



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



COMPAÑEROS
de las **AMÉRICAS**

Álvaro Gálvez Murcientes
Paulino Verástegui Palao



**Panorama de la reforma
del sistema de
Justicia Penal en Bolivia**

Panorama de la Reforma del Sistema de Justicia Penal en Bolivia

Álvaro Gálvez Murcientes
Paulino Verástegui Palao

Panorama de la Reforma del Sistema de Justicia Penal en Bolivia

La Paz, Bolivia

© Álvaro Gálvez Murcientes, 2010
© Paulino Verástegui Palao, 2010

Primera edición: julio de 2010

DL: 4-1-697-10
ISBN: 978-99954-0-862-6

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www:plural.bo

Impreso en Bolivia

Los puntos de vista expresados por los autores de esta publicación, no necesariamente reflejan la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID y de Compañeros de las Américas.

Una injusticia contra uno es una amenaza para todos

Montesquieu

Índice

Índice de tablas	13
Índice de gráficos	18
A manera de reflexión	23
Presentación y agradecimientos	25
Acerca de los autores	27
Resumen ejecutivo	29

CAPÍTULO I

Introducción. El derecho penal y sus fundamentos

1. Conceptos preliminares. Persona, sociedad, derecho y Estado	49
2. El derecho en las sociedades históricas	51
3. Sistemas, tipos y familias jurídicas	54
4. El Estado y el derecho. Fundamentación teórica	58
5. Desarrollo histórico del delito y el derecho penal	61
6. La codificación penal en Bolivia	66
7. Los fundamentos del derecho penal. “En el principio era la violencia”	69
8. El derecho de castigar del Estado	71

CAPÍTULO II

Los sistemas de enjuiciamiento penal y las garantías constitucionales

1. Modelos de proceso penal. Los sistemas punitivos irracionales o prepenales	77
2. Los sistemas punitivos autoritarios. El sistema inquisitivo	78
3. El sistema garantista de estricta legalidad. El sistema acusatorio	80
4. Construcción histórica de los sistemas inquisitivo y acusatorio	80
5. Las ideas del Iluminismo y el camino hacia un enjuiciamiento penal garantista. Cesare Beccaria y su obra De los delitos y las penas	83
6. Garantías penales y procesales del sistema acusatorio o garantista	85
7. Los derechos fundamentales. Del Estado de Derecho liberal al Estado de Derecho constitucional social	92

CAPÍTULO III

El viejo sistema procesal penal boliviano

1. El papel de la justicia penal en un Estado Constitucional Democrático de Derecho Social	95
---	----

2. Radiografía del viejo sistema de justicia procesal penal boliviano.....	96
3. Informe-estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia.....	99
(ILANUD 1992): Identificación de problemas y disfunciones.....	99
3.1. Retardación de justicia	100
• Demoras en la instrucción	100
• Demoras en el plenario	102
3.2. Corrupción	103
3.3. Discriminación o selectividad	103
4. Costo beneficio de la reforma procesal penal	105
4.1. Objetivo	105
4.2. Definición del producto Estado.....	106
4.3. Análisis costo efectividad del antiguo procedimiento penal.....	108
4.4. Determinación de costos del nuevo sistema procesal penal.....	113
4.5. Conclusiones y recomendaciones	117
5. Escenarios de la crisis del sistema penal inquisitivo.....	118
5.1. Crisis de eficiencia	118
5.2. Crisis de garantías	118
5.3. Crisis de legitimidad	118
6. Raíces estructurales del problema	119

CAPITULO IV

La reforma procesal penal en Bolivia. Bases rectoras

1. Consideraciones generales. Bases rectoras.....	121
2. Principales actores	123
3. El nuevo Código de Procedimiento Penal.....	124
3.1. Fortalecimiento del sistema de garantías en la sociedad humanista y el rol del Tribunal Constitucional.....	125
3.2. Valorización de la víctima	128
3.3. Ministerio Público sujeto activo de la investigación. Etapa preparatoria....	129
3.4. Detención preventiva racionalizada: medidas cautelares	130
3.5. Juicio oral y público	132
3.6. Participación ciudadana	133
3.7. Recursos de impugnación	134
3.8. Diversidad cultural.....	134
3.9. Abreviación del proceso	135
3.10. Control judicial de la pena	135
3.11. Procedimientos especiales.....	136
3.11.1. Salidas alternativas	137
3.11.1.1. El principio de oportunidad reglada	137
3.11.1.2. La suspensión condicional del proceso	139
3.11.1.3. Procedimiento abreviado	140
3.11.1.4. Procedimiento por delitos de acción privada.....	142
3.11.1.5. Procedimiento para la reparación del daño	143
3.11.1.6. Conciliación. Reparación integral del daño.....	143

4. La reforma procesal penal boliviana y su relación con el proceso latinoamericano	144
---	-----

CAPÍTULO V

De la planificación a la vigencia plena del NCPP

1. De la planificación	147
2. Los órganos de ejecución	148
Comisión Nacional de Implementación (CNI)	148
Comité Ejecutivo de Implementación (CEI)	149
Equipo Técnico de Implementación (ETI)	150
Coordinador técnico general	150
Comités departamentales de apoyo	150
3. Las fases de trabajo y sus resultados	151
3.1. Fase I (de 1/febrero/1998 a 31/mayo/1999)	151
1. <i>Tratamiento legislativo</i>	151
2. <i>Aplicación anticipada. Recategorización de delitos</i>	152
3.2. Fase II (de 1/junio/1999 a 31/mayo/2001)	154
1. <i>Vacatio legis</i>	154
2. <i>El Plan Nacional de Implementación de la Reforma</i>	154
3. <i>Áreas de trabajo</i>	156
3.1. Adecuación normativa	156
3.2. Adecuación institucional	157
3.3. Capacitación	161
3.4. Difusión	164
3.5. Aplicación anticipada de las salidas alternativas y nuevo régimen de medidas cautelares	166
3.6. Descongestionamiento y liquidación de causas	166
3.3. Fase III (de 31/mayo/2001-diciembre /2004). Vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal	167
1. Desarrollo legal	168
2. Fortalecimiento institucional	172
3. Capacitación	178
4. Difusión	185
3.4. Fase IV (febrero 2005 - noviembre 2009). Fortalecimiento de las instituciones operadoras de justicia penal para que apliquen de manera correcta el nuevo Código de Procedimiento Penal	199

CAPÍTULO VI

El rol de la Cooperación Internacional

1. USAID	203
2. La cooperación conjunta de las agencias USAID y GTZ	205
3. Banco Mundial	206
4. Banco Interamericano de Desarrollo	207

5. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.....	209
6. El decisivo apoyo de la cooperación internacional. Su aporte y los riesgos de esta dependencia.....	209

CAPÍTULO VII

La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia

1. La sociedad civil en la construcción de políticas públicas de justicia	211
1.1. Factores clave para el éxito de las reformas judiciales tomando en cuenta a la sociedad civil	212
1.2. ¿Cómo se pueden construir mejores relaciones entre las instituciones judiciales y la sociedad civil?	213
1.3. ¿Cuáles son las responsabilidades de la sociedad civil en la reforma judicial?	214
2. La contribución de la sociedad civil en la reforma de la justicia: la experiencia de la Red Participación y Justicia	214
2.1. La sociedad civil y el acceso a la justicia	215
2.2. La sociedad civil y la reforma penal.....	217
2.3. La experiencia de la Red Participación y Justicia	218
2.3.1. Comunicación educativa.....	218
2.3.2. Acceso a servicios de justicia.....	220
2.3.3. Monitoreo, cabildeo y abogacía en las reformas judiciales	225
2.3.4. Incidencia en la Asamblea Constituyente.....	227
2.3.5. Diálogos sobre justicia intercultural.....	232
2.3.6. Iniciativas para la transparencia judicial	236
3. Conclusiones.....	242

CAPÍTULO VIII

Las tecnologías de la información en la reforma procesal penal

1. El rol de las tecnologías de la información en la justicia	245
2. Sistemas informáticos de seguimiento de casos en las instituciones operadoras de justicia penal de Bolivia.....	248
2.1. Poder Judicial. Sistema de seguimiento de causas penales-IANUS	251
2.2. Ministerio Público y FELCC (Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen) Sistema de seguimiento de casos i3p	257
2.3. Servicio Nacional de Defensa Pública-SENADEP-Sistema i3d.....	268
3. Conclusiones generales.....	270

CAPÍTULO IX

Justicia indígena originaria campesina

1. Sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia	273
---	-----

1.1. El sistema jurídico indígena.....	274
1.2. Antecedentes históricos.....	277
1.3. El sistema jurídico de los pueblos indígenas en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales.....	280
2. Estructura del sistema jurídico indígena. Pluralismo jurídico.....	283
2.1. Competencia territorial.....	283
2.2. Competencia material.....	285
2.3. Competencia personal.....	286
2.4. Procedimientos en la administración de justicia indígena.....	287
2.5. Autoridades que administran justicia indígena.....	288
2.6. Sanciones impuestas por las autoridades tradicionales.....	289
3. Derechos humanos y aplicación del sistema jurídico indígena.....	292
4. La justicia indígena y su relación con el nuevo Código de Procedimiento Penal-Ley N° 1970.....	294

CAPÍTULO X

El Nuevo Código de Procedimiento Penal bajo la lupa: Balance de su aplicación plena

1. El aporte o valor de las evaluaciones. Consideraciones previas.....	297
2. El proceso de evaluación en Bolivia.....	298
3. Programa de Inspectoría del Ministerio Público-año 2002.....	299
4. Estudios de evaluación de 2005, 2007 y 2009.....	300
5. Jornadas de evaluación y análisis de la implementación de la reforma procesal penal septiembre 2005.....	387
6. Evaluación de cumplimiento del plan estratégico. Julio de 2006.....	397
7. Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas. Periodo..... 2006-2007 y 2008-2009. Elaborado por el Centro de Estudios.....	400
de Justicia de las Américas (CEJA).....	400
<i>a. Sobre los jueces.....</i>	400
<i>b. Del presupuesto judicial.....</i>	403
<i>c. De los fiscales.....</i>	406
<i>d. Presupuesto del Ministerio Público.....</i>	408
<i>e. Régimen Penitenciario.....</i>	410
<i>f. Indicador de Cantidad de Defensores.....</i>	412
<i>g. Presupuestos per cápita de Defensorías y Servicios de Asistencia legal.....</i>	413
<i>h. Policías.....</i>	414
<i>i. Causas ingresadas a tribunales. Tasa de litigiosidad.....</i>	415
8. Estudio sobre el sorteo y constitución de tribunales de sentencia con jueces ciudadanos-2008.....	425

CAPÍTULO XI

Programa nacional de acceso a la justicia

1. Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia.....	449
---	-----

1.1. Obstáculos de la realidad	450
1.2. Acceso a la jurisdicción y medios alternativos	451
2. Programa Nacional de Acceso a la Justicia (2002-2009)	451
2.1. La primera experiencia: el CIOCC (Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana).....	452
2.2. La transición del CIOCC a Casas de Justicia.....	460
1.3. Los Centros Integrados de Justicia (CIJ).....	464

CAPÍTULO XII

El camino a futuro. Propuestas para fortalecer la reforma de la justicia penal como una política de estado en Bolivia

1. La ley por sí misma no produce cambios	479
2. El derecho de recuperar la perspectiva social	480
3. La necesidad de superar la acuria	480
4. La importancia de reconocer el carácter integral de la reforma.....	482
5. Propuestas para fortalecer la reforma procesal penal en Bolivia	482
5.1. Presupuestos de partida.....	482
5.2. Las propuestas para fortalecer la reforma procesal penal en Bolivia	483
5.2.1. Formulación de una política judicial pública	483
5.2.2. Política criminal democrática	484
5.2.3. Generación y sistematización de información para mejorar el funcionamiento del sistema de administración de justicia	486
5.2.4. Reestructuración administrativa de los órganos de administración de justicia, incorporando la moderna gerencia.....	486
5.2.5. Reforzamiento de la Defensa Pública.....	487
5.2.6. Institucionalización de la capacitación	487
5.2.7. Profundizar el acceso a la justicia y el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos	488

Anexos

Anexo I.....	491
Anexo II.....	504
Anexo III.....	512

Índice de tablas

La numeración de las tablas y gráficos a continuación guarda relación con cada uno de los capítulos en los que se encuentran.

Tabla 3.1	Retardación de justicia. ACPP.....	100
Tabla 3.2	Retardación en la instrucción. ACPP	101
Tabla 3.3	Retardación en el plenario. ACPP	102
Tabla 3.4	Tiempo real de duración de los juicios penales con el Código de 1973	103
Tabla 3.5	Factores de corrupción en la administración de justicia penal. ACPP.....	103
Tabla 3.6	Percepciones sobre la facilidad de iniciar un juicio penal. ACPP....	104
Tabla 3.7	Encuesta sobre la justicia en Bolivia.....	107
Tabla 3.8	Delitos registrados por institución en la gestión 1997	108
Tabla 3.9	Carga de causas tramitadas por los juzgados por gestiones.....	109
Tabla 3.10	Relación total de causas ingresadas, resueltas y abandonadas por gestión y juzgados	110
Tabla 3.11	Duración del proceso penal en días.....	110
Tabla 3.12	Duración del proceso penal de una muestra de 346 procesos en años	111
Tabla 3.13	CASO 1: Asesinato. Análisis de la duración de las actuaciones y etapas de un proceso concluido	111
Tabla 3.14	Duración por etapas de los casos analizados con el viejo procedimiento penal	112
Tabla 3.15	Duración por etapas de los casos analizados con el nuevo Código de Procedimiento Penal	112
Tabla 3.16	Diferencia de tiempos de duración de procesos	112
Tabla 3.17	Determinación de los costos del proceso penal antiguo.....	112
Tabla 3.18	Delitos de orden público registrados en la gestión 1997.....	113
Tabla 3.19	Delitos de orden privado registrados en la gestión 1997.....	114
Tabla 3.20	Flujo de delitos con el nuevo código de procedimiento penal	114
Tabla 3.21	Costos para el Estado en el nuevo proceso penal en términos reales (en bolivianos).....	115
Tabla 3.22	Costos totales del proceso en términos reales. Diferencia de costos procedimiento vigente y nuevo, análisis costo-beneficio (en bolivianos)	115
Tabla 5.1	Impacto de la conversión de acciones de orden público a orden privado en la labor de la Fiscalía a nivel nacional	153

Tabla 5.2	Estado de avance de normas complementarias al NCPP.....	168
Tabla 5.3	Guías de actuación y sus contenidos	180
Tabla 5.4	Cursos de capacitación especializada y sus contenidos.....	182
Tabla 7.1	Características de las relaciones entre instituciones judiciales y sociedad civil	213
Tabla 7.2	Responsabilidades de la sociedad civil en la Reforma Judicial	214
Tabla 7.3	Instituciones que prestan servicios de acceso a la justicia	222
Tabla 7.4	Total de casos atendidos por proyectos de patrocinio y orientación legal.....	223
Tabla 7.5	Foros ciudadanos sobre justicia para la Asamblea Constituyente ..	228
Tabla 7.6	Transparencia judicial, un esfuerzo de dos vías.....	237
Tabla 8.1	Instalación plena del IANUS por departamento	252
Tabla 8.2	Estado de la instalación del sistema IANUS en juzgados del país ...	253
Tabla 8.3	Actualización del sistema IANUS por departamento.....	254
Tabla 8.4	Implementación del sistema i3p en el país.....	260
Tabla 8.5	Actualización del sistema IANUS por departamento.....	261
Tabla 8.6	Implementación del sistema i3d en el país.....	268
Tabla 10.1	Casos atendidos a nivel nacional PTJ, 1998-2000.....	302
Tabla 10.2	Casos atendidos por división y porcentajes a nivel nacional PTJ, 2001.....	302
Tabla 10.3	Casos atendidos y porcentajes por división a nivel nacional PTJ, 2002.....	303
Tabla 10.4	Casos atendidos y porcentajes por división a nivel nacional PTJ, 2003.....	304
Tabla 10.5	Casos y tasas de delitos por Departamento, (Por cada 10.000 habitantes) FELCCC - Primer semestre de 2009.....	306
Tabla 10.6	Movimiento de causas en etapa preparatoria, Ministerio Público, 2003	307
Tabla 10.7	Imputaciones formales formuladas por el Ministerio Público - Gestión 2005	308
Tabla 10.8	Salidas alternativas aplicadas por tipo - Gestión 2006.....	311
Tabla 10.9	Salidas alternativas solicitadas - Ciudades capital de Departamento y ciudad de El Alto Ministerio Público - Primer semestre 2009	311
Tabla 10.10	Imputaciones formales atendidas con acusación formal - Gestión 2006.....	314
Tabla 10.11	Acusaciones formales ante Juzgado o Tribunal de Sentencia Órgano Judicial - Primer Semestre 2009.....	315
Tabla 10.12	Imputaciones formales resueltas con sobreseimiento - Gestión 2006	316
Tabla 10.13	Duración por gestión.....	325
Tabla 10.14	Promedio de duración del juicio	329
Tabla 10.15	Comparación entre los países de la región.....	331

Tabla 10.16	Tiempo transcurrido entre la finalización del juicio hasta la notificación de la sentencia.....	332
Tabla 10.17	Sentencias dictadas en Tribunales de Sentencia por ciudad capital de Departamento Órgano Judicial - Primer semestre 2009.....	333
Tabla 10.18	Términos legales y términos reales del proceso penal bajo CPP 1973 y CPP 2001.....	334
Tabla 10.19	De los medios de prueba	345
Tabla 10.20	Impacto del nuevo Código de Procedimiento Penal y la LEPS en la población carcelaria	356
Tabla 10.21	Medidas cautelares aplicadas del total de imputaciones formales Gestión 2006.....	370
Tabla 10.22	Medidas cautelares personales y reales aplicadas por ciudad capital de departamento - Gestión 2006.....	371
Tabla 10.23	Promedio de medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal - Gestión 2006.....	374
Tabla 10.24	Promedio de medidas cautelares personales y medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción - Gestión 2006.....	375
Tabla 10.25	Medidas cautelares personales Órgano Judicial - Primer semestre 2009.....	378
Tabla 10.26	Problemas y/o mejoras dentro la administración de justicia penal a partir de la implementación de la Ley 1970.....	380
Tabla 10.27	Problemas detectados por los pobladores del área rural respecto al acceso a la justicia (conclusiones de los grupos focales).....	382
Tabla 10.28	Problemas detectados por los pobladores de la ciudad de El Alto área rural respecto al acceso a la justicia	382
Tabla 10.29	Obstáculos y retardación en el NCPP.....	384
Tabla 10.30	Problemas sobre el conocimiento de la población sobre el NCPP.....	385
Tabla 10.31	Problemas más importantes de la comunidad.....	386
Tabla 10.32	Número total de jueces en las Américas	401
Tabla 10.33	Número de jueces cada 100.000 habitantes en las Américas, para los años 2005 y 2006.....	402
Tabla 10.34	Presupuesto de poderes judiciales de las Américas, en miles de dólares corrientes de cada año	403
Tabla 10.35	Presupuesto per cápita de poderes judiciales de las Américas, años 2005/2006, en dólares corrientes	404
Tabla 10.36	Número de fiscales de las Américas	406
Tabla 10.37	Número de fiscales de las Américas cada 100.000 habitantes	407
Tabla 10.38	Presupuesto de ministerios públicos de las Américas, en miles de dólares de cada año.....	408

Tabla 10.39	Presupuesto per cápita de ministerios públicos de las Américas, años 2005/2006, en dólares corrientes	409
Tabla 10.40	Total de personas en recintos carcelarios cerrados en la Américas Gestiones 2004 a 2006.....	411
Tabla 10.41	Total de personas en recintos carcelarios cerrados cada 100.000 habitantes en las Américas.....	411
Tabla 10.42	Sobrepoblación penitenciaria	412
Tabla 10.43	Número de causas ingresadas a tribunales en las Américas Gestión 2004 a 2006	415
Tabla 10.44	Tasa de litigiosidad de las Américas - Gestiones 2005/2006	416
Tabla 10.45	Casos pendientes en las Américas - Gestiones 2004 a 2006.....	417
Tabla 10.46	Número de casos terminados en las Américas - Gestiones 2004 a 2006.....	418
Tabla 10.47	Tasa de resolución total de casos en las Américas - Gestiones 2004 a 2006.....	418
Tabla 10.48	Causas ingresadas, resueltas y pendientes en materia penal (Juzgados de Instrucción y de Sentencia) (2007)	419
Tabla 10.49	Causas ingresadas, resueltas y pendientes en materia penal (Tribunales de Sentencia y Juzgados de Ejecución) (2007)	419
Tabla 10.50	Total de abogados en las Américas - Gestiones 2004 a 2006.....	420
Tabla 10.51	Número de abogados en las Américas cada 100.000 habitantes.....	421
Tabla 10.52	Índice de acceso a la información a través de Internet de los ministerios públicos de las Américas	422
Tabla 10.53	Índice de acceso a la información a través de Internet de los tribunales de justicia de las Américas.....	423
Tabla 10.54	Realización del sorteo en fecha establecida.....	435
Tabla 10.55	Notificación del sorteo y convocatoria a audiencia de constitución ...	438
Tabla 10.56	Realización de la audiencia de constitución	441
Tabla 11.1	Remisión de casos a ONG por parte del CIOCC - Gestión 2005	457
Tabla 11.2	Estadísticas orientación jurídica: 2004-2005-2006.....	458
Tabla 11.3	Número de casos atendidos por género y área de servicio - Gestión 2007	464
Tabla 11.4	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Número de casos atendidos según servicio período enero 2005 junio 2009	465
Tabla 11.5	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional servicios de orientación jurídica - casos atendidos según área de atención período enero 2005 - junio 2009	466
Tabla 11.6	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Número de casos atendidos según servicio período enero 2005 junio 2009	467

Tabla 11.7	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional. Servicio de Asesoramiento Jurídico y Patrocinio - Casos atendidos según área de atención Período Enero 2005 - Junio 2009	468
Tabla 11.8	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Medicina Forense - Casos atendidos según área de atención Período Enero 2005 - Junio 2009	469
Tabla 11.9	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Número de usuarios atendidos según grado de instrucción Período Enero 2005 - Junio 2009	470
Tabla 11.10	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Número de usuarios atendidos según ocupación Período Enero 2005 - Junio 2009	471
Tabla 11.11	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Número de usuarios atendidos según el grupo étnico al que pertenecen Período Enero 2005 - Junio 2009	472
Tabla 11.12	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Número de usuarios atendidos según género Período Enero 2005 Junio 2009	473

