

EL IMPACTO DE LAS REFORMAS PROCESALES EN LA PRISIÓN PREVENTIVA. BOLIVIA

LETICIA LORENZO*

INTRODUCCIÓN. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

La década de los 90 fue en Bolivia escenario de múltiples discusiones sobre la necesidad de modificar la estructura del procedimiento penal. Luego de un largo período de debate, el 25 de marzo de 1999 se aprobó la Ley 1.970, Nuevo Código de Procedimiento Penal, incorporando características propias de un modelo de juzgamiento penal acusatorio.

Uno de los ejes de la discusión sobre la necesidad del cambio fue la situación carcelaria del país, que como veremos, tenía porcentajes por encima del 80 de presos sin condena. Ello, sumado a los tiempos de duración de los procesos penales, hizo que se hiciera evidente la necesidad de un cambio. A casi diez años de la aprobación del Nuevo Código de Procedimiento Penal, siguen presentándose desafíos para la mejora del sistema. El objetivo del presente documento es analizar la situación actual del uso de la prisión preventiva en Bolivia, a partir de la presentación de los acontecimientos anteriores a la reforma y los cambios que se dieron a partir de la misma, para encontrar los nudos problemáticos actuales y, en la medida de la información con que se cuenta, enunciar algunos posibles caminos de solución.

Para su elaboración se han utilizado diversos instrumentos de análisis:

- Consulta de distintos reportes elaborados en Bolivia para fundamentar la necesidad de la reforma y su posterior evaluación, mismos que se listan en un anexo a este reporte;
- Informes anuales elaborados por la Dirección Nacional de Ré-

* Abogada y coordinadora de estudios CEJA.

gimen Penitenciario (a nivel nacional y, particularmente, sobre la situación del penal de San Pedro, en el Departamento de La Paz);

- Taller de discusión de la versión preliminar del documento con los integrantes de la Red de Ex Alumnos del Programa Interamericano de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal;
- Aplicación de encuesta sobre uso y situación actual de la prisión preventiva a los defensores públicos de Bolivia.

El documento está estructurado en siete partes:

1. **La situación antes de la reforma**, donde se presenta el estado normativo anterior a la reforma y la información que dio la base para la discusión sobre el contenido que debía incorporarse en un nuevo código de procedimiento penal.
2. **El contenido normativo de la reforma**, donde se presentan los lineamientos de la reforma, haciendo un análisis específico de aquellos que se relacionan con la prisión preventiva.
3. **La implementación de la reforma**, dedicado a la presentación de los órganos de la implementación y las áreas de trabajo técnico que se desarrollaron.
4. **El impacto de la reforma sobre la prisión preventiva**, donde se presentan las cifras actuales de detención preventiva y se analizan las problemáticas que se han presentado en la implementación y la transformación de las prácticas judiciales.
5. **La contrarreforma**, referida a la modificación incorporada en el año 2004 al Nuevo Código de Procedimiento Penal que incorporó la reincidencia como criterio para la aplicación de la prisión preventiva.
6. **Perspectivas**, donde se presentan las acciones que actualmente se encuentran en curso y aquellas líneas de trabajo que deberían explorarse para mejorar la situación actual.
7. **Conclusiones**, sintetizando el contenido del documento.

LA SITUACIÓN ANTES DE LA REFORMA

1. El procedimiento penal en términos generales

El sistema penal Boliviano, hasta el 10 de marzo de 1997, se regía por los Códigos Banzer, aprobados mediante DL 10.426 de 23 de agosto de 1972. Dicha norma legal aprobó el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, que sustituyeron al Código Penal de 6 de noviembre de 1934 y a la Compilación de Procedimiento Criminal de 6 de agosto de 1898.

El Código de Procedimiento Penal, si bien contenía principios de oralidad, continuidad y contradicción, correspondía a un modelo inquisitivo reformado bajo las premisas del expediente escrito. El sistema generó graves niveles de discriminación, y consolidó la creencia del “sistema penal” como equivalente de la mejor manera de cobrar deudas; el sistema se concentró en la persecución de delitos patrimoniales y, a partir de la promulgación de la Ley 1008, el 19 de julio de 1989, comenzó la persecución a los delitos de narcotráfico¹. Una cuestión a considerar con relación a la persecución de delitos patrimoniales y vinculada en forma directa a la situación de la detención preventiva se presentaba con la aplicación del apremio corporal por obligaciones patrimoniales; hasta el año 1995, ningún diagnóstico del sistema penal era real, puesto que las cárceles estaban ocupadas por personas que no habían podido pagar sus deudas. (Esta situación llegó al extremo de que una gran parte de los privados de libertad, se encontraban detenidos “indefinidamente” por adeudar honorarios a sus propios abogados²).

En cuanto al narcotráfico, la Ley 1008 constaba de tres partes: una destinada a la tipificación de delitos específicos vinculados al narcotráfico, una dedicada al procedimiento especial para el juzgamiento de esos delitos y una tercera dedicada al establecimiento de mecanismos para la erradicación y control de la producción de coca. El procedimiento diseñado para la persecución de estos

¹ De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, es una constante hasta la actualidad que un porcentaje superior al 45% de las personas privadas de libertad se encuentra procesada o condenada por delitos vinculados al tráfico de sustancias controladas, regulados por la Ley 1008.

² Esta situación se describe con mayor detalle en el reporte sobre la situación de la detención preventiva en Bolivia contenido en las Reformas a la administración de justicia en Honduras y Bolivia. Razones que han obstaculizado sus éxitos y como enfrentarlas. 2008. DPLF.

delitos resultaba vulneratorio de garantías constitucionales, principalmente en lo referido a la inversión de la carga de la prueba y al establecimiento de la detención durante el proceso como regla infranqueable (Art. 109 de la Ley 1008, en la actualidad derogado).

2. La regulación de la detención preventiva

El Art. 194 del Código de Procedimiento Penal aprobado por DL 10.426, establecía la procedencia de la detención preventiva en los siguientes casos:

- a) En delitos que merecen pena privativa de libertad cuyo máximo excede a dos años y existen contra el imputado indicios manifiestos y graves de haberlo cometido;
- b) El accidentes de tránsito que ocasionen muerte y lesiones graves;
- c) Contra delincuentes habituales y reincidentes.

No existía en esta regulación ningún tipo de control jurisdiccional, posibilidad de apelación ni consulta; la única chance de tener una revisión de la medida cautelar se constituía a través del uso del recurso extraordinario de *habeas corpus*.

Seguidamente, el Código de Procedimiento Penal regulaba la libertad provisional, como medida sustitutiva a la detención preventiva que permanecía subsistente hasta la ejecución de la sentencia pasada en cosa juzgada. La libertad provisional, procedía en los siguientes casos:

- a) Cuando el delito está reprimido con una pena que no supera los cuatro años;
- b) En favor del imputado sobreseído;
- c) En favor del acusado absuelto y del que hubiese cumplido su condena mientras se resuelvan los recursos ordinarios, así como del procesado que por las demoras del juicio y aun antes de la sentencia, hubiera sufrido en calidad de detenido una pena equivalente por lo menos al término medio de la señalada por ley para el delito que se juzga;
- d) En favor de los mayores de 60 años, de las mujeres, de los menores de 18 años y de los religiosos de grados mayores, salvo el caso de que significase un peligro para la seguridad social por sus antecedentes y condiciones de vida.

En tanto se prohibía la libertad provisional expresamente en los siguientes casos:

- a) Cuando el imputado es reincidente, delincuente habitual o profesional o pesen contra él sindicaciones de delitos de incendio y otros hechos de terrorismo;
- b) Tratándose de imputados inmersos en delitos tipificados por la Ley de Control de Sustancias Peligrosas (Art. 109 Ley 1008).

Durante la vigencia de esta regulación procesal, hasta tanto se comenzó a dar la discusión sobre la necesidad de la reforma, la detención preventiva era la regla, aplicándose casi como una pena anticipada. Es así que en 1991 se impulsa la realización de un estudio a cargo del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del Delincuente (ILANUD) culminado el cual se establecen una serie de graves distorsiones al sistema³:

Retardación de justicia

Tiempo en Prisión	Sentenciado A	Tiempo Excedente	Delito Juzgado
6 años y 6 meses	4 años	2 años y 6 meses	Giro de cheque en descubierto
5 años y 5 meses	3 años	2 años y 5 meses	Hurto
3 años y 5 meses	Absuelto	3 años y 5 meses	Hurto
8 años	5 años	3 años	Robo
3 años y 9 meses	Absuelto	3 años y 9 meses	Estafa

Fuente: Informe ILANUD.

Tiempo real de duración de los procesos⁴

33,82% de los juicios	2 a 5 años
12,43% de los juicios	5 a 10 años
4,62% de los juicios	10 a 15 años
0,58% de los juicios	15 a 20 años
0,29% de los juicios	Más de 20 años

Fuente: Informe ILANUD.

³ Este estudio es publicado en 1992 bajo el nombre de "Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia" ILANUD – 1992, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas de la Universidad Católica Boliviana. El objetivo principal de este estudio fue contrastar la normativa vigente en materia procesal penal y las prácticas instituidas. Para ello se trabajó sobre la base de revisión de expedientes de juicios penales (534 expedientes: 70% de procesos culminados y 30% de procesos en curso) y la ejecución de encuestas de opinión a actores y/o participantes del sistema de administración de justicia (jueces, fiscales, abogados litigantes y personas privadas de libertad). Este trabajo fue desarrollado en seis de los nueve distritos del país.

⁴ En el cuadro que se presenta se encuentra ausente un 48,26% debido a que de los 534 expedientes en revisión para el estudio, solo 346 tenían registro de los tiempos del proceso. En función a ello, ese 48,26% debió registrarse como sin información.

Este estudio tuvo un impacto muy profundo en el impulso de la reforma, sobre todo a partir del análisis de la situación de la detención preventiva, ya que arrojó una cifra que daba cuentas de la necesidad de un cambio en la regulación procesal: en 1991 el 80% de las personas privadas de libertad (un total de 4.176 internos) no contaban con una sentencia firme.

Puntualmente, el trabajo para la reforma se inició en 1994, a partir de un Seminario organizado por el Ministerio de Justicia denominado “Experiencias de Reforma Procesal en Latinoamérica. Perspectivas para Bolivia”, recogiendo la tendencia consolidada en gran parte de América Latina en esta materia. Dicho evento concluyó con la recomendación de iniciar de manera prioritaria e impostergable un proceso de reforma estructural de la justicia penal, que comprendiera una revisión global del Código de Procedimiento Penal vigente⁵.

Es importante destacar que entre las conclusiones del Seminario, hubo varias orientadas en forma directa a la necesidad de modificar la situación de la detención preventiva:

- a) Debe establecerse reglas que conviertan a la detención preventiva en una medida excepcional;
- b) Se requiere una definición de los fines de la detención preventiva y de la calificación de la fianza;
- c) Incorporar medidas alternativas a la detención preventiva;
- d) Es imperioso apoyar toda iniciativa tendente a adecuar en el actual régimen de detención preventiva las normas constitucionales y en particular dar vigencia efectiva al principio de inocencia.

El trabajo de la reforma estuvo dividido en dos fases de trabajo que pueden identificarse con claridad:

- Fase 1: 1995 a marzo de 1999: Elaboración de Anteproyecto de NCPP y amplia discusión con la sociedad civil hasta su aprobación legislativa, el 31 de marzo de 1999.
- Fase 2: 31 de mayo de 1999 a 31 de mayo de 2001: Vacatio Legis, etapa para preparar la implementación del NCPP mediante un Plan Nacional

⁵ Resultados del Seminario de Reformas Procesales, publicado en “Las experiencias de Reforma Procesal Penal en Latinoamérica y perspectivas para Bolivia”. Ministerio de Justicia y Programa de Administración de Justicia USAID/ Bolivia. 1995.

Con posterioridad a la vigencia plena se han elaborado algunos informes de avances que serán citados a lo largo de este trabajo, pero no ha existido una continuidad sistemática en el seguimiento de resultados.

El trabajo y la discusión que se inicia en torno a la necesidad de la reforma, suscita algunos pactos legislativos previos a la aprobación del NCPP como tal, que influyen en la procedencia y duración de la detención preventiva. Así, durante este período se aprueban la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, (Ley 1602 de 15 de diciembre de 1994) la cual determina de forma expresa, la eliminación de cualquier forma de apremio o detención por existir obligaciones patrimoniales. Esta ley es complementada por la Ley de Fianza Juratoria (Ley 1685 de febrero de 1996), que en un segundo nivel busca resolver dos conflictos: el primero relacionado a los aspectos inconstitucionales de la Ley 1008, y el segundo buscando controlar la retardación de justicia en los casos de personas detenidas preventivamente, estableciendo un sistema de liberación automática del detenido, previo una declaración jurada, cuando el Poder Judicial, no cumplía los plazos “ampliados” de las leyes procesales. Esto posibilita descomprimir la gravedad de la situación generada a partir de la evidencia del informe de ILANUD, sobre el 80% de presos sin condena.

3. El estado institucional (la situación de los operadores)

En lo que respecta al *Poder Judicial*, el periodo de tiempo 1982 - 1997, está caracterizado por una subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, ya que los periodos de los jueces eran de cuatro años y la designación se realizaba por acuerdos políticos en función a la mayoría parlamentaria.

Por su parte, el *Ministerio Público*, legalmente dependía del Ministerio de Gobierno, y la designación como la remoción de los fiscales dependía en su totalidad del Ministro de Gobierno.

En lo que hace a la Defensa Pública, este servicio se constituyó a partir del año 1991 a partir de varios programas y proyectos pilotos que fueron desarrollándose en el ámbito del Ministerio de Justicia; el servicio en sí fue instalado en 1992, a partir de un convenio suscrito entre Bolivia e ILANUD mediante el cual se iniciaba un proyecto piloto de servicio de defensa pública, que luego iría variando sus formas de ejecución y los cooperantes involucrados⁶.

⁶ Para un mayor detalle sobre las instituciones operadoras y su situación anterior a la reforma puede consultarse el Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal

EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA REFORMA

1. Los lineamientos de la Reforma

De inicio señalaremos que más allá de las cuestiones que estuvieron en debate durante el tiempo de discusión del proyecto normativo previo a su aprobación, el texto final del CPP no tuvo cambios de trascendencia para modificar los objetivos planteados por los lineamientos que se señalarán a continuación, sino que fueron más bien discusiones que fueron retomadas luego al momento de diseñar y ejecutar el Plan de Implementación con el texto ya aprobado. Establecida esa aclaración, puede observarse que en el caso boliviano, el cambio normativo giró en torno a nueve lineamientos, que a continuación se listan, detallándose el contenido de aquellos que tuvieron relación con la regulación de la detención preventiva.

Los nueve lineamientos de la reforma fueron:

1. Efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales
2. Eficiencia en la investigación
3. Oralidad plena
4. Revalorización de la víctima
5. Participación ciudadana
6. Respeto a la diversidad cultural
7. Control sobre la retardación de justicia
8. Simplificación del proceso
9. Judicialización de la etapa de ejecución de la pena

Se realizará a continuación referencia específica a aquellos lineamientos que tuvieron incidencia en la situación de la detención preventiva.

2. La situación de la detención preventiva

2.a. *La investigación. Relación entre el MP y la policía*

En lo que refiere a la **eficiencia en la investigación**, el informe de ILANUD ya citado sobre la situación del sistema penal en Bolivia permitió concluir, entre otras cosas, que las investigaciones estaban fuertemente basadas en la prisión del imputado y la posibilidad

Penal en Bolivia. Primera Parte. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2004.

de obtener su confesión; no era poco común por ello encontrarse con casos de absoluciones en juicio luego de años en prisión de las personas procesadas, ya que los actos de investigación estaban limitados a la toma de la declaración del imputado en sus diversas regulaciones (confesoria, indagatoria, etc.) en la medida en que se avanzaba en el proceso. Alrededor del lineamiento de investigación eficiente se construyeron varias ideas:

- La aplicación de medidas cautelares es de **carácter excepcional** (Art. 7 CPP)
- El imputado no es un objeto de prueba sino un sujeto de derechos (título IV del libro II sobre justicia penal y los sujetos procesales, referido al imputado)
- La investigación de los delitos está a cargo de un órgano distinto del jurisdiccional, el Ministerio Público, que debe obrar con objetividad y legalidad, fundando las decisiones que asuma (Arts. 73, 279 CPP)
- Posibilidad de disponer de la acción penal para el órgano encargado de la investigación en aquellos casos en que no existan elementos suficientes para llegar a un juicio o el conflicto pueda ser resuelto a través de una salida diversa (establecimiento de un conjunto de salidas alternativas y criterios de disposición de la acción para el accionar del Ministerio Público)
- La policía de investigaciones actúa en el marco de la dirección funcional del Ministerio Público y no en forma autónoma (Arts. 74, 297 CPP).

En este punto el debate más duro estuvo dado en torno a la agencia policial, debido a que la misma asumió a la reforma como un “recorte de facultades”⁷ para la institución.

Un factor positivo fue la presencia de representantes de dicha institución en prácticamente todos los foros de discusión, con lo que los cuestionamientos pudieron irse debatiendo y resolviendo en la

⁷ Uno de los puntos que el Informe de ILANUD señala al analizar la situación de la detención preventiva es la autonomía con la que se manejaba la policía haciendo una interpretación extensiva del Art. 194 del Código de Procedimiento Penal y disponiendo prácticamente sin control judicial (con un control posterior y de características meramente formales) la detención de las personas investigadas. La regulación, de una parte, del juez de instrucción como un juez de control de garantías y el establecimiento, de otra parte, de la función de dirección de la investigación en cabeza del Ministerio Público, generaron desde el inicio del proceso de discusión de la reforma, una resistencia del órgano policial, que señalaba al Nuevo Código de Procedimiento Penal como una herramienta que “ataría las manos” de la policía en su labor de investigación de los delitos.

medida en que se avanzaba hacia la aprobación del texto del nuevo código en el Congreso. Sin embargo, hubo puntos que quedaron en discusión y siguen generando desencuentros hasta la actualidad, como el referido al significado y alcance de la “dirección funcional” por parte del Ministerio Público.

Debe aclararse aquí que en el caso boliviano, la policía de investigaciones si bien es una repartición especial, sigue siendo parte de la Policía Nacional, con lo cual sus integrantes tienen un deber de información hacia los superiores jerárquicos de la institución. La incorporación de un fiscal como director funcional de la investigación, proveniente de otra agencia distinta a la policía, a la que los investigadores deben reportarle sus acciones y, en varios casos, solicitarle autorización de actuación, ha generado numerosas discusiones sobre la forma de coordinar el trabajo. Una de las posiciones sostenidas por el Ministerio Público ha sido en sentido que los investigadores deben reportarle solo al fiscal sobre el curso de la investigación; esta posición ha sido rechazada de plano por la Policía, ya que desde su organización el reporte de información debe realizarse prioritariamente a su superior jerárquico dentro de la institución. Más allá de los conflictos interinstitucionales generados por esta situación, pensándolo en términos de tiempo de investigación, puede notarse que estos debates fueron generando lentitud y burocratización de las investigaciones en curso, llegando en algunos casos a duplicar el trabajo ya que en lugar de generar un legajo de información eficiente para la toma de decisiones, se comenzaron a generar dos expedientes: uno en la policía y otro en la fiscalía.

Adicionalmente, el estancamiento en discusiones de este tipo imposibilitó avanzar en el diseño de metodologías de trabajo conjunto que permitieran compartir la información obtenida y utilizar las diversas herramientas que el nuevo sistema diseñado otorgaba a la persecución penal. Un ejemplo concreto de esta situación vinculado a la aplicación de medidas cautelares, pudo observarse a partir de las acciones ejecutadas luego de las Jornadas de evaluación y análisis de la implementación de la reforma procesal penal desarrolladas en 2005: como parte del plan de acción se desarrollaron talleres de capacitación en la ciudad de La Paz, sobre la litigación de audiencias de medidas cautelares⁸; en estos talleres participaron

⁸ Para la realización de estos talleres, se tomó como insumo el resultado arrojado por un estudio de campo que analizó el desarrollo y problemáticas de las audiencias en la etapa preparatoria en La Paz. Este estudio fue realizado por el Viceministerio de Justicia.

fiscales, defensores, jueces y policías y uno de los cuestionamientos recurrentes de parte de los policías asistentes fue el desinterés que dan los fiscales a la información proporcionada por los policías para fundar las solicitudes de detención preventiva en los casos que se procesan⁹.

