Pág. 36.

En Potosí se registra el mayor porcentaje de casos resueltos por conciliación: 158 casos conciliados sobre un total de 2114 casos atendidos (7,47%). En los demás distritos el porcentaje de conciliaciones en relación al ingreso es aún inferior.

Por otra parte, mirados los datos más en detalle de la misma fuente respecto de la tendencia en el uso de medidas alternativas desde la implementación de la reforma indican que éste ha disminuido en forma sostenida en lo que se refiere a salidas alternativas y criterios de oportunidad. Por ejemplo en Santa Cruz en el transcurso del año 2001 del total de causas ingresadas, sólo el 1,32% de ellas fue objeto de una medida alternativa. Para 2004 esa cifra fue del 0,74% del total de casos en un contexto de mayor ingreso de causas. La relación es tal que al tiempo que aumentan la cantidad de ingresos totales al año disminuyen en igual razón la cantidad de casos resueltos mediante aplicación de salidas alternativas.

En materia de criterios de oportunidad la relación es de dos tercios menos de casos de aplicación entre 2001 y 2004 (0,61% de los casos y en el 0,22% el último año). La suspensión condicional, medida más tradicional que las otras, tampoco es utilizada y su uso disminuye en dos tercios también: 0,24% de los casos culminaron así en 2001 y solamente el 0,08% en 2004. El juicio abreviado es la única herramienta que se mantiene estable entre 2001 y 2004 (0,47% y 0,44%) con picos del 1,6% en 2002/2003⁴⁵.

En La Paz y Cochabamba no se posee información igual de detallada pero los totales están en la misma línea mencionada aquí⁴⁶. Si cruzamos estos datos con los tiempos en que se toman decisiones relativas a las salidas alternativas o criterios de oportunidad es posible relevar problemas claros que demandan soluciones en las prácticas de gestión y organización.

Tanto el informe elaborado por CEJIP como el elaborado por el MSD indican que la inclusión de criterios alternativos no modificó el perfil de los casos objeto de persecución penal.

El censo penitenciario de 2004 indica que casi la mitad de la población se encuentra privada de la libertad por delitos menores de la ley de sustancias controladas⁴⁷ y las estadísticas generales que observamos más arriba indican que la persecución sigue concentrada en los delitos contra la propiedad. Para el período enero – agosto 2005 los

⁴⁵ Las cifras no permiten identificar a qué obedece la variación.

⁴⁶ Cf. Informe MSD, Ps. 118/121.

⁴⁷ La violación de la Ley 1008 es la razón de que el 40,70 por ciento de la población carcelaria esté privada de su libertad. Cf. noticia publicada por La Prensa, disponible en www.boliviahoy.net

datos provistos por el SENADEP informan que el 40% de los casos atendidos fueron por la ley de Sustancias controladas (Tráfico) y un 35% por transporte. Entre los delitos comunes el hurto y el robo en sus distintas modalidades suman el 33% de los casos⁴⁸.

2.2.g). Innovaciones en la gestión de los casos: el impacto de la primera evaluación

A la luz de los resultados arrojados por el Informe elaborado por CEJIP, se impulsó como parte del plan operativo anual 2005 del Ministerio Público Fiscal⁴⁹ el establecimiento de la Unidad de Reacción Inmediata (UDRI), en La Paz.

El objetivo del plan era garantizar que en forma rápida, apenas ingresada una causa al ámbito del Ministerio Público, se pudiera decidir la aplicación del rechazo, una salida alternativa o sus posibilidades de avanzar en la investigación. Se pretendía acortar los tiempos de decisión y cualificarlas, en orden a que se registraban elevados índices de rechazo y una subutilización del régimen de medidas alternativas.

La innovación consistió en que los casos ingresaran a través de una ventanilla única en la que se recepcionaban los casos para luego, en el mismo día, remitirlos a la UDRI donde se procedía a: a) revisar denuncias y recalificarlas a los fines del sorteo devolviéndola en el mismo día a la plataforma (¿qué plataforma??); b) decidir la procedencia del rechazo y la aplicación de salidas alternativas, previa investigación; y c) Derivar casos a la oficina de atención a la víctima, cuando procede la conciliación y siempre que se compruebe que existe predisposición de las partes para ello⁵⁰.

En sus tres primeros meses de funcionamiento (14 de diciembre de 2004 – febrero 2005) la UDRI produjo los siguientes resultados: 17 rechazos, 938 sorteos a divisiones, 167 casos atendidos por la unidad, 33 casos observados y 49 remisiones a otras jurisdicciones. Los rechazos consignados se produjeron en un plazo promedio de tres días y se trató de casos en los que el hecho denunciado no constituía delito de acción privada. La reducción, según el informe, es de 27 días: antes de la instalación de la UDRI esa decisión, en idénticos casos, demoraba un mes.

Gráfico VIII Tipo de respuestas Casos atendidos por la UDRI Diciembre 2004 – febrero 2005

⁴⁸ Cf. *Información estadística. Documento oficial del Servicio Nacional de la Defensa Pública*, La Paz, 2005, p. 10.

⁴⁹ Por entonces con acuerdo de todas las autoridades del MP involucradas (para mayor detalles ver Ledesma Inchausti, Teresa, Op. Cit. p. 24, especialmente nota nro. 11).

⁵⁰ Un relato más minucioso del proceso en Ledesma Inchausti, Teresa, Op. Cit., págs. 25 a 27.



Fuente: Elaboración propia en base a Ledesma Inchausti, Teresa, Op. Cit., p. 29

Entre las observaciones críticas al proceso, y que empañan su capacidad de garantizar respuestas de calidad en forma inmediata, pueden mencionarse cuestiones tales como la acumulación de funciones sobre una estructura muy pequeña, la falta de coordinación y la resistencia de otros operadores dentro del propio Ministerio Público (específicamente las devoluciones ante los nuevos sorteos por recalificaciones efectuadas por la UDRI).

2.2.h) Víctimas: el marco normativo

El Código de Procedimiento Penal reconoce a la víctima el derecho de ser parte en el proceso, constituyéndose como querellante, y a ser escuchada ante cualquier decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, así como también la posibilidad de impugnar tales decisiones (art. 11 CPP). El derecho al recurso le está garantizado con independencia de si ha intervenido o no en el proceso (art. 394).

La decisión fiscal de sobreseer o rechazar la imputación deja en manos de las víctimas que se haya opuesto oportunamente (art. 26 CPP) la posibilidad de proseguir con la acción mediante el procedimiento de conversión de la acción pública en acción privada. El instituto de la conversión está limitado a casos en los que se requiera instancia de parte (con excepciones previstas por el CPP), sean de contenido patrimonial o culposo sin resultado de muerte y siempre que no exista un interés público gravemente comprometido (art. 26 CPP).

Asimismo, se le reconoce expresamente el derecho de información y acceso a la causa en que se investiga el hecho que ha padecido. Es importante señalar que el reconocimiento es amplio y no está atado a su constitución como parte en el proceso (art. 77 CPP). En el mismo sentido, la LOMP establece como obligación de los fiscales informar debidamente a las víctimas (art. 14 inciso 4, LOMP). Específicamente, se establece la obligación de cuidado y respeto a su dignidad en relación con la realización de exámenes médicos (art. 206 CPP) y el cuidado de su intimidad cuando ésta sea menor de edad o sea víctima de delitos sexuales o sea previsible una lesión a su vida privada (art. 116).

También las salidas alternativas están vinculadas con el interés de la víctima, tanto es así que su oposición fundada a la aplicación del procedimiento abreviado permite declararlo improcedente (art. 373 CPP). Asimismo, el sistema normativo ha regulado los criterios de oportunidad en estrecha relación con la reparación del daño producido a la víctima, de tal

forma que en tres de los cinco supuestos⁵¹ en que procede “Será necesario que el imputado, en su caso, haya reparado el daño ocasionado, firmado un acuerdo con la víctima en ese sentido o afianzado suficientemente esa reparación (PARECE QUE LA CITA ESTA INCOMPLETA) (art. 21, ultimo párrafo CPP)”⁵² tal como ocurre por ejemplo con la conciliación o compensación. La procedencia de la suspensión condicional del proceso también impone al imputado la obligación de reparar el daño (art. 23 CPP).

En materia de reparación el nuevo CPP contempla un procedimiento específico de carácter civil cuya procedencia está supeditada a la existencia previa de una sentencia condenatoria ejecutoriada y que no está condicionada al carácter de parte en el proceso, sino que basta con ser la víctima del hecho investigado, con independencia de la intervención que ésta haya tenido en el proceso penal. Por otro lado, debe destacarse como bondad del diseño normativo la posibilidad de subsanar deficiencias en las presentaciones que las víctimas efectúen (arts. 382 a 388 CPP).

Finalmente existe para la víctima la posibilidad de incoar acción civil por los daños emergentes del delito (art. 36 CPP) y puede hacerlo ante el juez penal o civil (art. 37 CPP) pero siempre condicionada por el requisito de obtener una sentencia penal firme previa a la acción civil, con excepción de los casos allí mismos previstos (art. 38 CPP).

Además, el CPP regula el deber de protección de la integridad física, autorizando la reserva de actuaciones (aunque no solamente cuando quien corra riesgos sea la víctima; art. 116 CPP) y ordena a la policía ocuparse de auxiliar a las víctimas en sus primeras intervenciones (art. 74 CPP). En la ley de Ministerio Público se contempla la implementación de un programa permanente de protección de testigos y víctimas, con especial acento en casos de criminalidad organizada, abuso de poder o violación de derechos humanos (art. 15 LOMP). Dicha implementación aún se encuentra pendiente⁵³.

2.2.i) La situación actual.