Índice de gráficos

Gráfico 5.1	Cobertura de difusión de las ONG en el altiplano	198
Gráfico 5.2	Cobertura de difusión de las ONG en los valles.....	198
Gráfico 5.3	Cobertura de difusión de las ONG en los llanos	199
Gráfico 10.1	Denuncias atendidas por departamento (ciudades capitales de departamento) - Gestión 2006	304
Gráfico 10.2	Porcentaje de denuncias presentadas por División FELCC Primer semestre de 2009.....	305
Gráfico 10.3	Imputaciones formales resueltas por acto conclusivo - Gestión 2005.....	309
Gráfico 10.4	Imputaciones formales resueltas con la aplicación de salidas alternativas - Gestión 2006.....	310
Gráfico 10.5	Porcentaje de salidas alternativas solicitadas por ciudad capital de Departamento y ciudad de El Alto Ministerio Público - Primer semestre 2009.....	312
Gráfico 10.6	Informes de inicio de investigación que tuvieron rechazo - Gestión 2006.....	317
Gráfico 10.7	Duración de la investigación policial	320
Gráfico 10.8	Duración total de la etapa preparatoria	321
Gráfico 10.9	Casos ingresados según su origen - Gestión 2005.....	322
Gráfico 10.10	Porcentaje de causas ingresadas por ciudad capital de Departamento Ministerio Público - Primer semestre 2009 ...	323
Gráfico 10.11	Duración desde la imputación formal hasta el requerimiento fiscal con acusación entre el antiguo y nuevo Código de Procedimiento Penal	324
Gráfico 10.12	Duración desde la imputación formal hasta el requerimiento fiscal con acusación con el nuevo Código de Procedimiento Penal	325
Gráfico 10.13	Duración desde el inicio de la investigación hasta la acusación	326
Gráfico 10.14	Tiempo desde inicio de investigación hasta aplicación de salida alternativa	327
Gráfico 10.15	Duración entre la acusación y el juicio oral.....	328
Gráfico 10.16	Suspensión de juicios.....	329
Gráfico 10.17	Tiempo total del juicio con suspensiones	330
Gráfico 10.18	Legislación comparada. Juicios y días.....	331
Gráfico 10.21	Duración total del proceso.....	335
Gráfico 10.22	Casos atendidos por Policía Técnica Judicial (PTJ) y remitidos al Ministerio Público (gestiones de 1998 a 2000)...	337
Gráfico 10.23	Casos atendidos por la Policía Técnica Judicial (PTJ) correspondientes a la gestión 2001	338

Gráfico 10.24	Casos remitidos por la Policía Técnica Judicial (PTJ) a Ministerio Público y otras instituciones de junio a 30 de noviembre de 2001	339
Gráfico 10.25	Casos remitidos por la Policía Técnica Judicial (PTJ) al Ministerio Público y otras instituciones - Gestión 2002	340
Gráfico 10.26	Cuadro comparativo del porcentaje de causas remitidas al Ministerio Público	340
Gráfico 10.27	Respuestas a la pregunta ¿fueron informados sobre sus derechos para asumir defensa? Antiguo sistema	342
Gráfico 10.28	Pruebas presentadas en Tribunales de Sentencia de La Paz.....	343
Gráfico 10.29	Pruebas presentadas ante Juez de Sentencia.....	344
Gráfico 10.30	Medios de prueba	346
Gráfico 10.31	Suscripción de actas de presentación - Gestión 1998.....	348
Gráfico 10.32	Suscripción de actas de presentación - Gestión 1999.....	349
Gráfico 10.33	Duración de la detención en sede policial. Código de 1973	350
Gráfico 10.34	Detención preventiva Penitenciaría de San Pedro 1993	352
Gráfico 10.35	Presos sin condena 1993.....	353
Gráfico 10.36	Procesos con y sin detenido ACPP	354
Gráfico 10.37	Población penitenciaria. Año 2002	354
Gráfico 10.38	Población penitenciaria. Año 2003	355
Gráfico 10.39	Detenidos y condenados ACPP y NCPP	356
Gráfico 10.40	Detención preventiva en América Latina 1980-1982.....	358
Gráfico 10.41	Detención preventiva en América Latina 2000-2003.....	358
Gráfico 10.42	Detención preventiva en América Latina 1980-2003.....	359
Gráfico 10.43	Determinantes para la detención preventiva ACPP	360
Gráfico 10.44	Determinantes para la detención preventiva NCPP	360
Gráficos 10.45	Comparación de fines en la aplicación de la detención preventiva ..	361
Gráfico 10.46	Aplicación de detención preventiva por peligro de fuga. Año 2003	362
Gráfico 10.47	Detención preventiva por riesgo de fuga en el eje troncal. Años 2002 y 2003	363
Gráfico 10.48	Cesación de la detención preventiva según sus circunstancias a nivel nacional. Gestión 2002 a primer semestre 2003	364
Gráfico 10.49	Cesación de la detención preventiva según sus circunstancias Eje troncal. Gestión 2002 a primer semestre 2003	365
Gráfico 10.50	Libertad provisional CPP 1973.....	366
Gráfico 10.51	Procesos a los que se aplicaron medidas sustitutivas. Gestión 2002 y primer semestre 2003	367
Gráfico 10.52	Aplicación de medidas sustitutivas a la detención preventiva. Eje troncal. Gestiones 2002 a primer semestre 2003	367
Gráfico 10.53	Aplicación de medidas sustitutivas a nivel nacional.....	368
Gráfico 10.54	Aplicación de medidas sustitutivas eje troncal. Gestiones 2002-2003	368

Gráfico 10.55	Comparación sobre la aplicación de medidas cautelares reales y personales	369
Gráfico 10.56	Comparación sobre la aplicación de medidas cautelares reales y personales en el eje troncal	370
Gráfico 10.57	Medidas cautelares personales y reales aplicadas, ciudades capitales de departamento - Gestión 2006.....	372
Gráfico 10.58	Medidas cautelares personales y medidas cautelares reales aplicadas por departamento - Gestión 2006.....	372
Gráfico 10.59	Promedio de medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal	374
Gráfico 10.60	Promedio de medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal - Gestión 2006.....	376
Gráfico 10.61	Promedio de medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal	377
Gráfico 10.62	Valoración de la justicia	381
Gráfico 10.63	Conocimiento del NCPP	385
Gráfico 10.64	Participación popular en el proceso. Jueces ciudadanos.....	387
Gráfico 10.6	Número de jueces cada 100.000 habitantes en las Américas, para los años 2005 y 2006.....	402
Gráfico 10.66	Tasa de jueces cada cien mil habitantes.....	403
Gráfico 10.66	Presupuesto per cápita de poderes judiciales de las Américas, años 2005/2006, en dólares corrientes.....	405
Gráfico 10.67	US\$ Dólares destinados por habitante al Poder Judicial	405
Gráfico 10.68	Número de fiscales de las Américas cada 100.000 habitantes ...	407
Gráfico 10.69	Tasa de fiscales cada cien mil habitantes	408
Gráfico 10.70	Presupuesto por habitante, en US\$ Dólares, destinado al Ministerio Público o entidades de persecución penal pública	410
Gráfico 10.71	Tasa de defensores cada cien mil habitantes	413
Gráfico 10.72	Presupuesto en US\$ dólares por habitante en defensorías o entidades de asistencia Legal.....	414
Gráfico 10.73	Tasa de policías cada cien mil habitantes	414
Gráfico 10.74	Tasa de litigiosidad de las Américas - Gestiones 2005/2006	416
Gráfico 10.75	Número de abogados en las Américas cada 100.000 habitantes	421
Gráfico 10.76	Periodo de tiempo entre la presentación de acusación y la realización de la audiencia de constitución	433
Gráfico 10.77	Porcentaje de audiencias que sí lograron conformar Tribunal de Sentencia.....	446
Gráfico 11.1	Diagnóstico de funcionamiento del CIOCC.....	460
Gráfico 11.2.	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional casos concluidos según servicio enero 2005 - junio 2009.....	465
Gráfico 11.3	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Casos atendidos Servicio de Orientación Jurídica según área de atención Período Enero 2005 - Junio 2009	467

Gráfico 11.4	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Resolución Alternativa de Conflictos. Casos atendidos según área de atención Período Enero 2005 - Junio 2009.....	468
Gráfico 11.5.	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Asesoramiento Jurídico y Patrocinio casos atendidos según área de atención período Enero 2005 - Junio 2009	469
Gráfico 11.6	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Medicina Forense Casos atendidos según área de atención Período Enero 2005 - Junio 2009	470
Gráfico 11.7	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional. Usuarios atendidos según grado de instrucción Período 2005 - Junio 2009	471
Gráfico 11.8	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Usuarios atendidos según grupo étnico al que pertenecen Enero 2005 - Junio 2009	472
Gráfico 11.9	Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Usuarios atendidos según género Enero 2005 - Junio 2009	473

A manera de reflexión

Pocas veces se da en la vida de los profesionales, por el desarrollo de los pueblos, la oportunidad de dejar un testimonio de los esfuerzos y de su resultado, plasmados en un libro que compendia historias de triunfos, lecciones aprendidas y nuevos retos hacia niveles superiores de éxito.

La reforma procesal penal en los países de América Latina ha tenido que enfrentar diversos y complejos desafíos. El principal, creo yo, ha sido transitar de un sistema inquisitivo, propio de los regímenes autoritarios, hacia un sistema acusatorio y garantista, propio de los regímenes democráticos. En ese sentido, este proceso ha significado para Bolivia un verdadero cambio cultural en la forma de administrar justicia con institutos nuevos como los jueces ciudadanos, juicios orales, salidas alternativas y medidas cautelares, entre otros. Este proceso, que este libro reseña, ha significado un verdadero cambio en la cultura democrática de los bolivianos.

Mi experiencia personal en el campo de la cooperación internacional a procesos de reforma de los sistemas de justicia me ha permitido conocer ambientes social y culturalmente diversos, lo que es extremadamente demandante, aunque puede ser al mismo tiempo satisfactorio. En este sentido, es indispensable un alto grado de flexibilidad y creatividad para que estas reformas sean exitosas, pero como demuestra el contenido de este libro, una buena preparación basada en conocimientos especializados es casi una garantía de éxito en la construcción de una justicia accesible, transparente y con oportunidades para todos.

Este libro, que resume una experiencia de dedicación plena de un equipo de brillantes profesionales, no puede sino inscribirse en la privilegiada lista de aportes esenciales al modo de hacer mejor las cosas, tan difícil de alcanzar para la mayoría de proyectos de cooperación internacional.

Michael J. Eddy

Presentación y agradecimientos

Este libro, de paulatina y meditada maduración, es producto de largas jornadas de investigación, acopio y sistematización de una considerable cantidad de documentos, opiniones y reflexiones de los autores y de aportes de un equipo de colaboradores que se sumaron al esfuerzo.

El mayor logro de poner a circular para lectura y consulta el producto de tales esfuerzos no pretende ser otro que llenar un vacío que existe en el conocimiento y comprensión de las reformas del sistema de justicia penal en Bolivia desde 1994 hasta el presente, en una perspectiva integral e integradora. Por ello, este trabajo recoge los principales elementos e hitos de tales reformas en sus aspectos más importantes, conceptuales, históricos, institucionales, normativos, de planificación y de participación de la sociedad civil.

Es el deseo de los autores poner en manos de todos quienes se empapen del contenido de este trabajo el mayor cúmulo de herramientas de información e investigación, para seguir profundizando en la ardua labor de la comprensión y difusión de una de las reformas de la justicia más trabajadas y acompañadas de esfuerzos nacionales e internacionales en Bolivia, y tal vez en América Latina.

Queremos dar testimonio de nuestro agradecimiento a todos y cada uno de quienes formaron parte del esfuerzo individual y colectivo de construcción de esta obra.

La lista de colaboradores puede ser numerosa y quizá fuera bueno no dar nombres para no incurrir en las inexcusables omisiones de siempre, pero no podemos dejar de mencionar a quienes quisieron marcar una diferencia con su aporte. En ese sentido, agradecemos a Ramiro Orías por la visión de la evolución de la sociedad civil y su apoyo a las reformas de la justicia en Bolivia, a Alex Vargas por la producción de una memoria de la labor de los Centros Integrados de Justicia y Casas de Justicia, a Mariana Montenegro por la visibilización del uso de sistemas de información que fueron adaptándose para la gestión de las causas penales y generación de estadísticas judiciales en las instituciones operadoras de justicia.

De igual manera, queremos agradecer a entidades como las empresas Management Scienses for Development (MSD) y CHECCHI, así como de manera particular a la ONG Internacional Compañeros de las Américas (POA), que nos brindaron

un claro y decidido apoyo técnico y editorial para la publicación de esta obra.

A USAID Bolivia y la Misión Americana en Bolivia un agradecimiento especial por su permanente e invariable apoyo y patrocinio para que podamos llegar al fin de este proceso con este producto.

Al Poder Judicial, Ministerio Público, a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen y al Servicio Nacional de la Defensa Pública, por haberse comprometido y haber protagonizado una reforma del sistema de justicia penal tan importante que superó un obsoleto sistema inquisitivo y adoptó un moderno sistema acusatorio oral que esperamos haya llegado para quedarse. De esta suerte, creemos que si en Bolivia se consolidan estas reformas afianzando el respeto a los derechos y garantías constitucionales ciudadanas mediante la cultura de la oralidad, el país podrá aspirar a tener un mejor sistema de justicia penal que brinde mayor acceso a la justicia para todos los bolivianos.

Álvaro Gálvez

Paulino Verástegui

Acerca de los autores

Álvaro Guillermo Gálvez Murcientes

Abogado internacionalista, diplomático. Ex funcionario de las Naciones Unidas, Consultor en temas de modernización institucional y desarrollo económico social de PNUD, CAF, BID y USAID. Diplomado en Estudios Internacionales, Derecho Procesal Penal y Derecho de Hidrocarburos.

Director del Programa de Apoyo a la Administración de Justicia y de Lucha contra la Corrupción de USAID Bolivia. Promotor de las reformas del sistema de justicia penal en Bolivia a través del apoyo a la aprobación e implementación de un nuevo Código de Procedimiento Penal acusatorio. Impulsor del desarrollo de los sistemas de información introducidos en todas las instituciones operadoras de administración de justicia para seguimiento de casos penales y generación de estadísticas judiciales. Autor de la iniciativa de reformas del sistema de justicia civil y comercial para alcanzar mayor seguridad jurídica en Bolivia. Autor de mecanismos efectivos de acceso a la justicia y prevención de conflictos a través de la implantación de Centros Integrados de Justicia y Casas de Justicia en áreas urbanas y rurales de Bolivia. Promotor de la conformación y consolidación de redes nacionales de las organizaciones y coaliciones de la sociedad civil para cabildeo y apoyo a las reformas de la justicia, la lucha contra la corrupción y la observación electoral en Bolivia.

Expositor y conferencista en numerosos eventos internacionales en América Latina y Estados Unidos sobre reformas de la justicia, temas de Derecho Procesal Penal y temas de Derecho Internacional. Profesor invitado en Universidades de El Salvador y Costa Rica en Centroamérica y la Universidad Andina en Bolivia.

Paulino Luis Verástegui Palao

Nacido en La Paz, Bolivia. Abogado especialista en derecho público, titulado por la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Maestría en derecho económico por la Universidad Andina, La Paz. Árbitro en arbitrajes internacionales por la

Sociedad de Altos Estudios Jurídico Empresariales Euroamericanos, Madrid, España. Diplomado en formación docente para la educación superior por la Universidad Católica Boliviana San Pablo, La Paz.

Miembro del equipo técnico de implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal MSD/USAID/Bolivia-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Director de Política Criminal y Director General de Acceso a la Justicia y Justicia Comunitaria del Viceministerio de Justicia. Consultor en temas jurídicos y políticos para USAID, GTZ, AECID, PNUD y Unión Europea.

Expositor del módulo “Cómo la justicia obstaculiza a la justicia”, dentro del Programa de Reforma del Poder Judicial y Lucha contra la Corrupción organizado por el Instituto del Banco Mundial. Participante del Programa de Capacitación a Distancia “Reforma judicial para Bolivia, Ecuador y Guatemala” organizado por el Banco Mundial. Expositor del Centro de Información Especializada de Apoyo a la Deliberación de la Asamblea Constituyente (CIEDAC-Iniciativas Democráticas, USAID/Bolivia). Invitado por el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica como “Visitante Internacional” en el ámbito del programa “Administración de Justicia y Estado de Derecho”. Invitado por USAID/Bolivia para el programa de adiestramiento en administración de justicia realizado en San Juan de Puerto Rico. Asesor del equipo de observación electoral de la Unión Europea para el referéndum de aprobación constitucional de enero de 2009 y las elecciones generales de diciembre de 2009.

Resumen ejecutivo

¡En el principio era la violencia!

Es una expresión que resume de manera precisa la formación del derecho penal a partir de la violencia y la conflictividad existente en las formaciones sociales más primitivas hasta las más contemporáneas, ya que la historia del delito es la historia de la violencia, del conflicto, de los juicios más aberrantes, de las sanciones más inhumanas y degradantes donde la lucha del ser humano por su dignidad logra imponerse en el tiempo con conquistas tan preciadas como el debido proceso que encierra principios tales como el juez natural independiente e imparcial, presunción de inocencia, derecho a la defensa, derecho a un juicio oral previo, irretroactividad de la ley penal, prescripción de la acción penal, prohibición de la analogía en materia penal; conquistas que se llegaron a constituir en verdaderas garantías humanas consolidadas en un cuerpo legal supremo como es una Constitución Política como escudo protector frente al Estado, que ha monopolizado la resolución del conflicto y la violencia mediante los órganos de justicia, aplicando como sanción el ejercicio del poder penal o “derecho de castigar”, que es el más intenso que ejerce producto de un poder que le ha otorgado el pueblo soberano.

Este ejercicio del poder penal en nuestro país ha tenido momentos oscuros y claros en su aplicación durante la vigencia de vida republicana con los códigos de procedimiento penal de 1834 y 1973, mediante la aplicación de un sistema procesal penal denominado “mixto”, que en sí era inquisitivo debido a que las diligencias de policía judicial no constituían en sí una investigación científica y que el Ministerio Público se limitaba a ratificar las mismas, no existía ningún tipo de control jurisdiccional ya que el juez instructor cumplía un ilegal doble rol al ser investigador y contralor de los derechos y garantías del imputado, funciones incompatibles, ya que ninguna de las mismas se cumplían eficazmente; así como ausencia de un verdadero juicio oral, público, contradictorio y continuo debido a que en la práctica los jueces ratificaban todo lo actuado por la Policía Técnica Judicial, disfunciones que generaban retardación de justicia y en muchos casos impunidad.

En este escenario surge la intensa necesidad de la transformación del proceso penal, que se manifiesta en la reforma procesal penal en Bolivia, un proceso de larga data

en el país debido a su complejidad, ya que las reformas judiciales en Latinoamérica, así como en nuestro país, se producen como un proceso político derivado del retorno a la democracia, la pacificación de sociedades marcadas por la guerra, la creciente economía que supera las fronteras tradicionales, el rediseño de la intervención del Estado y la demanda de seguridad de la ciudadanía, que debe entenderse como un reclamo para que se construya una sociedad sin abusos de poder, por lo que éste es un proceso que debe ser entendido como un *proceso político ligado a la transición y ejercicio de la democracia y no como un simple cambio de códigos*.

Los elementos enunciados han abierto las puertas a la reforma judicial, donde existe un pedido clamoroso de la población de un protagonismo judicial, de que *los jueces sean protagonistas verdaderos de la vida social*.

En este sentido, es necesario remarcar que el proceso de implementación del Código de Procedimiento Penal en Bolivia, promulgado en marzo de 1999 y en vigencia plena desde mayo de 2001, puede considerarse como exitoso por los siguientes elementos:

- Reconciliación del procedimiento penal con la Constitución Política. Los mandatos constitucionales constituían principios vacíos que no tenían su materialización en las normas del procedimiento. La reforma ha conciliado y materializado los principios constitucionales con las normas procesales, de acuerdo con los lineamientos del debido proceso penal democrático y de derecho, donde la Fiscalía investiga, la defensa tiene pleno amparo y amplitud de accionar, y la resolución del caso está a cargo de un juez imparcial.
- Implementación de un sistema acusatorio oral, público y contradictorio, en el que la audiencia es el escenario natural donde se resuelven las principales controversias del proceso, que se encuentra dirigido a la solución del conflicto mediante otras figuras como las salidas alternativas (conciliación, criterios de oportunidad reglada, procedimiento abreviado, suspensión condicional del proceso).
- Un creciente reconocimiento y respeto al principio de la presunción de inocencia mediante la aplicación de las medidas cautelares por encima de la detención preventiva.
- Incremento de la credibilidad del sistema de justicia penal mediante la incorporación de los jueces ciudadanos en los tribunales de sentencia como un mecanismo de control y participación ciudadana en la administración de justicia y de pedagogía cívica de fortalecimiento democrático de las instituciones de justicia.
- Reducción sustancial de duración de los procesos penales en comparación con los que se realizaban en el sistema antiguo, donde el proceso tiene una máxima duración de tres años.
- Estructura definida del proceso en cuatro etapas como son una etapa preparatoria de seis meses, en la que el fiscal tiene a su cargo la dirección

funcional de la investigación con el auxilio de la Policía y el control jurisdiccional; una etapa de juicio oral, público, contradictorio y continuo con jueces ciudadanos; una etapa de recursos diseñados para evitar la dilación del proceso; y finalmente una etapa de ejecución penal que incorpora control judicial al cumplimiento de la pena.

- Reconocimiento del pluralismo jurídico, ya que reconoce la jurisdicción indígena en la resolución de controversias en el ámbito de sus comunidades, en la aplicación de su derecho consuetudinario.
- El proceso de planificación e implementación ha sido participativo, incluyendo a las principales instituciones estatales relacionadas con la temática mediante un proceso sostenido.
- Fortalecimiento a las instituciones del sistema penal en sus procesos de gerencia, incorporando la tecnología informática adaptada a la justicia, así como un incremento en los procesos de capacitación de los operadores de justicia para la transmisión de nuevos conocimientos y destrezas para actuar en el marco de un sistema acusatorio.
- Énfasis en el proceso de difusión de los objetivos de la reforma a la sociedad civil, con el objetivo de lograr la comprensión y adhesión de ésta.

En el plano de los problemas con los que se enfrenta el proceso de reforma, podemos señalar:

- Liderazgo institucional intermitente a partir de la Comisión Nacional de Implementación y del Comité Ejecutivo de Implementación, que no permitió estructurar una dinámica de coordinación entre las instituciones operadoras.
- Falta de mayor eficiencia en la resolución de los procesos, el índice de resolución aún es bajo y existe poca aplicación de las salidas alternativas, instituto que fue concebido precisamente con el objetivo de descongestionar el sistema, sin embargo es positivo el incremento de 7 a 20% a nivel nacional en la utilización de salidas alternativas.
- El índice de detenidos sin sentencia aún es muy elevado; sin embargo de un 90% de detenidos sin sentencia en la década de los noventa este porcentaje se redujo a 75% en la actualidad sin dejar de lado que se ha implementado un régimen de control de la detención mediante las medidas cautelares.
- Incidencia menor de la deseable de las tecnologías informáticas y de las herramientas de la gerencia moderna en el manejo de los procesos penales y de los procedimientos de cada una de las instituciones del sistema; aunque un aspecto positivo es que todas han incorporado estas tecnologías las que deben ser efectivamente utilizadas por estas.
- Aún se manifiesta escasez de insumos técnicos para la investigación científica de los delitos por parte de los organismos especializados.

El proceso de planificación e implementación ha sido participativo, por lo que es importante establecer que mediante una adecuada planificación estratégica, proceso único en su género en los 184 años de vida republicana, involucró a todos los operadores de justicia –jueces, fiscales, defensores públicos, policías– colegios de abogados, universidades, entidades educativas, medios de comunicación, autoridades del Estado y sociedad civil para obtener una efectiva y real implementación de nuevo Código de Procedimiento Penal, a través de la formulación y ejecución de un Plan Nacional de Implementación y sus consiguientes mecanismos de evaluación y seguimiento.