2.b. La oralidad. Las exigencias de las distintas etapas del proceso

El expediente y su función en el proceso penal fue uno de los temas críticos asumidos por la Comisión Redactora y puesto en debate durante el proceso de socialización del proyecto. El primer artículo del CPP se ocupa de establecer como principio el de la oralidad del juicio y, adicionalmente, este principio de oralidad se extiende a las diversas actuaciones del proceso, estableciéndose varias reglas que indican la voluntad del legislador de establecer la actuación oral como principio:

- El establecimiento de la publicidad como principio para la actividad procesal durante todas las etapas (Art. 116), que conlleva la necesidad de actuaciones orales.
- Durante la etapa preparatoria no se forma expediente y los registros tomados de las actuaciones del MP no tienen por sí mismos valor probatorio (Art. 280)
- Las principales decisiones de la etapa preparatoria son tomadas en audiencia:
 - La imposición de una medida cautelar, donde si bien no se establece expresamente la realización de una audiencia, el diseño del procedimiento necesario para la toma de una decisión (Art. 232 y siguientes) llevan a concluir que este debe realizarse en una audiencia oral.
 - La conclusión del proceso por la vía de salida alternativa (Art. 325)

Este no fue un lineamiento controvertido en lo que hace al juicio, debido a que se trataba de efectivizar un principio ya establecido en el código que se dejaba de lado con la reforma. Adicionalmente,

⁹ Durante el transcurso de estos talleres, en los que se analizaron casos y se litigaron audiencias a los efectos de intentar consensuar ciertos criterios a respetarse en el desarrollo de las audiencias de medida cautelar, los policías propusieron como una alternativa la posibilidad de litigar ellos mismos las audiencias, aduciendo que generalmente tienen un conocimiento más profundo de la información para solicitar una detención y no logran que los fiscales presten atención a aquellos puntos que son relevantes para lograr que el juez apruebe la medida.

la idea del “juicio oral” fue la que más rápido caló en la ciudadanía generando respaldo y aceptación, por lo que en este punto no se presentaron grandes debates.

De la misma forma, avanzando ya en el proceso de implementación, puede notarse que la oralidad era una necesidad tan presente y aceptada que no hubo necesidad de realizar esfuerzos para que los jueces de etapa preparatoria tomaran sus decisiones a partir de audiencias orales; pese a no existir una clara regulación normativa de todas las audiencias posibles, desde el inicio de la implementación (incluso durante el plazo de *vacatio legis*, para aquellos instrumentos que entraron en vigencia anticipada), las decisiones se tomaron en audiencias orales.

Puede notarse, como se verá más adelante en este informe, que lo que sí se dio en las prácticas fue una “estandarización hacia arriba” en cuanto a la necesidad de información en las audiencias, equiparando cualquier decisión de etapa previa a una decisión de juicio con consiguientes problemas en términos de comprensión de la finalidad de cada etapa procesal. El significado concreto de esta afirmación en las prácticas procesales se da en términos de generar una exigencia, para cada audiencia que se realiza, similar a la exigencia probatoria del juicio: así, en el tema específico de este informe, puede observarse que muchas audiencias de medida cautelar parecen versar más sobre la responsabilidad penal del imputado o su ausencia (con la exigencia al ministerio público en sentido de probar dicha responsabilidad), que sobre la necesidad de cautela para cumplir los fines del proceso¹⁰.

2.c. Control sobre la retardación de justicia

También aquí se tomaron en el CPP varias decisiones de importancia para evitar la retardación de justicia:

- Clarificación del régimen de prescripción de la acción en lo que

¹⁰ En el Estudio de campo. “Análisis de audiencias en la etapa preparatoria en La Paz”, realizado en 2005 por el Viceministerio de Justicia de Bolivia, una de las observaciones sobre el fondo de realización de las audiencias de solicitud de medida cautelar fue en el sentido mencionado: el Ministerio Público concurre a las audiencias a anunciar el hecho, la participación del imputado en el mismo y la prueba que demuestra sus dichos; los cuestionamientos de la defensa suelen ir sobre esos aspectos y la necesidad de cautela queda relegada a una discusión de carácter formal, sin evaluar los elementos de acreditación de existencia del peligro procesal.

hace al inicio del término (Art. 30), su interrupción solo con la declaratoria de rebeldía del imputado (Art. 31) y la posibilidad de suspensión en casos en que se haya dispuesto la suspensión condicional del proceso, exista pendiente de resolución una cuestión prejudicial, se esté tramitando cualquier tipo de antejuicio o cuando exista una situación de alteración del orden constitucional que impida el ejercicio de sus funciones a las autoridades legalmente constituidas. Con esto se intentó superar una práctica establecida en los tribunales en sentido que cualquier actuación de las partes interrumpía el término de la prescripción y volvía a iniciarse el cómputo de cero, posibilitando que los procesos se extendieran más allá de todo límite razonable.

- Por otra parte, se incorporó un Título específico (Título IV) dentro del Libro referido a la actividad procesal, que regula plazos fatales, transcurridos los cuales la acción penal debe extinguirse. En el caso del proceso en su integridad, este no puede extenderse más allá de tres años (Art. 133) y en el caso de la etapa preparatoria, su duración máxima es de seis meses con la excepción de investigaciones complejas y su vinculación con organizaciones criminales, en cuyo caso el Ministerio Público puede solicitar una extensión de ese plazo de hasta dieciocho meses (Art. 134)
- En cuanto a la detención preventiva, se establece que la misma cesará cuando exceda el mínimo legal de la pena establecida para el delito que se juzga o cuando su duración exceda de dieciocho meses sin que se haya dictado sentencia o de veinticuatro meses sin que la sentencia haya adquirido la calidad de cosa juzgada (Art. 239).

En este punto, dado el impacto que el informe de ILANUD había tenido en cuanto a sus resultados, no se generó tampoco un debate importante alrededor de la necesidad de establecer plazos de control de la duración del proceso.

Quizá sí se dio una mayor discusión en torno a la regulación de la prescripción, puesto que aquella práctica extendida en el sistema judicial por la cual la realización de cualquier intervención volvía a cero el plazo transcurrido y comenzaba a contar de nuevo la prescripción pretendía mantenerse generando múltiples discusiones al respecto, aun con la norma aprobada y una regulación claramente opuesta a esa posición. Este es un tema que sigue manteniéndose en el debate en la actualidad y que ha generado varias sentencias del Tribunal Constitucional que han permitido volver a aquella práctica de interrupción del plazo de la prescripción por la simple presentación de una solicitud de una parte.

2.d. Simplificación del proceso

Este lineamiento estableció regulaciones en varios sentidos:

- De una parte, estableciendo una serie de herramientas de uso posible para que las partes tengan posibilidades distintas de llegar a juicio en todos los casos. Así, se regulan el criterio de oportunidad, la suspensión condicional del proceso, la conciliación, el procedimiento abreviado, como salidas alternativas al juicio, en aquellos casos en que la persecución las considere más idóneas para hallar una solución al conflicto.
- De otra parte, el CPP procura simplificar también las formalidades para el cumplimiento de la actividad procesal, de modo tal que dichas formas estén en función del fondo a resolverse y no viceversa. A modo de ejemplo, establece la posibilidad de renunciar o abreviar los plazos por las partes (Art. 131), flexibilidad en cuanto a las formas de notificaciones (Art. 161), posibilidades de convalidación de defectos procesales relativos (Art. 170).
- Adicionalmente, con la finalidad de brindar una respuesta pronta y efectiva al ciudadano, el CPP ha establecido como potestad del Ministerio Público tanto el rechazo de casos (cuando no constituyan hechos delictivos, no existan indicios de que la persona denunciada haya participado o no exista posibilidad de obtener elementos probatorios) como el sobreseimiento (en aquellos casos donde se dé alguna de las circunstancias del rechazo pero haya existido una imputación formal).

Con relación a la simplificación procesal, la extendida práctica de “litigar sobre la forma” hizo que los debates alrededor de la implementación del CPP transcurrieran alrededor de discusiones sobre cómo debían redactarse las actas y cuáles tendrían que ser los contenidos mínimos de determinados registros para ser aceptados. Adicionalmente, se ha mantenido la concepción del “acta como prueba”, que posibilita que en juicio se incorpore por su lectura prácticamente toda la actuación realizada durante la etapa de investigación, con el correspondiente problema de intermediación que ello genera.

En cuanto a las alternativas al juicio, el procedimiento abreviado fue la que mayores resistencias encontró, en función a que se argumentaba que esta herramienta posibilitaría la extorsión de los imputados, en función a que obteniendo su confesión y acuerdo la fiscalía podría “ahorrarse el tener que ir a juicio”. Pese a los incentivos normativos para la utilización de las potestades propias del MP y la aplicación de salidas alternativas, estas herramientas no

han tenido en los primeros años de implementación de la reforma el impacto esperado en cuanto a la cantidad de casos solucionados a través de su utilización; esta situación repercute en el uso de la detención preventiva, ya que iniciada la investigación generalmente se procede a la solicitud de una medida cautelar. En los últimos años, se ha impulsado un nuevo modelo de organización en el Ministerio Público, orientada a la solución de casos de no complejidad investigativa, a través de la aplicación de salidas alternativas al proceso penal. En términos de carga de trabajo las nuevas unidades están orientadas a atender y resolver el 70% de casos ingresados al sistema, aquellos cuyos requisitos legales permiten la promoción de reparaciones de daño y aplicación de criterio de oportunidad, conciliaciones y suspensión condicional del proceso¹¹.

3. Las fuentes y los involucrados en la reforma

Finalmente, cabe destacar que la realización de esta reforma se enmarca en la corriente latinoamericana de modernización de la justicia penal, tomando como modelo, adicionalmente a la Constitución Política del Estado boliviano, los criterios universales de justicia proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), y otros instrumentos internacionales referidos a la materia, al Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica. Adicionalmente a dicho instrumento, se consideraron también como fuentes la Reforma a la Ordenanza Procesal Penal Alemana, el Código Procesal Penal de la Nación Argentina, el Código de Procedimiento Penal de la Provincia de Córdoba, el Código de Procedimiento Penal de Costa Rica, el Código de Procedimiento Penal Italiano, el Código Procesal Penal de Guatemala, el Código de Procedimiento Penal de El Salvador el Anteproyecto de Código Procesal del Paraguay y el Anteproyecto de Código de Procedimiento Penal de Chile.

Durante el período de formulación y discusión del Anteproyecto de Código Procesal Penal se trabajó en colaboración con consultores latinoamericanos con experiencia previa en este tipo de procesos, principalmente provenientes de la Argentina (como fue el caso de Alberto Binder) y Costa Rica (desde donde colaboraron Fernando Cruz, Francisco Dall'Anesse, Luis Paulino Mora Mora, entre otros), por lo que puede sostenerse que las principales influencias y discusiones fueron sostenidas en el ámbito de la región latinoamericana.

¹¹ Informe Ejecutivo. Evaluación Sistema Procesal Penal. 2007. USAID BOLIVIA a través de Checchi.

Sin embargo, es importante también considerar que las principales agencias de cooperación que contribuyeron a la reforma procesal penal fueron la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), con lo que a través de su colaboración hubo también determinados intercambios que contribuyeron a incorporar determinados mecanismos en la norma y prácticas posteriores; USAID, por ejemplo, realizó un programa de capacitación por medio del cual operadores y profesores universitarios de Bolivia concurren por un período de tiempo a Puerto Rico, para observar el funcionamiento del sistema de ese país; en tanto la GTZ implementó modelos de capacitación ya probados en otros países de la región (el Circuito Procesal Penal modelo, por ejemplo) y coadyuvó con la presencia de expertos alemanes para determinadas discusiones en el ámbito local boliviano.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

El Nuevo Código de Procedimiento Penal de Bolivia definió, entre sus Disposiciones Finales, una serie de órganos llamados a planificar y ejecutar las tareas necesarias para la implementación de la reforma. A partir de ello, se definieron áreas de trabajo en las que se desarrollaron dichas tareas. En este apartado se procurará de una parte presentar estos órganos de implementación, su composición, funciones, fortalezas y debilidades, para luego pasar a la presentación y análisis del trabajo realizado en las áreas de trabajo definidas para la implementación en sí misma, enfocando principalmente los aspectos referidos a la situación de la detención preventiva.

1. Los órganos de la implementación

El Nuevo Código de Procedimiento Penal creó, en sus Disposiciones Finales, dos órganos de implementación:

- La Comisión Nacional de Implementación, creada por la Disposición Final Segunda del NCPP con funciones de decisión y fiscalización en la implementación de la reforma procesal penal¹².

¹² Su presidencia está a cargo del Presidente Nato del Congreso Nacional y, además, conformada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; el Ministro de Justicia y Derechos Humanos; el Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores; el Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados; y el Fiscal General de la República.

- El Comité Ejecutivo de Implementación, creado por la Disposición Final Tercera del NCPP, como entidad de ejecución de las políticas diseñadas por la Comisión Nacional de Implementación¹³.

Adicionalmente, por la vía de la reglamentación de estas instancias se creó un Equipo Técnico de Implementación, que fue el encargado de desarrollar las diversas áreas de trabajo planificadas para la implementación de la reforma, funcionando en forma constante hasta el año 2004.

2. Evaluación del trabajo de las instancias de implementación

Si bien la **Comisión Nacional de Implementación** no ha tenido una actuación de carácter permanente, puede identificarse en su existencia una oportunidad en sentido que al nuclear a las cabezas institucionales de todos los sectores involucrados con la reforma procesal penal (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), las reuniones que se han llevado a cabo convocadas por la Comisión han permitido profundizar el discurso de la reforma en forma homogénea, acordando en forma conjunta los planes de trabajo que luego ejecutaría el Equipo Técnico de Implementación y, en función al peso institucional de sus actores, dando un respaldo importante para la implementación de dichos planes.

En concreto, se puede hacer mención a dos reuniones convocadas por la Comisión Nacional, una realizada en junio de 2002, a un año de la implementación plena de la reforma, y otra en julio de 2005. Con relación específica a la situación de las medidas cautelares, los resultados de la reunión de junio de 2002 arrojaron las siguientes preocupaciones:

1. Imposibilidad de aplicación efectiva de la detención domiciliaria por limitaciones materiales. Esta situación se identificaba como problemática en función a que no se había previsto ningún tipo de acuerdo institucional para verificar el cumplimiento

¹³ Se constituye en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y está presidido por el Ministro o su Representante e integrado, además, por un representante técnico acreditado por cada una de las siguientes instancias: la Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores; la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados; el Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura; la Fiscalía General de la República; el Ministerio de Gobierno; la Policía Nacional; el Colegio Nacional de Abogados; y el Comité Ejecutivo Universidad Boliviana.

de la medida de detención domiciliaria (y similar situación se daba con el resto de las medidas cautelares alternativas a la detención preventiva); por ello, los jueces aducían que no sentían seguridad para aplicar medidas de este tipo, ya que no existía una garantía de control del cumplimiento de las mismas.

2. Inadecuada comprensión de las normas establecidas en el Nuevo Código de Procedimiento Penal, sobre la aplicación de las medidas cautelares. (Criterios que disponen de aplicación).
3. Vinculado con el punto anterior, se identificó como problema la inadecuada valoración por parte de los operadores de documentos que acreditan el domicilio del imputado para fundamentar el peligro de Fuga y en general todos los fundamentos para las medidas cautelares; una de las observaciones manifestada por los defensores, en este sentido, se relacionaba con la exigencia impuesta por los jueces de presentar certificaciones de propiedad de vivienda para acreditar domicilio conocido, cuestión que generaba en las prácticas, una imposibilidad de acreditar ese extremo. En general, las críticas a las resoluciones y exigencias estaban orientadas al carácter extremadamente formalista que daban los jueces a los elementos con que podrían acreditarse vínculos con la comunidad, arraigo, trabajo permanente, etc., perjudicándose de esta forma la posibilidad de ejercer la defensa en las audiencias de medida cautelar.
4. Para dictar una Medida Cautelar se prescinde del criterio policial sobre la seguridad de su presentación. Se desaprovecha la valiosa información que posee el investigador¹⁴.
5. Falta de material fáctico para pedir una medida cautelar. El Ministerio Público no aporta suficiente fundamento para su pedido.
6. No existe un control de juez de oficio de las medidas cautelares
7. Las audiencias para las apelaciones son muy a largo plazo
8. La presunción de culpabilidad dentro de las consideraciones de medidas cautelares
9. Apreciación de la sociedad civil de la existencia de favorecimiento al imputado con las medidas cautelares¹⁵

En cuanto a la reunión de julio de 2005, a partir de la misma surgió el *Informe Bases para la Evaluación de la Reforma Procesal Penal y el Plan Estratégico de Evaluación y Seguimiento en sus líneas de ac-*

¹⁴ Puede notarse aquí la misma preocupación que se comentaba anteriormente como manifiesta en las entrevistas con policías, en sentido de una descoordinación entre su labor de investigación y la labor de litigio del ministerio público.

¹⁵ Memoria de la Primera Jornada de Evaluación de la Implementación del NCPP – Comisión Nacional de Implementación. Junio 2002.

ción, en el que con relación a las medidas cautelares se estableció la siguiente conclusión: *la aplicación incorrecta del régimen de medidas cautelares incide en la sensación de inseguridad de la población en general*. Como líneas de acción para superar tal situación, se propuso:

1. Diseño e implementación de programas de capacitación que fortalezcan el uso eficaz de las medidas cautelares.
2. Emitir instructivos al interior de las instituciones operadoras de justicia para posibilitar la aplicación efectiva de las medidas cautelares reales cuyo fin es asegurar la reparación del daño civil emergente del delito¹⁶.

La principal debilidad de este órgano ha sido, como se ha mencionado, su actuación discontinua en el tiempo. Esta situación ha generado que las reuniones de la Comisión Nacional de Implementación sean espacios interesantes para la identificación de problemas, formulación de propuestas y diseño de planes de acción, pero al no diseñarse políticas de seguimiento por parte de la Comisión (ya sea reuniones periódicas para evaluar resultados, ya sea una responsabilidad concreta para el análisis de reportes, ya sea un cronograma específico de reuniones futuras para evaluar el impacto de las políticas diseñadas en los planes), los planes de trabajo han quedado librados a la buena voluntad de las instituciones y al compromiso de quienes han intervenido en su diseño para su posterior evaluación.

A su vez, consecuencia de lo dicho resulta que, pese a la diferencia en la forma de expresar las problemáticas entre una jornada y otra, no se note una profundización en los problemas identificados en cuanto al tema en análisis, sino que se sigue viendo en términos bastante amplios como problema que “el régimen de medidas cautelares no es correctamente aplicado”.

En cuanto al **Comité Ejecutivo de Implementación**, en términos de oportunidad, puede observarse que la composición de este Comité es más ejecutivo y amplio en cuanto a las instituciones participantes, ya que incorpora a la Policía, al Colegio Nacional de Abogados y al Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.

Si bien debe destacarse que siempre ha existido predisposición de parte de las instituciones para la participación en el Comité Ejecu-

¹⁶ Resumen Ejecutivo de las Jornadas de Evaluación y Análisis de la Implementación de la Reforma Procesal Penal - Viceministerio de Justicia de Bolivia, 2005.

tivo, no puede obviarse el hecho de que esa participación no ha sido sobre la base de una memoria institucional propia del Comité que permita relevar los aciertos y encarar acciones para superar las fallas.

Podría concluirse que el Comité no ha tenido una vida institucional propia, sino que ha dependido siempre para su accionar de los objetivos propuestos y las áreas de trabajo identificadas como prioritarias por el Equipo Técnico de Implementación.

Finalmente, como se ha mencionado, el Reglamento de funcionamiento de la Comisión y el Comité Ejecutivo de Implementación creó un nuevo órgano, el **Equipo Técnico de Implementación**, que fue el ente executor de las políticas diseñadas y aprobadas por aquellos dos espacios. El Equipo Técnico de Implementación estuvo a cargo de un Coordinador y tuvo cuatro componentes: adecuación normativa, adecuación institucional, capacitación y difusión a la sociedad civil.