En cuanto a la vigencia efectiva del catálogo de derechos aquí nombrados, en especial en lo que respecta a la información y atención de los intereses de las víctimas en el marco de los procesos penales, es importante señalar que algunos trabajos son coincidentes en sus conclusiones negativas sobre el punto. En efecto se han indicado una serie de problemas que denotan la ausencia de una política efectiva de trabajo en el área siendo los más relevantes⁵⁴:

- La presencia de cierto recelo hacia la víctima y su participación en el proceso, consagrado en las dificultades que se le presentan para acceder al cuaderno de investigaciones;
- La excesiva formalidad a la que se condiciona su intervención;
- La ausencia de reconocimiento por parte del Fiscal a las opiniones e intervenciones que el CPP garantiza a las víctimas frente a determinadas decisiones (v. gr. procedencia del procedimiento abreviado);

⁵¹ Son los supuestos de escasa relevancia social por afectación mínima del bien jurídico, casos conocidos como de pena natural en perjuicio del imputado y cuando sea previsible el perdón judicial, conf. art. 21 CPP.

⁵² Cf. Guachalla Escobar, Jennifer, “*Derechos de las víctimas en Bolivia. Estado de situación y perspectivas*”, publicado en *Reformas Procesales Penales en América Latina: Discusiones Locales*, Op. Cit. p. 196.

⁵³ Cf. Guachalla Escobar, Jennifer, Op. Cit. p. 194.

⁵⁴ Cf. Guachalla Escobar, Jennifer, Op. Cit. p. 191 y sgtes.

- La victimización secundaria, como un problema constante derivado de la falta de políticas específicas sobre trato a víctimas por parte de funcionarios, policías y médicos forenses⁵⁵.

A esto se suma el hecho grave de que, en un contexto de alta cantidad de rechazos por parte del Ministerio Público Fiscal, la suerte de los casos queda en manos de las víctimas y sus posibilidades de avanzar con el mismo. En esa línea se ha concluido que “*Los fiscales no dan directrices para la investigación, razón por la que las víctimas deben promoverla y procurar la obtención de pruebas. Si la víctima o querellante no impulsa el proceso, este tiene muy pocas probabilidades de concluir*”⁵⁶.

En un documento elaborado por la *Coalición Ministerio Público*, conformada en el marco del Programa *Ciudadanos Trabajando por la Justicia*, se informa que las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de patrocinio jurídico a víctimas consideran que la duración del proceso (un promedio de un año y tres meses, según sus propios datos), el elevado costo económico que insume el proceso y el bajo número de casos en que se obtiene una reparación, están “*directamente relacionados con el rol del Ministerio Público principalmente en la fase de investigación, la falta de definición de un sistema de gestión al interior de la institución (...) y finalmente la falta de definición de una política institucional respecto a las víctimas*”⁵⁷.

Es interesante la vinculación que estas organizaciones de apoyo a víctimas realizan entre los problemas identificados en orden a los derechos de éstas y las deficiencias en el sistema de gestión y uso de salidas alternativas por parte del Ministerio Público Fiscal. En muchas ocasiones, el sistema de salidas alternativas aparece vinculado con respuestas de impunidad, sin demasiado análisis (en el sentido de que se deja de perseguir determinado tipo de casos por la vía convencional que es la única percibida como regular).

Asimismo, se realizó un acuerdo entre organizaciones de la sociedad civil (programa Ciudadanos trabajando por la Justicia) y el Ministerio Público en el distrito de La Paz con el fin de instalar una oficina de prestación de servicios a víctimas, con carácter piloto, en el marco del plan operativo 2005. La misma se inauguró en el mes de diciembre de 2004 y sus funciones esenciales eran las de promover servicios de orientación jurídica y conciliación⁵⁸.

Las organizaciones de la sociedad civil que participan aportan recursos humanos, cuya tarea consiste en orientar al consultante sobre aspectos generales del proceso y recursos

⁵⁵ Conclusión tomada del documento “Coalición para mejorar los servicios del Ministerio Público e IDIF a víctimas de delitos sexuales”, elaborado por la Coalición Reforma Penal y Género, Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, Compañeros de las Américas, 2005, p. 1.

⁵⁶ La conclusión fue extraída de la *Mesa de Trabajo “Los derechos de la víctima en el proceso penal”*, organizada por el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas / USAID – Bolivia, realizadas en la ciudad de La Paz el 6 de julio de 2004, citadas por Guachalla Escobar, Jennifer, Op. Cit. p. 198.

⁵⁷ Cf. “*Documento de la Coalición para la Promoción de mecanismos de descongestión del Ministerio Público en la etapa preparatoria del proceso penal y procesamiento de fiscales que han sido objeto de denuncias*”, elaborado por la Coalición Ministerio Público en el marco del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, Compañeros de las Américas, 2005, p. 1.

⁵⁸ Cf. *La Red Participación y Justicia en Acción: Monitoreo al Ministerio Público e Instituto de Investigaciones Forenses (2004 -2005)*, mimeo, p. 1.

jurídicos disponibles en orden a su caso concreto. Se encarga además de la coordinación con los servicios de atención a los cuales deriva a los consultantes⁵⁹.

En cuanto a la conciliación, el servicio se integra con un fiscal, un conciliador y un asistente y no limita su intervención a los casos penales o derivados por la UDRI pues también se atienden allí conflictos civiles o familiares. En los casos finalmente conciliados interviene necesariamente el fiscal conciliador⁶⁰, quien luego asume la homologación de las actas ante los jueces.

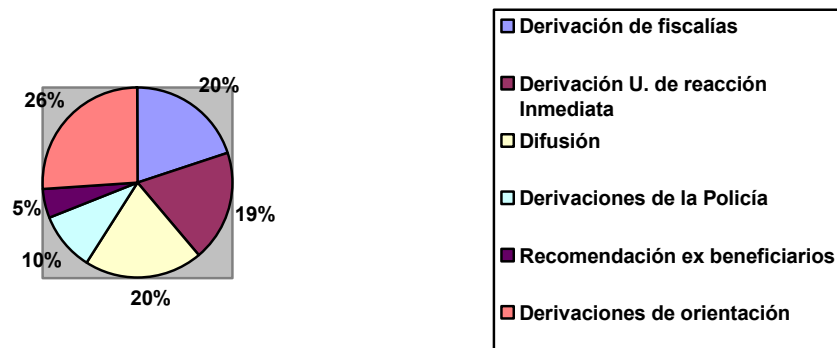
El servicio, evaluado poco meses después del inicio de actividades, arroja resultados bastante promisorios, aún con una estructura muy acotada.

Entre los meses de diciembre de 2004 y agosto de 2005 el total de casos atendidos por orientación fue de 1017, lo que arroja un promedio de 113 casos al mes⁶¹. Aquí las derivaciones provenientes del Ministerio Público y la Policía son el 12%, del total mientras que la fuente primordial de acceso es la recomendación de otros usuarios o la difusión con volantes (67% de los casos).

Para el período agosto 2004 – 2005 se registraron un total de 600 casos, con un promedio de 67 casos mensuales para conciliación (56% de casos cerrados por esta vía⁶²).

Del total de las conciliaciones recibidas, el 68% fueron casos penales (estafa y estelionato principalmente). La recepción de casos según la instancia de derivación se distribuye del siguiente modo:

Gráfico IX
Distribución por origen derivación de casos para conciliación



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ledesma Inchausti, Teresa, Op. Cit. p. 39

⁵⁹ Cf. Ledesma Inchausti, Teresa, “Logros y límites de la organización de la fiscalía de distrito de La Paz”, publicado en “Reformas procesales penales en América Latina: experiencias de innovación”, Duce, Mauricio, Editor, publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, 2005, p. 35.

⁶⁰ También atiende a las víctimas derivadas del servicio de orientación y atiende reclamos por el desempeño de otros fiscales que se realicen ante la oficina, Cf. Ledesma Inchausti, Teresa, Op. Cit. p. 36.

⁶¹ Cf. La Red Participación y Justicia en Acción: Monitoreo al Ministerio Público e Instituto de Investigaciones Forenses (2004 -2005), mimeo, p. 2.

⁶²Ídem nota anterior.

El gráfico permite observar que es auspiciosa la relación entre las instancias del Ministerio Público y Policía y la utilización del servicio de conciliación que concentran casi la mitad de las derivaciones totales (49%).

Lamentablemente, debido al cambio de autoridades en la Fiscalía de Distrito, la oficina fue cerrada⁶³.

Se trata de una experiencia de carácter piloto que tuvo dificultades en orden a su inserción, condiciones edilicias y presenta en su implementación problemas de coordinación para el manejo de audiencias y derivaciones así como algunas deficiencias en materia de registro y seguimiento de los casos.

No obstante debe resaltarse que con recursos mínimos se ha logrado poner en funcionamiento una instancia concreta desde la cual responder al público, inexistente hasta la fecha y cuyas cifras parecen indicar la necesidad de su fortalecimiento y extensión.

2.3 La Defensa Pública: organización y estructural institucional.

La ley nro. 2496 (de agosto de 2003) creó el Servicio Nacional de la Defensa Pública (SENADEP), dependiente del Poder Ejecutivo⁶⁴. Aún se mantiene vigente la Defensa de Oficio, dependiente del Poder Judicial conforme lo establecido por la ley orgánica del Poder Judicial (1993)⁶⁵.

Su estructura operativa (art. 13, ley 2496) está compuesta por un Director Nacional, Directores Distritales y defensores públicos que trabajan con abogados asistentes.

Al cuerpo de profesionales abogados se suman trabajadores sociales y asistentes sociales. El Servicio Nacional de la Defensa Pública cuenta actualmente con 73 defensores distribuidos según los cargos y distritos del siguiente modo: 9 directores distritales, 59 defensores públicos y 9 abogados asistentes.

Según un reporte elaborado por USAID⁶⁶, en 1991 Bolivia contaba con 11 defensores públicos para todo el territorio. Actualmente cuenta con 73 funcionarios para todo el país. Además, desde el año 1996 existía la Defensa Pública Rural, pero por problemas presupuestarios entre los años 2004 y 2005 se suspendió su servicio que abarcaba unas 30 localidades⁶⁷. El programa fue sostenido, desde su inicio hasta su finalización en el año 2003, por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE). La interrupción de la

⁶³ Cf. Entrevista con Jennifer Guachilla Escobar.