Dicho Plan establecía que se debía identificar normas complementarias a modificar para integrarse al NCPP, efectuar diagnósticos administrativos y organizacionales para programar la reestructuración de las instituciones operadoras de justicia penal, diseñar y readecuar la infraestructura de los tribunales, elaborar el anteproyecto del presupuesto nacional de implementación y establecer las necesidades de capacitación y difusión, generando programas nacionales para los operadores de justicia, colegios de abogados, universidades y sociedad civil.

Para llevar adelante la referida estrategia se contó con los siguientes órganos de ejecución:

La Comisión Nacional de Implementación (CNI), constituida como el órgano máximo de decisión y fiscalización del proceso de la reforma procesal penal.

Conformada por el Vicepresidente de la República –Presidente Nato del Congreso Nacional– como Presidente de la Comisión; Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Ministro de Justicia y Derechos Humanos; Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia, Policía y Judicial; Ministerio Público; Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores; Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados; Fiscal General de la República.

El Comité Ejecutivo de Implementación (CEI), constituido como el órgano de planificación, coordinación y ejecución de los planes y programas de implementación de la reforma, formulados en el marco de las políticas definidas por la Comisión Nacional de Implementación, con autonomía de gestión.

Conformado por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, como su Presidente; Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial; Ministerio Público; Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores; Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados; Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura; Fiscalía General de la República; Ministerio de Gobierno; Policía Nacional; Colegio Nacional de Abogados y Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.

El Equipo Técnico de Implementación (ETI), equipo multidisciplinario de profesionales que se encontraba bajo la dirección funcional del Coordinador

Técnico General, trabajando bajo la supervisión del Ministerio de justicia y Derechos Humanos.

Los comités departamentales de apoyo, formulados como las instancias de coordinación interinstitucional entre el Comité Ejecutivo de Implementación y los distritos judiciales, de naturaleza ad-hoc.

Las fases de trabajo que se establecieron respondieron a las necesidades del caso, para ello la primera fase tuvo como misión esencial la aprobación de la Ley del nuevo Código de Procedimiento Penal y legislación complementaria. En esta fase se abrió la Vacatio Legis o vacancia de la ley por un periodo de 2 años para generar las condiciones mínimas necesarias para la vigencia plena de la norma a partir de mayo de 2001. La segunda fase consistió en una paulatina adecuación de todas las instituciones de justicia al nuevo sistema de justicia penal reformado. Esta fase corrió paralela a la Vacatio Legis. La tercera fase, que se inició el 31 de mayo del año 2001 permitió poner en vigencia plena todas las nuevas instituciones incorporadas en el nuevo Código de Procedimiento Penal, así como la institucionalización de las reformas, su difusión pública y la promoción del entendimiento y apoyo de la sociedad civil respecto al nuevo Código de Procedimiento Penal. Finalmente la cuarta fase desde 2005 a la fecha tuvo como objetivo el fortalecimiento de las instituciones operadoras de justicia penal – Poder Judicial, Ministerio Público, Policía criminal y Defensa Pública- para que puedan realizar una correcta aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Las lecciones aprendidas que ha traído este proceso se sitúan en diversas áreas de trabajo, como son:

En el área de **desarrollo normativo**, es imprescindible dimensionar los efectos que producen los cambios normativos y tener claro que si no van acompañados por voluntad de aplicación de la ley y el cambio de las prácticas establecidas por los operadores del sistema, los resultados serán insuficientes.

En el área de fortalecimiento institucional, las debilidades se encuentran en la falta de apoyo económico estatal a las instituciones operadoras, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Nacional, falta de coordinación entre los diversos comités de la reforma, carencia de un manejo gerencial y una inadecuada estructura organizacional.

En el área de capacitación, no se puede impartir capacitación sin ir paso y paso, respecto a políticas institucionales de las instituciones operadoras, ya que la capacitación no debe ser neutral ni estar aislada como herramienta de gestión judicial sin estar plenamente ligada a las reformas legales, institucionales y administrativas. Por ello es necesario el fortalecimiento simultáneo y continuo de los institutos de capacitación, desarrollo de materiales, transferencia de experiencias y conocimientos, sin dejar de lado a las universidades formadoras de los futuros operadores de justicia.

En el área de difusión, mantener las estrategias de educación ciudadana y comunicación educativa hacia la población.

Otro factor importante en el éxito de la reforma ha sido la cooperación internacional, en su calidad de acompañante del Gobierno en el proceso como proveedor de recursos técnicos y financieros, prueba de ello han sido los criterios vertidos por los expertos del proyecto, Joseph Caldwell por MSD/USAID y Horst Schöenbohm por GTZ, quienes en el marco de la cooperación conjunta **USAID y GTZ** hacia el Estado boliviano, señalaban que el proyecto boliviano en cuestión contó con varios factores a favor como los años de discusión, diálogo y participación activa previos a la promulgación del Código, lo que permitió llegar a consensos de forma auspiciosa.

En ningún otro país se había experimentado el nivel de pre planificación interinstitucional como sucedió en Bolivia, ya que el plan de trabajo para la implementación contempló la asistencia técnica y la participación activa de varias instituciones como el Congreso de la República, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Nacional, colegios de abogados, universidades. Además este plan fue elaborado en conjunto con representantes de estas instituciones, contrapartes y con el apoyo de donantes internacionales interesados en estas áreas del desarrollo, como AECID de España y COSUDE de Suiza. Además los órganos de ejecución de este proyecto, como la Comisión Nacional de Implementación (CNI), contaron con un sólido Equipo Técnico de Implementación (ETI) al interior del Ministerio de Justicia, equipo multidisciplinario conformado por profesionales altamente capacitados que respondían a criterios técnicos y de competencia en su selección, quienes en el primer momento de la reforma se convirtieron en un ente articulador e impulsor de las actividades del Plan Nacional de Implementación con las distintas instituciones operadoras de justicia penal, las que deberán continuar profundizando la reforma para hacerla más efectiva y sostenible.

La presencia de la sociedad civil y sus estrategias de relacionamiento con el sistema de justicia es un factor de primer orden. Una reforma de la justicia como la que se ha emprendido, que no se integre e interrelacione con la sociedad en la base, no puede ser viable y sobre todo sustentable y eficaz en el tiempo para consolidar el Estado de Derecho, garantizar la seguridad jurídica en el país, democratizar el acceso a la justicia y asegurar el respeto a los derechos humanos.

El Diálogo por la Justicia realizado en marzo del año 2000 identificó como uno de los factores claves para el éxito de las reformas judiciales incorporar a la sociedad civil en el proceso de reformas.

En el contexto del proceso de la reforma de la justicia en Bolivia, el **Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas** apoyó la conformación de la **Red Participación y Justicia**, compuesta por más de 50 organizaciones de la sociedad civil, que ha promovido la participación ciudadana en favor de la justicia y ha facilitado la capacitación, participación y el acceso de la población boliviana a la justicia, especialmente entre los grupos de

mujeres, indígenas y sectores de escasos recursos económicos, trabajando vínculos permanentes con diferentes instancias del Gobierno, con líderes de opinión pública y con medios de comunicación para el continuo análisis y seguimiento de los avances, problemas y mejoras de la reforma judicial en el país.

Un aspecto que en la vida actual es determinante es el uso de las tecnologías de la información (TIC), por ello mismo la justicia no podía estar ajena a dichas implicaciones y en este sentido la reforma procesal penal abrió las puertas a ésta mediante la implantación de sistemas electrónicos de sorteo, seguimiento de causas, sorteo de jueces ciudadanos, notificaciones en las instituciones de justicia penal como son los juzgados penales, el Ministerio Público, la Policía de investigación criminal y la Defensa Pública. La utilización de las mismas ha traído mayor celeridad y transparencia en los procesos, generando un mayor nivel de confianza a la justicia por parte de la población.

El nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP) se constituyó en el primer instrumento legal en reconocer la jurisdicción de la justicia indígena, en el marco de la solución de conflictos penales, al interior de las comunidades indígenas campesinas mediante la aplicación de su derecho consuetudinario. Esta disposición pionera en el ámbito del reconocimiento del pluralismo jurídico se ha plasmado en la nueva Constitución Política boliviana de 2009, aunque resta la promulgación de una Ley de Deslinde Jurisdiccional que debe establecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la ordinaria para que las resoluciones de esta justicia se enmarquen en el ámbito del respeto y protección de los derechos humanos y las garantías constitucionales.

La evaluación del proceso de reforma procesal penal, en criterio del profesor argentino Alberto Binder, debe tomar en cuenta los siguientes conceptos: la posibilidad de superar el **fetichismo normativista**, entendido como el falso concepto de que la ley por sí sola produce cambios; **la fuerza de la oralidad** como el paso a un modelo de administración de justicia basado en el litigio, **la construcción de sistemas de investigación separados de las policías de seguridad**; **la inclusión de procesos de fortalecimiento de la Defensa Pública**, así como la formación de los nuevos abogados, que requiere un sistema acusatorio; y finalmente el **problema de la organización administrativa**, relativo a los modelos de organización de los tribunales, donde es importante incorporar conocimientos, métodos y técnicas de otras disciplinas y su simplicidad en la gestión.

Después de que han transcurrido prácticamente nueve años de la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal es importante analizar los avances que se han manifestado, así como las debilidades.

Si bien es cierto que un primer estudio fue realizado dentro del Programa de Inspectoría del Ministerio Público en el año 2002, con el objetivo de evaluar cómo actuaban los fiscales durante la etapa preparatoria; es con el estudio denominado *Bases para la evaluación y seguimiento a la reforma procesal penal*, realizado en marzo de

2005 por MSD/USAID con el que se inicia una evaluación más profunda e integral del proceso, al que acompañan los *Informes estadísticos del sistema de justicia penal*, realizado en 2007 y 2009 por Checchi, ambas empresas contratistas de USAID/BOLIVIA.

El estudio del año 2005 ha permitido identificar cuatro indicadores de evaluación, a saber: a) litigiosidad y carga de trabajo, b) duración y dilación del proceso, c) eficiencia y control de garantías en la etapa preparatoria y d) aplicación de medidas cautelares.

Las conclusiones a las que se arriba en este marco son:

a) Litigiosidad y carga de trabajo

- Los niveles de eficiencia del nuevo sistema son significativamente superiores a los del viejo sistema, a pesar de que aún es bajo el nivel de utilización de las salidas alternativas establecidas por la ley, como han sido los criterios de oportunidad, procesos abreviados y suspensión condicional del proceso, que buscan descongestionar el sistema; sin embargo, es notable el incremento de la utilización de estas salidas de un 7% en 2004 a un 20% en 2008. En la sociedad aún no se ha posicionado el concepto de conciliación y de solución alternativa de conflictos para promover una cultura de paz. Con el objetivo de solucionar esta problemática el Estado nacional ha implementado el Programa Nacional de Acceso a la Justicia incorporando los Centros Integrados de Justicia que en periodo 2005 a 2009 han resuelto 2.033 casos penales mediante la aplicación de la conciliación.

b) Duración y dilación del proceso

- Sobre la duración y la dilación del proceso, uno de los logros importantes de la reforma ha sido el haber reducido notablemente el plazo de duración del proceso, aunque los problemas que se han identificado tienen que ver con importantes niveles de causas rechazadas y no resueltas, así como con el plazo de la etapa preparatoria, que está abarcando más allá de los seis meses establecidos por ley a pesar de que el Fiscal puede resolver en menos tiempo y no que “deje correr” el plazo para luego congestionar su trabajo con las demás causas sometidas a su conocimiento. En este plano la implementación de las unidades de solución temprana de casos de menor incidencia social en las Fiscalías del país, ha permitido en parte reducir estos porcentajes como en La Paz en el periodo de julio a septiembre de 2008 del 59% de los casos resueltos en 40% se aplicaron salidas alternativas en un periodo de 30 días. Similarmente en Cochabamba del 28% de los casos resueltos se aplicaron salidas alternativas en un 38% en un periodo de 18 días o en Santa Cruz distrito en el que se aplicó las salidas alternativas en un 22% de las causas en un periodo de 53 días.

En lo que respecta a la etapa del juicio, se puede concluir que las causas que demoran su realización obedecen exclusivamente a factores organizacionales como son el elevado número de audiencias suspendidas o señaladas, superando considerablemente los plazos establecidos en el Código, lo que obedece esencialmente a la inasistencia de las partes por falta de notificaciones; a la inasistencia ya sea del fiscal o del defensor por sobreposiciones de audiencias; y a la dificultad de ubicación y consiguiente notificación de los jueces ciudadanos. En este punto debe trabajarse fuertemente para establecer criterios de gerencia en la administración de tribunales de justicia, siendo un modelo a seguir la implementación de las Centrales de Notificaciones Judiciales como ocurre en el distrito de Cochabamba que ha incorporado un modelo de centralización de diligencias, apoyo de tecnología mediante teléfonos GPS, casilleros para abogados en la corte de justicia y relacionamiento y coordinación con otras instituciones tales como los servicios de agua, luz, teléfono, etc., para realizar de manera más eficiente la notificación a los jueces ciudadanos.

c) Eficiencia y control de garantías en la etapa preparatoria

- La reforma ha contribuido a una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema penal, ya que las personas sindicadas de la comisión de un delito son remitidas ante el Ministerio Público y el Poder Judicial para que ejerzan control de legalidad y garanticen el ejercicio de las garantías constitucionales, evitando prácticas extorsivas de la Policía, que eran comunes en el viejo sistema procesal mediante las llamadas “libertades con garantía de presentación”.
- Como debilidades se observa aún una lógica atada al viejo sistema con escriturización y excesivo ritualismo, una ausencia de coordinación entre fiscales y policías en la elaboración de la estrategia de investigación y en la persistencia de la “utilización” del imputado como principal fuente de información, pasividad del juez de garantías en su rol de contralor constitucional; aún la prueba en su gran parte es aportada por la víctima, lo que denota pasividad del Ministerio Público.
- Otras debilidades observadas se encuentran en la baja aplicación de las salidas alternativas, a pesar del notorio incremento de 7 a 20% en los últimos 4 años; la dificultad de coordinación entre la Fiscalía y Policía, la excesiva duración de la etapa preparatoria y la dificultad de realización de citaciones y notificaciones.
- Para revertir estas disfunciones es preciso elaborar una política criminal democrática por parte del Estado, en la cual deben establecerse y mejorarse mecanismos de coordinación interinstitucional entre la Fiscalía y la Policía Nacional, e implementar un proceso de rediseño de la estructura organizacional de la Policía que privilegie al personal técnico especializado en investigación criminal.

d) Medidas cautelares

- Los datos estadísticos analizados en los informes de este polémico instituto debido al elevado número de presos sin condena nos muestran que pese a la supuesta “flexibilidad” del nuevo régimen cautelar, la detención preventiva sigue siendo la regla, pues los índices de presos preventivos no difieren sustancialmente del viejo sistema, ya que de un porcentaje de 90% de detenidos con el viejo sistema, a la fecha existe un porcentaje de 75% de detenidos preventivos con el nuevo sistema. A pesar de ello, sí puede reportarse un cambio importante al respecto y es que al menos se ha logrado controlar los límites de duración de esta medida coercitiva, de modo que ahora la diferencia radica en que los presos preventivos del nuevo sistema ya no permanecen en calidad de tales con carácter indefinido, tal como sucedía en el pasado. En cuanto a la aplicación de medidas cautelares de orden real, el balance es muy deficitario y urge la adopción de lineamientos del Ministerio Público para incrementar el uso de éstas.
- Se puede concluir que el principal problema de este instituto radica en que todavía estamos fuertemente atados a la cultura inquisitiva, no sólo en el sistema de justicia, sino en toda la sociedad, y apoyados en ella se han creado mitos que no tienen ninguna correspondencia con la realidad. En una línea de propuesta, es necesario incidir en medidas de coordinación interinstitucional entre fiscales y policías, fortaleciendo la dirección funcional u orientación jurídica del trabajo investigativo a partir de una capacitación enfocada en los problemas concretos del proceso penal.

e) Percepción sobre la administración de justicia

Según el documento realizado el año 2004 por el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas, en el documento *Reforma procesal penal: varias visiones*, a través de entrevistas a los especialistas del sistema de justicia e informantes clave (víctimas, imputados) se estableció:

- Después de la implementación del NCPP se contempla a la justicia como más transparente, en comparación con las opiniones que se tenían de la justicia en el sistema inquisitivo.
- La noción de que la justicia está siendo mal administrada por los operadores aún sigue siendo una constante, a pesar del NCPP, esto se debe a elementos de burocracia y corrupción.
- La calificación de lentitud de la justicia ha sido superada y ahora se la considera en un 76% como más rápida, en comparación con el 83,3% que consideraba como muy lenta a la justicia con el anterior código.

- La percepción que tiene la gente es que sin dinero o una posición alta en la sociedad no se puede aspirar a la justicia, lo cual concluye en que el principio de igualdad no se cumple en torno al acceso equivalente a la justicia.
- Hay un evidente aumento en el conocimiento generalizado del NCPP, este incremento se ha dado sobre todo en los sectores urbanos en regiones como Tarija y Santa Cruz, hombres y mujeres, personas de menor edad, castizos y menor riqueza.
- Respecto a la importancia de la administración de justicia en la agenda pública del Estado y según la población, los estudios realizados demuestran que el tema de la justicia tiene un tercer lugar de importancia (37% de prioridad) para la población, se encuentra debajo de la migración y la pobreza y por encima de la discriminación, falta de obras, educación y salud.
- Uno de los grandes avances y logros que trajo consigo el NCPP es precisamente la participación de los ciudadanos, ya que ha sido de forma positiva por la ciudadanía y es de alguna manera una garantía para el correcto desarrollo de los procesos, lo que demuestra transparencia y posibilidad de recuperar confiabilidad.

Otros estudios pertinentes son el Reporte de la justicia en las Américas para los periodos 2006-2007 y 2008-2009, elaborados por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), el mismo que recopila información y describe los sistemas de justicia de los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En cuanto a **Bolivia**, en un análisis evaluativo crítico respecto a la media latinoamericana, es preciso realizar el siguiente cotejo del estado de situación de la justicia penal en nuestro país, con una perspectiva de futuro en cuanto a evaluación y ajuste.

Sobre los jueces, Bolivia en la gestión 2006 contaba con cerca de 933 jueces, número que no a variado sustancialmente en la gestión 2008. Sin embargo, una deficiencia que señala un estudio de 2004 de la Red Participación y Justicia manifiesta que sólo existían jueces en 180 de los 327 municipios de ese entonces, situación que no ha cambiado drásticamente.

Pero a pesar de la dificultad anotada, Bolivia tiene una tasa (un juez por cada 100.000 habitantes) mayor a la del promedio de la región (9,7), tomando en cuenta que el promedio mayor lo tiene Costa Rica con 17,4 y el menor México con 0,9. En 2008 esta situación no ha cambiado (Bolivia tiene una tasa de 9.12) aunque el promedio de Costa Rica se ha incrementado con 21.85 como la mayor y Guatemala con 4.97 como la menor.

Sobre el presupuesto judicial, éste ha sido incrementado en Bolivia en el año 2006, con relación a 2005, de 45.590 a 48.500 millones de dólares. En el año

2007 se le asignó 47 millones de dólares, es decir una participación de 0.6% sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN) en contravención a lo que señala la Ley de Organización Judicial que establece que el Poder Judicial deberá recibir el 3 % del PGN.

Respecto a la región, Bolivia cuenta con el presupuesto per cápita más bajo, ya que está en el último lugar de este estudio con una tasa de 5,0, donde Puerto Rico cuenta con la tasa per cápita más alta, con 79,6. Esta situación se ha mantenido en 2008, ya que Puerto Rico destina mayores recursos por habitante al Poder Judicial con US\$ 82,35, seguido por Venezuela con US\$71,79. En el otro extremo, en los países con menores recursos destinados por habitante, se encuentra Bolivia con US\$ 4,59. El promedio de los presupuestos de los países analizados llega a US\$ 30.74 por habitante.

Sobre los fiscales, su número en la gestión 2006 ha sufrido una reducción respecto a la gestión 2004, de 411 a 393. En la gestión 2008 ha existido un notable incremento a 657 funcionarios.

Respecto a la tasa por cada 100.000 habitantes, el país tiene una media en la región de 4,1; Puerto Rico registra la mayor con 8,9 y Argentina la menor con 0,7. En la gestión 2008, de los datos disponibles con los que cuenta el Reporte, República Dominicana tiene la tasa mayor con 9,22 y la menor Jamaica con 1,11.

Sobre el presupuesto del Ministerio Público, en la gestión 2006 ha sufrido una disminución en su presupuesto respecto a la gestión 2005: de 13,062 a 11,976 millones de dólares; en la gestión 2008 se incrementó en un 15% llegando a 15,838 millones de dólares.

Respecto a la región, Bolivia cuenta con uno de los presupuestos per cápita más bajos con una tasa de 1,2, donde Bahamas cuenta con la tasa per cápita más alta con 27,4 y Guyana con 0,4 como la menor. En la gestión 2008 se puede observar que Bolivia continua con los presupuestos de la región más bajos ya que Puerto Rico y Chile son los países que más recursos asignan a sus respectivos Ministerios Públicos, en tanto Nicaragua, Bolivia y Guyana se encuentran en el otro extremo con cifras que no superan los US\$ 2 por habitante. El promedio anual de los países mencionados es de US\$ 6.15 por habitante.

Sobre el Régimen Penitenciario, en el país se ha operado un incremento de los internos en recintos penitenciarios de 6.495 en la gestión 2004 a 6.793 en la gestión 2005; el reporte no contempla cifras de la gestión 2006.

Un censo realizado por la Dirección General de Régimen Penitenciario de Bolivia en 2009 señalaba que el número de presos en las cárceles bolivianas era de 7.433, de los cuales 5.420 esperaban sentencia.

Respecto a la región, a pesar del incremento antes mencionado, Bolivia tiene una de las tasas más bajas sobre internos por cada 100 habitantes, con una tasa de 71, donde la mayor la posee Estados Unidos con 509 y la menor Haití con 40. Un dato interesante al tomar en cuenta en el reporte 2008 es el relativo al

indicador de sobrepoblación (cantidad de presos y capacidad de infraestructura penitenciaria con la que se cuenta) el índice es alto con un 65.5%.

Otros índices que desarrolla el informe respecto a la gestión 2008-2009 son los relativos a la cantidad de **defensores legales** e instituciones de defensa legal donde se aprecia que Costa Rica presenta el mayor número de defensores cada cien mil habitantes, seguido por Uruguay con tasas de 8,93 y 5,78 y la más baja la presenta Bolivia con 0,63 donde el Estado otorga 5,53 dólares por habitante para las defensorías en Costa Rica y 0,003 dólares en Bolivia para el mismo cometido ocupa el último lugar en la región. En cuanto a **policías**, Granada y Bahamas, presentan las tasas más altas con 1,090 y 894 policías por cada mil habitantes; en tanto los que presentan una tasa menor de policías cada cien mil habitantes son Haití y Guatemala con 135 y 94 por cada mil habitantes respectivamente. Bolivia se encuentra en la media con 338 policías por cada mil habitantes.