A diferencia de la Comisión Nacional de Implementación y el Comité Ejecutivo de Implementación, que no tuvieron un trabajo de carácter permanente sino que su labor se desarrolló a través de reuniones periódicas de trabajo para evaluar los avances y problemas generados a partir de la implementación de la reforma procesal penal, el Equipo Técnico de Implementación, como ente executor, tuvo un trabajo permanente de desarrollo de los cuatro componentes mencionados, desde la aprobación del NCPP en 1999 hasta el año 2004. Este Equipo, que sí tuvo carácter permanente durante varios años para el trabajo en la implementación de la reforma, tuvo como principal fortaleza la continuidad de quienes lo integraron, desde los momentos de inicio de discusión de la reforma hasta los primeros años de la implementación. Esta experiencia acumulada por parte de sus integrantes, permitió aquí sí tener un trabajo de suma sobre la base del análisis de la experiencia, los aciertos y los errores identificados, tanto a nivel local como a nivel regional.

A su vez, la división en áreas de trabajo (como se verá en el apartado siguiente) posibilitó un avance permanente, ya que al trabajar en paralelo las cuatro áreas que se definieron, se dio una posibilidad de retroalimentación de unas con otras y una potenciación del trabajo conjunto. La principal debilidad del Equipo Técnico de Implementación se dio en cuanto si bien desarrolló en forma permanente su tarea dentro del ámbito del Ministerio de Justicia, los fondos para su funcionamiento provinieron durante todo el tiempo de la coope-

ración internacional (tanto de USAID cuanto de la GTZ); esto llevó a que el respaldo institucional inicial con que contaba el Equipo, en función a la importancia de la reforma y el interés político existente en que el proceso fuera exitoso, fuera diluyéndose con el transcurso del tiempo, hasta el momento en que el ETI dejó de existir prácticamente como tal (en el transcurso del año 2004), terminando relegadas sus actividades en diversos equipos (propios de las instituciones operadoras en algunos casos, como es el de los Institutos de Capacitación del Poder Judicial, Ministerio Público o Defensa Pública; de la cooperación en otros casos, ya que las agencias que continúan trabajando la temática tienen técnicos propios trabajando para ellas).

El no haber logrado consolidarse como una instancia propia del Ministerio de Justicia configura entonces una debilidad, ya que en la actualidad no existe un ente que pueda convocar a las instituciones involucradas en la reforma (tanto del Comité como de la Comisión Nacional), como en tiempos anteriores sí podía hacerlo el Equipo Técnico de Implementación

3. Las áreas de trabajo para la implementación

Como último punto de esta parte, se presentarán las áreas de trabajo que constituyeron el Equipo Técnico de Implementación, analizando específicamente el trabajo realizado en materia de medidas cautelares por cada una de las áreas.

3.1. Adecuación normativa

Dado que el NCPP constituyó el inicio del proceso de reforma, una vez aprobado el mismo esta área estuvo dedicada al desarrollo de los proyectos de ley que debían complementar el inicio dado por la reforma al código de procedimiento¹⁷.

Cabe destacar que, en el caso puntual del trabajo con el parlamento, el contar con un área dedicada en forma exclusiva al tema normativo permitió también intervenir en las discusiones sobre otras

¹⁷ Así, se trabajó en la formulación, debate y seguimiento parlamentario de leyes vinculadas a la organización institucional (Ley de Organización del Ministerio Público Nro. 2175 de 2001; Ley de Organización de la Defensa Pública Nro. 2496 de 2003), leyes vinculadas a procedimientos y temáticas especiales (Ley de Ejecución Penal y Supervisión Nro. 2298 de 2002; Ley de Enjuiciamiento a funcionarios del Poder Ejecutivo con privilegio constitucional Nro. 2445 de 2003).

leyes que si bien no se referían directamente a la reforma, podían constituir obstáculos para la implementación¹⁸.

Puntualmente, en lo referido a los cambios en el régimen de medidas cautelares, el área de adecuación normativa participó también en la discusión y seguimiento parlamentario hasta su aprobación de la Ley 2494 del “Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, de 4 de agosto de 2003, donde se introdujeron modificaciones al régimen de medidas cautelares en términos de incorporar la valoración de la reincidencia como criterio para verificar el peligro procesal en la aplicación de la detención preventiva, tema que se desarrollará más adelante en detalle.

Al constituirse en una instancia de apoyo técnico, el equipo de adecuación normativa pudo generar y mantener un nivel de confianza desde los actores involucrados en las distintas leyes (desde funcionarios en los casos de leyes de organización institucional hasta los propios reclusos en el caso de la ley de ejecución penal) que permitió que toda la legislación aprobada en torno a la reforma procesal penal tuviera una coherencia lógica y apuntara hacia los mismos lineamientos ya descritos.

3.2. Adecuación institucional

Esta área de trabajo tuvo como objetivo fortalecer el proceso organizacional de las entidades operadoras.

El aspecto positivo de haber desarrollado este trabajo desde la instalación misma del Equipo Técnico de Implementación, fue que la infraestructura necesaria para la puesta en marcha del nuevo sistema fue diseñada y existió con anterioridad a la vigencia plena del NCPP.

Adicionalmente, el intento de trabajo en cuestiones de adecuación institucional permitió observar las falencias de las distintas agencias operadoras del sistema en cuanto a planificación, manejo de información y coordinación institucional, como punto de partida para el trabajo en mejorar esos ítemes en las planificaciones.

¹⁸ Como fue el caso de la Ley General de Aduanas o el Código Tributario, por ejemplo, que regulaban aspectos específicos de procedimiento en función a su especificidad temática, pero se logró que los mismos se adecuaran también a la oralidad como principio del proceso penal.

Sin embargo, debe considerarse que en el área de fortalecimiento institucional se descuidó un tema central para el logro efectivo del cambio al sistema acusatorio, con la consecuente repercusión en la forma de utilización de la detención preventiva: la forma de organización de los actores para un sistema oral. Solo a partir de 2004 se han comenzado a realizar esfuerzos institucionales aislados para mejorar la organización (por ejemplo en el caso específico del Ministerio Público con la instalación de plataformas de atención inmediata que permitan descongestionar al sistema).

Para el caso puntual de las medidas cautelares, la inexistencia de una organización institucional adecuada a la oralidad, genera diversos problemas:

- **Suspensión de audiencias.** De acuerdo al Estudio de Campo realizado por el Viceministerio de Justicia en 2004, para analizar la situación de las audiencias de etapa preparatoria en La Paz, de cada 15 audiencias agendadas semanalmente, 10 son suspendidas. Una de las principales causas para la suspensión es la inasistencia de las partes¹⁹; ello, a su vez, tiene dos causas relacionadas con la organización de las instituciones:
 - *No existe una coordinación de agendas entre instituciones.* Lo que hace que varios jueces, por ejemplo, citen al mismo operador en el mismo momento, con lo que alguna actuación será suspendida. El estudio de campo realizado por el Viceministerio de Justicia para analizar las audiencias de la etapa preparatoria en La Paz, por ejemplo, dio cuenta que una práctica establecida en varios juzgados de instrucción: los jueces citan varias audiencias a la misma hora, en conocimiento de que alguna se suspenderá por inasistencia de las partes. A partir de esa práctica, una consecuencia es que los juzgados dejan días “libres” de audiencias, para reprogramar aquellas que no se realizarán por inasistencia de las partes pese a haber sido citadas²⁰.

¹⁹ De acuerdo al estudio de campo del Viceministerio de Justicia al que se viene haciendo referencia esta inasistencia algunas veces es justificada, solicitando la suspensión de la audiencia por escrito, pero la mayoría de las veces simplemente faltando a la hora señalada para la misma.

²⁰ El estudio de campo del VMJ, señala también que *la falta de coordinación entre los juzgados a momento de agendarse las audiencias es al parecer una de las causas de sobreposición de audiencias. Cada uno de los juzgados elabora sus tablillas de agendamiento de audiencias según su carga de trabajo y su disponibilidad. No existe a momento ningún sistema de coordinación entre los juzgados, ni de control con la central de notificaciones, ni tampoco mecanismos que per-*

- *La organización de las instituciones no está pensada aún en función a la realización de las audiencias.* El paso del paradigma del expediente al paradigma de la audiencia puede haber quedado claro en el plano teórico, pero en las prácticas sigue siendo más importante el “cuaderno de investigaciones” (figura que ha reemplazado al expediente en los hechos) que la asistencia a la audiencia. El referido estudio de campo dio cuenta de ello al analizar la actuación de los litigantes y jueces en la audiencia, donde se observó cómo todos los sujetos solicitan el cuaderno de investigación como “respaldo” de las actuaciones que se oralizan en la audiencia.
- **Inexistencia de evaluación de resultados.** No se conoce, hasta la fecha, la existencia de una evaluación realizada sobre el trabajo de los operadores. Los operadores no tienen indicadores de evaluación ni se ha conformado una instancia que se dedique a hacer seguimiento a su trabajo.

3.3. Capacitación

El trabajo en esta área estuvo planificado en tres fases de ejecución:

- La primera dispuesta para que los operadores del sistema estén en condiciones de aplicar las instituciones que entrarían a regir en forma anticipada a la vigencia plena del nuevo sistema (salidas alternativas y el nuevo régimen de medidas cautelares);
- La segunda fase dispuesta para la vigencia plena del sistema, cuyo contenido programático giraba alrededor de los lineamientos políticos de la reforma y de los principios fundamentales del sistema acusatorio, razón por la cual los cursos programados en esta fase eran esencialmente teóricos; y
- La tercera fase dispuesta para que los operadores adquieran las destrezas y habilidades de litigación que requiere el nuevo sistema procesal penal, con un carácter esencialmente práctico²¹.

mitan saber exactamente si el día en que se señaló la audiencia se contará con la disponibilidad del fiscal o defensor.

²¹ Para un análisis pormenorizado del proceso de capacitación puede consultarse el trabajo “Límites y posibilidades de la capacitación en la implementación del sistema acusatorio oral en Bolivia”, elaborado por Rosaly Ledezma Jemio para el Curso “Instrumentos para la Implementación del Sistema Acusatorio Oral” del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, en su edición de 2004. La autora ha sido consultora del Equipo Técnico de Implementación en el área de capacitación durante gran parte del período de implementación de la reforma procesal penal. Aquí el análisis se concentrará en lo referido a la capacitación

Los aspectos positivos a señalarse en el área de capacitación se vinculan a la posibilidad que se generó de desarrollar un programa de formación pensado para el largo plazo que tuvo su centro en las necesidades propias del proceso de implementación y no en las demandas sin sustento de ciertos sectores de operadores judiciales.

Adicionalmente, la metodología empleada para el diseño y ejecución de las actividades sirvió de base para la puesta en marcha de los institutos de capacitación de las instituciones operadoras, que hoy en día funcionan con un cierto grado de continuidad.

En lo que refiere a las debilidades en el proceso de capacitación, debe señalarse que la propia inexperiencia en materia de oralidad debido a que se trataba de un sistema sin precedentes en Bolivia, generó un desarrollo de capacitaciones iniciales sobre bases excesivamente dogmáticas, sin demasiada conciencia de las necesidades específicas para el impulso de nuevas prácticas.

Dado que el énfasis durante todo el proceso de discusión y aprobación de la reforma estuvo puesto en la importancia del juicio oral, las capacitaciones se centraron en esa instancia del proceso, dejando de lado la importancia de establecer diferencias con la etapa previa al juicio, como pilar importante para un correcto desarrollo del proceso.

Así, haciendo un análisis de resultados, pudo observarse luego que las audiencias de la etapa preparatoria (tanto de imposición de medidas cautelares cuanto de decisión sobre procedencia de salida alternativa), adquirieron en muchos casos la dinámica propia de las audiencias de juicio, con producción de prueba sobre la participación del imputado en el hecho y su responsabilidad específica, alegaciones de las partes sobre la culpabilidad o inocencia de la persona procesada, y requerimientos de tiempo mucho más allá de los necesarios para el desarrollo de una audiencia previa de carácter argumentativo²².

Adicionalmente, también debe considerarse que el área de capacitación desarrolló actividades inicialmente en formación institucional de jueces y fiscales, mas no así de defensores públicos. Esto

en medidas cautelares específicamente.

²² Esto también pudo constatarse en el Estudio de Campo realizado por el Viceministerio de Justicia en 2004, que analizó la dinámica y situaciones problemáticas en las audiencias de la etapa preparatoria.

obedeció en principio a que la situación de inestabilidad de la defensa pública (sus funcionarios no permanecían durante períodos prolongados en el cargo ya que al ser una dependencia del Ministerio de Justicia sus integrantes cambiaban de acuerdo a los cambios de titular en dicha cartera), que no garantizaba que quienes recibieran capacitación luego fueran a desempeñar la función para la cual habían sido formados. Por ello, la implementación encontró a dos instituciones formadas para el sistema oral y frente a ello una defensa pública debilitada, no solo en términos de capacitación sino también en cuanto a temas presupuestarios y organizacionales. Puede notarse entonces que ese desequilibrio influyó también en la forma de establecer las prácticas iniciales del sistema, permitiendo a los fiscales ganar sus peticiones sin demasiado esfuerzo en las audiencias, por su conocimiento de las debilidades propias de los defensores públicos.

3.4. Difusión a la sociedad civil

Esta área de trabajo estuvo dedicada a la difusión de la reforma hacia la ciudadanía en su conjunto. Para ello se llevaron adelante distintas estrategias que involucraron:

- Trabajo con medios masivos de comunicación. A partir de lo cual se realizaron campañas de difusión de las ideas fuerza de la reforma (juicio oral, participación ciudadana, transparencia en los procesos) y se proyectó la imagen de lo que implicaba el cambio de procedimiento.
- Trabajo con organizaciones no gubernamentales. Se constituyó una red de ONGs encargadas de realizar talleres de formación y difusión de los contenidos de la reforma a sus grupos meta.
- Difusión alternativa. Se utilizaron diversos medios que permitieron llegar a la población con los contenidos del NCPP, a partir de actividades como intervenciones en programas radiales, realización de ferias temáticas, simulación de juicios orales en lugares públicos.

La fortaleza generada a partir del trabajo de difusión hacia la sociedad civil fue la instalación de la idea de la oralidad como sinónimo de transparencia y posibilidad de control de la labor judicial por parte de la ciudadanía.

La generación de una red de difusión permitió, a la vez, que los propios operadores (jueces, fiscales, defensores) fuesen convocados para participar en diversas actividades (desde talleres explicativos

hasta simulaciones de juicios) y, de esa forma, tomaran un contacto directo con la ciudadanía explicando cuáles eran sus tareas. En lo que hace a las debilidades, quizá podría señalarse como un punto a considerar, en lo que refiere a la difusión masiva, el hecho de que al ser la reforma procesal una cuestión tan abstracta y haberse difundido mensajes principalmente vinculados al respeto de los derechos de la persona procesada, cuando se comenzó a cuestionar a la reforma en función a las “necesidades de seguridad”, esos mismos mensajes fueron utilizados para atacar a la reforma y calificar al NCPP como “blando”.

EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA

1. La normativa y las cifras

Como se ha mencionado al inicio, una de las pretensiones trascendentales del Nuevo Código de Procedimiento Penal fue el vincularlo a la necesidad de racionalizar el uso de las medidas cautelares; como se ha visto en la Parte I de este informe, la constatación de existencia de un número de detenidos preventivos que alcanzaba el 80% del total de la población penitenciaria, sumado al hecho de absoluciones surgidas en juicios luego de varios años de detención preventiva, generó una necesidad que se tradujo en forma inmediata con la promulgación de algunas leyes específicas sobre la detención preventiva (ley de abolición de prisión y apremio corporal por obligaciones patrimoniales, ley de fianza juratoria) que permitieron dar una respuesta a la situación de detención como regla regente del sistema procesal penal en ese momento. Con la aprobación del NCPP, pese a la vacación legal establecida para su vigencia, las disposiciones finales establecieron que el 31 de mayo de 1999 comenzara a regir el nuevo régimen de medidas cautelares. Las características salientes del régimen de medidas cautelares normado por el NCPP se exponen a continuación:

1. Principio de excepcionalidad establecido expresamente en el Art. 7 NCPP
2. Principio de proporcionalidad establecido en el Art. 232, estableciéndose la improcedencia de la detención preventiva en delitos de acción privada, delitos que no tengan prevista pena privativa de libertad y/o delitos sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea inferior a tres años;
3. Limitación temporal de la detención preventiva establecida en el Art. 239 NCPP que prohíbe una duración máxima de 18 me-

- ses sin sentencia o 24 meses en caso de que exista una sentencia condenatoria apelada;
4. Control judicial sobre la necesidad de continuar con la medida cautelar establecido por el Art. 250, pudiendo ejercerse este control aún de oficio por el juez de instrucción;
 5. Exigencia de verificación del supuesto material (existencia de elementos de convicción suficientes sobre la autoría o participación del imputado en el delito que se imputa) y del peligro procesal, traducido en la posibilidad de fuga del imputado u obstaculización en la averiguación de la verdad, extremos estos establecidos por el Art. 233 NCPP.
 6. Establecimiento de medidas cautelares sustitutivas a la detención preventiva (detención domiciliaria, obligación de presentación periódica ante autoridad designada, arraigo, prohibición de concurrir a determinados lugares o comunicarse con determinadas personas, fianza juratoria, personal o económica), normados por el Art. 240 NCPP.

En los hechos, si bien la normativa se adecuó y cumplió con las recomendaciones dadas por aquel Seminario de 1994, la estadística no disminuyó notablemente con relación al porcentaje de detenidos preventivos en el país, tomando como parámetro ese 80% constatado inicialmente por el informe de ILANUD al que se ha hecho referencia. A los efectos de contar con una visión que permita establecer diferencias y similitudes en el uso de la detención preventiva, a continuación se presenta un cuadro con el número de detenidos preventivos y de condenados en cada departamento en los años posteriores a la reforma.