⁶⁴ El art. 107 inciso b del CPP lo establece así en función del carácter de cargo de responsabilidad pública. Luego de la sanción de la ley 2446 “De organización al Poder Ejecutivo” y su reglamentación, la Dirección del Servicio Nacional de la Defensa Pública pasó a depender del Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Justicia.

⁶⁵ No me ocuparé aquí de ellos. En entrevista con la Directora Nacional de la Defensa se ha dejado saber que prácticamente no tienen coordinación con el SENADEP ni están sometidos a evaluación ni controles. Entre los defensores se afirmaba que son abogados puestos como meros convalidadores de los procedimientos. Un informe indica que “Este sistema presenta serias deficiencias, primero, por la ausencia de un registro transparente, la falta de una asistencia técnica adecuada generando una defensa de segunda categoría (...) las deficiencias de éste derivan de la ausencia de información sobre el número de casos que cuentan con el apoyo de esta modalidad de asistencia legal, la población atendida por abogado disponible, la descripción precisa de los servicios que abarca y la inexistencia de antecedentes que permitan caracterizar el resultado de esa asistencia legal” tomado de “*Seguimiento de la Sociedad Civil al Plan de Acción de Québec*, Compañeros de las Américas / Programa Ciudadanos trabajando por la Justicia, 2005, p. 34.

⁶⁶ *Achievements in building and maintaining the rule of law*. MSI's Studies in Lac, E&E, AFR and ANE, Occasional papers series, Leece Gail, November 2002, Office Of Democracy and Governance, USAID.

⁶⁷ *Informe Institucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública*, 2005, P. 21

cobertura obedeció al incumplimiento de los compromisos asumidos por la el gobierno en aquel año respecto de la responsabilidad de remunerar a quienes oficiaban de defensores, habiendo sido inicialmente contratados como consultores en el marco del proyecto mencionado⁶⁸.

El panorama para el futuro es crítico, según informaba la actual Directora: *“Ahora tenemos un presupuesto preparado para inicialmente llegar a las provincias más pobladas con asiento judicial para poder cubrir un 25%, de la estructura judicial (...) el 100% definitivamente va a ser difícil de atender solo por el Estado. Eran 37 las localidades que se atendían en el área rural. En este momento quedan 7 ciudades con asistencia en manos de los mismos defensores que atienden en las ciudades capitales cercanas”*.

La disparidad con el Ministerio Público Fiscal es notable y marca con elocuencia los desafíos que tamaño desequilibrio pone en orden a garantizar la igualdad de armas y en términos generales el adecuado funcionamiento de un esquema procesal cuyo funcionamiento óptimo descansa en la dinámica de las partes y su actividad en un contexto que debe ser, al menos, de similitud de posibilidades atendiendo a las funciones específicas de cada órgano.

2.3.a) Carrera, capacitación y selección de funcionarios de la defensa pública.

El Director Nacional de la Defensa Pública es elegido por el Presidente de la República entre los candidatos de una terna elaborada por la Cámara de Diputados. El cargo tiene una duración de cinco años con la posibilidad de reelección (art. 20). Los directores distritales son nombrados por el Director Nacional del Servicio, previa convocatoria pública de méritos y antecedentes.

Los Defensores Públicos tienen a su cargo brindar defensa técnica y son designados por el Director Distrital, previa convocatoria pública de mérito y antecedentes (art. 24).

Estos nuevos mecanismos en materia de designación así como las reglas de estabilidad laboral incorporadas por la nueva legislación han constituido un notorio avance en relación con la situación de dependencia histórica del Poder Ejecutivo que, desvinculada de toda exigencia formal, favorecía la dependencia política de la institución. Según la Directora actual *“Era una institución que era prácticamente un botín político. Venía el partido de turno, luego marcaban tarjeta y nada más”*.

2.3.b) Presupuesto de la Defensa Pública

La ley en su Art. 62 establece que el SENADEP se financia con fondos y asignaciones presupuestarias anuales del Tesoro General de la Nación, recursos a los cuales se suma el 5% (cinco por ciento) de los recursos obtenidos por el Poder Judicial. A ello puede sumarse los fondos provenientes de cooperación o financiamiento interno o externo que ley misma autoriza a procurarse.

Para el ejercicio 2005 el Tesoro General de la República suprimió del presupuesto general las partidas referidas a la Defensa Pública en el entendido de que ella debía financiarse con el aporte proveniente de la recaudación judicial; el Poder Judicial por su parte se negó a cumplir con ese aporte, circunstancia que fue avalada por una decisión del Tribunal Constitucional de Bolivia declarando inconstitucional el deber del poder judicial de contribuir con un 5% de sus recaudaciones para el sostén de la Defensa Pública.⁶⁹. Esto llevó a que *“una vez más, la Defensa Pública en Bolivia dependa pura y*

⁶⁸ Cf. *Informe Institucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública*, 2005, P. 28.

⁶⁹ <http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/resolucion10948.html>, parágrafo III.10

*exclusivamente de la cooperación internacional, o caso contrario todo el esfuerzo de institucionalización y mejoramiento del servicio se desvanezca por inexistencia de recursos*⁷⁰.

La Defensa Pública debió declararse en situación de emergencia y el servicio mínimo se mantuvo mediante la obtención de fondos públicos asignados por transferencia de partidas.

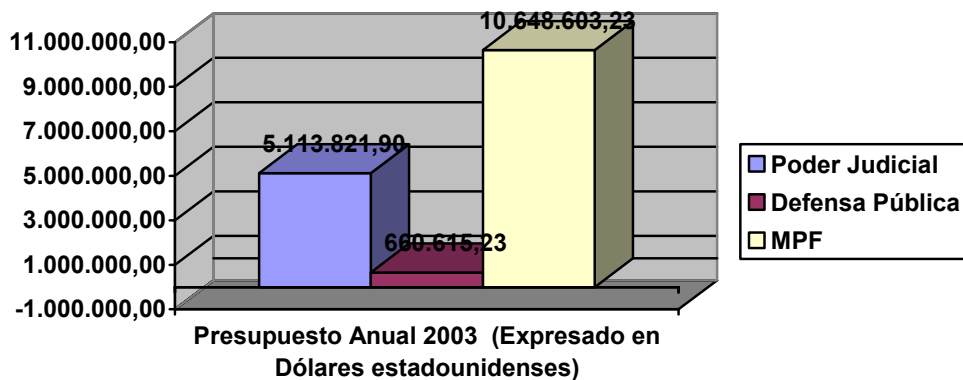
El financiamiento de la cooperación internacional fue determinante porque, de manera absolutamente excepcional y por una única vez, el programa de Administración de Justicia en Bolivia CHECCHI-USAID efectuó una donación⁷¹ que le permitió funcionar hasta que el Estado garantizó su funcionamiento hasta fin de año y comprometió presupuesto para el próximo año.

Obviamente se trató de un proceso traumático pero que mostró el impacto que produjo la interacción entre la institución, los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil, constituidas como coalición de apoyo a la Defensa Pública. Estas desarrollaron una serie de actividades en forma individual o conjuntamente con la institución, destinadas a su fortalecimiento y fue determinante su apoyo para obtener un compromiso público del Ministro de Hacienda para el ejercicio 2006.

La debilidad estructural de esta institución impacta en las más diversas cuestiones, pero desde el punto de vista de su capacidad e integración, se mantiene como una institución poco atractiva para los profesionales que fluctúan hacia otras instituciones o lugares mejor pagos, como es el caso del Ministerio Público.

La previsión normativa de establecer la paridad salarial entre los funcionarios de una y otra institución evitaría el problema, pero hasta ahora ha sido ignorada. Comparado con otras instituciones y expresado en términos porcentuales el informe elaborado por MSD indica que un defensor cobra casi tres veces menos que un fiscal⁷². A continuación, se presenta la comparación entre los distintos presupuestos institucionales para el año 2003:

Gráfico X
Comparación presupuestos institucionales



Fuente: Elaboración propia en base a Informe CEJIP

⁷⁰ Lorenzo, Leticia; Op. Cit., p. 267.

⁷¹ Gutiérrez, Bernardo en "Vergüenza Nacional" nota de opinión publicada el 9 de agosto de 2005, disponible en http://www.noticiasbolivianas.com/montre_col.php?id=609. El monto de la donación fue de US\$ 190.000 Cf. Informe Institucional del Servicio Nacional de Defensa Pública, 2005, p. 33.

⁷² Expresado en moneda local un fiscal recibe Bs. 9.000 al mes, mientras que un Defensor recibe Bs. 3.700, C. Informe Institucional, Op. Cit. p. 95.

2.3.c) Infraestructura, apoyo informático y estructura administrativa.

Los recursos humanos con tareas administrativas están sometidos a carrera. Al mes de agosto de 2005 “El 78,4% de la totalidad de los funcionarios están en proceso o son reconocidos como funcionarios de carrera de acuerdo al Estatuto del Funcionario Público”⁷³. Sobre un total de 1092 empleados, 75 se encuentran institucionalizados conforme a las exigencias de la carrera.

La Defensa Pública carece de un adecuado apoyo informático. Al respecto, el informe de CEJIP señala que el apoyo técnico es ínfimo; el promedio es de una computadora (muy básica) cada cinco o seis defensores y no se dispone de material mínimo de escritorio.⁷⁴

Los funcionarios no tienen cubiertos gastos en conceptos de viáticos y costean ellos las fotocopias de las investigaciones.

En materia de infraestructura gran parte del parque inmobiliario ocupado por la Defensa Pública es alquilado, presentando, en algunos casos, problemas de aseguramiento de servicios esenciales como la corriente eléctrica⁷⁵.

2.3.d) El alcance de la Defensa Pública: normas que regulan la actividad y la relación con el defendido.

El Código de Procedimiento Penal en su art. 107 dispone que “La Defensa Penal otorgada por el Estado es una función de servicio público, a favor de todo imputado carente de recursos económicos y de quienes no designen abogado para su defensa”.

La ley que crea el SENADEP reitera el carácter gratuito y obligatorio del servicio, extendiéndolo a aquellos casos en que la persona acusada no hubiera designado defensor (art. 4). Cuando ello ocurra con imputados solventes el SENADEP podrá repetir fondos, facultad que no se ha ejercido hasta ahora por carencia de regulación específica⁷⁶.