Sobre las causas ingresadas a tribunales o tasa de litigiosidad, se observa un notorio incremento del número de causas ingresadas a tribunales en la gestión 2004, de 33.677 causas a 42.180 en la gestión 2005; el reporte no señala cifras de la gestión 2006. En la gestión 2007 han ingresado a todos los tribunales de Bolivia 232,355 causas de todas las materias.

Respecto a la región, Bolivia tiene una tasa menor a la media (número de casos ingresados por cada 100.000 habitantes), ya que cuenta con una tasa de 4.385; la mayor la registra Trinidad y Tobago, con 68.612, y la menor México, con 237. El reporte de 2008 no contempla un análisis de la media latinoamericana.

Sobre los casos pendientes o tasa de resolución, en el país ha existido un incremento en el número de casos pendientes al final de cada año, ya que en el año 2004 estos casos eran 157.734 y en 2005 eran 248.923. El reporte no consigna datos sobre la gestión 2006. En el año 2007, que consigna como último el reporte para Bolivia, estaban pendientes de resolver 62,846 causas.

En cuanto al número de casos terminados en la gestión 2004, la cifra alcanza a 176.063 y en la gestión 2005 desciende a 170.643 casos. En el año 2007 se resolvieron 102,743, un número menor que los años 2004 y 2005.

Sobre la tasa de resolución total entendida como el número de casos resueltos sobre número de casos ingresados, Bolivia tiene la tasa más alta de la región con un 247% y la más baja Honduras con 58%, es decir, el país cuenta con un bajo nivel de resolución de casos de su sistema de justicia. El reporte de 2008 no contempla un análisis de la media latinoamericana.

Durante el año 2007, en Bolivia, en el ámbito penal, en los Juzgados de Instrucción Penal, fueron ingresadas 54.409 causas, en su mayoría de Santa Cruz, con un 30,1%. Del total de ingresadas, fue resuelto un 46,8%, por lo que un 53,2% quedaron pendientes de resolución. Por otra parte, en los Tribunales de sentencia, fueron ingresadas 5.078 causas, de las cuales quedó pendiente de resolución un 34%. La ciudad capital donde más causas fueron ingresadas fue La Paz, con un

35,8%. Respecto a los Juzgados de Ejecución, se ingresaron 9.123 causas, de las cuales fue resuelto aproximadamente un 80%.

En segundo lugar, en los Juzgados de Sentencia fueron ingresadas 4.809 causas, en su mayoría de La Paz con un 24,7% del total. El porcentaje de causas resueltas por estos juzgados fue de 61,6%. Los distritos con la mayor cantidad de causas pendientes son La Paz y Santa Cruz.

Sobre los abogados, Bolivia cuenta con 27.982 abogados registrados hasta la gestión 2006. Tiene una tasa media respecto a la de la región, sobre un abogado por cada 100.000 habitantes, con un tasa de 291, donde la mayor corresponde a Argentina, con 531 y la menor a Guyana, con 26. En la gestión 2008, se aprecia que 2 países (Costa Rica y Colombia) sobrepasan los 350 abogados cada 100.000 habitantes, en tanto Belice no llega a 50. Al establecer un promedio de abogados entre los países descritos se obtiene una tasa de 260,32 abogados cada cien mil habitantes. El reporte no cuenta con información de Bolivia.

Sobre el acceso a la información por Internet, el índice de acceso a la información a través de Internet del Ministerio Público boliviano en la región es de un promedio de 32%; el mayor le corresponde a Estados Unidos, con 72%, y el menor a Antigua y Barbuda, con 0%.

El índice de acceso a la información a través de Internet de los tribunales de justicia bolivianos en la región es de un promedio medio con 43,9%; el mayor le corresponde a Estados Unidos, con 86,6%, y el menor a Surinam, con 0%.

El reporte de la justicia antes mencionado nos conduce a realizar las siguientes reflexiones:

Debe existir una mejor distribución de jueces y fiscales para que puedan abarcar la totalidad del territorio nacional; el Poder Judicial y el Ministerio Público deben establecer estrategias claras ante el Congreso Nacional para contar con presupuestos acordes a sus necesidades; se debe prestar atención al régimen penitenciario debido a un incremento de internos que tiene relación con la baja tasa de resolución de casos, lo que debe ser un tema de preocupación ya que el país tiene la tasa más alta de no resolución de casos de la región, con 247%; finalmente, fortalecer el acceso a la Internet, así como las tecnologías de la información (TIC) no sólo del Poder Judicial y el Ministerio Público, sino también de la Defensa Pública y los sistemas policiales de investigación criminal, instituciones a las que se debe dotar de mayor presupuesto; en especial a la Defensa Legal ya que el país cuenta con el más bajo índice de defensores y con un bajo presupuesto lo que redundará lamentablemente en una crisis de eficiencia en los servicios de abogados para proveer derecho a la defensa a las personas de menores recursos económicos.

El acceso a la justicia como derecho fundamental del ciudadano para solucionar sus controversias mediante la tutela del Estado ha tenido en nuestro país una serie de limitaciones, ya sea por la cobertura de los servicios judiciales, así como por los costos económicos que demandan los mismos. En este marco, es esencial

que un Estado democrático provea los mecanismos de solución de controversias yendo para ello más allá del proceso ordinario y ampliando los servicios hacia mecanismos alternativos de solución tales como la conciliación.

En este escenario se ha inscrito el **Programa de Acceso a la Justicia** con sus dos componentes de **Casas de Justicia**, en las que se orienta y se asiste legalmente, y los **Centros Integrados de Justicia**, en los cuales se resuelven las controversias ya sea mediante conciliación o la intervención judicial, constituyéndose en una instancia de desconcentración efectiva del órgano judicial, que permite además la participación activa de la sociedad civil en este proceso de creación de paz social.

Estos Centros Integrados que inicialmente son 11 y se encuentran distribuidos en la ciudad de El Alto, Coroico en Yungas de La Paz, Chimoré en Cochabamba, Plan 3000 en la ciudad de Santa Cruz y Yapacaní en el departamento de Santa Cruz han generado un servicio muy alentador ya que durante el periodo correspondiente a enero 2005 a junio de 2009 se atendieron un total de 106.962 casos, de los cuales, el porcentaje más alto correspondió al servicio de orientación jurídica con 52.698 casos (49.27%), seguido del servicio de asesoramiento jurídico y patrocinio que abarcó un total de 24.050 casos (22.48%), el servicio de resolución alternativa de conflictos comprendió 22.080 casos (20.64%) mientras que el servicio de medicina forense registró un total de 8.134 casos (7.6%).

En el marco de la resolución alternativa de conflictos, en el periodo entre enero 2005 a junio de 2009, se atendieron un total de 22.080 casos, de los cuales el porcentaje más alto correspondió al área familiar con 12.879 casos (58.33%), seguido del área civil con 5.408 casos (24.49%) y en tercer lugar el área penal con 2.033 casos (9.21%).

Las Casas de Justicia que concentraron sus esfuerzos en la orientación jurídica principalmente atendieron alrededor de 50.000 causas en el periodo 2005-2009.

En el marco de las reformas judiciales, que involucra lógicamente a la penal, se deben partir de presupuestos de trabajo entre los que se encuentran esencialmente: redefinir el concepto de interés público y de servicio público, donde el papel de la justicia es prioritario y gravitante; comprender que los procesos de reforma de los sistemas de justicia deben contemplar una concepción integral, comprensiva y de largo plazo, fijando prioridades donde la piedra angular del éxito de las reformas de los sistemas de justicia es la efectiva independencia del Poder Judicial, ya que sin este presupuesto no puede haber Estado de Derecho, generar mecanismos efectivos para materializar el acceso a la justicia, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y el control de la sociedad civil frente a otros órganos del Estado.

En el plano de las **propuestas de fortalecimiento de la reforma del sistema de justicia penal**, tenemos a bien señalar como principales:

1. Formulación de una **política pública judicial** al más alto nivel político con actores institucionales máximos de tres órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y la sociedad civil para elaborar e implementar un plan matriz, identificando las necesidades de la población en las distintas áreas de servicios de la justicia, infraestructura, tecnología informática, problemas en la aplicación de la ley debido a fallas de los operadores de justicia, propuestas de modificación de normativa, medidores e indicadores de la gestión judicial, órganos de seguimiento y monitoreo en relación con la sociedad civil y el control social y apoyo en técnicas gerenciales para mejorar la gestión.

Esta política debe contar con una visión compartida del servicio judicial, en el nivel jurisdiccional y el nivel administrativo, en función del ciudadano como único destinatario, debe ser una de las principales premisas de trabajo en la formulación y puesta en práctica de esta política.

2. Consolidación y fortalecimiento de una **política criminal democrática** del Estado boliviano, que se inició con la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal de corte garantista que mejoró la vigencia de las garantías ciudadanas constitucionales, sobre la base de un Estado Democrático Social de Derecho, para lo que debe ser restrictiva en cuanto a ejercer el poder penal en los casos verdaderamente graves, reconocer los límites absolutos para el ejercicio del poder penal en el ámbito penal, procesal y penitenciario, ser transparente en el ejercicio del poder penal, maximizar la judicialización del poder penal, controlar las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal, incorporar mecanismos de participación ciudadana en las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal y otorgar un trato humanitario a los presos.

Este complicado proceso requiere de una coordinación y ejercicio de liderazgo efectivo que otorgue al proceso de reformas judiciales sentido de dirección, unidad y plan único para lo que debiera retomarse las labores de la CNI y el CEI.

Este proceso debe equilibrarse mejor nivelando la cooperación y la atención a todas las instituciones operadoras de justicia, teniendo en cuenta las mayores necesidades que tienen el Ministerio Público, la Policía Nacional y la Defensa Pública. No pueden dejarse de lado las debilidades que presenta la Policía Nacional en el ámbito de la policía de investigaciones criminales y debe prestarse más apoyo para continuar profesionalizando más a sus cuadros de investigadores, así como la Defensa Pública que requiere de una profunda institucionalización que asegure un mejor servicio.

La mejora en la aplicación del NCPP tiene que ver con promover una mayor aplicación de salidas alternativas al proceso penal fortaleciendo instrumentos tales como las unidades de solución temprana de causas en todo el país, la implementación en todo el país de las Centrales de Notificaciones de las Cortes de Justicia del país, el monitoreo al trabajo de jueces, fiscales, investigadores y defensores públicos, y los sistemas disciplinarios de las instituciones de justicia penal, así

como el fortalecimiento y simplificación del trabajo del sistema de investigación criminal para la Policía y Fiscalía en el marco de la dirección funcional.

Así también es un imperativo incorporar a la sociedad civil en el proceso de reformas a fin de que la ciudadanía se apropie de la reforma.

3. Generación y sistematización de información para mejorar el funcionamiento del sistema de administración de justicia, ya que aún existen debilidades al interior de las instituciones operadoras de justicia penal, y es imprescindible contar con datos ciertos y confiables para realizar ajustes y correctivos, por lo que urge como tarea prioritaria diseñar una estrategia que obligue a los órganos de administración de justicia a utilizar y mejorar los sistemas de información ya implantados con fines estadísticos y de monitoreo ya que, según advierte un informe del Instituto Nacional de Estadística, los datos elaborados por el sistema judicial responden a fines exclusivamente administrativos y no procesales.

4. Reestructuración administrativa de los órganos de administración de justicia, incorporando **la moderna gerencia**, debido a que un buen número de los problemas que ha tenido que enfrentar la implementación de la reforma procesal no obedecen a problemas normativos, es decir, a deficiencias de regulación en el nuevo Código, sino más bien a deficiencias de orden administrativo, como es la forma de organización y de funcionamiento de los diferentes órganos que prestan el servicio judicial (juzgados, fiscalías, Policía Técnica Judicial, Defensa Pública) y es que los esfuerzos realizados en el ámbito administrativo todavía son insuficientes.

Por esta razón urge retomar con fuerza un agresivo plan de transformación de las formas de organización del trabajo de los operadores y de los sistemas gestión de las entidades operadoras.

5. Reforzamiento de la Defensa Pública, ya que no obstante los esfuerzos realizados, el proceso de institucionalización de la Defensa Pública está apenas en su inicio y por ello otro desafío no menos importante para la consolidación del nuevo sistema procesal penal es consolidar este proceso de institucionalización a fin de que la Defensa Pública se encuentre en condiciones reales de litigar frente al Ministerio Público en igualdad de condiciones, base de un sistema acusatorio garantista, porque de lo contrario la reforma funcionará de manera desequilibrada y todos los intentos de adecuar la persecución penal a los límites constitucionales y la vigencia plena de los derechos humanos habrán sido en vano.

Otro desafío pendiente tiene que ver con la necesidad de desarrollar el servicio de la defensa pública rural, para ampliar el acceso a la justicia a toda la población boliviana.

6. Institucionalización de la capacitación, ya que a pesar de haber trabajado arduamente este aspecto, el desafío mayor se presenta en la consolidación de una política de capacitación necesariamente vinculada a la política institucional de las entidades operadoras, de modo que la capacitación no sólo redunde en adiestramiento sobre el nuevo sistema, sino también en un verdadero cambio

de la cultura organizacional. En consecuencia, la capacitación ya no puede girar únicamente en torno a la realización de cursos de adiestramiento, sino a la generación de programas de capacitación integral que aseguren la transferencia de los conocimientos al puesto de trabajo y se reflejen los resultados en un mejor funcionamiento de las instituciones operadoras.

Esta vertiente de capacitación no debe olvidar la capacitación universitaria, ya que los futuros jueces, fiscales, defensores son producto del sistema universitario, por lo que la calidad de los operadores depende fundamentalmente del nivel del sistema universitario, de la formación que reciban los estudiantes de Derecho en las universidades del país.

7. Profundizar el acceso a la justicia y el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos como objetivo de todo Estado democrático de otorgar tutela jurídica a sus ciudadanos.

En este ámbito se debe trabajar en fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia establecidos en el Programa de Acceso a la Justicia mediante las Casas de Justicia, que prestan servicios de orientación y asesoramiento en materia legal a las personas de menores ingresos económicos pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad, así como con los Centros Integrados de Justicia, que son una buena experiencia de desconcentración de la justicia y de integración de ésta con la sociedad civil, pudiendo a futuro consolidarse en el ámbito municipal y constituirse en el espacio de encuentro de la justicia ordinaria con la justicia indígena y la sociedad civil organizada, tomando en cuenta que el sistema de justicia lamentablemente no ha llegado a cubrir en su integridad el territorio nacional, ya que estudios, en el año 2004, de la Red Participación y Justicia y el Programa Compañeros de las Américas determinaron la presencia judicial en 180 de los 326 municipios en ese entonces.

Respecto a la asistencia jurídica de menor costo o gratuita, se podría:

- Gestionar con el Ministerio de Justicia, en el marco del acceso a la justicia, el establecimiento de convenios que pueden ser elevados a la categoría de leyes de la República, con los colegios de abogados y los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho, mediante los cuales los abogados particulares representen en procesos a personas de escasos recursos con el incentivo de que los abogados tendrán descuentos por parte de sus colegios en las actividades de capacitación y una reducción de un porcentaje en el pago de sus impuestos, y en el caso de los estudiantes de último curso, que puedan patrocinar casos asistidos por un profesional abogado que vendría a ser un profesor de la facultad.
- Motivar y gestionar ante organizaciones de la sociedad civil la implementación del **teleabogado** para que se puedan realizar consultas de tipo legal por teléfono mediante una línea gratuita 800, así como programas de televisión con consultas y asesoramiento.

- En el ámbito de la responsabilidad social, trabajar con los colegios de Abogados la posibilidad de organizar servicios legales, una instancia que se crearía al interior de los mismos para prestar patrocinio legal a las personas de escasos recursos en materia no penal (civil, familiar, laboral, etc.), ya que a la fecha en el país no existe una institución que preste patrocinio legal en el ámbito no penal, lo que constituye uno de los más serios obstáculos en el acceso a la justicia.

Finalmente, es de advertir que la nueva Constitución Política del Estado vigente ha abierto una nueva ventana de oportunidad para democratizar aún más la justicia penal, mediante el desarrollo de un paquete legislativo para la conformación de los nuevos órganos del Estado, más incluyentes, equitativos, participativos y defensores de las libertades y garantías constitucionales ciudadanas; labor que demanda el esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados: gobierno, operadores de justicia, sociedad civil y cooperación internacional.

CAPÍTULO I

Introducción. El derecho penal y sus fundamentos

1. Conceptos preliminares. Persona, sociedad, derecho y Estado

Hemos querido empezar esta obra con una breve contextualización de conceptos que tienen que ver con la ciencia del Derecho, en la cual el derecho penal y el derecho procesal penal constituyen tanto las bases como la materialización del derecho de castigar que ejerce el Estado en la vida cotidiana.

A partir de esta premisa, que nos permitirá entender cómo influye un código de leyes en la vida de las personas, es necesario establecer la relación entre persona humana, sociedad y derecho.

La persona humana tiene una indisoluble continuidad biológica con los vegetales y animales aún cuando su esencia está por encima del mundo animal y vegetal, ya que todos ellos están atados a la naturaleza y no pueden independizarse de ésta.

Sin embargo, a pesar de esta realidad, el ser humano es un individuo que se sostiene asimismo por la inteligencia y la voluntad en sus esferas cognitiva y afectiva, por lo que posee independencia y libertad frente al medio que lo circunda, dependiendo de su propio mundo interior en el cual experimenta la vivencia de los valores que capta como son el amor, la bondad y la justicia entre otros.

En este contexto, la vida humana no está constituida sólo por el hombre, sino también por el mundo que lo circunda. La vida del ser humano no es sólo su yo ni es tampoco el mundo, sino una realidad dual que consiste en una íntima correlación entre el yo y su mundo.

En este mundo, el ser humano no es un todo cerrado, aislado en sí mismo, que pueda realizarse en una existencia individual, sino que por naturaleza está inclinado a la vida comunitaria, ya que necesita de los demás para su desarrollo espiritual, intelectual y físico de una manera integral.

En este marco, no es aislándose, sino asociándose convenientemente con todos los demás seres humanos como las personas pueden alcanzar su pleno desarrollo.

La sociedad, por lo tanto, proporciona a las personas las condiciones de existencia y desarrollo que necesitan para alcanzar su plenitud y en consecuencia, ella viene postulada por la misma naturaleza del ser humano; pero la sociedad “no es un ser que puede tener subsistencia propia, para existir necesita un sostén y este sostén está constituido por los individuos asociados, por lo que la sustancia de la sociedad está en los individuos que la constituyen en cuanto están unidos en un cierto orden”.

Es preciso también señalar que la concepción básica y esencial de la vida comunitaria es que el ser humano, al integrarse en la sociedad, no lo hace según la totalidad de su persona; no es la plenitud del ser humano que forma parte de ella, sino solamente algunos de sus aspectos y dimensiones. Esta situación hace que la vida de la persona sea una tensión continua, ya que, por un lado, hay una fuerza que lo lleva hacia la sociedad para desarrollar su personalidad y, por el otro, una que lo hace adentrarse en sí mismo para moldear su espíritu en profundidad.

Sólo en la medida en que sepa conciliar esta paradoja el ser humano construye auténticamente su personalidad y se perfecciona la sociedad. No se puede ser persona sin vivir entre los seres humanos, ni perfeccionarse sin colaborar con los semejantes.¹

Toda sociedad humana en general ha pasado a través de los siglos por una evolución a partir de la horda, la tribu, la fratria y se consolida en la familia, que llega a ser el núcleo de la sociedad moderna no sin antes señalar que la misma familia sufrió grandes modificaciones, como señalábamos precedentemente, desde la época de la edad antigua hasta como la conocemos hoy en nuestros tiempos.

En toda esta evolución no hay monopolio civilizatorio o cultural que defina pueblos superiores o inferiores, sino como señalaba Dittmer, sólo existen diferencias de grado y nunca de esencia.

Es pues la familia, la sociedad básica de la vida humana, en la cual se da una serie de comunicaciones de conocimientos, saberes y participaciones en el trabajo que permiten al individuo integrarse en una sociedad más grande que es el Estado.

La regulación externa de la conducta de los hombres, tendiente a establecer un ordenamiento justo de la convivencia humana, es lo que se denomina Derecho.

La integración de este individuo en una sociedad más grande requirió, de hecho, determinadas reglas que regulen esta integración, dando origen a lo que puede conocerse como derecho.

1 Máximo Pacheco. *Teoría del Derecho*. Editorial Jurídica de Chile. 4ta Edición. 1990. Páginas 22 y 23.

En este devenir de la humanidad encontramos el concepto de *bien común*, que puede definirse como el conjunto de las condiciones espirituales, culturales y materiales necesarias para que la sociedad pueda realizar su fin propio y establecer un orden justo que facilite a las personas que integran la sociedad alcanzar su fin trascendente.²

La sociedad humana no es una mera coexistencia física, sino una delicada, fluctuante y complejísima estructura de relaciones materiales y espirituales, sustentadas en la conciencia de una multiplicidad de objetivos de interés común, por ello toda convivencia, desde la más elemental, en la familia, hasta la más compleja, en la sociedad civil, requiere un adecuado ordenamiento de las relaciones de las personas para lo cual la convivencia precisa, inevitablemente, limitaciones en la esfera de la libertad y del poder de cada persona.

Así pues, el mantenimiento y desarrollo de la vida en común exige que la conducta de los asociados se regule normativamente en forma ordenada, segura y pacífica, con el fin de realizar un orden de justicia, pues de lo contrario la convivencia se haría perjudicial y más aún imposible, por lo que la regulación externa de la conducta de los hombres, tendiente a establecer un ordenamiento justo de la convivencia humana, es lo que se denomina derecho, donde la justicia es el valor absoluto que determina la igualdad que debe existir en las relaciones humanas expresadas a través del derecho.

En resumen, la justicia es el valor supremo del derecho y el derecho, por su parte, aquello que realiza la justicia.

2. El derecho en las sociedades históricas

Históricamente, en el mundo antiguo el derecho fue modelado por la costumbre, es decir, la costumbre era para el hombre arcaico la ley estrictamente necesaria, un hecho coactivo indiscutible impuesto por la sociedad.

En este contexto, *el derecho era costumbre respaldada por obligatoriedad coactiva, sea por la fuerza de los dioses o por la voluntad de la sociedad, porque, por más tosco que sea, todo agrupamiento humano tiene motivos fundamentales para el mantenimiento de su orden interno; por lo que la costumbre era la forma de regulación total de la sociedad arcaica.*³

La ley escrita desplaza a la costumbre, base del Derecho arcaico, porque el desarrollo de la sociedad exige normas que fijen de modo expreso y preciso las reglas jurídicas que resuelvan los procesos complejos que empiezan a aparecer en la sociedad, como la propiedad privada, las clases sociales, la ideología, etc.

2 *Ibidem.* Página 25.

3 Ramiro Villarroel Claire. *Sociología del Derecho*. La Paz-Bolivia. Editorial Juventud. 1991. Página 37.

Este **derecho primitivo** se manifestó en una serie de fórmulas, ademanes, ritos, usos orales, tradiciones, sentencias, etc., mezclado en una amalgama de preceptos religiosos, morales, reglas del trato social, normas económicas a los que esa mentalidad primitiva, organizada en parámetros pre lógicos y míticos, aceptaba y acataba reverentemente como la expresión de la voluntad de poderes sobrenaturales, radicados en las cosas y fenómenos del mundo exterior.