Cuadro 1

PRIVADOS DE LIBERTAD CADA CIEN MIL HABITANTES POR DEPARTAMENTO Y POR AÑO

Año 2002							
Departamento	Población	Población Penitenciaria	Presos cada 100 mil hab.	Presos con condena	Condenados cada 100 mil hab.	Presos sin condena	Preventivos cada 100 mil hab.
La Paz	2.349.885	1285	54	294	12	991	42
Santa Cruz	2.029.471	1971	97	493	24	1478	73
Cochabamba	1.455.711	955	65	168	11	787	54
Oruro	392.451	223	56	32	8	191	48
Beni	362.521	159	43	97	26	62	17
Chuquisaca	531.522	96	18	46	8	50	10
Potosí	709.013	104	14	31	4	73	10
Tarija	391.226	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Pando	52.525	53	100	20	38	33	62
Total Nacional	8.274.325	4846	58	1181	14	3665	44
Año 2004							
Departamento	Población	Población Penitenciaria	Presos cada 100 mil hab.	Presos con condena	Condenados cada 100 mil hab.	Presos sin condena	Preventivos cada 100 mil hab.
La Paz	2.349.885	1449	61	206	8	1243	53
Santa Cruz	2.029.471	2487	122	250	12	2237	110
Cochabamba	1.455.711	668	45	237	16	431	29
Oruro	392.451	326	83	121	30	205	53
Beni	362.521	250	68	160	44	90	24
Chuquisaca	531.522	165	31	103	19	62	12
Potosí	709.013	194	27	0	0	194	27
Tarija	391.226	191	48	76	19	115	29
Pando	52.525	113	215	74	14	39	75
Total Nacional	8.274.325	5843	70	1227	14	4616	56
Año 2005							
Departamento	Población	Población Penitenciaria	Presos cada 100 mil hab.	Presos con condena	Condenados cada 100 mil hab.	Presos sin condena	Preventivos cada 100 mil hab.
La Paz	2.349.885	1737	73	458	19	1279	54
Santa Cruz	2.029.471	2707	133	462	22	2245	111
Cochabamba	1.455.711	858	55	285	19	573	36
Oruro	392.451	249	63	106	27	143	36
Beni	362.521	239	65	84	23	155	42
Chuquisaca	531.522	135	25	44	8	91	17
Potosí	709.013	109	15	0	0	109	15
Tarija	391.226	169	43	54	13	115	30
Pando	52.525	166	316	102	194	64	122
Total Nacional	8.274.325	6369	76	1595	19	4774	57

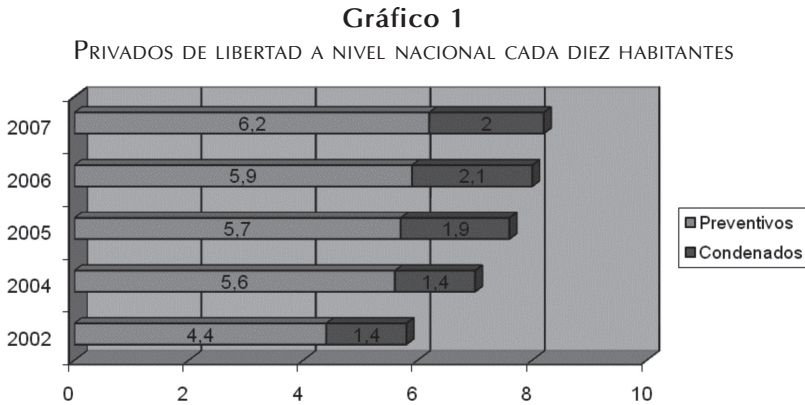
Año 2006							
Departamento	Población	Población Penitenciaria	Presos cada 100 mil hab.	Presos con condena	Condenados cada 100 mil hab.	Presos sin condena	Preventivos cada 100 mil hab.
La Paz	2.349.885	2019	85	542	23	1477	62
Santa Cruz	2.029.471	2597	127	439	21	2158	106
Cochabamba	1.455.711	971	66	259	17	712	49
Oruro	392.451	271	69	83	21	188	48
Beni	362.521	221	60	159	43	62	17
Chuquisaca	531.522	101	19	63	11	38	8
Potosí	709.013	208	29	87	12	121	17
Tarija	391.226	167	42	103	26	64	16
Pando	52.525	96	182	64	121	32	61
Total Nacional	8.274.325	6651	80	1799	21	4852	59
Año 2007							
Departamento	Población	Población Penitenciaria	Presos cada 100 mil hab.	Presos con condena	Condenados cada 100 mil hab.	Presos sin condena	Preventivos cada 100 mil hab.
La Paz	2.349.885	1757	74	774	32	983	42
Santa Cruz	2.029.471	2638	129	304	14	2334	115
Cochabamba	1.455.711	1431	98	148	10	1283	88
Oruro	392.451	260	66	120	30	140	36
Beni	362.521	210	57	75	20	135	37
Chuquisaca	531.522	61	11	34	6	27	5
Potosí	709.013	209	29	115	16	94	13
Tarija	391.226	187	47	29	7	158	40
Pando	52.525	87	165	58	110	29	55
Total Nacional	8.274.325	6840	82	1657	20	5183	62

Aclaración: En el caso de Potosí, se observa que en los años 2004 y 2005 no existen consignadas las cantidades de personas con condena. Dado que en la actualidad no existe un sistema estandarizado de recojo de datos, se asume que esa situación ha de deberse a un error en la consignación de la información.

Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

El interés para presentar estos datos se da en virtud a que Bolivia presenta una situación bastante particular en la región, dado que el número total de personas privadas de libertad es, históricamente, un número bastante bajo. Sin embargo, cuando se divide la población penitenciaria en personas condenadas y personas en detención preventiva, puede verse claramente la gravedad de la situación, ya que salvo en el caso del Departamento de Pando, donde el número de condenados ha ido incrementándose y en la actualidad los condenados hacen un número mayor que los detenidos preventivos, en

el resto de los departamentos el número de personas en detención preventiva es mucho mayor al número de personas que se encuentran con condena efectiva. Esta situación puede observarse en los gráficos que a continuación se presentan:



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro 1.

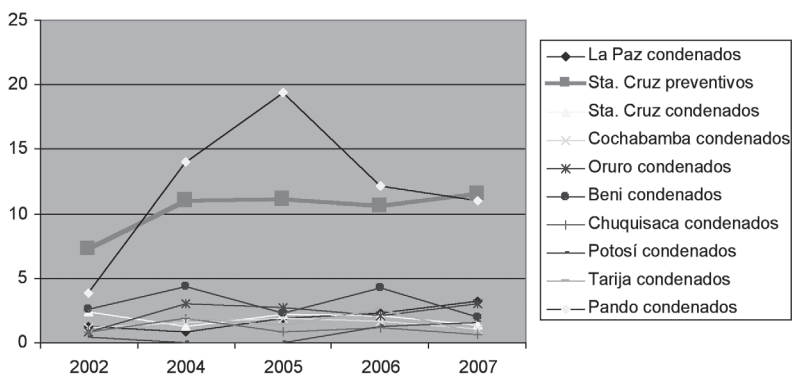
El gráfico Nro. 1 es bastante claro en evidenciar la enorme diferencia que existe a nivel nacional entre número de detenidos preventivos y número de condenados cada diez mil habitantes, estableciéndose casi como una constante que cada una persona condenada existen en Bolivia tres personas en detención preventiva. En adición a esa situación, se observa que el número de detenidos preventivos cada cien mil habitantes ha aumentado, desde el año 2002 al año 2007 en 18, en tanto que el número de condenados ha tenido un incremento de apenas 6; es decir que la relación tres preventivos un condenado, se mantiene en el tiempo.

Una observación adicional debe considerarse en términos de diferencia de un departamento a otro, como puede observarse en el Cuadro Nro 1. Todos los departamentos del país, salvo el caso puntual de Beni en el año 2006 y Pando que a partir de 2004 muestran una constante de aumento del número de condenados por sobre el número de preventivos, manteniendo esa proporcionalidad distorsiva, en la que el número de preventivos se mantiene por encima del número de condenados.

En adición, si se observa la situación en gráficos que comparen el número de detenidos preventivos de cada departamento del país, con relación al número de condenados del resto de los departa-

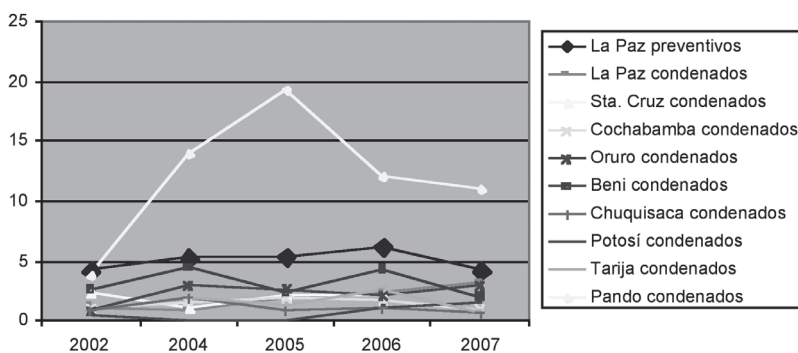
mentos, se verá que prácticamente todos los departamentos cuentan con un número mayor de detenidos preventivos que el número de condenados existentes en el resto de los departamentos del país. En cada uno de los gráficos que se presentan a continuación puede observarse la comparación entre los detenidos preventivos de un departamento específico (representados por la línea de mayor grosor) y las personas condenadas del resto de los departamentos. Como se ha mencionado, en el caso de Pando el número de condenados cada diez mil habitantes está por encima de la media nacional, por lo cual se verá que en todos los gráficos ese departamento se encuentra por encima de los demás:

Gráfico 2
PREVENTIVOS SANTA CRUZ



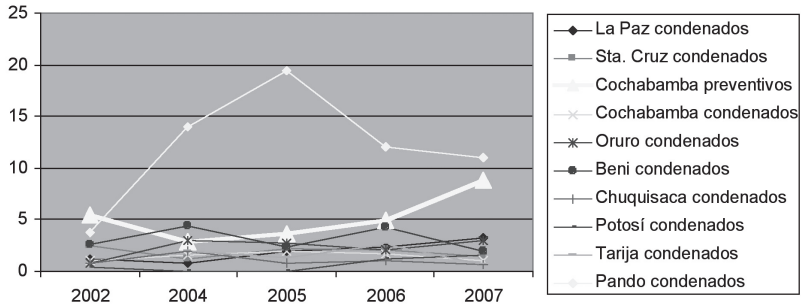
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

Gráfico 3
PREVENTIVOS LA PAZ



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

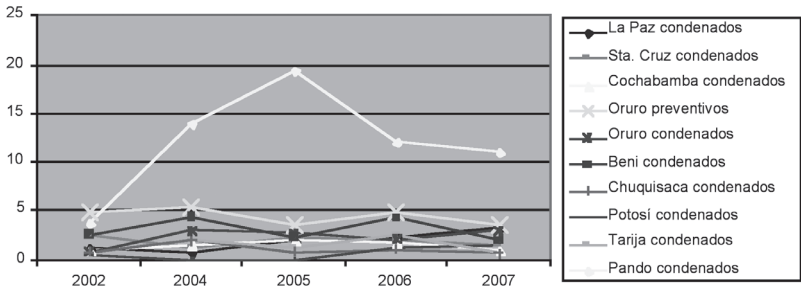
Gráfico 4
PREVENTIVOS COCHABAMBA



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

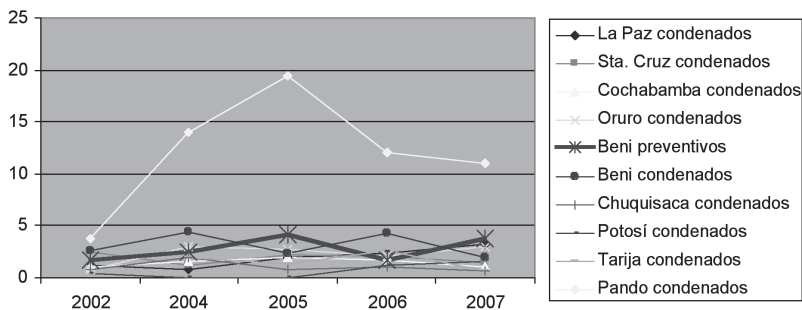
Los tres gráficos anteriores (Nro. 2, 3 y 4) presentan la situación de los tres departamentos del eje troncal, que concentran la mayor cantidad de población del país, Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, donde el número de detenidos preventivos supera enormemente al número de condenados del resto de los departamentos. Como puede observarse, el caso más dramático es el de Santa Cruz, donde la línea de detenidos preventivos supera enormemente a las líneas de condenados de cada uno de los departamentos del país. Pero el caso de Santa Cruz se observa como el más gravoso a nivel nacional, no solo porque se da un incremento permanente en el número de detenidos preventivos sino que a la vez se observa un decremento también constante en el número de los condenados. La Paz, por su parte, si bien no tiene una diferenciación tan pronunciada, sí mantiene una separación con relación a los condenados de los departamentos del país. En Cochabamba, resulta preocupante que la diferenciación no solo existe sino que se va haciendo más pronunciada a medida que se avanza en el tiempo.

Gráfico 5
PREVENTIVOS ORURO



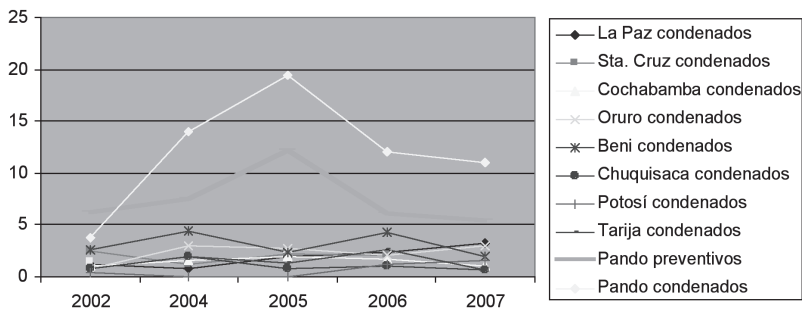
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

Gráfico 6
PREVENTIVOS BENI



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

Gráfico 7
PREVENTIVOS PANDO



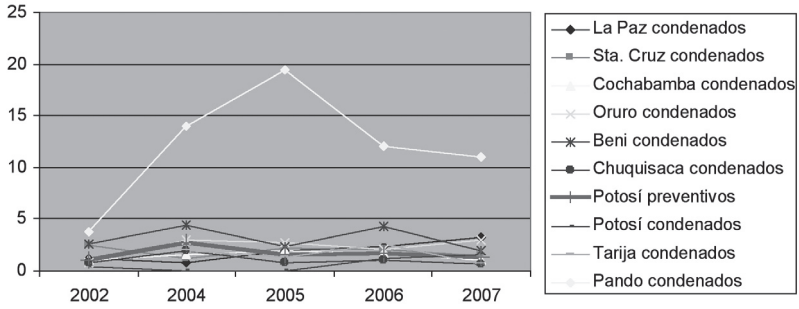
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

Puede observarse cómo el número de detenidos preventivos en departamentos con un número poblacional muy bajo, como Oruro, Beni o Pando (Gráficos 5, 6 y 7), supera al número de condenados en los departamentos con mayor concentración poblacional, tal como puede contrastarse en el Cuadro Nro. 1.

En cuanto a la particular situación de Pando, en entrevistas sostenidas con defensores públicos de la región²³, se ha conocido que la razón de contar con un promedio tan alto de condenas a nivel nacional, no se debe a la realización de juicios sino a la aplicación extendida de procedimientos abreviados como forma de terminación del proceso.

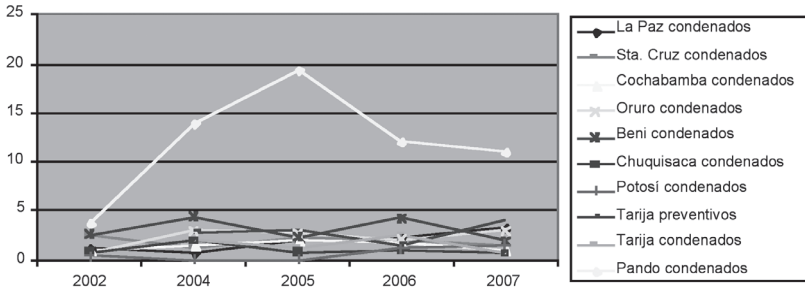
²³ Entrevistas sostenidas conjuntamente la encuesta realizada para este reporte.

Gráfico 8
PREVENTIVOS POTOSÍ



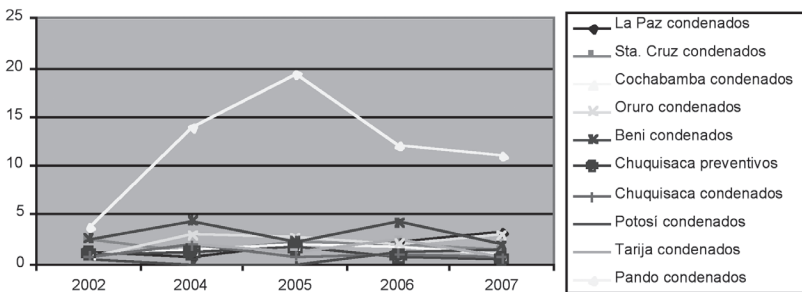
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

Gráfico 9
PREVENTIVOS TARIJA



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

Gráfico 10
PREVENTIVOS CHUQUISACA



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 1

El caso de Chuquisaca, por su parte (Cuadro Nro. 10), es interesante debido a que muestra que en los últimos años se ha revertido la ten-

dencia a tener más presos preventivos que condenados, siendo uno de los departamentos donde no se da esa relación en la actualidad. En una entrevista sostenida con Wilder Castillo, fiscal de materia de Sucre, este funcionario ha sostenido que *“el hecho de que en Sucre, para poder obtener la detención preventiva, debe cumplirse al pie de la letra con los requisitos, es decir que los jueces, disponen la detención como excepción y no como norma. Además de eso, la dinámica de las audiencias ha cambiado bastante: antes era todo un juicio la audiencia de medidas cautelares, ahora son rápidas (dentro de lo que cabe) y hay mayor opción a la réplica y la contradicción”*. Esta afirmación resulta particularmente interesante debido a que en Sucre se realizó uno de los cursos sobre gestión de audiencias de la etapa preparatoria a partir de los resultados de las Jornadas de evaluación y análisis de la implementación de la reforma procesal penal de 2005, durante el cual se discutió profundamente sobre la necesidad de variar la dinámica de la audiencia de medida cautelar, superando las prácticas instaladas en sentido de discutir todos los aspectos relacionados con la responsabilidad penal en la misma y asumiendo la importancia de discutir la necesidad de cautela.

A partir de este análisis de datos y gráficos, puede afirmarse que los cambios en materia de aplicación de detención preventiva no fueron demasiado grandes con relación a la situación anterior a la reforma. Sin embargo, el hecho de que la imposición de medidas cautelares deba realizarse en el nuevo procedimiento a partir de una audiencia oral y la publicidad que consecuentemente se instaló en la práctica judicial, generaron un mayor acceso a la información sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal. Esta puede considerarse una de las razones por las que, en 2002, los medios de comunicación comenzaron a criticar al NCPP en lo relativo a las medidas cautelares y a exigir su modificación, endureciendo el régimen regulado por el Código, por la supuesta “debilidad” en la utilización de estos mecanismos.

2. Las prácticas – Audiencias de detención preventiva

Durante las Jornadas de Evaluación y Análisis de la Implementación de la Reforma Procesal Penal de 2005, se aprobó un Plan de Acción, que tuvo entre sus lineamientos el mandato de generar una capacitación que permitiera el diseño de un formato de audiencia preliminar que, a la vez de respetar los principios de contradicción, intermediación y continuidad, agilizara los tiempos en los que se estaban llevando adelante las audiencias y permitiera generar una práctica organizativa adecuada a la oralidad, que evitara la cantidad de

suspensiones de audiencias que se daban al momento de iniciar el trabajo de capacitación.

Algunas de las observaciones surgidas del trabajo de campo desarrollado previamente a la capacitación (se realizó la observación y filmación de audiencias de medida cautelar durante un mes en el distrito judicial en que se desarrollaría la capacitación²⁴) resultan de importancia para evaluar la aplicación de medidas cautelares:

2.1 Deficiente fundamentación

Uno de los principales defectos observados en las audiencias fue la escasa relevancia de las argumentaciones expuestas por las partes (tanto por la acusación como por la defensa) para sustentar o repeler la imposición de una medida cautelar.

En el caso de la **acusación**, se observa que con frecuencia la fiscalía se limita a “oralizar” el informe escrito por el policía investigador, sin haber hecho previamente una valoración de los elementos importantes para sustentar su solicitud. No se nota que haya habido un análisis previo del caso que le permita a la acusación proyectar a futuro su caso como probablemente en juicio y, en varias ocasiones, se ve que el caso en el que se está pidiendo la medida cautelar podría culminar probablemente con la aplicación de una salida alternativa (con lo que no se comprende la necesidad de una medida cautelar, si el caso puede resolverse rápidamente por la vía de una alternativa al juicio).

No se ve en las audiencias un relato concreto del hecho que se subsuma adecuadamente en el tipo penal que se alega (en varias ocasiones se vio la imputación formal de un tipo agravado cuando en el relato del hecho realizado no se llegaban a cubrir los elementos del tipo base) y tampoco se da un relato de la prueba probable a obtener en caso de llegar a juicio. Los relatos son desordenados y desorientan al juez a la hora de tomar una decisión.

²⁴ Como parte del estudio de campo al que se ha hecho referencia anteriormente, se observaron las audiencias celebradas en los nueve juzgados de instrucción de la Corte Superior de Distrito de La Paz durante un periodo de dos semanas (21 de noviembre al 2 de diciembre de 2005), centrándose conforme al contexto relativo a los problemas detectados durante la etapa preparatoria, en las audiencias de consideración de medidas cautelares, y salidas alternativas. Al efecto se utilizaron pautas para observar, registrar y ordenar la información recolectada, facilitando así la labor de sistematización y de formulación de conclusiones.

En cuanto a los criterios específicos para demostrar el peligro procesal, en la mayor parte de las audiencias se observa que la acusación busca acreditar tanto el peligro de fuga como el peligro de obstaculización (en algunos casos se hace referencia también a la reincidencia), lo que indica que pese a la claridad de la norma en sentido de obligar a mostrar uno de los presupuestos, la fiscalía sigue considerando que debe acreditarlos todos, haciendo argumentaciones débiles e incluso contradictorias entre sí.