La garantía de contar con asistencia técnica efectiva rige en todas las etapas del proceso y desde el momento en que éste se inicia (art. 3, ley 2496).

Las posibilidades de excusación para los defensores están reguladas (art. 18, último inciso). Cuando la necesidad de excusarse se funde en razones de convicción que le hagan considerar que no podrá brindar una adecuada defensa técnica, el defensor público podrá hacer uso de esta causal aunque no más de dos veces en el año (art. 28, inciso 3).

La ley establece en su art. 9 el deber de probidad de los funcionarios a quienes incumbe observar estrictamente las leyes de la República y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos vigentes en la República y desempeñar su labor de manera eficaz, en forma permanente y continua.

Son obligaciones del defensor público en relación con la atención de casos (art. 26): asumir la defensa desde el primer momento y mantenerla hasta que otro profesional asuma su cargo, ser diligente y competente, cumplir con los instructivos generales, mantener informado a su defendido, mantener confidencialidad y reserva sobre el caso e informar a su defendido a fines de que éste pueda ejercer activamente su defensa en sentido material.

5.5. Criterios de asignación, planificación y control del trabajo.

⁷³ Informe Institucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública, 2005, p. 30. Se realizó una convocatoria pública con el auspicio de MSD e intervino en la selección la Universidad Católica.

⁷⁴ Cf. Informe CEJIP, p. 81.

⁷⁵ Cf. Informe CEJIP, p. 85.

⁷⁶ Cf. Entrevista con Carolina Melgarejo, Directora Nacional del SENADEP, octubre 2005.

Los informes realizados sobre la reforma procesal penal marcan con respecto a este punto que el SENADEP no ha logrado innovar en lo que respecta a los mecanismos de asignación del trabajo, algo que en un contexto de limitaciones como el descrito debiera ser considerado una herramienta fundamental. Entre las debilidades principales se han mencionado la carencia de registros para la asignación y control de las solicitudes de defensor; la ausencia de control sobre los tiempos en que se efectiviza el acceso al servicio; la falta de unanimidad en los criterios de asignación de casos y la ausencia de criterios de especialización en la distribución de tareas, sea ésta temática o definida en función de las etapas procesales.

La nueva planificación institucional (2006) ha incorporado el rediseño de la gestión y los procesos de trabajo que tiene como objetivos centrales la standarización de los proceso de trabajo, el desarrollo de indicadores de productividad y calidad, todo de acuerdo con las exigencias de certificación de servicios ISO 9000/9001.

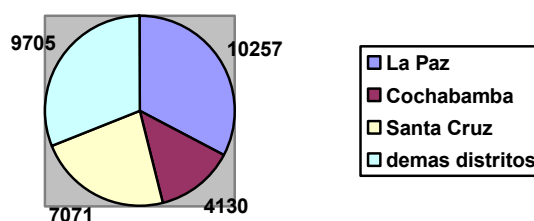
En orden a maximizar la cobertura, el nuevo diseño focalizará en la coordinación y articulación con otros servicios jurídicos gratuitos, públicos o privados, bajo la supervisión de la Defensa Pública.

2.3.f) Volumen de casos atendidos y cobertura territorial.

Los datos para el período de julio 2004 – agosto 2005 indican que se atendieron un total de 51.595 casos judiciales⁷⁷ en todo el país (un promedio de 3968 casos por mes). Del total de casos, aproximadamente el 55% presentan personas privadas de la libertad.

Territorialmente las cifras de 2005 indican que la atención de mayor cantidad de casos se concentra en el eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y se distribuyen del siguiente modo:

Gráfico XI
Distribución territorial de casos judiciales atendidos por el SENADEP
Enero – agosto 2005



Fuente: Elaboración propia en base a
Información Estadística SENADEP, enero – agosto 2005

Se advierte que en La Paz se concentra el 32,91% de los casos, en Santa Cruz el 31,4% y en Cochabamba el 13,25%. El resto del país atiende el 22,69% del total de casos ingresados en los primeros ocho meses del año 2005.

⁷⁷ Atienden además casos policiales cuyo total para ese período fue de 4382 casos policiales, ver *Información Estadística. Documento oficial del SENADEP*, Op. Cit. P. 13.

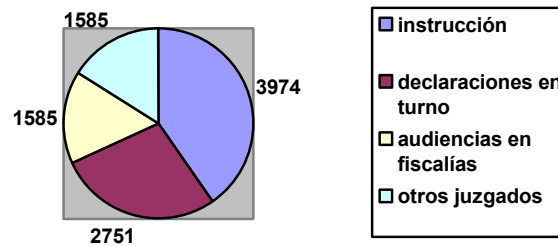
En cuanto a su capacidad de cobertura, la Defensa Pública abarca 126 órganos jurisdiccionales, de un total de 343 (considerando juzgados cautelares, de ejecución, de sentencia y tribunales de sentencia), es decir que cubre el 36,84% de la estructural jurisdiccional.

La cobertura es prácticamente total en el ámbito de ejecución, donde se cubren 16 juzgados sobre un total de 17. Ante los tribunales de sentencia la cobertura es del 59,3%. La cobertura en juzgados de sentencia supera el promedio general con un 42% de órganos con cobertura, mientras que la justicia de instrucción se encuentra cubierta en el 37%.

2.3.g) Desempeño en audiencias.

Entre enero y agosto de 2005 la Defensa Pública registra haber intervenido en 13.916 audiencias distribuidas del siguiente modo:

Gráfico XII
Intervención en audiencias SENADEP
Enero – agosto 2005

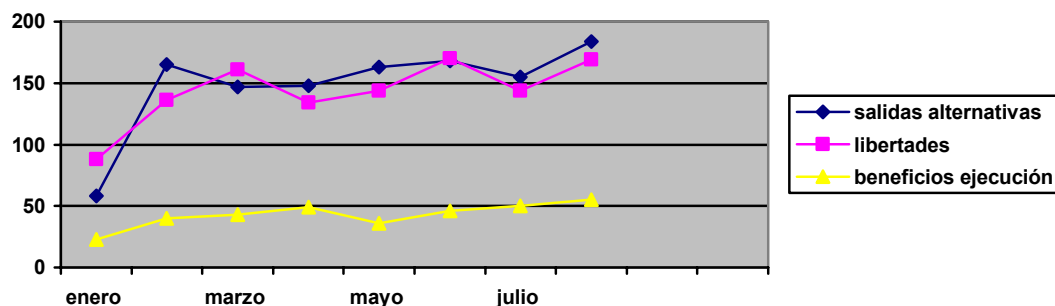


Fuente: Elaboración propia en base a Informe Estadístico SENADEP, enero – agosto 2005

En cuanto a los resultados obtenidos, es importante señalar que a lo largo del año se ha identificado un aumento en la obtención de respuestas tales como la aplicación de criterios de oportunidad (13 en enero; 29 en agosto), sobreseimientos (21 en enero, 60 en agosto) y rechazos (0 en enero; 27 en agosto).

En materia de libertades, puede decirse que en enero se obtuvieron 16 libertades definitivas, cifra que en agosto ascendió a 52; en tanto que 16 libertades condicionales fueron obtenidas en el primer mes del año, mientras que en agosto ascendieron a 52. En materia penitenciaria, de 12 redenciones obtenidas en enero se pasó a un total de 33 en agosto, en tanto que las salidas prolongadas pasaron de 3 a 14, mientras que en materia de “extramuros” la situación se mantuvo estable. En términos generales la evolución de las cifras ha sido positiva desde la perspectiva de la defensa.

Gráfico XIII
Evolución por tipo de respuesta obtenida
Enero – agosto 2005



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Estadístico SENADEP, enero – agosto 2005

La información producida por la defensa no da cuenta sobre el desempeño en el marco de las audiencias ni sobre la capacidad de cobertura, su responsabilidad en las suspensiones, entre otras cosas.

Sí existe información sobre el desempeño en el marco de juicios orales donde se ha indicado con preocupación que el 78% de los procesados prefería asumir los esfuerzos de contar con un abogado defensor particular pues creía obtener mayores posibilidades de éxito. El informe señalaba la correlación entre esa percepción y el dato objetivo de que en los casos de juicios observados y que fueron atendidos por la Defensa Pública se había obtenido una sola absolución y una conciliación⁷⁸. Los defensores consultados sobre este punto indicaban que en muchos casos asumen juicios abandonados por defensores privados en instancias procesales donde ya no es posible revertir los errores o debilidades que ya se han cometido.

Específicamente en materia penitenciaria, para agosto de 2005, el 40% de los internos recibió asistencia del SENADEP (2803 de un total de 7011), ascendiendo hasta el 50% en distritos como La Paz, Chuquisaca y Pando⁷⁹.

2.3. h La actividad investigativa de la defensa pública y el acceso a la prueba.

La Defensa Pública en Bolivia no cuenta con recursos personales independientes sino que debe utilizar, conforme lo dispone la ley de Ministerio Público, el Instituto de Investigaciones Forenses, con el cual no existen instancias de coordinación. Una muestra de esto es que en su programación y organigrama el Instituto cuenta con una estructura destinada a la coordinación interinstitucional en la que no aparece mencionada la Defensa Pública.

En términos generales las debilidades en su capacidad investigativa y en su relación con la producción de pruebas se acentúan por el contexto que genera la política restrictiva por parte de la Policía y el Ministerio Público Fiscal para garantizarles acceso a la investigación. Comentaron los defensores de La Paz: *“Tenemos dificultades para acceder al cuaderno de investigación, tenemos que solicitarlo por escrito. En segundo lugar, cuando providencian lo hacen diciendo al defensor señale en qué disposición legal se ampara; luego señale qué piezas del cuaderno de investigaciones específicamente requiere (...) Podemos pasar un mes queriendo obtener el cuaderno”*.

⁷⁸ Informe CEJIP, p. 155.

⁷⁹ Cf. Informe Institucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública, 2005, p. 24.