La enunciación del derecho consuetudinario se da en el acervo cultural de la sabiduría del pueblo, como proverbios, sentencias, aforismos, fórmulas de etiqueta, así como también en el mensaje moral que subyace en la fábula o el mito. Todo el conjunto del Mahabarata y del Ramayana, esas dos grandes epopeyas de la India, constituyen un libro de derecho, hasta el punto en que se los puede citar en una corte de justicia; lo que significa que el derecho de costumbres, aunque no esté escrito, está formulado. En las sociedades contemporáneas es asimismo objetivamente constatable la importancia de la costumbre, reconocida por la ciencia del derecho como una de sus fuentes.

Con la evolución de la sociedad podemos observar, en el ámbito del derecho primitivo, las primeras formas de institucionalización jurídica, ya que en el mundo arcaico no existía el concepto orgánico de los tribunales como instituciones para resolver las disputas o controversias al interior del grupo social; pero también es cierto que una persona o grupos de personas al interior de estos grupos cumplían estas labores, como eran los jefes o consejos de ancianos, o por reyes de linaje mítico y sus adláteres.

En el decurso de la historia, la costumbre es en gran parte desplazada por la ley, es decir, por el derecho escrito promulgado por un poder competente como regla general de inexorable cumplimiento. La ley escrita desplaza al derecho consuetudinario porque el desarrollo de la sociedad exige una normatividad que fije de modo expreso y preciso las reglas jurídicas; a la par que las relaciones sociales se tornan cada vez más complejas y dan lugar a la aparición de fenómenos tales como la propiedad privada, las clases sociales, la ideología, etc.; que demandan un enfoque reflexivo mediante la acción legislativa.

En su autoreproducción genética, la ley es, al principio, la redacción escrita de la costumbre; después, al impulso de la filosofía racionalista y del desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo, la ley expresa las relaciones sociales a través de las normas que construye lógica y reflexivamente el legislador; por ello, es apreciable el hecho de que la legislación no hace desaparecer del todo la costumbre, sino que ésta pervive, aunque en diferente intensidad, en las distintas ramas del derecho, como en el ámbito del derecho privado y el

El Derecho dura en tanto pervive la estructura social que le ha dado existencia; cuando cambia ésta, su contexto ideológico también se transforma en nuevas expresiones valorativas de las relaciones sociales. La vida del Derecho prosigue como regla coactiva del nuevo estado de conciencia social.

derecho internacional, y no así en el campo del derecho penal, por el principio de legalidad que consagra que no puede haber delito sin una ley previa que lo declare anteriormente y en el campo del derecho procesal, donde la certeza y el rigor de las formas juegan un papel esencial.⁴

Como norma de conducta social, el derecho escrito tiende a cristalizarse en códigos. En este plano, la dogmática atribuye a la ley dos caracteres fundamentales: **1)** fijeza e inmutabilidad, propiedades que hicieron afirmar a Hauriou que la “ley estatuye el porvenir” y que, por consiguiente, no puede ser abrogada más que por otra ley; **2)** autoridad superior, por sobre toda otra reglamentación que procede de otra autoridad, por emanar del cuerpo social íntegro. En este plano es fundamental el papel del juez, que autotransforma y enriquece el derecho codificado a través de su propia aplicación jurídica y de la acción innovadora de la jurisprudencia, a tal punto que ésta es considerada una de sus fuentes, por lo que la codificación no puede detener la evolución del derecho.

El derecho cambia y se transforma al ritmo de la estructura social, naturalmente no en forma sincrónica con ésta, sino con las peculiaridades que le son propias por ser expresión de la conciencia jurídica de la sociedad y en la medida en que ésta se desarrolla en dirección al cambio. El derecho es la viva acción de la sociedad, que trasunta en sus fórmulas jurídicas la dinámica de su proceso dialéctico, cuya esencia es cambio y progreso.

El alma del derecho –decía Savigny– es su historia; por ello, sociológicamente considerada, la inmutabilidad de la ley es tan absurda como la inmutabilidad de la sociedad. *El derecho dura en tanto pervive la estructura social que le ha dado existencia; cuando cambia ésta, su contexto ideológico también se transforma en nuevas expresiones valorativas de las relaciones sociales. La vida del derecho prosigue como regla coactiva del nuevo estado de conciencia social.*⁵

El derecho en el mundo moderno se transforma, en el esquema de Cuvillier,⁶ sobre la base de tres fundamentos: **1)** la evolución de la vida económica ha determinado la aparición de nuevos conceptos que han rebasado el viejo individualismo, dando lugar a la aparición del derecho social, la planificación económica, el rol social de la propiedad y el interés público como expresión de los derechos de la colectividad; **2)** la gravitación de los grupos, colectividades o asociaciones que tienen personalidad jurídica y, en consecuencia, son titulares de derechos y sujetos de responsabilidad, que revelan estados de conciencia expresivos de una verdadera personalidad y de voluntad distintas de las de sus miembros; **3)** la aparición, como

4 Ramiro Villarroel C. *Sociología del Derecho*. Página 61.

5 Friedrich Karl Von Savigny. *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la jurisprudencia*. Ediciones La España Moderna. Madrid-España. Sin fecha.

6 Armand Cuvillier. *Manual de Sociología*. Segundo Tomo. Ediciones el Ateneo, Buenos Aires-Argentina. 1970.

secuela de la Segunda Guerra Mundial, de un significativo grado de conciencia internacional que, en defensa de los derechos humanos, ha introducido el concepto de “crimen contra la humanidad”, así como el de “genocidio” para precautelar los derechos de las minorías étnicas y la autodeterminación de los pueblos.

Todo este proceso es objetivamente una transformación axiológica de los fundamentos del derecho, en cuyo seno se puede diagnosticar una crisis profunda del individualismo jurídico, angustia que revela, en este plano de la normatividad, cuan falsa y artificial resulta la teoría de la oposición entre el individuo y la sociedad. La persona implica en sí misma toda una red de acciones y conexiones interhumanas, expresión que guarda consonancia con Karl Marx, que señalaba que el hombre es la suma de sus relaciones sociales; así como también Cuvillier, quien acotaba que el individuo se personaliza en la medida en que más se socializa. En este marco, sin volver al estado primitivo, sin retornar tampoco al individualismo atomístico del siglo XVIII en el cual se inspiró demasiado tiempo la doctrina clásica, se puede admitir que toda la evolución jurídica se realizó en el sentido de lo que se ha denominado el derecho social; derecho de esencia democrática, extraño a toda dominación o subordinación.

3. Sistemas, tipos y familias jurídicas

En el mundo de la ciencia, la arquitectura de los conocimientos científicos constituidos en un todo unitario y encadenado recibe el nombre de sistema; así también se entiende por tipo a un modelo conceptual que coadyuva en la descripción sistemática de un fenómeno social del cual se construyen esquemas de clasificación formales o materiales.

En particular, el ordenamiento jurídico se modela en familias de normas que son la expresión específica de los grupos nacionales, los cuales, a su vez, se agrupan en grandes sistemas como el Common Law o el romano-germánico, según la sociología del derecho.

Para esta disciplina del derecho, la extensión del sistema puede ser nacional o global, dependiendo si forma una unidad ya que las normas jurídicas deben estar en una conexión múltiple de significado y de contexto, lo que permite su sistematización y ubicación en el entorno general de la normatividad jurídica.

Al respecto, es Armand Cuvillier⁷ quien esboza la evolución del derecho a través de la historia e identifica los siguientes sistemas jurídicos: **1)** sistemas jurídicos de sociedades polisegmentadas, basadas en estructuras mágico-religiosas; **2)** sistemas jurídicos de sociedades que tienen homogeneidad por el principio teocrático carismático; **3)** sistemas jurídicos de sociedades que tienen homogeneidad por el predominio del grupo doméstico-político; **4)** sistemas jurídicos de sociedades

7 Cuvillier. *Op. cit.*

feudales basadas en la preeminencia jurídica de la Iglesia; sistemas semimísticos y semirracionalizados; 5) sistemas jurídicos de sociedades unidas por la preeminencia de la ciudad y el imperio; sistemas más racionalizados; 6) sistemas jurídicos de sociedades unidas por la preeminencia del Estado territorial y la autonomía de la voluntad individual; 7) sistemas jurídicos de las sociedades contemporáneas, en las que los grupos de actividad económica y el Estado territorial están luchando por un nuevo equilibrio jurídico; sistemas transitorios.

En esta línea, el jurista René David,⁸ en su conocida obra *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, afirma que toda sociedad política tiene su propio sistema jurídico y que dentro de un mismo Estado pueden coexistir varios derechos, como en Estados Unidos, la Confederación Helvética (Suiza) entre otros; así también se puede encontrar derechos estatales o cantonales al lado de un derecho federal. Esta pluralidad no es exclusiva de los Estados federales; basta con el ejemplo de España, donde junto con el derecho común existen los derechos forales de Cataluña y Aragón.

Para comprender mejor esta pluralidad normativa, René David organiza estos sistemas en “familias jurídicas” del siguiente modo:

a) Familia romano-germánica.- Cuna del derecho francés. Caracteriza a los países donde la ciencia jurídica se ha construido sobre la base del derecho romano clásico con influencias del derecho germánico, situándose su origen en la Ley de las XII Tablas (año 450 DC), constituido por dos grandes momentos; el derecho de la costumbre o consuetudinario, y el derecho escrito o legislativo. En dichas naciones, el derecho se concibe como conjuntos normativos vinculados estrechamente a preocupaciones de justicia y de moral. En la determinación de esas normas, “la doctrina” se interesa poco por la administración y aplicación del derecho, aspectos que se abandonan a la jurisprudencia, la política y los prácticos del derecho. Esta familia, la más importante elaboración del derecho, se dirige a ordenar las relaciones entre los ciudadanos; por eso alcanza mayor relevancia el derecho civil, elaborado sobre la base de las compilaciones justinianeas que se erige en el centro irradiante de la ciencia del derecho.

Esta familia jurídica tiene en su versión moderna al Código Napoleón como ejemplo, que se extendió a muchos pueblos ya sea por colonización, ya sea por recepción, adquiriendo indudablemente los rasgos propios de sus peculiaridades nacionales que exhiben el carácter de una pluralidad sociológica que surge del tronco común del “corpus juris civilis”. El sincretismo jurídico es también otra característica de esta “mestización” del derecho, pues como dice David, hay muchos países en los que se “recibieron” los derechos europeos, pero en los que existía,

8 René David. *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*. Ediciones Aguilar. Madrid-España. 1973.

con anterioridad a dicha recepción, una civilización autóctona con sus propios modos de pensamiento y de vida y sus propias instituciones, las mismas que en muchos casos han sobrevivido a la aculturación jurídica⁹ o se han transculturado y han producido una especificidad normativa sui géneris, diferente del derecho europeo que les sirvió de modelo.

En este sistema se afirma la idea central de que el derecho está necesariamente en la ley y que al juez le corresponde simple y llanamente aplicar la ley al caso concreto, haciendo una distinción entre derecho público y privado generando la concepción de la existencia de una regla de derecho, la que da el fundamento para comprender la unidad del sistema y surge la codificación que pretende una generalización óptima del derecho, de forma que sirva para ser aplicada a diferentes casos y circunstancias, por lo que la misión del jurista consiste en encontrar la regla aplicable al caso y aplicarla de forma equilibrada al mismo, por medio de su interpretación y aplicación.

En América Latina, cabe citar la proyección e injerencia del derecho medieval de Europa en la América luso-hispana, incluyendo obviamente a nuestro país, a través de las bulas del Papa Alejandro VI, que constituyeron el título jurídico para legitimar la conquista y colonización del Nuevo Mundo, que da lugar a una elaboración jurídica estereotipada sobre la cultura nativa que originó esa normatividad mestiza que fue el derecho indiano, al que podemos describir también, en la perspectiva de la Compilación de Indias, como una forma de colonización legislativa, paralela pero no simétrica a la colonización económica y política. Otro tanto se puede decir del “trasplante” del derecho napoleónico a nuestra codificación republicana, liberal e individualista.

b) Familia del Common Law.- Comprende esta familia al mundo anglosajón, que se constituyó al extenderse el derecho inglés a otros lugares más allá de Inglaterra.

En cuanto a su origen, la historia del derecho inglés enseña que en 1708 la Corona estableció en Londres tres tribunales: la Court of Exchequer en materia de hacienda o fiscal; la Court of Kings's Bench, que atendía materias civiles-penales; y la Court of Common Pleas, que atendía litigios ordinarios. Para resolver todos estos casos, los tribunales reales buscaban lo que había de común en las costumbres locales, creando así un derecho unificado mediante reglas que si bien estaban apoyadas en esas costumbres locales, en adelante debían ser normas aplicables a

9 Por aculturación o transculturación se debe entender aquellos fenómenos cuando grupos que tienen culturas diferentes entran en contacto directo y continuo con los subsiguientes cambios en la cultura original de uno o ambos grupos. Es una forma de difusión, préstamo o diseminación cultural que resulta del contacto histórico de sociedades con complejos culturales diferentes, pero donde una cultura se injerta en la otra. En Melville Herskovits, *El hombre y sus obras*, Fondo de Cultura Económica. México. 1974.

todo el país, era un derecho común para todos los territorios de la Corona, con lo que surgió el Common Law o el derecho común.

Esta familia está basada principalmente en la aplicación de la costumbre y de precedentes a partir de la misma, que con el paso del tiempo se convierte en la norma fundamental del sistema.

Uno de los componentes peculiares del sistema inglés ha sido la *equity*, desconocido para la familia romano-germánica, entendiéndosela como la justicia del caso concreto que pretende lograr un punto de equilibrio entre los intereses y pretensiones en pugna, según la apreciación del hombre medio o común, de ahí que se afirma que la solución de un litigio es equitativa cuando es humana y proporcionada a las circunstancias del problema y a ambas partes.¹⁰

Este sistema, que se basa en la jurisprudencia por precedente judicial, nace a partir de la frase latina *stare decisis*, que literalmente significa “mantenerse por decisiones y no cambiar las cosas decididas”. Ello significa que los fallos de los tribunales superiores constituyen precedente obligatorio para los inferiores cuando resuelven un caso que esté sometido a sustanciales similitudes en cuanto a hechos y derechos; por lo que suele decirse que en este sistema el juez crea derecho (judge made Law), dado que por un lado asume o crea una decisión para un caso concreto y por otro, por la generación de normas generales, establece el sistema de precedentes. No obstante, el precedente o entendimiento así sumido no es absoluto en cuanto a su vigencia, ya que puede ser fundadamente modificado.¹¹

Este sistema se diferencia fundamentalmente de la familia romano-germánica en que el Common Law ha sido elaborado por los jueces en el proceso de dirimir los litigios entre los particulares. La norma jurídica del Common Law es una decisión que proporciona solución a un proceso, no una ley de conducta general para el futuro. Las normas referentes a la administración de justicia, al procedimiento, la prueba, así como las relativas a la ejecución de las resoluciones judiciales tienen el mismo rango, sino superior, que las disposiciones que se remiten al fondo del derecho, debido quizá a que su preocupación inmediata es restablecer la paz no echar las bases del orden social. El Common Law, según David, es fundamentalmente un derecho público y los litigios entre los particulares sólo interesan a los tribunales en la medida en que afectan al provecho de la corona o del reino. Ante este sistema, la ciencia de los romanistas, fundada sobre el derecho civil, sólo ha desempeñado un papel de segundo orden. Esta familia se ha expandido por la colonización y recepción en toda el área de dominación imperial de Gran Bretaña.

10 Arturo Yáñez Cortés. *Ratio Decidendi*. Ediciones Gaviota del Sur. Sucre-Bolivia. 2007. Página 63.

11 Joseph Caldwell. *Jurisprudencia estadounidense*, en Seminario de Jurisprudencia Constitucional. Instituto de la Judicatura de Bolivia. Sucre-Bolivia, 2003.

c) Familia del derecho socialista y los religiosos.- El derecho socialista implantado esencialista por la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en su territorio y en todos los países que respondían a sus lineamientos ideológicos, se manifestó esencialmente por su carácter revolucionario consistente no tanto en hacer reinar el orden, como en transformar totalmente la sociedad mediante la creación de un nuevo sistema sociopolítico en el que las ideas mismas de Estado y derecho desaparecerían. La fuente exclusiva del derecho se halla en la obra del legislador, expresión de la voluntad popular dirigida de cerca por el Partido Comunista, donde el derecho de propiedad se ha restringido considerablemente, lo que determina que el derecho privado ceda su supremacía al derecho público.

Finalmente, en los sistemas de naturaleza religiosa se definen obligaciones sociales que pesan sobre el hombre justo, en un mundo normativo que no reconoce derechos subjetivos donde solamente se imponen obligaciones a los fieles de una religión.

4. El Estado y el derecho. Fundamentación teórica

Entre uno de los fenómenos sociales más difíciles de diferenciar se encuentra el del derecho y el Estado, ya que el fenómeno jurídico en sí se encuentra íntimamente vinculado a la estructura de dominación político social y es su más alta expresión ideológica como componente necesario de la elaboración de la Ciencia Política, por lo que se ha tenido que trabajar científicamente sobre la realidad del derecho, ya que ambas realidades surgen en recíproca implicación en el tiempo, lo que nos permite manifestar que una política desprovista de ordenamiento jurídico sería tan inconsistente en la práctica como inconcebible un derecho desasistido de organización política.¹²

Estado y Derecho son fenómenos sociales íntimamente relacionados, ya que una política desprovista de ordenamiento jurídico sería tan inconsistente en la práctica como inconcebible un derecho desasistido de organización política.

La época moderna establece, a partir de Maquiavelo, la independencia de la política de cualquier otro elemento integrador, decretando su divorcio metodológico con el derecho y volviendo autónomo a éste como objeto del conocimiento, constituyéndose en el elemento regulador de las relaciones interhumanas dentro de la estructura social de dominación establecido por la política.

Para poder comprender el establecimiento del Estado es necesario tomar en cuenta una serie de teorías que se estructuraron, como la del derecho natural, de

12 Francisco Ayala. *Tratado de Sociología*. Ediciones Aguilar. Madrid-España. 1968. Página 469.

Hugo Grocio, que señalaba que “los hombres vivieron, antes del establecimiento de la sociedad, en un estado natural en que no tenían derecho alguno o por lo menos no estaba garantizado en una relación de un primitivo estado de naturaleza donde el derecho es bueno y justo porque está de acuerdo con el instinto de sociabilidad humana”.

Para Tomas Hobbes, el hombre es esencialmente un ser egoísta y malvado, y que el estado de naturaleza es una guerra de todos contra todos, una situación bélica de hostilidad permanente entre los hombres que para ponerle fin ellos renuncian al estado natural a fin de crear un poder lo suficientemente fuerte para subyugar las voluntades rebeldes.

Así también, John Locke (1632-1704) teoriza que el estado natural del hombre es de perfecta libertad e igualdad, lo que le permite disponer de manera ilimitada de su persona y sus pertenencias; sin embargo, esta libertad e igualdad está expuesta a la arbitrariedad y abusos de los demás, lo que induce a los hombres a buscar una solución racional que consolide el libre dis-

El Estado, de ese modo, resulta ser “toda sociedad humana en que existe una diferencia política, una diferencia entre gobernantes y gobernados, es decir, según la expresión consagrada, una autoridad pública”.

frute de sus bienes y asegure la vida, la libertad y la propiedad como fundamentos esenciales de la convivencia social. Tal instrumento resulta del pacto social, por medio del cual los hombres acuerdan unirse en una comunidad y constituirse en cuerpo político (Estado) donde la voluntad de la mayoría fuese el único origen del poder público. Locke es un gran teorizador de la limitación legal de este poder público, ya que señalaba: “*Donde termina la ley, empieza la tiranía*”.¹³

Carlos de Secondant, Barón de Montesquieu (1689-1755), en su gran obra *El espíritu de las leyes*¹⁴ elaboró la concepción de un sistema político establecido para garantizar la vigencia del derecho natural a través de un sistema de pesos y contrapesos que regulan el poder y lo enmarcan en el estado jurídico.

El meollo de esta teoría ha sido establecer un parangón entre la libertad civil y política, y los factores del medio natural, de la raza y de las costumbres económicas, sociales y religiosas. Lo sustancial de su doctrina ha sido la libertad como valor humano supremo, de la cual se desprenden las leyes políticas; y, por otro, la teoría de la división de poderes, sistema de organización política que garantiza la libertad frente a la tiranía: según Montesquieu: “*La experiencia eterna ha demostrado que todo hombre investido de autoridad puede abusar de ella; irá cada vez más allá hasta que encuentre una barrera*”.

13 John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1941. Página 87.

14 Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Editorial Libertad. Buenos Aires-Argentina. 1944. Página 49.

Finalmente, otro de los principales teóricos del Estado fue Juan Jacobo Rousseau (1712-1778),¹⁵ que en su obra *El contrato social* redondeó esta idea creando un ente metafísico y suprasocial denominado “voluntad general”, constituido en un principio superior a las voluntades particulares.

Este acto de asociación (voluntad general) convierte al instante a la persona particular de cada contratante en un cuerpo moral y colectivo, que constituye la persona pública y se denomina Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo; en cuanto a los asociados, éstos toman el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.

De este modo teórico, el contrato social otorga seguridad, libertad civil y garantías de la propiedad al hombre asociado por el pacto. En este contexto, el individuo sólo está subordinado a la voluntad general, que es el verdadero soberano de la organización social y que, por lo mismo, estando enteramente formado este soberano por los individuos que componen el Estado, no puede nunca tener interés contrario a los de aquellos, por lo que no necesita dar a sus súbditos ninguna garantía, habida cuenta de que éstos, al obedecer la voluntad general, no hacen otra cosa que obedecerse a sí mismos.

En cuanto a la creación del derecho por el Estado o viceversa, el teórico León Duguit¹⁶ señalaba que es menester afirmar la existencia de un derecho anterior al Estado. Señalaba que el hombre ha concebido al derecho antes de concebir al Estado y no el Estado antes de concebir al derecho. La noción de derecho, tanto en sentido objetivo como subjetivo, es anterior y superior a la noción de Estado.

Duguit partió de una hipótesis historicista de la sociedad, en la cual, desde sus estados más primitivos, se observa siempre a individuos que mandan y a otros que obedecen. Los que mandan e imponen la ejecución de sus órdenes son los gobernantes, los individuos a quienes parecen mandar, los gobernados. Esta situación define la autoridad política, que tiene en sí misma y dondequiera el mismo carácter irreductible a través del tiempo: desde la horda, pasando por el patriarcado, la monarquía, el patriciado y la república. La autoridad política aparece siempre como un hecho social del mismo orden. Ese hecho es lo que hace que ciertos hombres tengan el poder; se les atribuya el mando, no porque puedan ostentar una misión divina, sino porque reciben investiduras del pueblo. Duguit señalaba que “*el Estado, de ese modo, resulta ser toda sociedad humana en que existe una diferencia política, una diferencia entre gobernantes y gobernados, o sea, según la expresión consagrada, una autoridad pública*”.

15 Juan Jacobo Rosseau. *El contrato social*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires-Argentina. 1959. Página 853.