Con relación a la **defensa**²⁵, se observa que su actuación en las audiencias suele quedarse en la obligación formal de brindar asistencia técnica a la persona imputada; así, por su actuación en la mayor parte de las audiencias se puede presumir que no han tenido ningún tipo de entrevista previa con la persona imputada que les permita obtener datos adicionales para repeler la petición del Ministerio Público. Sus argumentaciones, en ocasiones, van más allá de los límites fijados por la acusación incorporando elementos que no han sido alegados por aquella. Inclusive se ven casos en que es la defensa la que solicita la procedencia de alguna medida cautelar sustitutiva, a la vez que intenta que el juzgador considere que no se han acreditado suficientemente los elementos para la procedencia de la medida cautelar.

Los principales obstáculos que los defensores suelen encontrar para cumplir con su obligación en audiencia de medida cautelar tienen relación con la imposibilidad de acceder al cuaderno de investigación del fiscal y el número de casos que deben atender a la vez, que les impide realizar un trabajo de calidad.

2.2. Excesiva duración de las audiencias

Los aspectos señalados en el punto anterior hacen que la audiencia de medida cautelar tenga una duración por encima del tiempo necesario. Aquí es necesario dejar establecido que no se pretende una duración “tipo” para la audiencia; pero de la observación efectuada se concluyó que audiencias que habrían durado más de 60 minutos, podrían haberse resuelto en un tiempo mucho menor si las partes hubieran tenido claros los hechos y hubieran establecido solo los elementos necesarios para argumentar sus peticiones.

Por el contrario, se vio que en muchas ocasiones las partes pretenden hacer de la audiencia de medida cautelar una especie de “mini

²⁵ Haremos referencia a la actuación de la Defensa Pública.

juicio” en el que se debe determinar la culpabilidad o inocencia del imputado e, incluso, producir prueba a tal efecto, cual si se estuviera discutiendo la sentencia definitiva para el caso. En este sentido, una posición bastante extendida entre los defensores públicos se refiere a la necesidad de discutir en la audiencia de solicitud de medida cautelar la no participación del imputado en el hecho atribuido por la fiscalía como elemento fundamental para lograr la libertad de su defendido; los defensores públicos manifiestan que esta necesidad existe en función a la generalización de una especie de “tasación” en cuanto a la procedencia de la detención preventiva por existencia de peligro de fuga, ya que han relatado que los jueces prácticamente actúan en forma automática y en tanto la defensa no pueda acreditar la existencia de un domicilio o un trabajo fijo del imputado, ordenan la detención preventiva. Ante la escasa posibilidad de dar una discusión real sobre la necesidad de cautela, la opción en la práctica de los defensores públicas se ha convertido en la discusión del supuesto material, con un detalle prácticamente equiparable al existente en una audiencia de juicio oral al momento de discutir la existencia del hecho y el grado de participación de la persona acusada.

2.3 Decisiones con escasa valoración y dirección formalista de la audiencia

De la misma forma que se observaron falencias en la fundamentación de las partes, en lo que respecta a la actuación de los jueces se vio una situación similar: no se da una identificación puntual de los hechos relevantes para la imposición o no de una medida cautelar, sino que los jueces se limitan a repetir las argumentaciones que han hecho una y la otra parte, para luego dar su decisión sin aclarar cuáles han sido los elementos concretos tomados en cuenta para llegar a la misma. En la mayoría de los casos se impone la medida cautelar sin más, pese a que un mínimo análisis de los elementos daría un resultado negativo en cuanto a la procedencia de la misma.

Con relación a la dirección de audiencia, la misma se basa en criterios excesivamente formales en función a que no se permite una verdadera dinámica de contradicción. En ocasiones los jueces parecen estar preocupados por el destino que tendrá la audiencia si permiten que las partes dialoguen y contradigan los argumentos la una de la otra, dando espacios de tiempo demasiado prolongados a cada una antes de permitir que la otra responda, con lo que la dinámica se vuelve bastante difícil de seguir en cuanto a la acreditación de los hechos.

2.4. Suspensiones

Otro gran inconveniente notado es el de la suspensión de audiencias de medida cautelar²⁶. El principal factor para las suspensiones es la inasistencia de alguna de las partes y esto, en una gran cantidad de oportunidades, se debe a la superposición de actuaciones por la falta de coordinación de agendas (un mismo fiscal/ defensor suele estar citado para audiencias en varios juzgados distintos a la misma vez) y la forma de organización de las instituciones (organización del trabajo por carteras) que impide que otro funcionario pueda llevar adelante las audiencias.

Abordaremos algunos de los caminos de solución impulsados en la Parte dedicada a las perspectivas sobre este tema.

3. Incentivos para los actores del sistema²⁷

Una de las cuestiones más señaladas por los entrevistados que han accedido a brindar información para este reporte, es la referida al uso de la detención preventiva como pena anticipada. En este sentido, se ha señalado que prácticamente en la actuación de todos los actores se han generado una serie de incentivos negativos, que llevan a que esta medida cautelar continúe utilizándose con fines bastante distintos a los proclamados por la normativa vigente. A continuación, se describen las motivaciones identificadas en cada actor para la utilización de la detención preventiva.

3.1. Ministerio Público

No hay una verdadera investigación, los casos con algún tipo de movimiento son los que tienen querellante.

Las causas que originan pedidos de detención preventiva no tienen que ver con la existencia o no de riesgo procesal, sino con otro tipo de motivaciones, entre las que se identifican:

²⁶ Como se ha señalado anteriormente en este reporte, existen documentos que señalan que de cada quince audiencias programadas, diez son suspendidas en la ciudad de La Paz.

²⁷ Este punto ha sido incorporado al reporte sobre la base de la discusión sostenida en la ciudad de La Paz, el día 7 de noviembre de 2008 con Enrique Mac Lean, Rosaly Ledezma y Daniel Mogrovejo, ex alumnos del Programa Interamericano de Formación a Capacitadores del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

- Connotación del caso;
- Intervención querellante, donde se ha señalado la utilización de detención preventiva como factor de presión para forzar la negociación en casos de contenido patrimonial y llegar a una conciliación;
- Casos con algún tipo de involucramiento del Estado;
- Delitos violentos (identificados por la crónica roja);
- Particularmente, en los casos de violación, sobre todo si la víctima es menor, por la presiones externas se realiza inmediatamente se pide la detención preventiva;
- En materia de sustancias controladas existe una directriz no escrita en sentido de solicitar, siempre, la detención preventiva.

Es decir que más que una proyección sobre las posibilidades del caso, se hace una proyección sobre el “costo” personal que puede tener la toma de determinadas decisiones. Adicionalmente, se ha señalado que un incentivo negativo para el fiscal en sentido de solicitar la detención preventiva tiene relación con la posibilidad de tener un “resultado sin esfuerzo”: dado que la expectativa es conseguir la prisión, la detención preventiva es la salida rápida para evitar presiones sociales (si se consigue la detención de la persona, ya nadie va a reclamar por el delito).

3.2. Defensa

Desde el punto de vista de la actuación del defensor, se ve que también existe un incentivo negativo que ha llevado a afirmar que es el actor principalmente interesado en extender el uso de la detención preventiva. Ello en función a que se constata en la labor cotidiana que los casos que llegan a juicio son muy pocos y los defensores optan por “recomendar” a sus defendidos que permanezcan en detención preventiva por el plazo máximo previsto para la duración de esta medida sin condena (18 meses), para luego solicitar la cesación de la detención a sabiendas de que una vez obtenida la libertad por cumplimiento del plazo máximo no llegarán a juicio.

Adicionalmente, los defensores públicos encuestados refieren prácticamente en su totalidad que desvirtuar el peligro procesal resulta prácticamente imposible, dado que los jueces aplican un principio de “mala fe”²⁸: fotocopias simples no sirven como pruebas; exigen

²⁸ Contrario, como se verá más adelante, a las líneas establecidas por la jurisprudencia constitucional.

certificaciones de imposible obtención, al punto de haber establecido prácticamente un sistema de pruebas tasadas en las prácticas, donde para acreditar domicilio se exige certificado de propiedad, para acreditar trabajo se exige contrato visado por el Ministerio de Trabajo, para acreditar vínculos familiares se exigen certificados de matrimonio, etc. A la vez, se ha señalado que esta situación ha generado un “*mercado de engaños*”: en la misma forma que antiguamente se obtenían testigos comprados para determinado tipo de casos (accidentes de tránsito, típicamente), hoy en día se consiguen garantes que cobran al litigante y al imputado, contratos de trabajo con las formalidades exigidas por los jueces, etc.

3.3. Poder Judicial

En cuanto a la actuación judicial, los entrevistados han señalado la necesidad de capacitar en dirección de audiencias de este tipo. Los jueces rara vez establecen un orden en las audiencias que permita dar las discusiones por separado: supuesto material y peligro procesal. Esto hace que la acusación presente todo en una sola exposición y se desordene la audiencia, con los consiguientes problemas para ejercer la defensa. Adicionalmente, se ha establecido que no son pocos los casos en que los jueces ordenan la detención preventiva por presión social o para “evitar el linchamiento” (para proteger al imputado).

4. La visión de la defensa pública

En el marco de una capacitación organizada para el Servicio Nacional de la Defensa Pública por el proyecto de apoyo a la Reforma Procesal Penal de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en octubre de 2008 en que la autora del reporte participó como docente, se tuvo oportunidad de pasar una encuesta sobre la situación de la detención preventiva con el objeto de identificar la actuación de los defensores públicos y su percepción con relación a este tema. A continuación se presenta un análisis de los resultados obtenidos, desagregados por Departamento en el Cuadro 2 y agregados a nivel nacional en los gráficos que se presentan. Esta encuesta fue respondida por 46 de los 63 Defensores Públicos existentes a nivel nacional, solicitándoles a los funcionarios que respondieran de acuerdo a su experiencia de trabajo y percepción sobre la situación actual de la detención preventiva.

Cuadro 2
LA SITUACIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA DESDE EL SENADEP

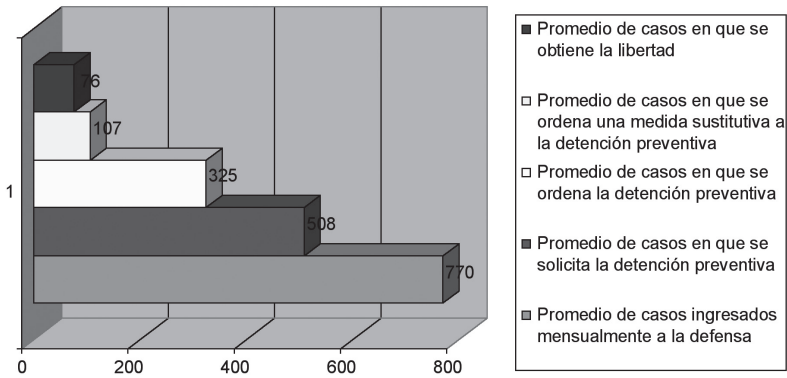
	Santa Cruz	La Paz	Cbba	Tarija	Oruro	Potosí	Beni	Pando	Ch.
Número de defensores	12	17	14	3	4	4	3	3	3
Cuestionarios respondidos	12	10	9	3	3	2	3	2	2
Promedio de casos mensuales ingresados por defensor	10	11	11	27	7	10	19	16	16
Porcentaje de casos en los que el MP solicita detención preventiva	48%	70%	84%	60%	35%	80%	85%	70%	70%
Porcentaje de casos en los que el MP obtiene la DP solicitada	56%	54%	71%	50%	80%	65%	75%	80%	50%
Porcentaje de casos en los que se decreta una medida sustitutiva a la DP	20%	36%	23%	25%	15%	25%	15%	15%	20%
Solicitud por parte del MP de medida sustitutiva sin pedir antes la DP	7%	9%	6%	7%	10%	10%	0	0	0
Obtención de libertades por la defensa									
Libertad obtenida por inexistencia del supuesto material	30%	20%	32%	20%	40%	30%		10%	10%
Libertad obtenida por inexistencia del peligro procesal	70%	80%	68%	80%	60%	70%	Sin rta.	90%	90%
Causales para la procedencia de la detención preventiva									
Casos en los que se ordena la detención del imputado por peligro de fuga	59%	46%	61%	65%	50%	50%	95%	100%	50%
Casos en los que se ordena la detención del imputado por peligro de obstaculización	65%	38%	43%	30%	50%	50%	95%	60%	50%
Casos en los que se ordena la detención del imputado por reincidencia	22%	18%	13%	5%	0	0	0	10%	0
Duración y causales de cesación									
Tiempo promedio que una persona permanece en detención preventiva	13 meses	13 meses	10 meses	2 meses	10%	5 meses	6 meses	5 meses	4 meses
Cesación de la detención preventiva por cumplimiento de plazo máximo sin condena	50%	60%	52%	10%	10%	No se respondió esta parte del cuestionario	No se respondió esta parte del cuestionario	10%	0
Cesación de la detención preventiva por cumplimiento de plazo máximo sin condena ejecutoriada	21%	15%	25%	0	80%	No se respondió esta parte del cuestionario	No se respondió esta parte del cuestionario	10%	0
Cesación de la detención preventiva por control judicial y cambio de las condiciones que la hicieron precedente	20%	25%	13%	75%	0	0	0	70%	100%
Cesación de la detención preventiva por sobreseimiento	9%	0	10%	10%	0	0	0	0	0
Declaración de inocencia	0	0	0	5%	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consignados por los defensores públicos en la encuesta pasada al efecto.

De los gráficos que siguen, surgen algunas cuestiones inquietantes:

Gráfico 11

SOLICITUD Y PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES



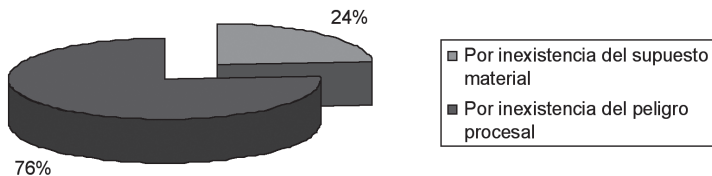
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 2

De acuerdo a lo referido por los defensores que respondieron la encuesta, mensualmente ingresan al Servicio Nacional de la Defensa Pública un aproximado de 770 casos (en el Anexo puede observarse el detalle por departamento). En el 66% de los casos (508), el Ministerio Público solicita la detención preventiva, consiguiendo su imposición en el 64% de los casos (325); en un 21% de los casos (107) no se obtiene la detención preventiva pero sí una medida sustitutiva, obteniéndose la libertad sin medida cautelar alguna en un 15% de los casos (76) que son llevados a audiencia de medida cautelar.

Preguntados los defensores sobre la discusión que se da en la audiencia de medida cautelar en ese porcentaje de casos en que se obtiene la libertad, refirieron que, en promedio, en el 24% de los casos (18) se discute la ausencia de supuesto material en tanto en el 76% restante (58) se discute la inexistencia de peligro procesal.

Gráfico 12

CAUSAS DE PROCEDENCIA DE LA LIBERTAD

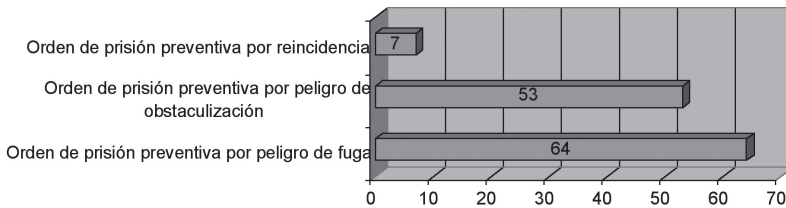


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 2

En cuanto a los casos en los que se ordena la detención preventiva, una de las cuestiones que refirieron gran parte de los defensores en sus encuestas es la referida a la solicitud que el Ministerio Público hace constantemente alegando ambos peligros: fuga y posibilidad de obstaculizar la investigación; ello puede notarse en el cuadro que se presenta a continuación, donde ambos peligros representan un porcentaje superior al 100%; una de las cuestiones problemáticas que los defensores identifican y que ya ha sido señalada con anterioridad en este reporte, es el desorden con que se produce la discusión durante la audiencia de medida cautelar, donde el supuesto material y el peligro procesal son expuestos a la vez y en muchos casos al calificar el peligro procesal de que se trata, la fiscalía refiere la existencia de peligro de fuga y obstaculización, como si ambos pudieran ser acreditados en forma simultánea o con el mismo tipo de elementos de convicción.

Gráfico 13

CAUSAS DE PROCEDENCIA DE DETENCIÓN PREVENTIVA

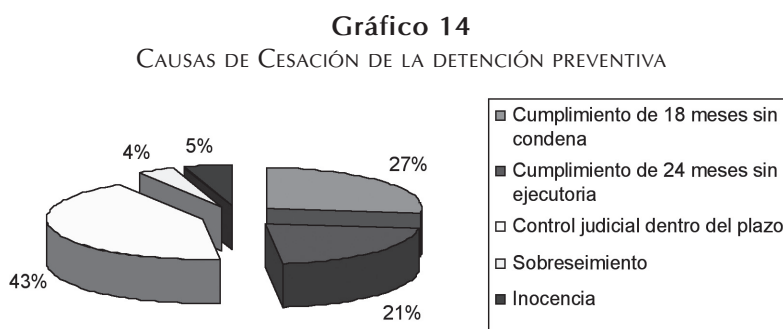


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 2

Con relación al promedio de duración, si bien calculando las respuestas de todos los departamentos puede sostenerse que es de seis meses, al igual que en la observación referida al número de detenidos preventivos, con relación a las respuestas obtenidas por los defensores se ve una clara diferencia en los departamentos con mayor concentración poblacional, donde el tiempo promedio de duración es de diez meses o más, en tanto que en los departamentos con menor población, el promedio de duración tiende a estar por debajo de los cinco meses. Y al observar el resultado de la encuesta puede observarse que la "carga laboral", tiene bastante poca relación con este dato, dado que el departamento donde los defensores han manifestado un número mayor de casos ingresados, Tarija, es a la vez el departamento que ha referido un promedio de duración menor de la detención preventiva (2 meses). En contraste Santa Cruz, que es uno de los departamentos con mayor número de defensores y menos casos en promedio (10 casos promedio por defensor), resulta ser

el departamento con mayor promedio de duración de la detención preventiva.

En cuanto a la cesación de la detención preventiva, el siguiente cuadro muestra las causales que se han identificado:



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nro. 2

En principio, resulta llamativo que en el 48% de los casos la detención preventiva cese, de acuerdo a lo referido por los defensores, por el solo transcurso del tiempo (18 y 24 meses son los límites legales establecidos para la duración de la detención preventiva); pero nuevamente, este dato resulta más alarmante cuando se realiza la comparación a nivel departamental, ya que en tanto en Santa Cruz el porcentaje de cesación por cumplimiento de plazos máximos supera el 60% y en La Paz, asciende al 73%, en departamentos más pequeños estos porcentajes disminuyen y encontramos que en Tarija el porcentaje por cumplimiento de plazos es del 10%, en Pando es del 20% y en Sucre se refiere que la detención cesa en todos los casos por control jurisdiccional antes de llegar al plazo máximo. Puede observarse, a partir de estos datos, que la relación “mayor carga de trabajo menores posibilidades de lograr resultados prontos” no parece ser tan certera, ya que los departamentos con mayor número de casos en promedio por defensor público, tienen resultados más rápidos y de mayor calidad en términos de lograr la libertad de las personas sometidas a detención preventiva, en tanto los departamentos con mayor concentración (y con mayores recursos) parecen dejar gran parte del trabajo al solo transcurso del tiempo. Adicionalmente, resulta preocupante observar que existe un porcentaje importante de casos (9%) en que se impone la detención preventiva y luego son sobreseídos por la fiscalía o terminan con una declaración de inocencia en juicio.

5. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Finalmente, un punto de importancia en lo referente al uso de la detención preventiva es la jurisprudencia generada por el Tribunal Constitucional. En este punto, se considera necesaria una reflexión inicial sobre la jurisprudencia y su concepción desde los operadores. Como se tiene anotado, para la realización de este reporte se han realizado encuestas y entrevistas formales e informales con diversos actores del sistema, a los efectos de conocer la situación del uso de la detención preventiva en la práctica cotidiana. A partir de esas entrevistas, originalmente se tuvo cierta reticencia al análisis de la jurisprudencia constitucional, en función a que una constante de las entrevistas estuvo centrada en referir que los jueces, a causa de exigencias impuestas en sentencias constitucionales, ponen obligaciones de imposible cumplimiento en cabeza de los litigantes para obtener la libertad²⁹. Sin embargo, al analizar la efectiva jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la primera impresión va más bien en sentido contrario, ya que de las sentencias que a continuación se mencionarán parece desprenderse con bastante claridad la intención de ese organismo en sentido de preservar el Art. 9 de la Constitución Política del Estado, en sentido que ninguna autoridad puede limitar el derecho a la libertad sin el cumplimiento de las formalidades legales que le otorguen facultad para aprehender, arrestar, detener o apresarse³⁰.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse con relación a la detención preventiva estableciendo:

- Criterios comunes a todas las medidas cautelares de carácter personal, entre los que se encuentran la celeridad, obligación de realización de audiencia pública con presencia del imputado, valoración razonable de los elementos probatorios y las

²⁹ En este punto un ejemplo concreto está dado por las respuestas de opinión en las encuestas pasadas a los defensores públicos, donde prácticamente en su totalidad refirieron que uno de los problemas centrales en la utilización de la detención preventiva tiene relación con la exigencia de acreditar domicilio, trabajo o vínculos familiares a través de certificados legalizados debidamente ante autoridades, cuestión esta que impediría ejercer una buena defensa en las audiencias de medidas cautelares por la carencia de tiempo para recabar tal información.

³⁰ Adicionalmente, es importante señalar que la jurisprudencia que a continuación se referirá se encuentra contenida en la Unidad Temática II referida a las medidas cautelares de carácter personal y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Programa de Pedagogía Constitucional del Tribunal Constitucional de Bolivia, lo cual parece indicar sin demasiada necesidad de reflexión que es intención de ese organismo que esta jurisprudencia se conozca, difunda y aplique a los casos análogos.

posibilidades que otorga el Art. 235 ter del CPP en sentido de imponer una medida cautelar más o menos grave que la requerida por el fiscal.

- Criterios específicos para la detención preventiva en cuanto a la obligación de acreditar el supuesto material y el peligro procesal, necesidad de fundamentación en la solicitud de medida cautelar por el fiscal o querellante, necesidad de basar la decisión judicial solo en los argumentos esgrimidos por las partes y causales de cesación de la detención preventiva.

A continuación se describen los contenidos de los diversos criterios de carácter general y específico para la detención preventiva.

Celeridad. *“...toda autoridad que conozca de una solicitud en la que se encuentre involucrado el derecho a la libertad física, tiene el deber de tramitarla con la mayor celeridad posible, o cuando menos dentro de los plazos razonables, pues de no hacerlo podría provocar una restricción indebida del citado derecho, lo que no significa, que siempre tendrá que otorgar o dar curso a la solicitud en forma positiva, pues esto dependerá de las circunstancias y las pruebas que se aporten en cada caso, dado que se reitera la lesión del derecho a la libertad física, está en la demora o dilación indebida de una solicitud de tal naturaleza, vale decir, que si la solicitud es negada de acuerdo a una compulsión conforme a Ley no es ilegal siempre que esa negativa se la resuelva con la celeridad que exige la solicitud”*

“Consiguientemente, se concluye que el tratamiento que debe darse a las solicitudes en la que se encuentre de por medio el derecho a la libertad, entre ellas, la cesación de la detención preventiva, debe tener un trámite acelerado y oportuno, pues de no hacerlo podría provocarse una restricción indebida de este derecho, cuando, por un lado, exista una demora o dilación indebida en su tramitación y consideración, o en su caso, cuando existan acciones dilatorias que entorpezcan o impidan que el beneficio concedido pueda efectivizarse de inmediato, dando lugar a que la restricción de la libertad se prolongue o mantenga más de lo debido. Esto en los casos, en los que por razones ajenas al beneficiario, la cesación de la detención preventiva u otro beneficio, no puede concretarse debido a los actos de obstaculización o dilación innecesaria, que originan que el solicitante, no obstante de haber sido favorecido por un beneficio que le permite obtener su libertad, se ve impedido de accederla, permaneciendo indebidamente detenido, situación por la cual se abre la protección que brinda el hábeas corpus ante la ausencia de celeridad en efectivizarse el beneficio otorgado” (SSCC 224/2004-R y 862/2005-R, entre otras).

Audiencia pública y presencia del imputado. La SC 760/2003-R, concluyó: *“La audiencia que dispone la aplicación de una medida cautelar, requiere la presencia del imputado para garantizar el derecho a la defensa y la vigencia de la inmediación y oralidad que rige el nuevo proceso penal, cuya inobservancia significa una lesión del derecho a la defensa y transgresión de los principios de oralidad e inmediación. El imputado debe estar presente en la audiencia, conforme se extrae del contenido del art. 226 CPP, cuando expresa que debe ser puesto a disposición del juez”.*

Valoración razonable de los elementos probatorios. Este resulta un punto particularmente interesante, debido a que como se ha mencionado en otros lugares de este documento, varios litigantes (tanto de la defensa pública como abogados particulares) han referido en las entrevistas sostenidas que los jueces *exigen* probar la no existencia de los peligros procesales a través de medios de imposible obtención. Sin embargo, en sentido contrario a esas afirmaciones, el Tribunal Constitucional ha establecido varios lineamientos que resultan de importancia y podrán ser utilizados por los litigantes si en realidad estas exigencias de parte de los jueces son tales. Se describen a continuación algunas de las líneas de interés en la materia:

- El TC ha establecido que resulta *ilegal la exigencia de certificado de matrimonio para acreditar familia* en la SC 1521/2002-R
- También ha establecido que resulta *ilegal la exigencia de derecho propietario para acreditar domicilio habitual* en las SC 1521/2002-R, reiterada en la SSCC 499/2004-R y 562/2006-R,
- También se ha referido a la imposibilidad de sustentar el peligro de fuga en la buena posición económica del imputado en la SC 129/2007-R
- Finalmente, también se ha referido a la imposibilidad de los jueces de basar su resolución en meras presunciones sobre la existencia de riesgo de fuga u obstaculización en la la SC 1635/2004-R, que señaló que las circunstancias previstas en los arts. 234 y 235 del CPP, deben ser probadas por el acusador: *“...no siendo suficiente la mera referencia y presunción de que concurren las mismas, pues por determinación del Art. 16.II y 6 del CPP, se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad”.*

Refiriéndose en forma específica a la detención preventiva, el Tribunal Constitucional ha establecido, en las SSCC 149/2003-R y

405/2003-R, que para la procedencia de la detención preventiva es obligatorio para el acusador acreditar la existencia del supuesto material y del peligro procesal; es decir, acreditar los dos requisitos contenidos en el Art. 233 CPP.

En cuanto a la resolución judicial, se ha establecido como criterio que en la SC 731/2007-R que *“el juez en la resolución relativa a la aplicación de una medida cautelar de carácter personal y a la definición de la situación procesal del imputado, únicamente podrá asumir la decisión en base a las circunstancias que hayan sido invocadas, discutidas y acreditadas en la audiencia cautelar, sin que tenga facultad de sustentar la decisión en otras circunstancias que si bien están previstas en la ley, no fueron señaladas por las partes”*.

Finalmente, una cuestión central sobre la que el TC ha tenido oportunidad de pronunciarse es la referente a la procedencia de la cesación de la detención preventiva, estableciendo varios criterios de importancia en la temática:

- De una parte, el TC ha establecido que para determinar la cesación debe realizarse una ponderación de los motivos que fundaron la detención preventiva y de los nuevos elementos de convicción que aportó el imputado. De acuerdo a la SC 320/2004-R: *“Cuando el juez o tribunal deba resolver una solicitud de cesación de la detención preventiva amparada en la previsión del Art. 239.1 del CPP, esta debe ser el resultado del análisis ponderado de dos elementos: i) cuáles fueron los motivos que determinaron la imposición de la detención preventiva y ii) cuáles los nuevos elementos de convicción que aportó el imputado para demostrar que ya no concurren los motivos que la determinaron o en su caso demuestran la conveniencia de que la medida sea sustituida por otra. Quedando claro que si a través de los nuevos elementos de juicio que se presenten por el imputado se destruyen ambos o cualquiera de los motivos que fundaron la detención preventiva, el Juez o Tribunal debe realizar una valoración de estos nuevos elementos; valoración similar a la que hizo para disponer la detención preventiva a prima facie, sin que ello implique inmiscuirse en la investigación del hecho. Debiendo, en consecuencia el imputado probar conforme a la norma precedentemente señalada la existencia de nuevos elementos de juicio que demuestren que no concurren los motivos que fundaron su detención preventiva o tornen conveniente que sea sustituida por otras medidas”*.

- El TC también ha establecido la obligación de realizar una *valoración objetiva e integral de los nuevos elementos probatorios* que permitan la cesación de la detención preventiva en la SC 1147/2006-R.
- Y en última instancia, es sumamente importante destacar que el TC también ha establecido como criterio que **para la cesación de la detención preventiva solo es exigible el cumplimiento del plazo previsto en los incs. 2 y 3 del Art. 239 CPP³¹**, criterio que ha asumido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde sus primeras Sentencias Constitucionales (SSCC 988/2001-R, 947/2001-R, 1076/2002-R, 33/2005-R, 776/2006-R). Así, la SC 947/20901-R, precisó: *“...del texto del art. 239 del Código de Procedimiento Penal se interpreta que la cesación de la detención preventiva establecida a los supuestos descritos en los párrafos 2) y 3) no está supeditada al cumplimiento de ningún otro requisito que no sea el transcurso del tiempo establecido en cada caso.*

Este último criterio resulta importante en función a que, como se verá en el último apartado de esta sección, uno de los penales con mayor población penitenciaria de Bolivia tiene en la actualidad a una cantidad de personas cumpliendo detención preventiva más allá del límite temporal establecido por la norma, lo cual equivale a decir que se encuentran privados de su libertad en forma ilegal.

6. El Penal de San Pedro de La Paz³²

Antes de seguir adelante con el análisis de las otras secciones, ha parecido importante para completar la información y mostrar la gravedad de la situación en relación a la detención preventiva, mostrar datos referentes a uno de los penales más poblados del país, el penal de San Pedro de La Paz. A noviembre de 2003, el penal de San Pedro alberga a un total de 1.239 privados de libertad, es decir, un 18% de la población penitenciaria boliviana.

Entre estos 1239 privados de libertad, encontramos la situación que a continuación se detalla:

- 19 personas se encuentran privadas de libertad por incumpli-

³¹ Mismos que establecen que la detención preventiva no puede ir más allá de los 18 meses sin condena o los 24 meses sin condena ejecutoriada.

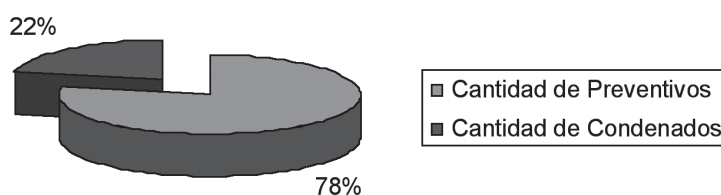
³² Los datos sobre los que se trabajará este apartado han sido entregados para la realización de este reporte por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario.

miento en deberes de asistencia familiar, cumpliendo medida de apremio (esta medida no puede durar más allá de 6 meses, por lo que todas las personas en esta situación han sido privados de su libertad durante el 2008)

- Solamente 267 personas cuentan con condena firme. Es decir, el 22% de los privados de libertad en el penal de San Pedro. Pudiendo encontrarse el detalle que a continuación se presenta de condenados por año.

Gráfico 15

PREVENTIVOS /CONDENADOS - PENAL DE SAN PEDRO



Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por la DNRP.

El resto de la población penitenciaria, 953 personas, se encuentran en detención preventiva. Si bien esto ha sido reflejado en los cuadros de la primera parte de este apartado, hay un detalle que hace que la situación sea aún más grave al analizar los datos puntuales proporcionados en relación a este penal: el 19% de los detenidos preventivos (179 personas), se encuentra privado de libertad por un tiempo mayor a los 24 meses establecidos por ley como el plazo máximo de duración de la detención preventiva de acuerdo al Art. 239.3 que se acaba de comentar en cuanto al lineamiento jurisprudencial establecido por el Tribunal Constitucional; adicionalmente, un 9% de la población (82 privados de libertad) se encuentra cumpliendo detención por un plazo inferior a los 24 meses, pero por encima de los 18, lo que si bien puede implicar que son condenados que aún no tienen sentencia ejecutoriada, también podría implicar que se trata de personas que han sobrepasado el máximo legal establecido para los presos sin condena (18 meses, de acuerdo al Art. 239.2), sin que nadie haya solicitado un control para determinar la cesación de la medida cautelar. A partir de estos datos puede observarse que de los 953 detenidos preventivos del Penal de San Pedro, un 72% (es decir, 692 personas) se encuentran cumpliendo la medida cautelar dentro de los límites temporales fijados por la ley.

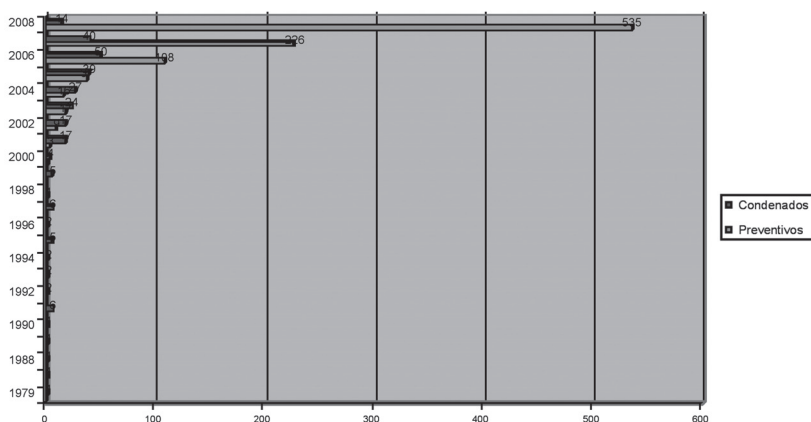
Año	Cantidad de detenidos preventivos	Cantidad de condenados cumpliendo aún pena
1979		1
1987		1
1988		1
1989		1
1990		1
1991		6
1992		2
1993		2
1994		2
1995		5
1996		2
1997		6
1998	1	
1999		5
2000	1	4
2001	3	17
2002	9	17
2003	17	24
2004	16	27
2005	37	39
2006	108	50
2007	226	40
2008	535	14
Total	953	267

Elaboración propia sobre datos del Penal de San Pedro proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario. No se han consignado en esta tabla las 19 personas que cumplen detención por incumplimiento de deberes de asistencia familiar.

Estas cifras permiten constatar la referencia que se realizaba al analizar la actuación de la defensa pública, en sentido de sostener que, al parecer, la *estrategia* utilizada por los defensores consiste en dejar que el tiempo transcurra (incluso más allá del límite legalmente establecido) para luego lograr la libertad de los imputados.

Si se observa el gráfico comparativo sobre detenidos preventivos y condenados por año en el caso del Penal de San Pedro, puede notarse en adición que no hay relación entre el número de condenados y el de detenidos preventivos, con lo cual, nuevamente, puede afirmarse que la detención preventiva continúa siendo en Bolivia una pena anticipada.

Gráfico 16
PENAL DE SAN PEDRO



Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por la DNRP.

LA CONTRARREFORMA

1. El contexto

Como se ha mencionado, el establecimiento de la oralidad como principio para la toma de decisiones abrió el espacio judicial para un conocimiento más amplio por parte de la ciudadanía. Así, las solicitudes de los fiscales y/o las decisiones de los jueces comenzaron a ser auditadas por los medios de comunicación en casos de relevancia ya sea por la gravedad del hecho acontecido o por las personas involucradas en el proceso. En el 2002, a dos años de la implementación plena del NCPP, la “inseguridad ciudadana” comenzó a ser relacionada directamente con el régimen de medidas cautelares, señalándose que la aplicación de este régimen era demasiado laxo y la principal causal de inseguridad y aumento del delito. Esto se veía reflejado posteriormente en la Exposición de Motivos de la Ley 2494 de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en cuanto expresa: *“es preocupante la actual percepción ciudadana de favorecimiento a la impunidad, inseguridad, aumento de la delincuencia y desprotección. Si bien Vuestra Comisión está plenamente consciente de que el delito es un fenómeno complejo que responde a múltiples causas y que la percepción ciudadana antes anotada no tiene como único origen falencias normativas, también tiene la convicción de que la ley debe ser clara y explícita para garantizar su correcta interpretación y posteriormente su adecuada aplicación”*.

Ante las presiones y exigencias de modificación al régimen de medidas cautelares, la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados, en junio de 2003, llevó adelante una audiencia pública en el Departamento de Santa Cruz (uno de los lugares donde más presión se ejercía a partir de diversas organizaciones de la sociedad civil y desde donde había salido ya un proyecto de ley modificatorio a las medidas cautelares) con la finalidad de discutir el problema de la seguridad ciudadana y sus posibles causas, con los siguientes resultados³³:



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Equipo Técnico de Implementación.

Como puede observarse, la ciudadanía (concretamente las personas y entidades que participaron en la audiencia pública) no identificaban al régimen de medidas cautelares como un factor preponderante en el aumento de la llamada “inseguridad ciudadana”. Es importante en este punto aclarar que se estableció la posibilidad de identificar como causa de la inseguridad a las “medidas cautelares” en función al uso público del término que se había dado en ese momento a través de los medios de comunicación; debido a la constante publicación de notas y realización de reportajes en programas de actualidad que en ese momento se habían dedicado a promo-

³³ Información extraída de la memoria presentada por el área de Adecuación Normativa del Equipo Técnico de Implementación a la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la H. Cámara de Diputados durante el año 2002, en el marco de la discusión sobre una posible reforma al régimen de medidas cautelares.

cionar a las “medidas cautelares” como la causante de todos los problemas vinculados a la seguridad, se optó por utilizar el término en abstracto, a los fines de comprobar si la ciudadanía participante en la audiencia pública veía en ese término a una causa probable de inseguridad.

Sin embargo, pese a la realización de este trabajo y al intento en sentido de buscar soluciones reales al reclamo de seguridad, el proceso de discusión concluyó con una modificación al NCPP, establecida por la Ley Nro. 2494, de 4 de agosto de 2003, ley que generó como principal cambio la adición del peligro de reincidencia como presupuesto para la aplicación de medidas cautelares personales.

2. El contenido de la modificación

2.1 *Explicitación de los supuestos de Riesgo de Fuga y Riesgo de Obstaculización*

La redacción original del Art. 234, que establecía los presupuestos posibles a considerar para la acreditación del peligro de fuga, había sido interpretada por los operadores como una lista cerrada de posibilidades, a la vez que se entendía que tenían que concurrir los cuatro extremos establecidos en dicho artículo conjuntamente³⁴. El Art. 234 fue modificado en tres aspectos:

1. Incrementar los supuestos de hecho indiciarios de riesgo de fuga
2. Establecer la enumeración como simple lista enunciativa y no taxativa dejando abierta la posibilidad de valoración de otras circunstancias de hecho que indiquen el riesgo.
3. Dejar claramente establecido que cada uno de los supuestos de hecho es autónomo en la calificación del riesgo.

En el caso del **peligro de obstaculización**³⁵, la modificación fue

³⁴ Los presupuestos, en el Art. 234 original, para la procedencia del peligro de fuga, eran:

- 1) Que el imputado no tenga domicilio o residencia habitual, ni familia, negocios o trabajo asentados en el país;
- 2) Las facilidades para abandonar el país o permanecer oculto;
- 3) La evidencia de que el imputado está realizando actos preparatorios de fuga; y,
- 4) El comportamiento del imputado durante el proceso o en otro anterior, en la medida que indique su voluntad de no someterse al mismo.

³⁵ Los presupuestos para este peligro originalmente regulados en el Art. 235 eran:

- 1) Destruirá, modificará, ocultará, suprimirá o falsificará elementos de prueba; y,

en el mismo sentido que lo previamente referido para el peligro de fuga. A fin cubrir en forma más amplia los supuestos de obstaculización del proceso se introdujeron modificaciones al Art. 235 en los siguientes aspectos:

1. Incrementar los supuestos de hecho indiciarios de riesgo de obstaculización.
2. Posibilitar que pueda ser objeto de evaluación cualquier otra circunstancia indicativa de peligro de obstaculización.
3. Posibilitar que el juez pueda calificar como riesgo de obstaculización también las acciones perjudiciales ejercidas por el imputado valiéndose de terceras personas.
4. Dejar claramente establecido que cada uno de los supuestos de hecho es autónomo en la calificación del riesgo.