Esto impacta directamente en la calidad del servicio brindado pues llegan en muchos casos a las audiencias sin poder acceder previamente a la investigación.

Al igual que con el MP, la ley de Defensa Pública establece el deber de colaboración hacia los funcionarios que la integran, pero en general la requisitoria de informaciones a otros organismos públicos reclama también el dictado de órdenes judiciales⁸⁰.

2.3.i) La relación con la policía, el derecho a una entrevista privada y el control de los abusos policiales.

Uno de sus mayores avances respecto del sistema anterior estaba dado por su capacidad de cobertura ante las primeras diligencias en la policía. Actualmente, conforme información proveída por la Dirección Nacional del Servicio de Defensa Pública se ha reforzado el sistema de presencia de los defensores en instancias policiales. Según la Dra. Melgarejo: *“Estamos presentes en cualquier instancia policial, para atender a cualquier ciudadano. Tenemos abogados defensores que cumplen unos turnos de 24 hs (...) cada quincena o mes están presentes estos doctores en todas estas instancias policiales. Tenemos aquí en La Paz concretamente, una oficina en la PTJ, en COA nos han incumplido un compromiso, en tránsito ya tenemos un ambiente, en FELCN ya tenemos un ambiente. Aparte de todos estos turnos hay unidades móviles nocturnas, los días claves, para ver los juzgados policiales en la madrugada porque es allí donde se cometen los mayores atropellos”*.

Desde la perspectiva de la preparación del caso y el cumplimiento eficiente de la tarea del defensor es indispensable contar con un acceso real al imputado, en condiciones de confidencialidad.

Sobre esta cuestión los defensores señalaron que las dificultades mayores se manifiestan en las limitaciones de espacio y en la falta de cooperación policial para garantizar el derecho a mantener una entrevista privada con el defendido. Al respecto dijeron los defensores: *“En cuanto al espacio, tanto aquí como en El Alto, no se cuenta con un espacio para la entrevista en forma reservada. El investigador anda por allí, incluso la víctima (...) Uno tiene que exigir que lo dejen a solar y luego: ya está? Ya ha terminado?, Yo me tengo que ir, cuánto va a demorar?”*.

Con respecto al control efectuado por la Defensa Pública ante los casos en que se identifican abusos policiales, los defensores entrevistados señalaron la siguiente situación: *“Hay una cierta dificultad en el sentido de que llega un detenido con cierta violencia física, se habla con el fiscal para que haya requerimiento y se lo lleve al médico forense. A la media hora, el defendido está con abogado particular. Uno ya no puede intervenir. Son varios casos en que se han dado esta situación. El abogado particular “subsana” esas irregularidades, a los tres meses, ya no tiene abogado. Reingresamos directamente con la acusación, sin posibilidades de plantear una estrategia adecuada”*

La denuncia es grave en orden al control de la violencia policial que por supuesto pone desafíos específicos en cabeza de la Defensa, pero no por ello exime al Ministerio Público de definir líneas de desaliento y control sobre la actividad ilícita de la policía. Por otra parte es clara la incidencia que esto tiene en la utilización de recursos de la defensa, que según tales afirmaciones es retirada de la escena cuando ejerce control y luego debe reingresar cuando las posibilidades de intervención, sea por el paso del tiempo, por las

⁸⁰ Cf. Informe CEJIP, págs. 116 y 117.

convalidaciones propiciadas por los defensores particulares o por la falta de atención al caso, se ven considerablemente disminuidas.

Situaciones como la mencionada seguramente podrían verse limitadas si las posibilidades de acceso al defensor y las condiciones de confidencialidad fueran mejoradas.

4. Algunas observaciones sobre el debido proceso y el impacto de la reforma en materia de derechos y garantías.

4.1 Las declaraciones del imputado: ¿un acto de defensa?

Las declaraciones del acusado según el CPP son libres y puede realizarlas en las oportunidades que estime conveniente. En todos los casos requieren siempre la presencia del defensor, aspecto en el que se han observado problemas, pues en la práctica se validan declaraciones con firmas posteriores, lo que debilita directamente la capacidad de control sobre el desempeño policial⁸¹.

Otro problema identificado fue la burla a la exigencia de asistencia técnica en el marco de audiencias orales: se promueve la intervención de cualquier otro abogado cuando al momento de la audiencia falta el defensor del caso⁸² lo que genera la posibilidad de “legitimar” formalmente la realización de la audiencia, pero en términos reales deja desguarecido al acusado y es un fraude en términos de efectiva oralidad y contradicción. Según el Informe CEJIP *“En la práctica, sigue constituyendo un medio importantísimo para la investigación que realiza la policía. El interrogatorio en su estructura ha sufrido pocas modificaciones, cuyo contenido es netamente inquisitivo, con preguntas incriminatorias, sugestivas y capciosas (...) en los hechos se acostumbra a que el fiscal esté solo presente al inicio, para dar a conocer al imputado la posibilidad que tiene de abstenerse a declarar y la enunciación de garantías constitucionales, siendo la policía quien efectúa la integridad del interrogatorio”*⁸³. En el mismo sentido deben entenderse los datos que arroja la inspectoría sobre el Ministerio Público iniciada en septiembre de 2002 cuando se afirma: *“Respecto de la comunicación de derechos y garantías que le asisten al imputado (...) constan en el acta respectiva, las advertencias del fiscal al respecto. Sin embargo, se pudo percibir que falta pedagogía para hacer entender en manera clara y precisa al imputado (...) para evitar que se constituya como un mero formalismo (...) Consultados en el sentido de si las investigaciones realizadas se basaron prioritariamente en la declaración del imputado, todos los entrevistados manifestaron que no (...) Sin embargo (...) sintomáticamente después de la declaración del imputado surge toda la investigación (...) Las conclusiones han permitido establecer que aún los fiscales (...) no consideran la declaración del imputado como un medio de defensa”*⁸⁴.

4.2 El control sobre el desempeño policial en el marco del proceso penal

⁸¹ El 52,2% de los detenidos denunciaba en 1992 el haber declarado forzadamente, conforme surge de los datos de la evaluación realizada en aquel año por ILANUD, citados en Informe MSD, p. 72. Actualmente según los dichos de un grupo de defensores en el marco de una entrevista realizada en el mes de octubre de 2005 en la Ciudad de La Paz, “Cuando nosotros llegamos al momento de la declaración informativa en presencia del abogado, ya tienen la imputación hecha. En los casos de narcotráfico (...) solamente podemos contar ese momento con lo que es la declaración informativa, porque el argumento de los fiscales es que el cuaderno de investigaciones recién está elaborándose, recién se van a suscribir las actas, los investigadores asignados están elaborando sus informes, de modo tal que con lo único que contamos para ir a la audiencia de medidas cautelares es solamente la declaración informativa”.

⁸² Cf. Informe CEJIP, P. 115.

⁸³ Informe CEJIP, p. 117.

⁸⁴ citado por Informe MSD, p. 73.

El punto interesa en orden a la relación con los detenidos y el trato que les dispensan los operadores policiales. Debe recordarse aquí que esta cuestión constituyó uno de los problemas más graves detectados por el Estudio de Evaluación que en el año 1992 realizó ILANUD. Allí el 52,2% de las personas denunciaba haber sido víctima de malos tratos en manos de la policía.

El Informe CEJIP destaca que a la luz de la reforma el control sobre el desempeño policial (regulado en gran medida por los plazos acotados y la exigencia de puesta a disposición de las autoridades) ha constituido uno de los mayores avances del proceso con tanta contundencia que las detenciones ilegales o arbitrarias se han reducido a una mínima expresión⁸⁵. Reafirma esa conclusión lo expresado por un grupo de defensores en el marco de la visita realizada en el mes de octubre de 2005 cuando afirmaron que *“el instrumento que ha limitado la arbitrariedad policial es el propio Código”*.

4.3 La duración del Proceso Penal

El proceso penal se inicia por denuncia, querrela o prevención policial. Una vez que interviene la policía tiene un plazo máximo de ocho (8) horas para informar al fiscal sobre sus actuaciones y si hubiera personas detenidas esa información debe ser inmediata. Una vez informado, el fiscal tiene un plazo máximo de 24 horas para solicitar la transformación de la detención en una medida cautelar. De lo contrario debe disponer la libertad.

Si la decisión del fiscal es avanzar con la investigación, el Código establece un plazo máximo de seis meses para cuyo cómputo el CPP fija el inicio en “cualquier sindicación en sede judicial o administrativa contra una persona como presunto autor o partícipe” (art. 5 CPP). Es importante marcar aquí que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha distorsionado el criterio normativo. Si vencido el plazo el fiscal no formula acusación o no presenta solicitudes conclusivas, debe hacerlo en el plazo de cinco días bajo conminación judicial, de lo contrario el juez declarará extinguida la acción (art. 134 CPP). Nuevamente, el criterio se ha relajado de la mano de interpretaciones del Tribunal Constitucional que indican que la extinción no opera de pleno derecho⁸⁶.

El plazo legal de seis meses sólo puede prorrogarse, previa autorización judicial, en casos de complejidad vinculados a organizaciones criminales y se impone un control judicial trimestral (art. 134 CPP). La prórroga nunca puede superar el plazo total de duración del proceso que llega los 3 años, salvo en casos de rebeldía (art. 133 CPP).

4.3.a) Los plazos reales.

Según el informe elaborado por MSD el plazo de duración promedio de la etapa preparatoria es de 374 días en delitos de acción pública con pena superior a 4 años y de 439 días en los casos de delitos de acción privada o de acción pública con pena inferior a 4 años de privación de libertad o penas no privativas de la libertad. Estas cifras son coincidentes con la información extraída en ocasión de la observación de los juicios orales en el informe CEJIP: allí se estableció que en promedio entre la comisión de un hecho y la realización del juicio oral transcurrían 389 días si éste era ante un Tribunal de Sentencia y 459 días si el juicio se realizaba ante un juzgado de sentencia. Este último promedio asciende a 540 días cuando el delito investigado es de acción pública⁸⁷.