16 León Duguit. *Manual de derecho constitucional*. Ediciones Francisco Beltrán. Madrid-España. 1926. Página 16.

5. Desarrollo histórico del delito y el derecho penal

En el devenir de la historia ha prevalecido la existencia de conductas que imposibilitan la coexistencia pacífica entre los integrantes de la sociedad. A estas conductas individuales o de grupos se les da el valor social de prohibido. De tal forma, que cualquier persona puede comprender el significado de la frase “cometer un delito” y la asocia inmediatamente con prohibición. Sin embargo, en cada cultura los delitos revisten distintas características específicas y, por lo mismo, no existe una definición precisa de lo que es un delito, impidiendo así que su aplicación sea universal.

Esta relativa ambigüedad se debe a que el concepto de delito depende de las convenciones existentes en cada sociedad. Ahora bien, dado que el concepto de comportamiento normal y el comportamiento delictivo varían según las culturas y las circunstancias por las que atraviesan, es evidente que no se formulase una definición teórica inmutable de delito.

Desde un enfoque útil, se considera adecuado establecer si un determinado acto es delito o no, de acuerdo con la ley penal vigente en cada país. En este sentido, para que un delito pueda ser considerado como tal, suele exigirse que sea una acción humana (acto u omisión) atribuible a un sujeto determinado que contravenga el orden jurídico vigente, esté tipificado por la ley como delito y sancionado penalmente.

En este sentido, los orígenes de la justicia penal se remontan a los albores de la civilización, por ello en la sociedad primitiva existía la ley privada en contraposición a la ley pública o criminal. La pública se aplicaba por la acción de un funcionario responsable de imponer la pena ejerciendo la coacción física como potestad transitoria o permanente por delegación del grupo, actuando como verdadero representante del interés social.

Ese interés era afectado en diferentes grados de intensidad, pero, en general, se consideraban como las más graves ofensas y los peores delitos contra la comunidad al asesinato de un pariente, el delito sexual, en cuanto incesto no sólo entre parientes consanguíneos, sino también entre parientes totémicos, la brujería, el asesinato, comer al animal totémico, la traición y los delitos contra los mandamientos divinos (supresión de los actos del culto), ya que todos ellos atraen los castigos sobrenaturales sobre la comunidad entera.¹⁷

En la sociedad arcaica tenía marcada preponderancia el derecho criminal sobre el civil, ya que la legislación penal y criminal era más completa y minuciosa

El delito, a pesar de no tener una definición universal, puede en general considerarse como la prohibición, vía ley, de la realización de determinados actos que establece el grupo social a sus integrantes debido a que estima que los mismos van a causar daño individual y colectivamente.

17 Kunz Dittmer. *Etnología general*. Fondo de Cultura Económica. México. 1975.

debido a que la menor importancia del derecho civil era reflejo de la estructura social primitiva, donde el estatus individual es mediatizado por la fuerza social del grupo que asume, como comunidad de parentesco, la defensa de sus miembros que valen como personas en cuanto miembros del grupo. *Es esencial señalar que el derecho penal primitivo no era un derecho del crimen, sino el derecho de los agravios indemnizables, es decir, la reparación del daño inferido al individuo y a sus parientes.*¹⁸

En la evolución de la legislación penal puede reconocerse una lucha de la que va surgiendo arduamente la concepción del hombre como persona, esto es, como un ser dotado de autonomía moral. Sin embargo, en este sentido es preciso señalar que el despliegue que nos muestra la panorámica histórica de la ley penal es uno de los aspectos más sangrientos de la historia, que muy probablemente haya costado a la humanidad más vidas que todas las guerras y que es susceptible de herir más profundamente nuestra sensibilidad actual que el mismo fenómeno de la guerra, que no responde a la tremenda frialdad, premeditación y racionalización que caracteriza a las crueldades y aberraciones registradas en la historia de la legislación penal.

En la mayoría de las culturas antiguas, el ataque contra los derechos del individuo se consideraba de naturaleza privada, que debía ser resuelta por las partes en pugna o por sus familias. Las transgresiones a las normas o usos político-religiosos daban lugar frecuentemente a sanciones contra el grupo al que pertenecía el infractor (tribu, grupo familiar o comuna). Los mecanismos consuetudinarios para resolver las controversias, fundados en la restitución y en restablecimiento formal entre adversarios, persisten en algunas regiones del mundo, especialmente en África.

El derecho penal primitivo no era un derecho del crimen, sino el derecho de los agravios indemnizables, es decir, la reparación del daño inferido al individuo y a sus parientes.

La justificación ética y sociológica de la punibilidad aparejada a la conducta delictiva ha variado radicalmente en el desarrollo de la civilización. Generalmente se reconocen las siguientes etapas de desarrollo del delito:¹⁹

a) Venganza comunal y venganza privada.- El individuo que ha provocado un daño a otro debe sufrirlo a su vez. A esto se llama Ley del Talión. Complemento a lo anterior es la conocida Ley de Lynch (de donde se origina el linchamiento), en la que el pueblo se hace justicia por su propia mano ante el agravio inferido a uno de sus miembros.

b) Expiación o satisfacción.- De origen judeocristiano, tiene como medio conseguir el perdón divino. Ha sido superada por su carencia de equidad como mecanismo de retribución hacia las víctimas del hecho antijurídico.

18 Dittmer. *Op. cit.*

19 En www.bibliojuridica.org/libros. Historia del delito y formas de persecución.

c) Disuasión.- Tiene su fundamento en la idea de que la amenaza del castigo por parte del Estado disminuye la criminalidad. Sin embargo, es también insuficiente como señalaba el estadounidense Morris Cohen, ya que equivale a mantener una amenaza general sobre la sociedad con tal de prevenir la conducta de un eventual infractor.

d) Protección de los ciudadanos.- El aislamiento de los delincuentes del resto de la sociedad es una norma tipificada como castigo, tendiente a disminuir el porcentaje de infractores libres y proteger a la comunidad. Esta posición, sin embargo, se critica y es calificada como atentado a la dignidad humana del delincuente, a quien no se castiga por el hecho en sí, sino por su peligrosidad.

e) Rehabilitación del delincuente.- El castigo debería ser planificado y diseñado de tal manera, que fuera capaz de transformar los valores y actitudes del delincuente, de modo que en lo futuro no desee cometer más delitos. El problema de este último aspecto, que es el más humanitario, consiste en hallar el camino idóneo para conseguir la rehabilitación de los delincuentes.

El derecho penal ha tenido una evolución progresiva desde la venganza privada en el periodo primitivo, la venganza pública cuando el Estado toma a su cargo la pena, la humanización de la pena a partir del siglo XVIII hasta el periodo actual, con el desarrollo de las tendencias humanitarias.

En las exposiciones de la evolución legislativa penal ha prevalecido la adopción de la teoría progresiva. Así, una de las más comunes distinciones que se formulan trata de la venganza privada como periodo primitivo, la venganza pública cuando el Estado toma a su cargo la pena, la humanización de la pena a partir del siglo XVIII, y el periodo actual con el avance de las tendencias humanitarias, tal como desarrollamos precedentemente.²⁰

Retornando al ámbito histórico que desarrollábamos, es preciso señalar que en las culturas antiguas como en China, donde la historia más remota se confunde con la leyenda, se conocieron penas crueles tales como la amputación de miembros, descuartizamiento, azotes e incluso las penas se extendían a la familia del autor.

En la India, el texto penal más elaborado es el Código de Manú (siglo XIII a .C), en el cual la pena cumplía una función eminentemente moral porque purificaba al que la soportaba, distinguiendo nítidamente entre el dolo de la culpa y el caso fortuito. La facultad de penar era divina y la ejercía la autoridad terrena por delegación de Brahma.

En Egipto, el Estado fue también una organización teocrática y, por ende, las conductas que afectaban a la religión o al faraón eran penadas con muerte (horca, crucifixión, decapitación, etc.).

20 Eugenio Raúl Zaffaroni. *Manual de Derecho Penal. Parte General*. Ediciones Ediar. Buenos Aires-Argentina, 2002. Página 140.

En Caldea, su derecho penal tenía un neto corte ético-religioso, puesto que las más graves penas eran las de maldición, consistentes en invocaciones a los distintos dioses, que descargaban las más graves calamidades sobre el ofensor. Uno de los peores delitos era la negación de los vínculos de la sangre.

De Babilonia procede el más antiguo derecho penal conocido, a través del célebre código del rey Hammurabi, del siglo XXIII a.C., que contiene disposiciones civiles y penales. Establecía penas drásticas y de inmediata aplicación. El principio talional campeaba en toda la legislación: se devolvía lesión por lesión y muerte por muerte.

El derecho penal hebreo, armado en torno de los Diez Mandamientos, se modificó luego por obra de varias escuelas de derecho, dirigidas por los fariseos, quienes sostenían que Dios había dado a Moisés una ley oral junto a la ley escrita, la que se había perdido y se exigía de la sabiduría la deducción de las consecuencias a partir de la ley escrita. Estos juristas tomaron el título de Rabbí y fueron los legisladores de los hebreos.

En las culturas de nuestra América, respecto a la etapa precolombina podemos señalar que habían dos culturas altamente desarrolladas a la llegada de los europeos: la azteca y la inca. La ley penal azteca era sumamente dura, pues sancionaba con una ética inflexible a través del Código de Netzahuatcōyotl, que contenía penas severísimas, caracterizándose por la venganza y el talión. Las penas conocidas eran la muerte por lapidación, estrangulamiento y decapitación, así como la esclavitud, el destierro y la confiscación de los bienes.

La organización social del incanato tenía una base teocrática, de modo que los más graves delitos eran los que afectaban la intangibilidad del Inca; las relaciones sexuales con su mujer se penaban arrasando al pueblo al que pertenecía el autor. La severidad de su ley penal se derivaba también de su carácter imperialista, es decir, guerrero. La ley penal distinguía entre nobles y plebeyos, y era más benigna para los primeros. Dado que no usaban la escritura, su derecho se transmitía oralmente sobre la base de sentencias concretas. Las penas pecuniarias no tuvieron gran desarrollo debido a su organización estatal, fuertemente socialista con base teocrática.

A partir de Grecia y Roma las legislaciones penales se hacen mundanas, es decir, dejan de lado el componente teocrático antes señalado, lo que constituye un logro para el avance en la historia del hombre.

Si bien el genio griego no mostró predilección por lo jurídico, sentó las bases por las que circularían las primeras escuelas jurídicas romanas.

En los comienzos de Roma, el derecho penal tuvo un origen sacro, pero es a partir de la Ley de las XII Tablas (siglo V a. C.) que el derecho se vuelve laico y se establece la diferencia entre delitos públicos y privados. Los delitos públicos eran los perseguidos por los representantes del Estado en el interés del mismo, en tanto que los delitos privados eran perseguidos por los particulares en su propio

interés. Los delitos públicos se formaban en torno a dos grandes delitos: el de perduellio y el parricidium, donde este delito no era la muerte del padre, sino del “pater” o jefe de la gens, que era un hombre libre. El derecho penal adquiere carácter de público con el advenimiento del imperio romano, fundándose en el interés del Estado.

El derecho penal adquiere carácter de público con el advenimiento del imperio romano, fundándose en el interés del Estado.

En la Edad Media, el derecho germánico evolucionó entre los siglos V al XI d. C. como resultado del reforzamiento de su carácter estatal, donde la pena más grave era la “pérdida de la paz” (*friedlosigkeit*), que consistía en retirarle al penado la tutela social, con lo que cualquiera podía darle muerte impunemente. En los delitos privados se producía la Faída o enemistad contra el infractor y su familia. La Faída podía terminar con la composición (*wergeld*), consistente en una suma de dinero que se pagaba al ofendido o su familia, o también mediante el combate judicial, que era una ordalía, es decir un juicio de Dios. Las ordalias eran muy comunes entre los germanos. La importancia del derecho germánico ha sido puesta de relieve por la influencia de sanciones más reparatorias que punitivas.

El derecho penal canónico trató de sintetizar el concepto público de pena de los romanos y el privado de los germanos. Aparece recopilado en el siglo XV en el Codex Juris Canonici. Su concepto penitencial le inclinaba a ver el delito y en el pecado la esclavitud y en la pena la liberación. Tuvo el mérito de introducir la prisión mediante la reclusión en celdas monásticas, de allí proviene el nombre de “penitenciaria”, usado hasta el día de hoy.

En España, debido a la influencia que tuvo su legislación en las posteriores repúblicas latinoamericanas que se formaron después del periodo colonial, es preciso señalar el Fuero Juzgo o Libro de los Jueces, que contenía disposiciones del viejo derecho germano con terribles penas corporales. Posteriormente fue sustituido por el Fuero Real ordenado por el rey Alfonso IX en 1255, en el cual se establecen las penas a los hombres libres y a los siervos y se establecía la intrascendencia de la pena.

Es en 1348 cuando el rey Alfonso XI, en las Cortes de Alcalá de Henares, dicta el Ordenamiento de Alcalá, que contenía disposiciones contra los funcionarios judiciales que reciban donaciones, así como penas severas para el adulterio, las fornicaciones, los homicidios y las usuras.

En este ámbito, una de las obras más renombradas en el derecho penal español son las Siete Partidas de Alfonso X “el Sabio”, que datan del año 1263 y que en la Partida Séptima establecían los delitos comunes, los que se referían a los moros, judíos y herejes haciéndose un acabado tratamiento penal aunque las penas eran severísimas como la quema o el abandono a las bestias, el corte de la nariz y la extirpación de los ojos. Este cuerpo jurídico expresaba claramente la pugna entre la razón por penas más humanas que querían imponer sus creadores y la barbarie que se vivía en esos tiempos.

Las Partidas no alcanzaron absoluta vigencia, lo que ocasionó que se prepararan las Ordenanzas Reales de Castilla en 1485 por encargo de los reyes católicos.

En 1567 se publicó la Nueva Recopilación, ordenada por Felipe II, que trata la materia penal en el Libro VIII. En 1805 aparece la Novísima Recopilación, texto anacrónico que contenía muchas disposiciones de la Nueva Recopilación y que rigió hasta 1848.²¹

6. La codificación penal en Bolivia

En el territorio que hoy se conoce como Bolivia se desarrolló, antes del florecimiento del imperio inca, la cultura de los aymaras, que ha sido uno de los más antiguos pueblos que poblaron la América prehispánica y ocupó las regiones contiguas al lago Titicaca.²²

Los aymaras tenían una organización tribal o de linaje denominada ayllu, que tuvo como norma la obligación de responder solidariamente ante un ataque contrario, ya sea de grupo o individual. Esta familia de los aymaras pasó del estado primitivo de barbarie y de una vida errante y pastoril a la de un gobierno patriarcal, estaba sometida a la autoridad de los mallkus y curacas, esta supremacía correspondía al anciano más respetable o al guerrero más valiente.

En cuanto a la aplicación de las penas, los aymaras utilizaron la ley del talión y la composición, utilizándose ésta en su mayor parte entre privados y se necesitaba solamente la intervención de la autoridad del clan en los casos de profundo desacuerdo.²³

Dominados los aymaras, se levantó el imperio de los incas, que para su mejor gobierno dividió su extenso territorio en cuatro provincias, ya que abarcaba desde Ecuador hasta Chile. Casi todas las leyes que rigieron el imperio incaico eran de carácter penal, ya que pocas leyes de otra clase necesitaban una nación que tenía poco comercio, ningún dinero y casi nada que pudiera llamarse propiedad privada. Todas sus prescripciones penales estaban basadas fundamentalmente en la trilogía de *ama sua*, *ama kella*, *ama llulla* (no seas ladrón, no seas mentiroso, no seas flojo). Los delitos parece que eran muy raros en el imperio, más que por virtud era por temor al castigo, ya que todas las normas estaban marcadas por la religiosidad en vista de que el castigo era sumamente riguroso, puesto que la mayor parte de los delitos

21 Eugenio Raúl Zaffaroni. *Manual de derecho penal. Parte general*. Páginas 150 y siguientes.

22 Actualmente, el lago Titicaca es el lago navegable más alto del mundo a 3.800 msnm, compartido por Bolivia y Perú.

23 Fernando Villamor Lucía. *La codificación penal en Bolivia*. Editorial Popular. La Paz-Bolivia. 1977. Página 27.

se sancionaba con la muerte, por liviano que fuese el delito, porque decían que no les castigaban por los delitos que habían cometido, no por la ofensa ajena, sino por haber quebrantado la palabra del Inca, que la respetaban como a la de Dios.²⁴

Producido el descubrimiento de América se da inicio al periodo denominado de “época colonial”, desde la llegada de los primeros conquistadores (1533) hasta la declaración de la independencia de Bolivia (1825), periodo que comprendió la emisión, por parte de la Corona española, de más de un millón de disposiciones de toda índole y que dio nacimiento al derecho indiano, el cual estuvo caracterizado por su formalismo legal y demarcado espíritu religioso, que contenía la misión de la Iglesia y el deber del Estado.

La concepción del delito es la misma tanto en España como en el Nuevo Mundo, ya que los elementos integrantes del delito eran: el religioso o moral, el social y el de ofensa personal. Por otra parte, el concepto de la pena era absolutamente represivo o escarmentador, ya que era la visión de España y de Europa del Medioevo.

El derecho que se aplicó estuvo contenido por las normas del derecho metropolitano, por el derecho promulgado para las Indias²⁵ desde España, y el derecho o costumbres de los indígenas, aunque de manera muy limitada en la jurisdicción criminal.

El derecho que se aplicó en América estuvo contenido por las normas del derecho español, por el derecho promulgado para las Indias desde España, y el derecho o costumbres de los indígenas, aunque de manera muy limitada en la jurisdicción criminal.

A principios del siglo XIX y con el proceso emancipador en marcha en América y el apogeo de las ideas del Iluminismo que se habían plasmado en la Revolución Francesa de 1789, el derecho penal no podía quedar al margen, sobre todo después de que la corriente humanista que había iniciado en este campo Cesare Beccaria, con su obra *De los delitos y las penas*, tomaba cada vez más impulso e influencia. Prueba de ello es que el Código Penal de España promulgado en el año 1822 conservaba, a criterio de los entendidos en el tema, principios más aceptables en materia penal, determinaba mejor los delitos, aumentaba la escala de las penas, cerraba la puerta a la arbitrariedad, establecía un buen sistema de proporción y de indemnización a los declarados absolutamente inocentes, mejorando en muchos puntos al Código Penal francés de 1810.²⁶

24 William Prescott. *Historia de la conquista del Perú*. Editorial Schapire. Buenos Aires-Argentina. 1967. Página 67.

25 El Consejo de Indias nació de la necesidad de atender específicamente los problemas de América, instituido oficialmente en 1524. Coparticipaba de las funciones legislativas, si bien la ley emanaba del Rey, era el Consejo el que preparaba las principales normas a regir en Indias. Su extinción se produce en el año 1823, con el proceso de la emancipación.

26 Fernando Villamor Lucía. *Op. cit.* Páginas 100 y siguientes.

El Código Penal español de 1822 fue la base del Código Penal boliviano vigente entre 1834 y 1973.

Sin embargo, previamente el libertador Simón Bolívar, mediante decreto de 21 de diciembre de 1825, estableció que en materia criminal debía seguirse aplicando la ley de 9 de octubre de 1812 y demás decretos de las cortes españolas.

En el periodo comprendido entre 1827 y 1834, la aplicación de la ley penal en Bolivia fue verdaderamente caótica. El mariscal Antonio José de Sucre estableció, mediante ley de enero de 1827, que debía aplicarse en todos los pleitos judiciales la antigua legislación española, en cuanto no estuviera en contra de la Constitución y leyes dadas durante la independencia y, por otro lado, se aplicaba el Código Penal español de 1822.

Finalmente, después de un proceso de revisión por parte de la Corte Suprema del Código español de 1822, el mariscal Andrés de Santa Cruz lo promulgó con una serie de modificaciones el 28 de octubre de 1830. Sin embargo, la publicación y consiguiente distribución no se pudo hacer efectiva y en consecuencia el Poder Ejecutivo, mediante decreto de 22 de marzo de 1831, ordenó que los códigos Civil y Penal se publicaran y observaran desde el 2 de abril del mismo año.

En fecha 5 de septiembre de 1833, en la Cámara de Senadores del Congreso de aquel año se presentó un proyecto para que la legislatura pudiera reformar el Código Penal, el cual fue duramente criticado debido a que, según los legisladores de la época, no respondía a la realidad nacional por la dureza de las penas y la falta de establecimientos penitenciarios, y por haber sido presentado por el español Facundo Infante, ministro del Interior del mariscal Sucre.

El mariscal Santa Cruz nombró una comisión que entregó sus labores en abril de 1834 para que posteriormente sea promulgado el 6 de noviembre de 1834, teniendo una vigencia hasta el 6 de agosto de 1973.

Para comprender la estructura de dicho Código es preciso tomar en cuenta el análisis que realizó Huáscar Cajías, profesor de Criminología de la Universidad Mayor de San Andrés, comentando dicho Código, decía: la inspiración del Código fue recoger las direcciones clasicistas sobre la base del libre albedrío, ya que reconoce el principio: *no hay pena sin ley previa*, entre sus virtudes se hallan el subjetivismo, el arresto domiciliario, la indemnización de los inocentes, la distinción general entre delitos y culpas, etc. Entre sus defectos principales se hallan la redacción confusa e imprecisa en varios aspectos, el exagerado casuismo, la rigidez de las penas y el carácter exageradamente intimidatorio en la ejecución de ellas, por ejemplo, la de muerte.²⁷

27 Huáscar Cajías y Benjamín Miguel. *Apuntes de derecho penal*. Editorial Juventud, La Paz-Bolivia. 1966. Página 41.

Desde la vigencia del Código Penal de 1834 se realizaron alrededor de 13 modificaciones a dicho cuerpo de leyes, pero no es hasta 1973 en que se emprende una reforma integral de dicho cuerpo normativo sobre la base de una serie de trabajos previos entre los que destacan del profesor español Manuel López Rey y Arrojo y el boliviano Julio Salmón, producidos en las décadas de los años 30 y 40 del siglo pasado.

En vista de esta situación, en el año 1962, en el gobierno de Víctor Paz se estableció una Comisión Redactora y revisora de la principal normativa sustancial y procedimental, entre ella la penal, que fue encomendada a los abogados Manuel Durán Padilla, como presidente, Hugo César Cadima, Manuel José Justiniano y Raúl Calvimontes Núñez del Prado.

Este proyecto, con pocas modificaciones, fue promulgado el 6 de agosto de 1973 conjuntamente el Código de Procedimiento Penal.

En los últimos años se realizaron reformas parciales al Código Penal de 1973 mediante Ley No 1768 de 10 de marzo de 1997 y Ley No 004 de 31 de marzo de 2010 que ha sistematizado e incorporado delitos de corrupción y vinculados.

7. Los fundamentos del derecho penal. “En el principio era la violencia”

El derecho penal, se ha dicho, es una técnica de definición, comprobación y represión de la desviación. Esta técnica se manifiesta en restricciones y constricciones sobre las personas de los potenciales desviados y de todos aquellos de los que se sospecha o son condenados como tales.