2.2. Peligro de reincidencia

Si bien el peligro de reincidencia no tiene fines procesales propiamente dichos sino más bien un fin de prevención, se consideró importante incluir un nuevo artículo con este contenido (**Art. 235 bis. Peligro de Reincidencia**) a fin de cumplir con un reclamo que venía creciendo desde la sociedad, luego de casi tres años de la entrada en vigencia del régimen cautelar.

La regulación establece que será el Juez de Instrucción quien en cada caso concreto evalúa la necesidad de imponer una medida cautelar basada en la reincidencia del imputado (sobre el pedido de la acusación).

2.3. Alternativas de resolución de medidas cautelares

Se incluyó también un **Art. 235 ter. (Resolución)** obedeciendo a la necesidad de explicitar las posibles formas de resolución al alcance del Juez de Instrucción ante el pedido de imposición de una medida cautelar.

En atención a la exigencia de que el juez no puede dictar una medida cautelar de oficio, el Art. 235 ter expresamente establece como presupuesto para la resolución judicial la existencia de argumentaciones y pruebas de parte orientadas a fundamentar la imposición de la medida. En esta tarea corresponde al fiscal ilustrar al juez sobre las razo-

2) Influirá negativamente sobre los partícipes, testigos o peritos para beneficiarse.

nes por las cuales se presume que el imputado es con probabilidad el autor del hecho y además, sobre las circunstancias de hecho que en su criterio configuran el peligro de fuga o el peligro de obstaculización explicando con detalle las razones que los fundan.

Según la formulación del Art. 235 ter, una vez recibida la solicitud debidamente fundamentada, el juez de Instrucción puede optar entre:

1. Declarar la improcedencia de la solicitud; o,
2. Declarar la procedencia de la solicitud, lo cual implica que el juez considera válidos los fundamentos sobre la probable autoría o participación del imputado y la existencia de la necesidad de cautela.

En caso de declarar la procedencia de la solicitud, queda clara la necesidad de aplicar una medida cautelar al procesado, razón por la cual corresponderá al Juez de Instrucción, evaluando la gravedad del riesgo, decidir cuál medida será la que de mejor manera permitirá la cautela; en tal sentido el juez podrá:

1. Aplicar la medida cautelar solicitada por el fiscal, porque considera que los fines del proceso serán suficientemente protegidos con la medida solicitada;
2. Aplicar una medida menos grave que la solicitada por el fiscal cuando considere que si bien existe el peligro, la cautela es excesiva y bien se lo puede evitar con una medida menos gravosa, en estricta aplicación de los artículos 7 y 222 del propio Código de Procedimiento Penal; o,
3. Aplicar una medida cautelar más grave que aquella solicitada por el fiscal cuando considere que la solicitada no garantiza suficientemente los fines del proceso.

3. El impacto de la modificación

Como se ve, la modificación al régimen de medidas cautelares no fue, desde el punto de vista normativo, un retroceso profundo con relación a los objetivos iniciales de la reforma, e incluso permitió dar un mensaje en sentido de corregir ciertas prácticas que se habían instalado, cual la de entender los parámetros establecidos para evaluar el peligro de fuga o de obstaculización como listas cerradas que debían acreditarse conjuntamente en cada caso.

En ese sentido, esta modificación al régimen de medidas cautelares en 2003 puede evaluarse como un *mal menor*, ya que a partir de

este trabajo de consulta ciudadana en aquellos sectores donde más reclamos existían y a la presentación de datos concretos al Congreso Nacional sobre la situación carcelaria, se logró que la ley 2494 refiriera a la cuestión de las medidas cautelares solo tangencialmente, incorporando –como innovación con relación al régimen del CPP– la reincidencia como criterio para valorar el peligro procesal. Volviendo al cuadro de datos estadísticos presentado más arriba, puede observarse cómo a partir de la aprobación de la Ley Nro. 2494 el índice de detenidos preventivos no tuvo grandes cambios hasta el presente.

Por fuera de esta ley en particular, no pueden contarse otros intentos serios de modificar el régimen de medidas cautelares. Ante casos que generan conmoción social suelen existir manifestaciones en términos de calificar como responsables a los jueces y al régimen de medidas cautelares del NCPP, pero generalmente estas situaciones quedan en el ámbito de lo coyuntural.

Un factor que podría identificarse como positivo en este ámbito de evitar reformas a la norma, es el que se relaciona con la instalación fuerte de la idea de que para promover reformas normativas es necesario contar con información de respaldo. A partir de la realización del informe sobre el avance de la reforma que se realizó en La Paz en el año 2004 para el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, tanto las instancias estatales como las agencias de cooperación, han impulsado informes propios y generado información para sostener sus posiciones e impulsar sus propuestas. De esta forma, se ha logrado contener en mucho los intentos coyunturales de cambio normativo, al poner en evidencia la ineficacia que tendrían las contra reformas para mejorar las estadísticas y producir resultados de mayor eficiencia para la sociedad. Veremos en la Parte VI hacia donde se han encarado los trabajos para mejorar al sistema en Bolivia.

PERSPECTIVAS

Es importante señalar en este apartado que, de acuerdo a lo que se ha descrito en el reporte, la situación de la detención preventiva no ha variado sustancialmente con la reforma procesal penal en Bolivia sino que se ha mantenido con una cierta constancia solo modificada ante sucesos puntuales como lo fue la aprobación de la Ley del Indulto Jubilar. Esto no debe ser valorado necesariamente en forma negativa, ya que de la misma forma que se ha establecido ese hecho

también se ha señalado que una de las grandes ventajas que presenta el sistema boliviano en la actualidad es que la oralidad, tanto en el juicio como en las etapas previas, está fuera de discusión. Esto permite que sea muy fácil generar información sobre las problemáticas alrededor y dentro de las audiencias e impulsar diverso tipo de soluciones. En virtud a ello, puede afirmarse que en Bolivia el desafío de disminuir el uso de la detención preventiva sigue siendo actual pero, a diferencia de lo sucedido en los 90, donde la generación de información era una tarea ardua, hoy en día se encuentra al alcance de quien desee emprender un camino de soluciones.

Quizá sea por ello que las reformas normativas han dejado de verse como “LA” opción y desde hace varios años (para fijar un hito, podría decirse que desde la reunión de la Comisión Nacional de Implementación de 2004 a la que se ha hecho referencia varias veces en este reporte), se ha comenzado a trabajar con los operadores y desde diversos ámbitos en la necesidad de generar cambios en las prácticas y la organización institucional, como una forma de optimizar los recursos normativos existentes (mayor aplicación de salidas alternativas a juicio, por ejemplo) y disminuir el uso de las medidas restrictivas de la libertad.

Por ello, si bien el panorama presentado por el reporte no es del todo alentador en cuanto a los números, esta última parte pretende ser optimista en cuanto a las acciones que se encuentran en curso o están por encararse.

Se señalarán a continuación algunas acciones que ya se encuentran en curso y que pueden contribuir a mejorar la situación de la detención preventiva en Bolivia, para luego en un segundo apartado señalar también algunos cursos de acción que podrían adoptarse a futuro en el mismo sentido.

1. Acciones en curso en la actualidad

1.1. Promoción de acuerdos institucionales para fortalecer la solución efectiva de casos y la realización de audiencias

Si bien estos acuerdos no tocan directamente al régimen de medidas cautelares, se considera necesaria su mención por la influencia indirecta que pueden ejercer en el mismo. Uno de los problemas que prácticamente todos los reportes sobre la implementación de la reforma en Bolivia detectaron fue la escasa aplicación de salidas alternativas; tanto estas herramientas, como la posibilidad dispo-

tiva del fiscal a través del rechazo de la causa no eran utilizadas o, cuando lo eran, se trabaja de una utilización tardía, para evitar la extinción de la acción en la etapa preparatoria y la consiguiente acción disciplinaria contra el funcionario responsable.

A raíz de esta situación se impulsó, en el ámbito de las fiscalías, la instalación de Unidades de Solución Temprana de casos, que pudieran trabajar en la detección de aquellos que pudieran ser rechazados o que tuvieran posibilidad de solución a través de la aplicación de una salida alternativa. En el caso concreto de fiscalía de La Paz, los reportes existentes muestran que entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2007 el 83,23% de los casos fue resuelto en la UST allí instalada. Para obtener este resultado se tomó una muestra de 173 casos, analizando los formularios existentes en los cuadernos de investigación de los fiscales en dichos casos, obteniéndose los siguientes resultados:

Casos en proceso	16,76%
Casos rechazados	31,21%
Conciliaciones realizadas	26,01%
Criterios de oportunidad aplicados	18,50%
Suspensiones condicionales del proceso aplicadas	5,78%
Procedimientos abreviados	1,73%

Fuente: Programa de Administración de Justicia. USAID a través de Checchi

La instalación de la Unidad de Solución Temprana ha impactado en un grado muy alto en la carga de trabajo de las divisiones, como puede observarse a continuación:

Total de Casos	2006	2007 (10 meses)	Reducción de carga de trabajo
Ingresados FELCC	6.393	4.487	30%
División propiedades	2.256	1.648	26%
División económico financiero	883	216	75,5%
División personas	1.350	244	81,9%

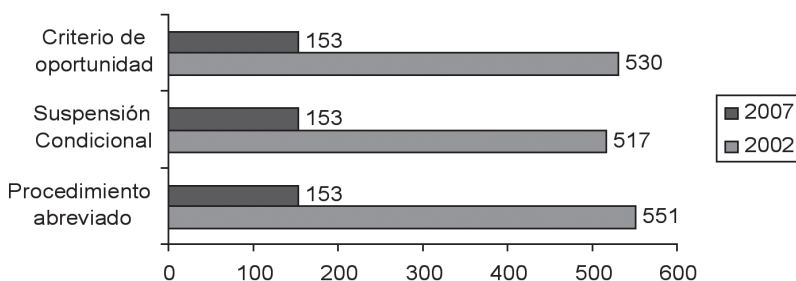
Fuente: Programa de Administración de Justicia. USAID a través de Checchi

Si bien los tiempos difieren (en 2006 se está tomando el total de casos ingresados durante los 12 meses, en tanto en 2007 solo se toman 10 meses para el estudio) no puede negarse que la reducción en las divisiones de delitos económico financieros y personas ha sido lo suficientemente alta como para pensar que la Unidad de Solución Temprana ha permitido la solución de un número importante

de casos sin la necesidad de ingresarlos a una de las unidades de investigación, optimizando así el trabajo de estas y brindando una respuesta pronta a la ciudadanía.

Más impactante aún resulta observar la reducción de tiempos en la aplicación de salidas alternativas ocurrida a partir de la implementación de la UST.

Gráfico 18
DURACIÓN DE TIEMPO EN DÍAS
SALIDAS ALTERNATIVAS - COMPARACIÓN GESTIONES 2002 - 2007



Fuente: Programa de Administración de Justicia. USAID a través de Checchi.

Puede observarse que en 2007, el promedio de días para la aplicación de un criterio de oportunidad, una suspensión condicional o un procedimiento abreviado ha pasado a ser de 153 días, lo cual equivale a cinco meses aproximadamente. Ello difiere de la situación anterior, donde el promedio de días para la aplicación de una de estas herramientas estaba cercana al año y medio (nótese, por ejemplo, que se demoraba menos en aplicar una suspensión condicional del procedimiento que en la aplicación de un criterio de oportunidad). En el caso de la aplicación de procedimientos abreviados, es casi una regla³⁶ que quien se somete a esa alternativa ha permanecido previamente en detención preventiva. Por ello, es de considerar que el impulso de este tipo de unidades y la reducción en los tiempos puede generar un impacto en la disminución del uso de la detención preventiva.

La constatación de estos beneficios en concreto, ha llevado al Poder Judicial y a la Fiscalía General a aprobar en el transcurso de 2008 instrumentos propios (Circular 20/08 en el caso del Poder Judicial;

³⁶ Esto ha sido confirmado por las entrevistas que se han realizado con defensores públicos.

Instructivo 410/08 en el caso de la Fiscalía General) que establecen los lineamientos para la solicitud, determinación y actuación en audiencia de acuerdo a la salida alternativa de que se trate.

Como se mencionaba al inicio, si bien estas medidas no apuntan en forma directa a la mejora en la utilización de la detención preventiva, sí se considera que puede contribuir a una racionalización en su uso, ya que el solo hecho de lograr una gestión inicial con una solución temprana de las causas, posibilita que los casos que ingresen en la investigación con miras a llegar a un juicio y posibilidad de solicitud de una medida cautelar, sean mucho menores a los existentes antes de establecer este tipo de organización en la fiscalía. Adicionalmente, dado que en el caso de la aplicación de salidas alternativas también se identificaba como un problema presente el de la excesiva duración de las audiencias, en la actualidad se está trabajando con los operadores en programas de capacitación tendientes a brindarles criterios de actuación y argumentación para cada una de estas audiencias en particular, de forma de acortar tiempos. En alguna medida, este entrenamiento puede contribuir también para mejorar la actuación de los operadores en las audiencias de medidas cautelares, en tanto se comience a realizar una tarea de especialización por objetivos de cada audiencia.

1.2. Ejecución de proyectos específicos para disminuir el uso de la detención preventiva

Dado que desde el punto de vista carcelario el hacinamiento en los centros penitenciarios de Bolivia es uno de los problemas más graves, en el Plan de Gestión 2008 la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario ha establecido como uno de sus objetivos de gestión la reducción del hacinamiento a través de un control efectivo en el uso de la detención preventiva. En función a que más de el 70% de la población carcelaria se encuentra en condición de detenida preventiva y a que entre las funciones que la Ley de Ejecución Penal y Supervisión otorga al Director de Régimen Penitenciario se encuentra la de coordinar con el resto de las instituciones operadoras para promover mejoras en el sistema, durante el 2008 se ha trabajado en la elaboración de un instrumento de capacitación, consulta y monitoreo propio para audiencias de medidas cautelares.

Así, en mayo de 2008 la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario realizó un encuentro en la ciudad de La Paz al que asistieron miembros del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensa Pública, en el que se presentó un manual para la litigación en audien-

cias de medidas cautelares³⁷, que fue distribuido en forma gratuita a los asistentes y enviado también a las instituciones operadoras en todo el país. Los objetivos de este manual son:

- Presentar el diseño de una audiencia de medida cautelar en función a los requerimientos del NCPP;
- Dotar de criterios construidos sobre la base del sistema diseñado por el NCPP para la discusión de medidas cautelares específicas desde cada una de las partes en el proceso;
- Establecer una serie de elementos que permitan racionalizar el uso de la detención preventiva en función a proyectar en qué casos es necesario solicitarla y posible obtenerla;
- Generar un instrumento de evaluación para dar seguimiento a las audiencias de medidas cautelares y analizar el cambio surgido en las prácticas a partir del uso del manual³⁸;

En la actualidad, habiendo sido difundido el manual, el proyecto se encuentra en la etapa de seguimiento, a través de la cual se proyecta la realización de un seguimiento a las audiencias sobre la base del instrumento elaborado y publicado en el manual mismo, para verificar si la actuación de los operadores se corresponde con el modelo que ha sido propuesto en la publicación y corroborar, con la estadística del próximo año de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, si esto ha tenido algún impacto en el aumento o disminución del uso de la detención preventiva. En adición, es intención de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario presentar los resultados obtenidos a las instituciones operadoras, con la finalidad de constituir un grupo conjunto de tareas dedicado a detectar los posibles cambios que resulten necesarios para la mejora en el ámbito de la aplicación de la detención preventiva y la disminución del hacinamiento carcelario.

2 Los temas pendientes

2.1. El trabajo interinstitucional. Capacitación específica

Es importante comenzar a generar capacitación específica en materia de uso y aplicación de medidas cautelares, ya que esta audien-

³⁷ Manual de Litigación en Audiencias de Medidas Cautelares. CEJIP. Publicado por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario con el apoyo de INTERJURIS. 2008.

³⁸ Dado que sobre la base de este instrumento se está realizando en la actualidad el seguimiento y análisis de las audiencias de medidas cautelares, el mismo se adjunta en Anexo al presente reporte.

cia es la que más ha sufrido la influencia de la capacitación propia del juicio oral y donde en la actualidad continúan sosteniéndose estándares muy altos (probar el hecho), con información de muy baja calidad (actas del expediente). También debe considerarse como una necesidad para este tipo de capacitaciones la incorporación del manejo de la jurisprudencia, de forma tal de dotar de herramientas a los operadores para el adecuado uso de las líneas jurisprudenciales en la materia.

Instalar una cultura de argumentación en esta audiencia (en las audiencias de la etapa preparatoria en general) es una necesidad del sistema, ya que sigue constatándose que una de las principales dificultades que se encuentran en este ámbito es la de los tiempos que lleva hacer solo una audiencia de medida cautelar.

Es importante también la capacitación porque como ya se ha mencionado, originalmente se trabajó en términos muy dogmáticos sobre la base de los principios, pero es necesario generar un espacio donde se discuta la forma de efectivización de esos principios en las prácticas cotidianas (cómo argumentar la necesidad excepcional de aplicación de la medida cautelar, cómo argumentar que la solicitud responde a la proporcionalidad exigida, cómo argumentar que el tiempo de solicitud es el adecuado, etc.), ya que en las audiencias actuales existe de parte de los litigantes una tendencia a recurrir a la letra del NCPP sin lograr reflejar cómo esa letra repercute en su caso concreto.

Adicionalmente, dada la especificidad de estos procesos, es necesario que los mismos se realicen en forma interinstitucional, con la participación de todos los actores involucrados, de modo tal de dar las discusiones necesarias en este ámbito para lograr prácticas efectivas en la labor cotidiana.

2.2. La gestión de las audiencias

Desde el punto de vista interinstitucional es también una tarea pendiente la de comenzar a discutir cuestiones de organización, que posibiliten la realización efectiva de audiencias. En la actualidad, por ejemplo, a partir de la experiencia de la UST de La Paz, se ha establecido la práctica de agendar audiencias en forma telefónica, a los fines de posibilitar la resolución inmediata de la situación procesal de los imputados; la utilidad de este mecanismo ha sido comprobada por los operadores, quienes también han superado el temor inicial basado en la supuesta mala fe de la otra parte al intentar este

tipo de soluciones. Este es un ejemplo positivo, pero quedan aún numerosos temas por resolver:

- Formas de agendamiento inmediato de audiencias a partir de la compatibilización entre las partes y los juzgados, que posibiliten que cuando un juez llama a una audiencia para discutir la procedencia o no de la medida cautelar, exista un fiscal que pueda sostener la petición (independientemente de que sea o no el fiscal de “la causa”³⁹, un fiscal que tenga los datos suficientes como para construir una argumentación sólida que sustente el pedido que ha realizado) y un defensor que esté en condiciones de sostener la posición del imputado;
- Sistemas de notificación que permitan la efectiva presencia de las partes más allá de la formalidad en los mecanismos, ya que pese a haber intentado una centralización en el servicio de notificaciones que posibilitara una mejor tarea a todos los juzgados, sigue existiendo una idea muy formalista de la forma en que la notificación debe realizarse, exigiéndose que la misma sea “en mano propia” para tener algún efecto. De hecho, en entrevistas con jueces⁴⁰ varios han manifestado que se han presentado casos en que las partes, pese a encontrarse en el lugar donde la audiencia debía realizarse, solicitan la suspensión de la misma en función a que no han sido “debidamente notificados”. Es necesario trabajar en mecanismos que permitan superar este ritualismo y, sobre todo, comenzar a desarrollar capacidades para que sean los propios jueces los que comiencen a ejercer sus atribuciones como directores de la audiencia para impedir esa modalidad de “litigio sobre las formas”;
- Coordinación con instancias extrainstituciones, como por ejemplo con el Registro de Antecedentes Penales, cuya información suele ser crucial para la decisión de la fiscalía en cuanto a solicitar o no una medida cautelar y el tipo de la misma;
- Organización de tribunales que permita que la preocupación del juez pase por tomar decisiones de calidad y deje en manos de especialistas la organización y seguimiento de las audiencias;

³⁹ En este punto la experiencia de trabajo de la UST de La Paz, con la conformación de grupos de trabajo de fiscales de forma tal que cualquiera esté en condiciones de litigar las audiencias agendadas, es una buena práctica que debe difundirse y analizarse para determinar su posibilidad de extensión a este tipo de audiencias.