⁸⁵ Cf. Informe CEJIP, p. 97

⁸⁶ Cf. Informe CEJIP, págs. 12 y 13, especialmente nota al pie nro. 3 y 4 donde se comentan en mayor extensión las sentencias.

⁸⁷ Cf. Informe CEJIP, págs. 156 y 157.

Si contrastamos con el plazo legal básico (seis meses) entonces tenemos que, cuando la pena esperada es de privación de libertad, los procesos penales se demoran en la etapa de investigación un 107% más de lo previsto normativamente. El plazo es sobrepasado en un 143% en el segundo caso⁸⁸ cuando se trata de penas no privativas de la libertad o siendo ésta, es menor a 4 años.

No existen datos sistematizados para todo el país que permitan ver en detalle como se subdividen los tiempos de duración en relación con las distintas etapas. Algunas cifras obtenidas del sistema IANUS⁸⁹ marcan una tendencia a la baja hacia el año 2004 en la duración del plazo que transcurre entre la denuncia y la imputación formal.

En un documento elaborado por la “Coalición Ministerio Público”, se manifiesta expresa preocupación por los tiempos de duración de la etapa de investigación, y se informa textualmente que “la misma llega a durar aproximadamente de 8 a 12 meses subdivididos en promedio del siguiente modo: investigación preliminar: 15 días; denuncia e imputación formal: 105 días (tres meses y medio); imputación formal hasta la acusación: 120 días (4 meses)⁹⁰”.

Es claro que la intervención del Tribunal Constitucional, más que guiar una adecuada aplicación de las normas previstas en materia de duración del proceso penal, ha convalidado un funcionamiento gravemente deficiente que deja sin controles la etapa de previa a la imputación formal. Así parece entenderlo también el Consejo de la Judicatura en su reciente publicación sobre la reforma cuando dice “*A raíz de la Sentencia Constitucional que establece que el plazo de seis meses de la etapa preparatoria empieza a correr una vez realizada la imputación formal, no existe un verdadero control del tiempo que debe durar esta investigación previa a la imputación formal*”⁹¹.

Luego, para medir la cantidad de tiempo que insume el proceso entre la imputación formal y el cierre de la etapa preparatoria, los datos indican que entre 2001 y 2004 el promedio de duración fue de 10 meses en delitos de acción pública con pena privativa de la libertad superior a 4 años y de 7 meses en casos de acción privada o de acción pública con penas privativas de la libertad inferiores a 4 años o penas no privativas de la libertad. Esto indica una situación sumamente problemática cuando a la luz de las cifras generales vemos que el destino final es el rechazo masivo de casos (que legalmente opera en base a criterios sumamente obvios y que no requerirían mayor análisis) y no la promoción de acusaciones.

Finalmente, cuando se ha formulado una acusación deberán transcurrir 129 días ante un tribunal de sentencia y 140 ante los juzgados para que el juicio efectivamente se realice. Como bien señala el informe de MSD, el dato tiene la curiosidad de mostrar que es más lento el trámite cuando decide un solo juez técnico que cuando el caso reclama la constitución del tribunal con jueces ciudadanos⁹².

Si se consideran los datos del informe CEJIP que recoge la información de la observación directa los juicios, el lapso promedio de demora entre la imputación formal y la realización del juicio ante Tribunales de Sentencia es de 302 días mientras que ante

⁸⁸ Cf. Informe MSD, p. 40.

⁸⁹ Debe recordarse al respecto la discusión entre el texto del Art. 5 CPP y las decisiones jurisprudenciales sobre en qué momento se comienza a computar el plazo de la etapa preparatoria. La información tiene como fuente datos proveídos por el Sistema IANUS sólo para Cochabamba y Santa Cruz Cf. Informe MSD, p. 42.

⁹⁰ Cf. Coalición MP, p. 2. El informe no señala cómo se ha construido el dato.

⁹¹ Cf. Consejo de la judicatura, Op. Cit. p. 42.

⁹² Cf. Informe MSD, p. 48 sobre datos del informe CEJIP. Antes de la reforma, se señala, el plazo era de 400 días.

Juzgados de sentencia el plazo se acorta a 238 días. Más específicamente el plazo desde el momento de la acusación al juicio alcanza los 129 días promedio cuando se trata de casos ante Tribunales de Sentencia y de 140 días cuando ello ocurre ante Juzgados⁹³.

Cuando al fin llega, el juicio oral según las diversas fuentes no dura más 10 horas y media ante tribunales de sentencia y 4 horas y media ante los Juzgados. En lo que sí se detectó una mejora remarcada es en el lapso de tiempo que transcurre entre el final del juicio y la sentencia⁹⁴ y en la continuidad del debate cuando ha sido interrumpido.

Finalmente, el estudio MSD fija un plazo promedio de duración de 445 días que, aunque inferior al máximo de tres años, se concentra en los momentos previos a la acusación, en un contexto donde el grueso de los casos terminan siendo rechazados o quedan pendientes de trámite de un año a otro.

Esto conduce a una cuestión central: la relación tiempo – calidad de las respuestas. Si tomamos la evolución entre 2001 y 2004 es posible identificar la siguiente situación en la relación entre el tipo de respuesta y la cantidad de días que se demora la toma de decisión respecto de cada tipo de salida:⁹⁵

Cuadro II
Relación tiempo /uso de salidas alternativas

Año / Salida y días	Oportunidad	Susp. Cond. Proceso a	Procedimiento Abreviado
2001	708	556	539
2002	295	282	316
2003	162	204	210
204	103	129	149

Fuente: Elaboración propia en base a Informe MSD, pág. 47.

En términos generales es notable la mejora en los plazos para la toma de decisiones para la aplicación de criterios de oportunidad que se vio disminuida en casi un 682% respecto de la duración en 2001, un 431% menos en los casos de aplicación de la suspensión condicional del procedimiento y un 361,7% menos de tiempo para la decisión de abreviar el procedimiento.

No obstante la mejora, es indispensable desarrollar prácticas y herramientas que permitan que efectivamente el sistema de respuestas alternativas funcione como un mecanismo descongestivo y regulador del volumen de trabajo del sistema. Un dato preocupante que arrojan las cifras y que señala con claridad el informe MSD es la relación inversa entre la demora en la aplicación de la medida y la gravedad de los casos. Dice textualmente: *“Resulta preocupante que los promedios de duración sean inversamente proporcionales al tipo de delito para el que procede la salida alternativa. Es decir, la salida alternativa prevista para los delitos de menor relevancia, escasa reprochabilidad o mínima*

⁹³ Cf. Informe CEJIP, p. 158.

⁹⁴ Cf. Informe CEJIP, p. 167.

⁹⁵ Cf. Informe MSD, solo para Cochabamba y Santa Cruz, los datos fueron elaborados por MSD en base al sistema IANUS

afectación del bien jurídico (criterios de oportunidad) demora más tiempo en aplicarse que un juicio abreviado que implica conclusión de la investigación y admisión de culpabilidad”⁹⁶.

4.4 El uso de las medidas cautelares: el marco normativo

El sistema de medidas cautelares contenido en el CPP de Bolivia funciona sobre la base de los principios de libertad, excepcionalidad de la coerción y jurisdiccionalidad. La consagración de los dos primeros principios está reforzada por la contemplación normativa de una serie de medidas sustitutivas a la detención preventiva (arresto domiciliario, arraigo, restricciones de acceso a lugares y/o personas, obligación de comparencia, limitaciones de radio para la locomoción, fianza real o juratoria). El CPP regula medidas coercitivas de carácter personal y las medidas cautelares destinadas a asegurar la reparación del daño están reguladas en la legislación civil y se rigen por su normativa. La regulación es correcta en orden a sujetar la procedencia de prisión preventiva a la existencia de peligro de fuga u obstaculización de la investigación, para lo cual se incluyen algunos criterios orientativos. En el diseño del CPP tal como fue aprobado originariamente se prohíbe expresamente la aplicación oficiosa de medidas cautelares. Las reglas procesales no lo han establecido pero en la práctica la decisión sobre su imposición se toma en el marco de audiencias orales y también se resuelven oralmente los recursos que tramitan ante las Cortes Superiores de Distrito. La apelación de la medida bajo el régimen general de los recursos del CPP tiene efecto suspensivo pero como veremos esto ha sido modificado posteriormente.

4.4.a) El uso de las medidas cautelares.

Según una noticia publicada por la prensa en el mes de Marzo de 2004 *“El primer censo de la población carcelaria, efectuado por la Dirección de Régimen Penitenciario, reveló ayer que la retardación de justicia, a pesar del nuevo Código de Procedimiento Penal, continúa siendo alarmante. Del total de 6.768 personas reclusas en las 89 cárceles y carceletas de Bolivia, 5.217 (el 77,1 por ciento) tienen la categoría de “presos sin sentencia” y 1.551 (el 22,9 por ciento) la de presos con sentencia. El Director de Régimen Penitenciario, afirmó que a principios de 2001, cuando aún no había entrado en plena vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal, la población carcelaria era de 8.500 personas, pero bajó a las 6.768 actuales”⁹⁷.*

El informe elaborado por MSD establece cifras similares en los últimos años: en 2002 un 70% de presos sin condena (un 38% bajo el nuevo sistema, un 32% bajo el sistema anterior)⁹⁸, con una sensible disminución para el 2003 que llevó los presos preventivos al 60% del total de personas privadas de la libertad. La comparación efectuada por ese informe indica que mientras el número de presos sin condena por el viejo sistema disminuye lentamente, la población de presos sin condenas por aplicación del nuevo sistema se incrementa año a año. Y agregan *“Contrariamente a lo que suponen algunos medios de comunicación y la opinión pública, el NCPP no ha disminuido la cantidad de detenidos preventivos, ni mucho menos generado un despoblamiento en las cárceles del país”⁹⁹.*

⁹⁶ Informe MSD, p. 47.

⁹⁷ Disponible en <http://www.boliviahoy.com/modules/news/article.php?storyid=6594>

⁹⁸ En la cantidad de condenas la relación es inversa: la población penitenciaria condenada lo está mayoritariamente por el viejo sistema (29%) y el 1% restante por el nuevo. Cf. Informe MSD, p. 134.