Las restricciones son tres y corresponden cada una de ellas a los tres momentos ya indicados de la técnica punitiva. La primera restricción consiste en la definición o prohibición de los comportamientos clasificados por la ley como desviados, y por tanto una limitación de la libertad de acción de todas las personas. La segunda consiste en el sometimiento coactivo a juicio penal de todo aquel que resulte sospechoso de una violación de las prohibiciones penales. La tercera consiste en la represión o punición de todos aquellos a quienes se juzgue culpable de una de dichas violaciones.²⁸

Esta tripartición fue puesta en la base de la ciencia penal por Francesco Carrara, que reconoció en ella los “tres grandes temas que constituyen el objeto de la ciencia penal”, en cuanto tiene por misión refrenar las aberraciones de la autoridad social en la prohibición, en el juicio y en la represión para que esa autoridad se mantenga en las vías de la justicia y no degenera en tiranía. Por

28 Luigi Ferrajoli. Derecho y razón. Editorial Trotta. Madrid-España. 1997. Página 209.

eso la ciencia criminal tiene por misión moderar los abusos de la autoridad en el desarrollo práctico de estos tres grandes temas; el hombre que viola la ley, la ley que exige que sea castigado ese hombre y el juez que comprueba la violación e impone el castigo. Delito, juicio y pena es el orden de las materias en el derecho penal que surge de la naturaleza de las cosas y que es inalterable.

Este orden de las materias del derecho penal antes mencionadas no se producen en el vacío, sino que requieren un espacio sociohistórico determinado, tal como señala el profesor argentino Alberto Binder, quien establece que es imposible comprender los problemas del derecho penal sin la referencia inicial y fundamental al hecho radical de la violencia, por más que ésta sea la violencia legítima del Estado. En este sentido, también es importante no perder de vista que la radicalidad del fenómeno social de la violencia, que comprende tanto la que desencadenan los seres humanos entre sí y que se intensifica con la acción de los grupos y las organizaciones, como la que utilizan las distintas instituciones estatales a veces para intervenir en conflictos que ya son violentos y otras tantas introduciendo la violencia en los que no lo eran.²⁹

Binder utiliza en su obra citada la expresión “en el principio era la violencia” para expresar que el derecho penal debe ser estudiado desde esta

Delito, juicio y pena es el orden de las materias en el derecho penal que surge de la naturaleza de las cosas y que es inalterable, debiendo ser estudiado en un contexto sociohistórico determinado por el poder, el conflicto y la violencia.

perspectiva porque sólo le compete estudiar, sistematizar y desarrollar los límites a la violencia legítima del Estado que, por otra parte, sólo será legítima si respeta esos límites en una relación dialéctica en permanente evolución y tensión.³⁰

La construcción de un derecho penal sin referencia al conflicto es tan artificial como el que resulta de olvidar su insoslayable relación con la violencia ya que éste es uno de los mecanismos con los que cuenta el Estado para imponer obediencia a sus mandatos. Por ello, poder, conflicto y violencia son las tres realidades pre-jurídicas a partir de las cuales debemos estudiar y desarrollar el derecho penal, ya que los conflictos forman parte de la trama misma de la vida social, de la sociedad como un proceso y no como una entidad o cosa; la violencia no sólo existe, sino que cada cultura y época la moldea y reproduce en una metamorfosis exuberante y el poder está presente todos los días en nuestra cotidianidad.

Estas tres realidades antes señaladas como son el poder, el conflicto y la violencia no constituyen fenómenos aislados, sino que interactúan entre sí de forma dinámica con otros sectores del proceso social como son los grupos, las clases sociales, las tradiciones culturales, etc.

29 Alberto Binder. *Introducción al derecho penal*. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires-Argentina. 2004. Página 17.

30 Binder. *Op. cit.* Página 20.

En este sentido, la construcción de normas penales, sea cual fuere la función que cumplan, siempre serán un instrumento normativo para producir determinados efectos en esa realidad y no en otra, y se constituirán en la base de la dogmática penal.

Sin embargo, es preciso señalar que es necesaria la construcción de una dogmática penal orientada a las garantías constitucionales, desarrollando un derecho penal que trate de limitar y restringir el poder penal punitivo del Estado.

Todas las sociedades usan de una forma u otra el poder penal o punitivo violento para lograr sus finalidades. Este poder penal siempre es ejercido por parte del Estado de una manera violenta y se expresa mediante sentencias judiciales producto de leyes penales, como ocurre en la actualidad o se deben a patrones culturalmente aceptados a través del reconocimiento generalizado, como ocurrió en mucho tiempo a lo largo de la historia.

8. El derecho de castigar del Estado

El problema de la justificación de la pena, es decir, del poder de una comunidad política cualquiera de ejercitar una violencia programada sobre uno de sus miembros, es quizá el problema clásico de la filosofía del derecho. ¿En qué se basa este poder, llamado a veces “pretensión punitiva” o “derecho a castigar”?, y ¿cómo se justifica el ejercicio de una violencia organizada que ve alinearse a una multitud de sujetos contra una única persona?

Este problema ha puesto en un segundo plano las otras tres cuestiones de justificación externa del derecho penal: sí y por qué prohibir; sí y por qué castigar y sí y por qué juzgar.

Las tres cuestiones han tenido históricamente dos respuestas: una en línea de principio positiva y otra, también en línea de principio, negativa. Las respuestas positivas son las proporcionadas por las doctrinas justificacionistas, en tanto y en cuanto justifican los costes del derecho penal con fines o razones, o funciones moral o socialmente irrenunciables. Las negativas por el contrario las ofrecidas por las llamadas doctrinas abolicionistas, que no reconocen justificación al derecho penal y propugnan su eliminación, bien porque impugnan de raíz su fundamento ético político, bien porque consideran que las ventajas proporcionadas por él son inferiores al coste de la triple constricción que produce: la limitación de la libertad de acción para los cumplidores, el sometimiento a juicio de todos aquellos de quienes se sospecha que son incumplidores y el castigo de cuantos se juzgue que lo son. El derecho penal es el sector del ordenamiento jurídico en el que las cuestiones del sí y del por qué se plantean de un modo más problemático que en el derecho civil, comercial o constitucional

donde no existen tendencias abolicionistas. En este plano, el problema de la legitimidad política y moral del derecho penal, en tanto que técnica de control social mediante constricciones a la libertad de los ciudadanos, es en gran medida el problema mismo de la legitimidad del Estado como monopolio organizado de la fuerza.³¹

El derecho de castigar surge de la construcción misma del Estado, ya que el derecho penal ocupa un lugar central en la caracterización de un ordenamiento jurídico y del sistema político del que es expresión.

En el tratamiento penal se manifiesta –en estado puro y de la manera más directa y conflictiva– la relación entre Estado y ciudadano, entre poder público y libertad privada, entre defensa social y derechos individuales. El problema de la legitimación o justificación del derecho penal, consiguientemente, plantea en su raíz la cuestión misma de la legitimidad del Estado, de cuya soberanía es precisamente el poder de castigar, que puede llegar hasta el “derecho de cortar la vida”, la manifestación más violenta, más seriamente lesiva de los intereses fundamentales del ciudadano y en mayor medida susceptible de degenerar en arbitrariedades.

Todo este proceso de legitimación tiene una construcción lenta que se desarrolló en el siglo XVII con las teorías iusnaturalistas de Grocio, Hobbes, Puffendorf y Thomasius, y que alcanzó su madurez con los ilustrados franceses e italianos como Beccaria y Rousseau, y con las doctrinas juspositivistas de Jeremy Bentham y de John Austin.

El derecho a castigar del Estado es una construcción que surge con la separación entre derecho y moral, o entre el “derecho como es” y el “derecho como debe ser”, es un postulado del positivismo jurídico: el derecho, según esta tesis, no reproduce ni tiene la misión de reproducir los dictámenes de la moral o de cualquier otro sistema metajurídico –sea divino, natural o racional– de valores ético políticos, sino que sólo es el producto de convenciones legales aplicables para todo el cuerpo social y de cumplimiento obligatorio; en contrario, la moral respecto al derecho positivo tiene una concepción individualista y relativista, es decir, se basan sólo en la autonomía de la conciencia individual.

Estas dos tesis constituyen una adquisición básica de la cultura liberal y reflejan el proceso de secularización, culminado al inicio de la Edad Moderna, tanto del derecho como de la moral, desvinculándose ambos en esferas distintas lo que da origen al ocaso del derecho natural, la formación del Estado liberal y el desarrollo de las constituciones y las codificaciones.

Esta situación determinó que al existir una separación entre derecho y moral se remitió al derecho la idea de producir normas escritas establecidas y provenientes

31 Luigi Ferrajoli. *Op cit.* Páginas 247 y 248.

de un ordenamiento que se desprende de una Constitución, lo que le otorga su validez y eficacia.

Este presupuesto se ha realizado con ese fenómeno moderno que es el monopolio estatal de las fuentes de producción y de convalidación jurídica, alcanzado en Europa entre finales del siglo XVIII y principios del XIX gracias sobre todo a las codificaciones y a las constituciones, y puede ser identificado con la incorporación en los “Estados de Derecho” del principio de legalidad, que es un principio organizativo en virtud del cual todos los poderes públicos están sometidos a la ley y al mismo tiempo una norma de reconocimiento de todas las normas válidas en tanto que producidas de las formas en las condiciones y por los poderes legalmente preestablecidos.

En el derecho penal, la reivindicación política de la garantía fundamental de la legalidad no es la moral, la naturaleza o la justicia, ni siquiera “la jurisprudencia o sabiduría” de jueces subordinados, sino la razón de este “hombre artificial” al que Ferrajoli llama Estado y lo que él manda, lo que constituye la ley, confiriendo a un comportamiento relevancia penal lo que otorga certeza del derecho, libertad e igualdad a los ciudadanos punibles sólo por hechos, objetiva y convencionalmente predeterminados, y no por características subjetivas o por formas o supuestos de desviación no expresamente prohibidos por las leyes como delitos.

Este principio de legalidad se consolida con dos garantías más específicas: el de irretroactividad de las leyes penales y la prohibición de la analogía penal esenciales para asegurar “la certeza del derecho penal”.

La irretroactividad de las leyes penales es un corolario del principio de legalidad, cuya formulación completa es “no hay pena, no hay crimen sin previa ley penal”. Si la pena, afirma Hobbes, supone un hecho considerado como una transgresión por la ley, el daño causado por un hecho perpetrado antes de existir una ley que lo prohibiera no es una pena, sino un acto de hostilidad, pues antes de la ley no existe transgresión de la ley; por eso ninguna ley hecha después de realizarse una acción puede hacer de ella un delito.

Está claro que la “ley previa” exigida es solamente penal, es decir, desfavorable al reo y la ley penal más favorable al reo debe ser ultractiva respecto a la más desfavorable antigua si es más antigua que ésta.

La prohibición de la analogía es un corolario del principio de estricta legalidad debido a que son verdaderas o falsas respecto a los hechos que se examinan, lo que ha generado en términos amplios el deber de interpretación restrictiva y la prohibición de interpretación extensiva de las leyes penales. Francis Bacon escribió: “*No está permitido extender las leyes penales a delitos no contemplados expresamente y es cruel atormentar el texto de las leyes para que éstas atormenten a los ciudadanos*”.

El derecho penal otorga certeza al ciudadano en el disfrute de sus derechos mediante la aplicación de tres principios: de legalidad, de irretroactividad de la ley penal y de prohibición de la analogía en materia penal.

Históricamente³² hablando, se puede afirmar que el principio de mera legalidad puede remontarse al derecho romano y el principio de estricta legalidad sólo queda elaborado por el pensamiento ilustrado del siglo XVIII.

El principio de legalidad, que es piedra angular del derecho penal, no se presentaba en el derecho griego debido a que la costumbre ocupaba un amplísimo espacio y la ley sólo tenía el valor de un argumento probatorio y la predeterminación del objeto de la acusación. En el derecho romano se avanza al principio de mera legalidad “*nullum crimen sine lege*”, pero la pena y la definición de nuevos delitos aún se dejaba en manos de los jueces si bien existía la ley penal, admitiéndose el recurso de analogía tanto en el campo de los delitos públicos como privados.

Tampoco en la Edad Media se va más allá de la afirmación del principio de mera legalidad penal. Totalmente ignorado en el derecho germánico y en de la alta Edad Media, dominados por la costumbre, el principio de legalidad se afirmó en efecto en sentido amplio sólo en la Magna Carta inglesa, que en su artículo 39 señalaba: “*Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de sus derechos ni posesiones, ni declarado fuera de la ley ni exiliado, ni perjudicada su posesión de cualquier otra forma, ni nos procederemos contra él, ni mandaremos a otros hacerlo, a no ser por un juicio legal de sus iguales y por la ley del país*”.

Este principio se disuelve en los siglos XV al XVII, con un conjunto de arbitrariedades y prácticas ilegales presididas por la analogía y la costumbre que caracterizó la práctica penal preilustrada y que se reflejó con bastante fuerza durante la Inquisición.

Solamente en la época ilustrada se alcanzó una afirmación nítida y radical del principio de estricta legalidad penal y de la prohibición de la analogía. Una serie de primeras teorizaciones como las de Anselm Feuerbach, quien acuñó las máximas “*nullum poena sine crimine, nullum crimen sine poena legali, nullum poena sine lege*” (no hay pena sin crimen, no hay crimen sin pena legal y no hay pena sin ley). Por otra parte, debe recordarse el principio “*where there is no Law, there is no transgression*” (donde no hay ley no hay transgresión), junto al de la “*equality before the Law*” (igualdad ante la ley), figuraron entre las principales reivindicaciones del movimiento inglés de los niveladores, y en particular de John Lilburne, Richard Overton y Gerard Winstansley, que quedaron sancionados en la Petición de 1648 en Inglaterra.

El principio de legalidad se introdujo en las primeras constituciones y en los primeros códigos penales: en la Petition of Rights de Estados Unidos de 1774; en el código austríaco de José II de 1787; en los artículos 5, 7 y 8 de la Declaración francesa de derechos de 1789; en los artículos 8, 10, 14 y 15 de la Constitución

32 Ferrajoli. Op. cit. Páginas 382 y siguientes.

de 1793; en los artículos 7, 8 y 14 de la de 1795; en los párrafos 9, 11 y 20 del código prusiano de 1794.

Con los códigos quedaban, si no superadas, sí ciertamente reducidas la falta de certeza, la incoherencia y la confusión de las fuentes, y se daba cuerpo al ideal ilustrado de la predeterminación legal tan clara y precisa como fuera posible de los delitos y de las penas. Esta construcción del principio de legalidad sufrió su eliminación principalmente en Europa a inicios del siglo XX con la Revolución rusa y el régimen nazi de Alemania los cuales introdujeron la analogía en el derecho penal, generando una serie de abusos y arbitrariedades que la humanidad ha condenado.

Actualmente puede decirse que tras la Segunda Guerra Mundial, en gran parte del mundo donde aplican el derecho romano, germánico y el anglosajón, se ha consolidado el principio de estricta legalidad que requiere siempre su defensa para no dar espacio a tentaciones autoritarias que siempre están presentes en la conducción de los pueblos.

Esta autonomía del derecho respecto a la moral es un producto del utilitarismo ilustrado y tiene el valor de un principio normativo que en el campo del derecho penal se ha expresado en tres principios axiológicos distintos relativos a la concepción del delito, del proceso y de la pena.

En cuanto al delito, implica que el derecho penal no tiene la misión de imponer o reforzar una determinada moral, sino sólo impedir la comisión de acciones dañinas para terceros, por lo que las conductas para que puedan ser prohibidas y castigadas no es suficiente que sean consideradas inmorales o deplorables.³³

El derecho de castigar del Estado se fundamenta en la separación de la moral y el derecho. Surge con el fin de brindar tutela a los ciudadanos mediante la ley penal, que otorga certeza a todos en cuanto a las acciones prohibidas de realizarse y la forma de juzgar a aquellos que violen estas prohibiciones mediante juicios en los que se los juzgaran por lo que hicieron y no por lo que son, buscando con la pena evitar que se dañen unos a otros en sociedad.

33 Thomas Hobbes en su obra *Diálogo*, página 430, señalaba: “Todos los delitos en verdad, son pecados, pero no todos los pecados son delitos”. A su vez, Beccaria en su obra *de Los delitos y las penas*, página 23, señalaba: “No todo lo que pide la revelación lo pide la ley natural, ni todo lo que ésta pide lo pide la pura ley social, siendo importantísimo separar lo que resulta de los pactos tácito expresos de los hombres; porque los límites de aquella fuerza son tales que pueden ejercitarse legítimamente entre hombre y hombre. No poseemos ninguna señal característica de una universal ley divina positiva. No hay que confundir delito, pecado y acciones despreciables. Hombre, cristiano y ciudadano son tres conceptos distintos. El tribunal divino es distinto del de los hombres y es tan difícil mezclar el uno con el otro es como mezclar agua y aceite, puesto que sus elementos y fuentes son sustancialmente diferentes. El manantial del que brotan las leyes penales humanas está representado exclusivamente por la entidad del daño que un delito causa al prójimo o al Estado en su conjunto”.

El principio utilitarista de la separación entre el derecho y la moral exige además como requisito necesario que dañen de un modo concreto *bienes jurídicos ajenos*, cuya tutela es la única justificación de las leyes penales como técnicas de prevención de su lesión.

En resumen, el Estado no debe inmiscuirse coercitivamente en la vida moral de los ciudadanos ni tampoco promover coactivamente su moralidad, sino sólo tutelar su seguridad impidiendo que se dañen unos a otros,³⁴ siendo éste el primer principio axiológico del derecho a castigar del Estado.

El segundo principio axiológico es el referido al proceso y, por tanto, a los problemas de justificación de la jurisdicción, el principio normativo de la separación exige que el juicio no verse acerca de la moralidad, o el carácter, u otros aspectos sustanciales de la personalidad del reo, sino sólo acerca de los hechos penalmente prohibidos que le son imputados y que, son por otra parte, lo único que puede ser empíricamente probado por la acusación y refutado por la defensa. El juez, por consiguiente, no debe someter a indagación el alma del imputado ni debe emitir veredictos morales sobre su persona, sino sólo investigar sus comportamientos prohibidos. Y un ciudadano puede ser juzgado, antes de ser castigado, sólo por aquello que ha hecho y no, como en el juicio moral, también por aquello que es.

El tercer principio axiológico se refiere a la justificación de la pena y sus modos de ejecución. El principio implica que tampoco la sanción penal debe tener ni contenidos ni fines morales, ya que el Estado no tiene derecho a forzar a los ciudadanos a no ser malvados, sino sólo a impedir que no se dañen entre sí.³⁵

Estos tres principios normativos definen, en su conjunto, los fines de tutela y prevención del derecho penal y al mismo tiempo los límites dentro de los cuales se justifica su intervención en un modelo garantista.

34 Thomas Hobbes, *Leviatán*, página 276: “La misión de las leyes es hacer que los súbditos no se dañen mutuamente”.

35 Ferrajoli. *Op. cit.* Páginas 222 y siguientes.

CAPÍTULO II

Los sistemas de enjuiciamiento penal y las garantías constitucionales

1. Modelos de proceso penal. Los sistemas punitivos irracionales o prepenales

En el desarrollo del derecho penal se ha ido sucediendo una serie de sistemas de enjuiciamiento penal basados en modelos contruidos a lo largo de la historia, donde la falta al respeto a la dignidad del ser humano fue la tónica dominante durante muchos siglos.

Este proceso de construcción de los sistemas penales ha sido un proceso de construcción eminentemente histórico y sociológico.

En primera instancia surgieron los sistemas punitivos irracionales, que se podrían llamar no propiamente penales, sino prepenales o extrapenales, en los cuales están el sistema sin delito que carece del principio de “no hay pena sin crimen”, el sistema sin juicio que carece del principio “no hay culpa sin juicio”, y el sistema sin ley que carece del principio “no hay crimen sin ley”.

En estos sistemas la pena asume la naturaleza de medida preventiva de una desviación que es anterior al delito y no posterior. Conforme a estos sistemas, el derecho y el proceso penal se transforman en sistemas de retribución dirigidos a prevenir los hechos-delitos por medio de la comprobación y la punición de los ya ocurridos en sistemas de pura prevención, dirigidos a afrontar la mera sospecha de delitos cometidos pero no probados o el mero peligro de delitos futuros.

Este sistema se aplicó en los pueblos antiguos, la Grecia antigua y los pueblos precolombinos.

2. Los sistemas punitivos autoritarios. El sistema inquisitivo

En este ámbito se encuentran el sistema sin prueba y defensa en sentido estricto que es conocido como de mera legalidad, ya que deriva de la eliminación de la carga de la prueba y del derecho a la defensa, por lo que tanto acusación y defensa no sólo deben ser argumentales, sino también verificables y refutables.

Otro sistema autoritario es el “sin acusación separada”, que configura el método inquisitivo que viola el principio de “no hay juicio sin acusación” y que recae sobre la imparcialidad del juez y sobre su separación de la acusación. Aparece en todos los ordenamientos en los cuales el juez tiene funciones acusatorias o la acusación tiene funciones judiciales. En estos sistemas, la mixtura de acusación y juicio compromete sin duda la imparcialidad, la publicidad y la oralidad del proceso, lo que va a ocasionar el debilitamiento de todas las demás garantías del proceso y en particular las garantías procesales de la presunción de inocencia del imputado antes de la condena, de la carga acusatoria de la prueba y del contradictorio con la defensa.

El debilitamiento de las garantías procesales puede llegar en estos sistemas hasta la total falta de prueba y de defensa por la admisión de intervenciones penales, sin satisfacción alguna de la carga de la prueba por parte de la acusación y/o sin control alguno por parte de la defensa.

Es evidente, en estos casos, que al faltar la obligación de probar y la posibilidad de contradecir las imputaciones, los juicios penales terminan por informarse mediante criterios meramente formales y de autoridad más que de pruebas.

Otros modelos autoritarios menos estrictos son el sistema objetivista o sin culpabilidad que carece del elemento de intencionalidad del delito expresado por el principio “no hay acción sin culpa”. Este esquema es arcaico y refleja ordenamientos penales primitivos informados por la responsabilidad objetiva –colectiva, por hecho ajeno o impersonal–, ligada, en lugar del conocimiento y voluntad de la acción y/o del hecho delictivo, al criterio elemental del talión.

A la inversa, los sistemas subjetivistas “sin acción” y “sin ofensa” respectivamente privados de la garantía de la materialidad de la acción expresada en el principio “no hay ofensa sin acción” y de la lesividad del hecho expresada por el principio “ofensividad del acto”. Estos sistemas se caracterizan por el hecho de que las figuras legales del delito, contra los principios liberales del utilitarismo penal y de la separación entre derecho y moral, son privadas de referencias empíricas y se construyen predominantemente con referencia a la subjetividad desviada del reo. Precisamente, los sistemas o las normas “sin acción” reprimen actitudes o situaciones subjetivas de inmoralidad, de peligrosidad o de hostilidad al ordenamiento más allá de su exteriorización en manifestaciones delictivas concretas. Los sistemas “sin ofensa” prescinden de la noción de lesión de bienes jurídicos concretos, bien reprimiendo anticipadamente su simple y a menudo abstracta puesta en peligro,

bien penalizando puramente el desvalor social o político de la acción más allá de cualquier función de tutela, como en los delitos de peligro abstracto.