⁴⁰ Para la capacitación en audiencias preliminares realizada en 2004 en La Paz y Sucre, se conformaron equipos de capacitadores interinstitucionales y se trabajó en un levantamiento inicial de problemáticas. En este espacio varios jueces de instrucción de La Paz manifestaron esta cuestión como un problema frecuente para la realización de audiencias.

Estas cuestiones, que suelen ser subestimadas por “menores” (ya que no implican discusiones sobre la interpretación de la ley o las necesidades normativas sino que hacen a temas operativos estrictamente) son las que deben abordarse en las discusiones actuales sobre las mejoras al sistema, ya que mucho de su efectividad depende de la resolución de las mismas.

2.3. Evaluación de resultados de la capacitación

Es importante también redimensionar a la capacitación en cuanto a las posibilidades de evaluación posterior que genera. Si bien no puede pretenderse que con programas de formación se logre un éxito total del sistema, sí puede darse más funcionalidad a las capacitaciones desarrolladas estableciendo evaluaciones posteriores para verificar, en la práctica de los operadores, los resultados obtenidos a partir de las capacitaciones. Sigue constituyendo un desafío el incorporar a la capacitación como una parte integrante de los planes para mejorar la implementación, abandonando la idea de la formación como una cuestión aislada.

Incluso en la actualidad, si bien las instituciones han desarrollado capacitaciones iniciales como parte necesaria del ingreso a la carrera (tanto jueces como fiscales tienen sus propios institutos de capacitación, en tanto la defensa pública está desarrollando una instancia similar) cuando se revisan los contenidos que estas capacitaciones desarrollan, los mismos asemejan más a un curso de repaso de los contenidos de la carrera de pregrado que a un curso de formación para el puesto específico que el candidato ocupará en la institución⁴¹. Como parte de los cursos de formación inicial los candidatos efectúan una pasantía en la institución, pero las labores desarrolladas durante la pasantía no tienen una relación con los contenidos aportados durante el desarrollo del curso inicial de formación, ni se han desarrollado instrumentos específicos que les permitan a los candidatos evaluar la utilidad de los contenidos del curso de formación a partir de su vivencia práctica durante la pasantía, como un mecanismo para retroalimentar la formación inicial.

En cuanto a la formación permanente de los operadores, tampoco se ha tenido información sobre mecanismos que permitan evaluar los

⁴¹ En el caso del Ministerio Público, sus programas de capacitación pueden encontrarse en su sitio web <http://www.fiscalia.gov.bo/icmp/>. En el caso del Poder Judicial, el proceso de formación inicial se describe en el sitio del Instituto de la Judicatura: http://www.ijb.gov.bo/acj/formacion_inicial.aspx

resultados de los programas en que participan, ni existe una práctica en sentido de diseñar programas orientados a buscar soluciones a cuestiones prácticas, sino que son los propios participantes los que suelen plantear situaciones conflictivas que se evalúan con mayor o menor profundidad en función a la voluntad del docente a cargo.

Esto hace que las evaluaciones que se realizan sobre la marcha de la reforma no consideren puntualmente las actividades que se han desarrollado, ni los objetivos de capacitación que se han manifestado, a la hora de hacer un seguimiento de las prácticas de los operadores. Por ello, se considera que un tema pendiente que requiere desarrollo, sobre todo en el ámbito de la detención preventiva y ante la posibilidad de contar con instrumentos concretos de evaluación, es profundizar en el seguimiento a los resultados ocurridos en las prácticas a partir de los criterios construidos en las capacitaciones y evaluar en función a ello el desempeño de los operadores.

2.3. Estadística confiable

Nuevamente debe reiterarse lo que aparece como constante en la mayor parte de los informes sobre la implementación que se han realizado hasta la fecha: es necesario contar con datos unificados sobre la marcha del sistema. Sigue siendo una cuestión tremendamente problemática la forma en que cada institución registra las causas, ya que existiendo variaciones (no solo de institución a institución sino muchas veces de departamento a departamento) se hace difícil tener claridad sobre la información válida y su significado.

Las cifras sobre detenidos preventivos, por poner un ejemplo cercano a este reporte, si bien han sido obtenidas de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, han debido ser interpretadas por dicha Dirección, ya que cada departamento ha desarrollado su propio sistema de registro (manual en algunos casos, informático en otro, con diferencias en cuanto a los datos obtenidos y registrados, con una cantidad de dificultades que ha hecho muy trabajosa la tarea de generar información a nivel nacional⁴²).

Pero adicionalmente a lo mencionado, en cuestiones de levantamiento de datos, es importante también asumir la relevancia y pertinencia de los datos que se recojan. Un sistema oral implica necesi-

⁴² De hecho, el primer objetivo de gestión en el plan penitenciario 2008 ha sido desarrollar un sistema de recojo de datos que permita mostrar información cierta y confiable, cuestión que se encuentra aún en desarrollo.

dades distintas a las de un sistema escrito y en la actualidad, si bien como se ha mencionado líneas arriba existe mucha más información que al inicio de la reforma, no puede obviarse considerar que mucha de la información que se encuentra sigue ligada a la lógica del expediente. Es necesario desarrollar información, por ejemplo, sobre la cantidad de audiencias que se realizan, los tiempos de duración, los tiempos que median entre el inicio de una investigación y la aplicación de una salida alternativa o la realización efectiva del juicio, las suspensiones de audiencias y sus causas y, en el tema que se ha desarrollado en este informe, sobre la duración real de la detención preventiva, las tendencias de acuerdo a los tipos de delitos, la solicitud de controles o la realización de los mismos de oficio, la utilidad real de la detención preventiva como medida cautelar en sentido de posibilitar investigaciones más eficientes, la utilización de medidas sustitutivas, cuestión esta última sobre la que no existe información desarrollada y que bien podría significar una forma de reducción del uso de la detención preventiva, etc. En resumen, es necesario desarrollar estadísticas que sean confiables y que permitan orientar las decisiones institucionales sobre la organización y evaluación de las metas fijadas.

3. Acciones puntuales a seguir

Adicionalmente al trabajo de análisis sobre la situación actual en cuanto al uso de la detención preventiva, la reunión con ex alumnos sirvió para identificar algunas acciones concretas que deberían asumirse para lograr una mejora. A continuación, se detallan dichas acciones.

3.1. La oportunidad del principio de oralidad constitucional

Dado que la nueva Constitución Política establece como principio de actuación procesal a la oralidad, se ha señalado que esto debe ser utilizado como una oportunidad para lograr una transformación y no quedarse en una “oralización del expediente”. En este sentido, se ha mencionado la necesidad de diseño de una política pública sobre cómo impulsar la oralidad reconocida constitucionalmente. Para tal fin, es necesario capacitar en cuál es la consistencia real de la oralidad y cuáles son las consecuencias de esa implementación en materia de organización y de prácticas. Adicionalmente, se señala la importancia de promover intercambio de experiencias con sistemas judiciales que tienen mayor experiencia en gestión y aplicación de la oralidad.

3.2. Trabajo con el tribunal constitucional

En función a que el Tribunal Constitucional se ha convertido en una instancia generadora de estándares de actuación, y a la importancia que los operadores otorgan a las líneas jurisprudenciales definidas por dicho organismo, se hace necesaria la promoción de mesas temáticas de trabajo para poner en consideración los resultados de acciones de seguimiento y monitoreo que sirvan para medir el impacto de las líneas jurisprudenciales en las prácticas en general.

Dentro del propio Tribunal Constitucional, dado que se trata de un organismo que recibe recursos en todas las áreas temáticas, resulta necesario instalar la idea de la importancia de áreas de especialización, de forma tal que quienes resuelvan en materia penal mantengan y profundicen los estándares sobre los principios del sistema acusatorio.

3.3. Cambios de prácticas

Como un mecanismo importante para contrarrestar los incentivos negativos construidos alrededor de la etapa preparatoria y el uso de la detención preventiva, se señala la importancia de consensuar con los jueces de instrucción la posibilidad de establecimiento de plazos de duración a la investigación, ya que si bien el CPP no ha establecido directamente esa facultad, sí ha regulado que el juez tiene el control sobre el respeto a las garantías del imputado en el transcurso de la investigación, y una derivación adecuada de tal control podría darse a partir del establecimiento de plazos que fijen límites y obliguen a una actuación adecuada por parte del Ministerio Público.

3.4. Acciones de investigación

En lo que refiere a la producción de información específica, se señalan algunos lineamientos de interés para profundizar el debate:

- Verificar el tiempo concreto que tardan los casos con detenido preventivo y sin detenido preventivo por cada fiscal. Adicionalmente, verificar las acciones de investigación específicas que cada fiscal desarrolla en los casos en que ha logrado la obtención de la detención preventiva, a los efectos de comprobar si la medida está siendo utilizada efectivamente con fines procesales o simplemente se la está aplicando como una pena anticipada.

- Realizar un estudio de los casos que han quedado en detención preventiva en un determinado período de tiempo, a los fines de comprobar las necesidades reales de investigación que presentan, el tiempo probable requerido para tales acciones de investigación y contrastarlo con el tiempo real que las personas han permanecido en detención preventiva.
- Establecer la relación existente entre los detenidos preventivos y sus defensores, cuál ha sido la información que han intercambiado antes de la imposición de la medida cautelar y durante el transcurso de la misma, a los efectos de corroborar si efectivamente los detenidos han recibido información sobre sus posibilidades procesales o si la defensa ha asumido una función meramente formal en sentido de contar con el transcurso del tiempo para solicitar la cesación.
- Se plantea también la necesidad de realizar un seguimiento a la actuación de los abogados en audiencias de medida cautelar, estableciendo un tipo de ranking donde se tome nota sobre la calidad de su trabajo y el cumplimiento de las formalidades requeridas en la audiencia de medida cautelar (en términos de asistencia, argumentación pertinente, tiempo tomado para la solicitud realizada, conocimiento del caso de acuerdo a su posición, solicitudes logradas, en el caso de los jueces solicitudes revocadas en apelación, etc.).

3.5. Acciones de control externo

Adicionalmente a la investigación sobre el funcionamiento de las instituciones, se ha referido la necesidad de impulsar acciones que, sin provenir del propio sector judicial, sirvan también para producir información sobre la situación actual y monitorear el correcto trabajo de los actores involucrados. En ese sentido, resulta necesario comenzar a pensar en sistemas de control desde la ciudadanía que sirvan a la vez para medir la transparencia del funcionamiento del sistema judicial, a través de la instalación de observatorios específicos para contrastar el uso de la prisión preventiva en las prácticas con las finalidades reguladas por la normativa.

También dentro de esta área, se ha hecho notar la importancia del involucramiento de la prensa en sentido de aclarar las diferencias entre detención preventiva y juicio. Es necesario impulsar acciones que impulsen a exigir la realización de juicios no de detenciones preventivas.

VII. CONCLUSIONES

Se ha visto a lo largo de este reporte que la situación del uso de la detención preventiva no ha variado en los años de aplicación del nuevo código de procedimiento penal en cuanto a la cantidad de personas que cumplen esa medida cautelar. Sin embargo, se ha podido observar también que la oralidad como principio de actuación ha permitido incorporar nuevos análisis a la cuestión e impulsar soluciones desde distintos ámbitos. En este sentido, si bien no puede afirmarse que la situación es ideal en Bolivia (de hecho dista bastante de tal calificación en el ámbito de las medidas cautelares) no puede dejar de valorarse el trabajo que se viene realizando y la preocupación manifestada por quienes tienen intervención en el proceso penal para cambiar el estado de cosas actual.

El problema del preso sin condena es estructural, no solo en Bolivia sino en toda la región y como tal no puede pretenderse una transformación que se dé en menos de una década, frente a la costumbre instalada históricamente de “primero encerrar y luego averiguar si existe base para la condena”.

Por ello, pese a que los resultados no son los inicialmente esperados, es importante ver en este reporte una señal positiva:

- Pese a las dificultades y diferencia en su producción, la información hoy en día es accesible
- Si bien las audiencias de discusión de medidas cautelares tienen enormes falencias en cuanto a su contenido, su extensión y la toma de decisiones, resulta indiscutible hoy en día la necesidad de preservar y profundizar la lógica del sistema de audiencias;
- Los operadores del sistema, tanto jueces como fiscales y defensores, están abiertos a participar en mesas de discusión y buscar soluciones conjuntas;
- Se cuenta con diversas iniciativas (Unidad de Solución Temprana desde la fiscalía, objetivo de reducción del hacinamiento desde la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, capacitaciones específicas impulsadas por las agencias de cooperación) que permiten pensar que el camino sigue siendo transitado hacia el objetivo de disminuir el uso irracional de la detención preventiva.
- Bolivia, pese a ser uno de los países más pobres de América Latina ha logrado no solo sostener su reforma prácticamente sin contrarreformas, sino que ha instalado a nivel social la idea del juicio oral como un valor positivo vinculado a la transparencia

y la posibilidad de control ciudadano (debe recordarse, adicionalmente, que el sistema boliviano ha incorporado y sostenido para el juzgamiento de la mayor parte de sus casos un tribunal constituido con jueces ciudadanos, en lo que puede notarse también la trascendencia del cambio y la incorporación a la vida social de la comunidad de estos valores).

Por ello, y considerando que el hecho de producir este tipo de reportes y desarrollarlos como herramientas para la discusión (cuestión que también es de por sí positiva, ya que permite evaluar a la luz de la realidad regional la propia situación, detectando y difundiendo fortalezas propias y apropiándose a la vez de las prácticas incorporadas en otros sistemas como forma de enfrentar las propias debilidades), es que debe afirmarse que Bolivia constituye un ejemplo de práctica en construcción, donde se sigue trabajando a diario, con los avances y retrocesos que ello implica, por lograr un sistema más eficiente, igualitario y racional, que permita gestionar la conflictividad sin generación de mayor sufrimiento.

ANEXOS

Anexo I - Documentos consultados

- Informe: Estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia. 1992. ILANUD
- Informe Ejecutivo. Evaluación Sistema Procesal Penal. 2007. USAID BOLIVIA a través de Checchi
- Matriz de análisis avances en la ejecución del Plan Operativo Anual 2008, Dirección Nacional de Régimen Penitenciario;
- Estadísticas años 2002, 2004, 2005, 2006 y 2007 proporcionadas por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario
- Informe de Seguimiento a la reforma procesal penal en Bolivia. 2004, CEJA
- Informe de Seguimiento a la reforma procesal penal en Bolivia. 2006, CEJA
- Estudio de campo. Análisis de audiencias en la etapa preparatoria en La Paz. 2005. Viceministerio de Justicia de Bolivia.
- Resumen Ejecutivo. Jornadas de evaluación y análisis de la implementación de la reforma procesal penal. 2005. Viceministerio de Justicia de Bolivia.
- El recurso de hábeas corpus en Bolivia. 2008. Programa de Pedagogía Constitucional. Tribunal Constitucional de Bolivia
- Líneas jurisprudenciales en materia de medidas cautelares. 2008. Programa de Pedagogía Constitucional. Tribunal Constitucional de Bolivia
- Principales líneas jurisprudenciales en materia procesal penal. 2008. Programa de Pedagogía Constitucional. Tribunal Constitucional de Bolivia.
- Las Reformas a la administración de justicia en Honduras y Bolivia. Razones que han obstaculizado sus éxitos y como enfrentarlas. 2008. DPLF

Anexo II

Modelo de formulario de litigación

Este es un formulario replicado del empleado en la práctica de litigación de los autores, ha demostrado su utilidad de sistematizar la información en la experiencia forense. Además será empleado como base del instrumento de seguimiento de audiencias que la DGRP realizará durante la gestión 2008.

Nro. de caso:
Juez Cautelar:

PRESUPUESTO MATERIAL

Nombre imputado			
Hora, fecha y lugar hecho:			
Delito			
Elementos constitutivos del delito			
Participación	Autor Q	Cómplice Q	Instigador Q
Resumen del hecho atribuido al imputado: <i>En este espacio el fiscal debe realizar un relato del hecho constitutivo del delito, para a continuación desagregarlo en función a la construcción de la teoría del caso</i>			
Teoría del caso			
Elementos del tipo penal	Proposiciones Fácticas	Elementos de convicción	
Elemento 1	PF 1 Elemento 1	Prueba 1 PF 1	
		Prueba 2 PF 1	
	PF 2 Elemento 1	Prueba 1 PF 2	
		Prueba 2 PF 2	
		Prueba...	
	PF 3 Elemento 1		
Elemento 2	PF 1 Elemento 2		
	PF 2 Elemento 2		
	PF 3 Elemento 2		
Elemento ...	PF 1 Elemento ...		
	PF 2 Elemento ...		

PELIGRO PROCESAL

1. Fuga **Q** 2. Obstaculización investigación **Q** 3. Reincidencia **Q**

FUGA		
Circunstancias generadoras de peligro	Posible lista de chequeo	Prueba / Indicio
Arraigo insuficiente	No tiene domicilio en el país	
	No tiene familia en el país	
	No tiene amigos en el país	
	No tiene trabajo en el país	
Tiene facilidad para abandonar el país	Tiene capacidad económica para abandonar el país	
	Conoce gente fuera del país que puede facilitar su salida	
	Ha salido del país en ocasiones anteriores	
	Cuenta con documentación para salir del país (pasaporte y fecha de tramitación)	
Tiene posibilidades de permanecer oculto	Tiene capacidad económica para moverse del lugar donde se encuentra	
	Conoce gente que puede facilitarle el ocultamiento	
	Ha sido difícil dar con él durante el desarrollo de la investigación	
Está realizando actos preparatorios de fuga	Ha averiguado formas de abandonar el lugar	
	Se ha comunicado con personas solicitándole refugio	
	Ha iniciado trámites para conseguir documentación que le permita evadirse	
Conducta previa de evasión	Se ha sustraído de la justicia en procesos anteriores	
	Ha intentado escapar en el momento en que fue capturado	

PELIGRO DE OBSTACULIZACIÓN		
Circunstancias generadoras de peligro	Posible lista de chequeo	Prueba / Indicio
Amenazas o coacción contra testigos / peritos	Posibilidad efectiva de acceder a los testigos/ peritos	
	Posibilidad económica de influir en los testigos/ peritos	
	Antecedentes de relaciones entre la persona y los testigos/ peritos	
	Ha habido intento de comunicación con los testigos/ peritos	
	Ha habido denuncias concretas por parte de testigos/ peritos	

Posibilidad de destrucción o modificación de la prueba material	Posibilidad efectiva de acceso a la prueba material	
	Conocimiento de la prueba material existente	

REINCIDENCIA		
Circunstancias generadoras de peligro	Posible lista de chequeo	Prueba / Indicio
Antecedentes penales	Existencia de antecedentes de condena por procesos anteriores	

PRINCIPIOS EN DISCUSIÓN

EXCEPCIONALIDAD		
Circunstancias a considerar	Posible lista de chequeo	Prueba / Indicio
No es posible aplicar una medida menos gravosa	No procede la detención domiciliaria debido a que no posee domicilio conocido	
	No procede la detención domiciliaria debido a que no hay una persona que proporcione domicilio para su cumplimiento	
	Los elementos acreditados para el peligro procesal fundan la procedencia de la detención preventiva	

PROPORCIONALIDAD		
Circunstancias a considerar	Posible lista de chequeo	Prueba / Indicio
Gravedad del hecho	Se trata de un delito: – De acción pública – Que tiene prevista pena de privación de libertad superior a tres años	
	La situación del imputado (social, económica, de relación) hace probable que efectivice el peligro procesal argüido	

LIMITE TEMPORAL		
Circunstancias a considerar	Posible lista de chequeo	Prueba / Indicio
La detención preventiva debe solicitarse por el tiempo estimado que durará el peligro procesal	Cuánto tiempo llevará la investigación	
	Complejidad de la investigación a llevar a cabo	
	Cuáles son los elementos probatorios que la investigación debe conseguir	
	Cuál es la fecha estimada para la realización del juicio	