⁹⁹ Cf. Informe MSD, p. 136.

El “Estudio sobre la Aplicación de Medidas Cautelares”¹⁰⁰ elaborado en el marco del programa *Ciudadanos trabajando por la Justicia* indica que la prisión preventiva es la medida utilizada en el 30% de los casos y que es concedida en el 70% de los casos en que se solicita, con mayor éxito cuando se funda en el peligro de fuga. La ausencia de domicilio representa la circunstancia con la que se acredita o fundamenta dicho peligro en el 45,12% de los casos. Si bien el porcentaje es bajo en relación con el total de casos, la tendencia indica (2002 – 2003) que de un año a otro ha aumentado considerablemente el uso de la prisión preventiva. Es notable el aumento de su uso en delitos contra la propiedad, más específicamente, robo simple y en los casos vinculados a la ley 1008 (sustancias controladas).

En cuanto a los modos de aplicación y la dinámica de las audiencias, -que, como decía y es bueno remarcar, no está prevista en el CPP y sin embargo así se decide la medida-, el informe elaborado por CEJIP¹⁰¹ señalaba como disfunciones la lectura permanente del cuaderno por parte del fiscal, y el apoyo en la declaración del imputado como sustento único de la argumentación, ambos corroborados en la reciente observación de audiencias donde la lectura del cuaderno fue la regla.

En lo referente a la duración de la prisión preventiva los datos recolectados en el marco de la observación de juicios orales¹⁰², muestran que sobre el total de casos registrados, en dos tercios la prisión preventiva supera el plazo de seis meses de la etapa preparatoria. Asimismo es considerable el uso de medidas sustitutivas, sobretudo si observamos la cifra de un 30% de casos con aplicación de prisión preventiva sobre el total de casos procesados para 2001 – 2003. Tal como se concluye en el estudio sobre medidas cautelares¹⁰³, la confirmación de su efectividad lo brinda un alto nivel de sentencias condenatorias con imputados en libertad, dando cuenta tales cifras de la aptitud de las medidas sustitutivas para garantizar los fines del proceso. Tanto el informe elaborado por el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia con el apoyo de Compañeros de las Américas / USAID como el trabajo desarrollado por CEJIP son coincidentes en señalar que la medida sustitutiva más utilizada es la obligación de presentarse ante autoridad fiscal o jurisdiccional. En relación directa con los intereses de la víctima en el proceso penal se advierte un escaso uso de medidas cautelares de carácter real, lo que atenta con la posibilidad de volver efectivas las salidas alternativas que promueven la reparación o la misma acción civil. Así, sobre el total de medidas cautelares aplicadas en 2002 solo el 5% fueron de carácter real, mientras que en 2003 la cifra trepó al 13% para las ciudades capitales sin considerar las provincias ni El Alto.

Conclusiones.

Tal como lo fue establecido en el tercer informe comparado realizado en el marco del proyecto de seguimiento y evaluación de la reforma procesal penal en América Latina, la información obtenida sobre la reforma y las particularidades del proceso de implementación deben partir de la consideración de que “el proceso de implementación

¹⁰⁰ *Estudio sobre la aplicación de medidas cautelares*, Compañeros de las Américas / USAID. El informe entero disponible en www.participacionyjusticia.org

¹⁰¹ Cf. Informe CEJIP, p. 121.

¹⁰² Cf. Informe CEJIP, p. 158.

¹⁰³ *Estudio sobre la aplicación de medidas cautelares*, Op. Cit. p. 34.

de los diversos sistemas procesales penales supone una progresión de desafíos, avances y nuevos retos que es posible agrupar en etapas y ordenar una realidad que es muy compleja y que, en una mirada *a priori*, puede quedar condicionada en exceso por la sensación de lo incompleto del proceso, o la percepción de fallas que por llamativas ocultan los éxitos(...)¹⁰⁴.

En términos generales el proceso de reforma boliviano y su implementación merecen ser señalados como un proceso instalado en la medida en que la diversidad de evaluaciones y análisis. Los numerosos estudios desarrollados por organizaciones de la sociedad civil en el marco del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas, el trabajo desarrollado por CEJIP, el informe elaborado por MSD por mencionar algunas de las fuentes documentales utilizadas en este informe dan cuenta con creciente minuciosidad y alto rigor técnico de distintos aspectos de la reforma. Todos estos actores, heterogéneos y con distintos intereses, coinciden cuando sostienen que los problemas vigentes demandan una profundización de los elementos centrales del nuevo sistema procesal vigente y en modo alguno un retroceso a instancias anteriores. En ese sentido la reforma, como proceso político y de transformación, está vigente e instalada en entre diversos actores de la sociedad civil.

Por otra parte, el marco normativo se ha mantenido estable desde la puesta en funcionamiento del sistema en adelante y en general es adecuado, posee instituciones novedosas, garantiza una definición clara de roles y permite trabajar sobre la modificación de prácticas y al nivel de gestión. Ciertamente la previsión de normas de carácter organizacional ha favorecido que las respectivas legislaciones orgánicas de cada una de las instituciones involucradas tuvieran finalmente un diseño acorde con los requerimientos del sistema y las necesidades de readaptación que imponga el proceso de reforma de aquí en adelante.

Las modificaciones introducidas en materia de medidas cautelares sí constituyen un retroceso frente al diseño original que estaba asentado en términos claros y precisos de cara a las exigencias de un proceso respetuoso de los derechos fundamentales. También es problemático el desdibujamiento del sistema de plazos y su control conforme estaba previsto en el diseño normativo. En todo caso un buen proceso de fortalecimiento de la función de garantía que tiene como base una estricta división de funciones y una regulación amplia de la oralidad durante el proceso así como la mejora en la calidad del litigio en las etapas preparatorias sean herramientas capaces de neutralizar las deficiencias que han venido junto con reformas e interpretaciones distorsivas.

Ahora bien. En el plano de la implementación que como proceso está vigoroso y vivo según dijimos previamente, luego de la revisión de la información disponible es posible identificar desafíos concretos, aspectos pendientes en aspectos neurálgicos del proceso, respecto de los cuales algunas iniciativas de cambio están allí mostrando la posibilidad de reconvertir situaciones problemáticas en verdaderos avances.

Ninguna de las observaciones que sigue ignora que cada una de las instituciones del sistema de justicia penal no se ha mantenido ajena a las crisis institucionales atravesadas en el país, circunstancias que en distintos niveles tienen la posibilidad de impactar sobre los procesos de reforma. El cambio de autoridades, la suspensión de algunos proyectos y

¹⁰⁴ Riego, Cristian, *Informe comparativo. Tercera etapa*, publicado en *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*, publicación de ceja, Vargas, J E. editor, Santiago de Chile, 2005, P. 197 y sète.

líneas de acción acordados bajo liderazgos que ya han sido sustituidos, la puesta en marcha de procesos de evaluación y concurso de los funcionarios, la suspensión en la provisión de recursos económicos a algunas instituciones, son solo algunas de las circunstancias por las que en el último año debió atravesar en el último año el sistema de justicia recientemente reformado¹⁰⁵.

Coordinación interinstitucional

En todos los casos se advierten dificultades en la relación interinstitucional. Así, fue posible identificar falta de comunicación real entre policías y fiscales, relaciones tensas entre fiscales y defensores que se manifiestan en las restricciones al acceso del expediente, dificultades de la Defensa para desarrollar su trabajo en el ámbito policial, descoordinación entre autoridades penitenciarias y jueces lo que repercute en la coordinación de traslados y requerimientos para el desarrollo de audiencias, son algunos de los casos mencionados.

Es indispensable integrar la institución policial en el diseño de procesos de trabajo y manejo de la información. Ello no solo en relación con el Ministerio Público debido a la estrecha relación funcional que deben mantener. Es necesario además generar instancias de coordinación y trabajo con la Defensa Pública que estén destinado a garantizar un trato adecuado a los detenidos, sensibilizar a la institución respecto del rol de la Defensa Pública.

En materia de información, la dispersión de fuentes, la superposición de informaciones no coincidentes producida por distintos organismos públicos, la falta de compatibilidad entre los recursos informáticos disponibles, son también manifestaciones de la falta de coordinación existente.

La coordinación con los demás actores debiera ocupar un lugar central en la agenda de todas y cada una de las instituciones involucradas en la reforma. Ello al menos respecto de cuestiones tales como el uso y manejo de la información, coordinación de agendas y audiencias, gestión de recursos, coordinación y no superposición de tareas y funciones, reconocimiento del otro como actor institucional, fijación de pautas de trabajo y división de roles y estrategias de posicionamiento ante otros actores públicos en relación con el acceso a la información.

Los tribunales

Es innegable, en comparación con el sistema anterior, el crecimiento de la estructura jurisdiccional (19% en relación con el año 2001) y la consagración de la oralidad en el proceso penal boliviano. Las cifras indican que la cantidad de juicios orales ha ido creciendo (720 juicios orales en 2002, 1010 en 2003 y 999 en 2004), las encuestas públicas indican que es una de las instancias más reconocidas, la participación ciudadana mediante la institución de los jueces ciudadanos y la imposición de la oralidad como instrumento para las decisiones aún en casos en que ello no estaba normativamente previsto (vg. Audiencias para la aplicación de medidas cautelares) son algunos de los elementos que dan cuenta de ello.

Sin embargo el impacto puede verse reducido si la coordinación de agendas no es realmente efectiva y se mantiene tan alto nivel de suspensiones de audiencias). Ello atenta además contra la posibilidad (y necesidad) de diseñar procesos de trabajo y formas

¹⁰⁵ CF. Riego, Cristian, Op. Cit. P. 207.

de organización que tomen en cuenta como problema a resolver en lo inmediato la alta congestión de casos en la etapa preparatoria y el aumento sostenido de ingresos.

Una gran ventaja que ofrece el contexto boliviano es el relativamente bajo volumen de casos con que debe operar el sistema de justicia penal: de la observación realizada en octubre de 2003 en La Paz surge con claridad, según hemos consignado, que una agenda semana registra para los juzgados de sentencia un total de 70 audiencias, a razón de 14 por juzgado en promedio semanal. Para los juzgados cautelares que son quizás quienes más debieran recibir, el promedio en el distrito era de 11,25 audiencias semanales.

A ello debe sumarse un esquema que muestra no poder distribuir equitativamente el trabajo porque se mantiene organizado bajo criterios de asignación compartimentada de casos mostrando ya un sensible desequilibrio en la distribución de casos.

Por otra parte se advierte que el sistema de notificaciones ha constituido un avance pero funciona saturado y además termina siendo gestionado de un modo poco eficiente: cada unidad jurisdiccional tiene contacto directo con la oficina de notificaciones, se repite el trabajo, los juzgados cuentan cada uno con su personal de apoyo algunos de los cuales están exclusivamente ligados a resolver el problema de las notificaciones. Debiera ponerse el acento en el potencial que implica haber podido remover prácticas corruptas alrededor de la actividad notificadora, algo unánimemente reconocido, y profundizar los avances coordinadamente con los recursos humanos y administrativos que aún siguen concentrados en las estructuras judiciales. En el marco del debate sobre la ley de organización judicial la modernización de los juzgados y sus estructuras de apoyo puedan avanzar en la línea de separar los roles jurisdiccionales de las tareas administrativas y proponga una reorganización de recursos humanos más eficiente.

Allí están los datos de diversas investigaciones que asignan al fracaso en las notificaciones, expresado en la ausencia de las partes, la mayor responsabilidad por la suspensión de audiencias (entre el 64,4% de los casos según el estudio de CEJIP y el 100% de los casos según un estudio patrocinado por *Partners*).

Además, es necesario maximizar el uso de los criterios desformalizados que en materia de notificaciones garantiza el nuevo CPP. Ello requiere una revisión de los criterios de trabajo, el establecimiento de acuerdos interinstitucionales para garantizar renuncias de plazos y formas de notificación más ágiles. Seguramente una innovación coordinada en este punto por los actores institucionales (Jueces, SENADEP y Ministerio Público) tenga, a la luz de resultados concretos, la posibilidad de remover las viejas prácticas formalistas que terminan sin garantizar notificaciones y refugiando a quienes ocultan sus deficiencias como litigantes en oscuros formalismos.

La mejora en la calidad de información y en el trato hacia los ciudadanos jueces también son aspectos reversibles de la mano de una política institucional clara y específica, además de ser susceptibles de evaluación.

Aún con dificultades el proceso de participación ciudadana es percibido como un gran avance y éxito del proceso de reforma que, por eso mismo, obliga a pensar formas de garantizar su continuidad y mejora. La movilización ciudadana alrededor del sistema de justicia se expresa con impacto cuando se advierte que entre el año 2001 y el 2004 la cantidad de personas que participaron como juezas creció en 32 veces.

Ministerio Público

El Ministerio Público fiscal ha estado durante el último año en un proceso de consolidación institucional que fortalece sus posibilidades de consolidarse como actor

líder del proceso de reforma algo que se expresa en su crecimiento presupuestario entre 2001 y 2003 (55,42%).

Sin embargo, ha debido lanzarse al proceso de reforma con la carga de gestionar las anteriores causas y adoptando formas de trabajo y asignación de casos propias del antiguo sistema. Rápidamente el rol se distorsiona y quienes debían hacer uso de la titularidad de la acción, maximizar las posibilidades de un sistema de investigación desformalizado y dotado de la posibilidad de tomar soluciones diversificadas, terminan recreando las prácticas propias de la forma de organización del trabajo adoptada sin ligarla a las metas específicas de la función asumida. La culminación de un cúmulo importante de los caso ingresados en rechazos (33%) y la cantidad de casos que quedaron pendientes de tramitación (47,2%) con un tiempo promedio excesivo de tramitación aunque en franca mejoría (361% menos de demora que al inicio de la reforma), marcan la gravedad de la situación.

En el mismo sentido puede señalarse el bajo impacto en el uso de medidas alternativas al proceso tradicional: 9,46% del total de ingresos en el año 2003. Este uso deficitario de las salidas alternativas marca además que podrían estar siendo utilizadas cuando es necesario brindar alguna respuesta procesal por el mero transcurso del plazo¹⁰⁶. La diversidad de herramientas alternativas y criterios de oportunidad pierden así toda funcionalidad política criminal por las condiciones en que están siendo utilizadas.

Por otra parte, la experiencia comparada indica que un modelo de organización altamente compartimentado, con criterio de distribución de funciones y casos refleja a la organización de actores con funciones completamente diferentes (vg.juzgados) garantizan la falta de concreción del cambio propuesto por la reforma, algo que ha sido detectado en las sucesivas evaluaciones e informaciones sobre el proceso boliviano.

La falta de innovación en los métodos de trabajo y organización guarda directa relación con la evidente dificultad uso del sistema de salidas alternativas. La subutilización del sistema de salidas alternativas pierde todo su potencial como regulador del volumen de operación con que trabaja el sistema judicial en su conjunto.

Existen diversas herramientas y elementos para avanzar en la implementación de políticas concretas en materia de reorganización y gestión que puedan hacer diferencia en orden a los tiempos de las decisiones y sus calidades. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con víctimas han identificado como un problema de impunidad la demora y el escaso uso de las salidas alternativas, no el sistema en sí mismo.

Este es un ámbito en el que, una adecuada política institucional de reorganización de los recursos disponibles, en base a la fijación de metas muy específicas, puede brindar resultados rápidamente. La experiencia de la UDRI está allí, incluso con sus debilidades, para mostrar que cambios concretos y específicos pueden operar ciertamente.

En la medida en que la institución carezca de metas específicas, tangibles y evaluables se pierde el sentido de la organización especializada y se perpetúa el modelo de asignación tradicional en el que en forma estanca e individualizada cada funcionario termina burocratizado y sin incentivos que motiven el trabajo en base a orientaciones u objetivos concretos. Esto guarda relación con las necesidades organizacionales y de gestión que señalábamos recién y que deberían definirse en función de planes específicos de acción que tengan en cuenta la información disponible para la toma de decisiones.

¹⁰⁶ CF. Riego, Cristian, Op. Cit. P. 216.

Otro eje fundamental para el trabajo inmediato es la relación del Ministerio Público con las víctimas y del sistema en general. El desarrollo de políticas de comunicación que vuelvan efectivos su derecho a intervenir en el proceso favorece también la visibilidad del trabajo institucional y ayuda a clarificar el rol. La carencia de política institucional sobre el punto genera insatisfacción a los usuarios, pone a cada funcionario a resolver sin lineamientos generales las formas de relación y no ayuda a poner en claro para los usuarios el rol específico del Ministerio Público y el alcance de sus funciones.

Más en profundidad y en relación con la capacidad de investigación debería considerarse la puesta en funcionamiento de herramientas de integración de la víctima y sus capacidades para mejorar la actividad investigativa.

En cuanto a la relación con las víctimas, un buen posicionamiento institucional parece indispensable para articular un buen entramado de actividad desde la sociedad civil. Las reflexiones referidas al mal uso de las salidas alternativas muestran aquí una percepción cualitativamente a las que se advierten en otros procesos pues al menos algunos sectores (coalición de organizaciones de víctimas) entienden que la subutilización de las salidas alternativas y la excesiva discrecionalidad son el problema pero no su uso en sí mismo¹⁰⁷. Otro indicador sumamente interesante es el hecho de que, aunque breve, la experiencia de la oficina de atención a la víctima muestra que la interrelación con ellas está directamente relacionada con cuánto esfuerzo institucional y organizacional se realice para garantizar un efectivo acceso a las instancias de reclamo.

La Defensa Pública.

Considerando el proceso de crisis institucional atravesado en el año 2005, coincidente con el primer año de vigencia de la ley 2496, los avances y el sostenimiento del SENADEP resultan sorprendentes.

El compromiso público con el sostenimiento de la institución es un compromiso con el proceso de reforma en su conjunto pues mal podría el proceso en marcha prescindir de la existencia de la Defensa.

Ello pondría al sistema sí en una situación incluso peor que la existente bajo el sistema antiguo conduciría a que la adversarialidad y la actividad de las partes como motor de la reforma quedaran completamente desdibujadas.

En esa línea no alcanza con garantizar previsión presupuestaria bajo la lógica de la mera supervivencia institucional, asignando partidas periódicas y luego poniendo a la institución mes a mes a disputar recursos para el mes siguiente y así sucesivamente.

Es claro que en un contexto de debilidad económica grave que ponía hasta hace muy poco tiempo a la institución en condiciones de inviabilidad para el próximo año, la alianza estratégica con la sociedad civil y la búsqueda de instancias de diálogo con la prensa aparecen como elementos relevantes del proceso. Definitivamente los resultados obtenidos indican que la Defensa Pública cuenta con un alto nivel de consolidación por parte de la sociedad civil.

Por otra parte, casi a modo de retroalimentación de las condiciones de apoyo y legitimidad, se advierte un proceso de institucionalización basado en la apertura institucional, la producción de información y la toma de decisiones innovadoras para el corto y mediano plazo.

Los lineamientos del plan operativo en materia de capacitación, establecimiento de procesos de trabajo e indicadores y coordinación de la oferta de servicios jurídicos

¹⁰⁷ Cf. "Documento de la coalición para la promoción..." Op. Cit. p. 2.

constituyen aspectos novedosos que habrá que evaluar hacia el futuro cómo se instalan efectivamente.

En cuanto a los desafíos, seguramente los avances que puedan lograrse en el marco de la consolidación institucional requieran cambios concretos en el ámbito organizacional que permitan maximizar los recursos disponibles asumiendo que la gestión eficiente de recursos escasos puede hacer diferencias marcadas.

También aquí la gestión individualizada de casos, la falta de coordinación y estandarización de procesos de trabajo son prácticas que pueden ser modificadas de la mano de cambios en el nivel organizacional y de gestión. La escasez de recursos impone con mayor urgencia aún estas transformaciones.