El subjetivismo alcanza la forma más perversa en el esquema penal del llamado tipo de autor, donde la hipótesis normativa de desviación es “sin acción” y “sin hecho ofensivo”. La ley, en este caso, no prohíbe ni regula comportamientos, sino que prefigura estatus subjetivos directamente incriminatorios, siendo claro que al faltar, la acción, el hecho y la prohibición, todas las garantías penales y procesales resultan neutralizadas. Es una técnica punitiva que criminaliza inmediatamente la interioridad o, peor, la identidad subjetiva del reo y que por ello tiene un carácter explícitamente discriminatorio. El caso límite es el de las leyes penales raciales, donde una condición natural de la persona forma por sí sola el presupuesto de la pena. Este esquema viene reproducido por la persecución penal que se realizaba a los herejes y brujas y en tiempos modernos por el modelo nazi del “tipo normotipo de autor”, por el estalinista de “enemigo del pueblo” o el de “ociosos y vagabundos” en otros sistemas modernos.³⁶

Estos sistemas penales tienen a los poderes públicos no disciplinados por la ley y, por lo tanto, carentes de límites y condiciones.

Son conocidos como sistemas de derecho penal máximo, que tiene como características que es incondicionado e ilimitado con severidad, donde la incertidumbre e imprevisibilidad en las condenas y penas, el sustancialismo penal y la inquisición procesal son las vías más idóneas para permitir la máxima expansión e incontrolabilidad de la intervención punitiva, y a la vez su máxima incertidumbre e irracionalidad.

Son típicamente característicos del sistema inquisitivo la iniciativa del juez en el ámbito probatorio, la desigualdad de poder entre la acusación y la defensa, y el carácter escrito y secreto de la instrucción, no lo son, en cambio, de forma tan exclusiva, institutos nacidos en el seno de la tradición inquisitiva, como la obligatoriedad y la irrevocabilidad de la acción penal, el carácter público de los órganos de la acusación, la pluralidad de grados de la jurisdicción y la obligación del juez de motivar sus decisiones. Esta asimetría ha sido fuente de muchas confusiones, habiendo dado lugar a que a menudo fueran considerados como esenciales de uno u otro modelo teórico ya sea inquisitivo o acusatorio.

Otros elementos del sistema inquisitivo son que el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso, limitadas las garantías de contradicción y los derechos de la defensa.³⁷

36 Ferrajoli. *Op. cit.* Páginas 102 y siguientes.

37 Ferrajoli. *Op. cit.* Página 564.

3. El sistema garantista de estricta legalidad. El sistema acusatorio

El sistema garantista penal de estricta legalidad es una construcción teórica e histórica que surge con fuerza desde la Ilustración, en el siglo XVIII, y prosigue su construcción y asentamiento hasta nuestros días buscando establecer límites o prohibiciones contra la arbitrariedad en el ejercicio del poder penal por parte del Estado en contra del ciudadano, constituyendo una garantía para el mismo.

Según este modelo, no se admite ninguna imposición de pena sin que se produzca su previsión por la ley como delito y la necesidad de su prohibición y punición, la comisión del delito, sus efectos lesivos para terceros, el carácter exterior o material de la acción criminal, la imputabilidad y la culpabilidad de su autor y además la prueba empírica llevada por una acusación ante un juez imparcial en un proceso público y contradictorio con la defensa y mediante procedimientos legalmente preestablecidos, identificándose a este modelo con el Estado de Derecho entendiéndose por esta expresión un tipo de ordenamiento en que el poder público, y especialmente el penal, está rígidamente limitado y vinculado a la ley en el plano sustancial (de los contenidos penalmente relevantes) y bajo el procesal (o de las formas procesalmente vinculantes).

Este sistema es conocido como de derecho penal mínimo, es decir, condicionado y limitado al máximo, ya que corresponde no sólo al máximo grado de tutela de las libertades de los ciudadanos respecto del arbitrio punitivo, sino también a un ideal de racionalidad y certeza. Un derecho penal es racional y cierto en la medida en que sus intervenciones son previsibles, y lo son sólo las motivadas por argumentos cognoscitivos que exigen intervenciones potestativas y valorativas de exclusión o de atenuación de la responsabilidad cada vez que subsiste incertidumbre en cuanto a los presupuestos de la pena. A este criterio son referibles instituciones tales como la presunción de inocencia del imputado hasta la sentencia definitiva, la carga de la prueba a cargo de la acusación, el principio de “in dubio pro reo” (la duda favorece al reo), la absolución en caso de incertidumbre sobre la verdad fáctica, la interpretación restrictiva de los supuestos típicos penales y la extensiva de las circunstancias eximentes o atenuantes en casos de duda sobre la verdad jurídica.

4. Construcción histórica de los sistemas inquisitivo y acusatorio

La definición del papel y de la ubicación institucional del juez y, por otra parte, la determinación de los procedimientos que forman parte del juicio es el objeto de las garantías orgánicas y de las garantías procesales. Los dos órdenes de garantías, conectados entre sí lógicamente y funcionalmente, cambian en profundidad según el

carácter acusatorio o inquisitivo del sistema procesal al que pertenecen y al que en su conjunto sirven para caracterizar.

Los rasgos históricos de los sistemas inquisitivo y acusatorio se han venido desarrollando durante siglos, de forma paralela, a las cambiantes vicisitudes de los regímenes políticos –unas veces democráticos, otros despóticos–, de los que siempre han sido expresión. El proceso penal de antigüedad, como se configura en Grecia y en la Roma republicana, tiene una estructura esencialmente acusatoria, a causa del carácter predominantemente privado de la acusación y de la consiguiente naturaleza arbitral tanto del juez como del juicio. Si, en efecto, el paso de la venganza de sangre al derecho penal se realiza con la atribución de las funciones de enjuiciamiento y sancionadoras a un órgano imparcial y muy pronto público, la titularidad de la acusación permanece largo tiempo en manos de la parte ofendida o de su grupo familiar, para después, en una época posterior, transferirse a la sociedad y, por su cauce, a cada ciudadano particular.

Es precisamente de esta naturaleza privada o popular –y en cualquier caso voluntaria– de la acción penal de donde derivan, en el proceso romano ordinario, los caracteres clásicos del sistema acusatorio, es decir, la discrecionalidad de la acción, la carga acusatoria de la prueba, la naturaleza del proceso como proceso, como controversia basada en la igualdad de las partes, la atribución a éstas de toda actividad probatoria y hasta la disponibilidad de las pruebas, la publicidad y oralidad del juicio, el papel del árbitro y espectador reservado al juez, tanto más dado su carácter popular. No por casualidad, las primeras formas de proceso inquisitivo se desarrollaron en la Roma imperial con las causas de oficio por los *delicta publica*, comenzando por los *crimina laesae maiestatis* de subversión y conjura, en los que se considera ofendido un directo interés del príncipe y la parte perjudicada se identificada con el Estado.

Una vez venido a menos el sentimiento cívico y el hábito de libertad que en la república habían hecho posible el funcionamiento de la iniciativa acusatoria por parte de cualquier ciudadano, la “acusación pública fue sustituida por la fatal denuncia” y por la “oculta calumnia”, que se convirtieron en un “instrumento de la tiranía”. Nació así, con la *cognitio extra ordinem*, el proceso inquisitivo, tramitado y decidido ex officio, en secreto y sobre documentos escritos, por magistrados estatales delegados del príncipe (los *irenarchi*, los *curiosi*, los *nunciatores*, los *stationarii*), basado en la detención del acusado y su utilización como fuente de prueba, muy pronto acompañada de la tortura.

Tras la caída del imperio romano, el proceso se vuelve acusatorio nuevamente, confundiéndose en las primeras jurisdicciones bárbaras con los ritos de las ordalías y los duelos judiciales, evolucionando después en la forma de la *disputatio* y del contradictorio, elaborados entre el fin del primer milenio y el siglo XII, desarrollándose y consolidándose en Inglaterra y en el mundo anglosajón en las

formas del *adversary system*. Pero la inquisición nuevamente reapareció en el siglo XIII, con las constituciones de Federico II en los procesos por crímenes de lesa majestad y, bajo formas todavía más terribles y feroces, en el proceso eclesiástico por los delitos de herejía y brujería, donde el ofendido era Dios y, por ello, la acusación era obligatoria y pública, y la investigación de la verdad no admitía incertidumbres, ni toleraba el contradictorio, exigiendo, en cambio, la colaboración forzosa del acusado.

El proceso inquisitivo asumió muy pronto carácter ordinario y después del siglo XVI se difundió en todo el continente europeo, generalizándose para todo tipo de delitos, complicándose a causa de la multiplicación de los fueros y lo incierto de las competencias, organizándose según un código complejo de pruebas legales, técnicas inquisitivas, prácticas de tortura y cánones de enjuiciamiento; generando y, a su vez alimentándose de aquella “multitud de formalidades” de intrigas y laberintos” inventadas por las “milicias togadas” y las “doctorales legiones” que durante cinco siglos infectaron Europa, haciendo de la doctrina del proceso penal una especie de ciencia de los horrores.

La batalla cultural y política contra la irracionalidad y la arbitrariedad de este proceso es uno de los motivos que animaron a la Ilustración reformadora. De Thomasius a Montesquieu, de Beccaria a Voltaire, de Ferri a Filangeri y Pagano, todo el pensamiento ilustrado fue concorde al denunciar la inhumanidad de la tortura y el carácter despótico de la Inquisición, así como en el redescubrimiento del valor garantista de la tradición acusatoria, recibida en el ordenamiento inglés del antiguo proceso romano. Fue por ello natural que la Revolución Francesa adoptase –en la fase inmediatamente posterior a 1789– el sistema acusatorio, basado en la acción popular, el jurado, el juicio contradictorio, la publicidad y oralidad del juicio y la libre convicción del juez. Pero la experiencia acusatoria no duró en el continente europeo más que los años de la Revolución, ya que el Código de 1795 y después el napoleónico de 1808 dieron vida a aquel “monstruo, nacido de la unión del proceso acusatorio con el inquisitivo”, que fue el llamado “proceso mixto”, donde el imputado se encontraba privado de su libertad durante la mayor parte del proceso y el enjuiciamiento no era más que una mera repetición o escenificación de la primera fase, es decir, ritualista, secreta y atentatoria a los derechos fundamentales del acusado.

El modelo napoleónico de 1808, conocido como proceso mixto, que es una mescolanza entre el inquisitivo y el acusatorio, se difundió durante todo el siglo XIX en toda Europa y fue fuente de los códigos de procedimiento penal de las nacientes repúblicas latinoamericanas, entre ellas Bolivia.

Los sistemas punitivos son una construcción social e histórica.

Entre ellos se pueden identificar al irracional o de simple sospecha, al inquisitivo o de mera legalidad, y al acusatorio o de estricta legalidad.

5. Las ideas del Iluminismo y el camino hacia un enjuiciamiento penal garantista. Cesare Beccaria y su obra *De los delitos y las penas*

Las ideas racionalistas del siglo XVIII, manejadas por los enciclopedistas, produjeron como resultado en el campo penal una serie de reformas. Cesare Bonesana, Marqués de Beccaria, mediante su obra *De los delitos y las penas* fue uno de los propugnadores más fuertes por cambios profundos en los contenidos del derecho penal, los que se cristalizaron posteriormente en los grandes códigos penales del siglo XIX.

Para comprender este movimiento es preciso situarnos históricamente en la forma en que se administraban los castigos a los delitos cometidos en la Europa del siglo XVIII. Por ello es muy aleccionador el siguiente hecho histórico.

Robert Damiens hirió al rey Luis XV de Francia con la intención de matarle. Apresado en el acto, fue juzgado y condenado a muerte. Su ejecución se realizó el 28 de marzo de 1757, se le leyó la sentencia y el condenado expresó: “La jornada será ruda”. La sentencia le sometía al tormento ordinario y extraordinario. Los cirujanos, interrogados sobre el caso, aconsejaron como el más terrible y el menos peligroso para la vida del paciente el tormento de los borceguíes, que consistía en sujetar fuertemente las piernas del reo entre cuatro tablas e introducir cuñas a martillazos de forma que los huesos saltaran por la presión.

Damiens lo soportó con entereza y repitió que no había en su crimen ni complot ni cómplices.

Conducido en una carreta a la plaza de Gréve, donde se alzaba el cadalso, fue tendido y sujetado fuertemente con aros de hierro atornillados a las tablas. Diez verdugos participaban en la ejecución y dos confesores le asistían. En la mano derecha se le colocó el arma del crimen y a continuación se le quemó con fuego de azufre. Después, con unas tenazas calentadas al rojo se le fue arrancando la carne de las partes más carnosas de su cuerpo y luego se vertió en las llagas una mezcla hirviente de plomo, aceite, pez, cera y azufre, fundidos juntamente. Por fin sus miembros fueron atados con tirantes a cuatro fogosos caballos para que fuera descuartizado. Durante una hora tiraron los caballos sin lograr arrancarlos. El número de caballos se aumentó hasta seis, pero siempre en vano, hasta que los jueces permitieron que se le hicieran incisiones en las articulaciones para facilitar la tarea. Al fin uno de los caballos arrancó la pierna izquierda. Llegaba la noche cuando, en el momento en que un caballo arrancaba el último brazo, Damiens

Beccaria transformó el derecho penal con sus ideas, entre las que destacaban que el delito sólo nace de la ley, las penas deben tener como fin evitar que los reos causen nuevos daños y deben ser proporcionales a los daños a la sociedad, así como el legislador debe estar separado del juez, quien está a cargo del juicio que debe realizarse en plazos breves, siendo la educación el medio más seguro pero el más difícil para evitar los delitos.

expiró. Su cuerpo, que sólo era un montón informe de carne, fue quemado todavía palpitante. Sus cenizas se arrojaron al viento. Se confiscaron todos sus bienes en provecho del rey y la casa en que había nacido fue arrasada hasta sus cimientos, sin que sobre ella pudiera construirse en el futuro ningún otro edificio. Un decreto del Parlamento determinaba que su mujer, su hija y su padre serían obligados a abandonar el reino y se les prohibía volver, bajo pena de ser colgados y ahorcados sin forma ni figura de proceso, y prohibía a todas las personas de la familia que llevasen el nombre de Damiens usarlo en el futuro, bajo las mismas penas.³⁸

El castigo de los delincuentes es uno de los ejes centrales del llamado derecho penal y como vemos siempre, desde la edad antigua estuvo presente la aplicación de penas inhumanas y bárbaras sin las más mínimas garantías de protección al acusado, siendo una constante la aplicación de penas como la tortura, las mutilaciones de miembros, los tormentos como quemarlos vivos o enterrarlos vivos, la horca hasta la pena de muerte.

En todos estos siglos existía ya la prisión, pero no era considerada una pena, aunque éstas eran abundantes y en ellas se hacinaban a los acusados pendientes de juicio, los deudores insolventes, los locos y los condenados que esperaban la ejecución de su sentencia. La detención tenía una duración indeterminada y arbitraria, y a menudo algunos detenidos consumían su vida esperando salir de la prisión sin que se les diera ninguna precisión sobre su suerte.

Ante todo, este panorama en el año 1764 hace su aparición el libro de Cesar Beccaria *De los delitos y las penas*, el cual es el alegato más coherente de la época en la búsqueda de una reforma de la legislación penal y por una humanización en la aplicación de la justicia, lo que coincidiendo en una coyuntura histórico cultural tan propicia, ya que se estaban fermentando las ideas del Iluminismo que rematarían años más tarde con la Revolución Francesa de 1789, generó un fuerte movimiento de cambio posterior.

La obra de Beccaria antes mencionada, que fue objeto de los más violentos ataques y de los más encendidos elogios, proponía esencialmente:

- a) Sólo las leyes pueden decretar las penas contra los delitos y no la voluntad del juez.
(Origen del principio de legalidad)
- b) La atrocidad de las penas es cuando menos inútil, si no pernicioso, y por tanto las penas deben dulcificarse.
- c) La tortura debe abolirse, pues en muchos casos sólo sirve para condenar al débil inocente y absolver al delincuente fuerte.
- d) El fin de las penas no es atormentar ni afligir, si no impedir al reo causar nuevos daños y retraer a los demás de la comisión de otros iguales.

38 Cesare Beccaria. *De los delitos y las penas*. Alianza Editorial. Madrid-España. 2000. Página 7 y siguientes.

- e) No es la crueldad de las penas uno de los grandes frenos de los delitos, sino la infalibilidad de ellas.
- f) Las penas deben ser proporcionadas a los delitos, pues si se destina una pena igual a delitos de diferente cuantía los hombres no encontrarán estorbo para cometer el mayor.
- g) La verdadera medida de los delitos es el daño a la sociedad.
- h) Las penas deben ser las mismas para el primero que para el último de los ciudadanos, para los nobles que para los vasallos. Las leyes deben favorecer menos las clases de los hombres que los hombres mismos.
- i) La pena de muerte no es útil ni necesaria.
- j) El Poder Legislativo debe estar separado del Poder Judicial.
- k) La interpretación de la ley corresponde al legislador y no al juez.
- l) Es necesario fijar plazos breves, pero suficientes para la presentación de las pruebas para la defensa del reo y para la aplicación de la pena.
- m) No se puede llamar precisamente justa (vale tanto decir necesaria) la pena de un delito cuando la ley no ha procurado con diligencia el mejor medio posible de evitarlo. Perfeccionar la educación constituye el medio más seguro, al mismo tiempo que el más difícil, de evitar los delitos.

Fue pues Beccaria uno de los impulsores del proceso de reforma del derecho penal en la búsqueda de que las libertades formales lleguen a convertirse en reales, no para unos pocos, sino para todos los seres humanos. Proceso que continúa.

6. Garantías penales y procesales del sistema acusatorio o garantista

Este sistema garantista o de estricta legalidad al sistema penal está conformado por diez principios axiológicos fundamentales en el ámbito sustancial y procesal, que son los siguientes, siguiendo las máximas latinas:

- 1) “*Nulla poena sine crimine*” (no hay pena sin crimen) o principio de la sucesividad de la pena respecto al delito.
- 2) “*Nullum crimen sine lege*” (no hay crimen sin ley) o principio de legalidad, en sentido lato o en sentido estricto.
- 3) “*Nulla lex poenalis sine necessitate*” (no hay ley penal sin necesidad) o principio de necesidad o economía del derecho penal.
- 4) “*Nulla necessitas sine iniuria*” (no hay necesidad sin daño) o principio de lesividad u ofensividad del acto.
- 5) “*Nulla iniuria sine actione*” (no hay lesión sin acción) o principio de materialidad o exteriorización de la acción.
- 6) “*Nulla actio sine culpa*” (principio de culpabilidad o de la responsabilidad personal).

- 7) “*Nulla culpa sine iudicio*” (no hay culpa sino hay juicio) o principio de jurisdiccionalidad.
- 8) “*Nullum iudicium sine accusatione*” (no hay juicio sin acusación) o principio acusatorio o de la separación entre juez y acusación.
- 9) “*Nulla accusatio sine probatione*” (no hay acusación sin prueba) o principio de la carga de la prueba o verificación.
- 10) “*Nulla probatio sine defensione*” (no hay verificación sin defensa) o principio del contradictorio, de la defensa o de la refutación.

Las garantías penales son aquellas que tienen que ver con la constitución y formulación del delito en su dimensión ontológica o sustancial, y que se ve reflejada en el Código Penal y las garantías procesales o instrumentales referidas a los procedimientos preestablecidos para materializar las garantías penales se encuentran en el Código de Procedimiento Penal. Ambos tipos de garantías se engloban o conocen como garantías constitucionales, ya que las mismas, por constituir las bases mismas de la defensa de la vida y la libertad de los ciudadanos, han sido incorporadas en las constituciones políticas de los diversos Estados del mundo, producto de las luchas históricas del ser humano durante siglos.

Brevemente nos referiremos a las garantías penales y posteriormente a las procesales, desarrolladas en líneas precedentes, para establecer la necesidad de su comprensión cabal y la influencia que tienen en un Estado de Derecho.

Dentro de las **garantías penales** (1 a 6), el **principio de sucesividad de la pena** respecto al delito, que es la primera garantía del derecho penal, expresa no el fin sino justamente el criterio de distribución y aplicación de las penas, por

lo que es una medida retributiva por parte del individuo a la sociedad de la que forma parte por haber cometido un acto contrario a lo establecido por el grupo y no preventiva o intimidatoria.

Al principio de sucesividad le sigue el **principio de legalidad estricta**, que confiere a un comportamiento relevancia penal, lo que otorga certeza del derecho, libertad e igualdad a los ciudadanos punibles sólo por hechos, objetiva y convencionalmente predeterminados y no por características subjetivas o por formas o supuestos de desviaciones no expresamente prohibidos por las leyes como delitos. El principio de legalidad cobra mayor dimensión con otros elementos sustanciales de éste, como son la irretroactividad de las leyes penales y la prohibición de la

Las garantías penales son aquellas que tienen que ver con la formulación del delito y se reflejan en el Código Penal; las garantías procesales son las referidas a los procedimientos preestablecidos para materializar las garantías penales y se reflejan en el Código de Procedimiento Penal. Ambos tipos de garantías interconectadas se engloban como garantías constitucionales, que son las bases para la defensa de la vida y la libertad de los ciudadanos, incorporadas en la Constitución Política del Estado.

analogía, desarrollados ampliamente en el capítulo I, así como no juzgar dos veces por el mismo acto (*ne bis in idem*).

El **principio de necesidad o economía** del derecho penal es una conquista dada por el pensamiento ilustrado encarnado en Montesquieu, Beccaria, Romagnosi, Bentham y Carminagni, quienes sostenían que la pena debe ser la “necesaria” y la “mínima de las posibles” respecto al fin de la prevención de nuevos delitos. Una pena es económica, según Bentham, cuando produce el efecto deseado con el menor sufrimiento posible y es costosa cuando causa un mal mayor que el correspondiente al bien o cuando se podría obtener éste con una pena inferior, y por eso es un acto de prodigalidad.

Este objetivo es la mitigación y minimización de las penas, inspirado en una ética racional de tipo utilitarista, es quizá el rasgo más característico del movimiento penal reformador desarrollado por la Ilustración. Otro de los argumentos fue el moral, desarrollado por Beccaria y Kant con la máxima de que cada hombre, y por consiguiente también el condenado, no debe ser tratado nunca como un “medio” o como una “cosa”, sino siempre como “fin” o “persona”.

El **principio de lesividad u ofensividad del acto** que establece que la ley penal debe prevenir los más graves costos individuales y sociales representados por estos efectos lesivos y sólo ellos pueden justificar el coste de penas y prohibiciones. En este marco, Thomas Hobbes señalaba: *“Porque el uso de las leyes, las cuales no son otra cosa que reglas autorizadas, no tiene como finalidad impedir al pueblo que realice acciones voluntarias, sino dirigir y controlar éstas de tal manera que los súbditos no se dañen mutuamente, por tanto, una ley que no es necesaria, al carecer del fin que la ley se propone, no es buena”*. A lo que Beccaria añadía: *“Prohibir una multitud de acciones indiferentes no es evitar los delitos que no pueden nacer, sino crear otros nuevos”*. Y Bentham polemizaba duramente contra la tendencia de muchas leyes de su tiempo a castigar un sinnúmero de infracciones insignificantes.

Justo porque la intervención punitiva es la técnica de control social más gravosamente lesiva a la libertad y dignidad de los ciudadanos, el principio de necesidad exige que se recurra a ella sólo como remedio extremo, por lo que Beccaria, remitiéndose a Montesquieu, señalaba: *“Todo acto de autoridad de hombre a hombre, que se derive de la absoluta necesidad, es tiránico”*.

Este principio que ha construido el concepto de bien jurídico protegido como un juicio de valor que justifica su tutela por parte del derecho penal cuando el mismo es lesionado o dañado es la esencia misma del problema de la justificación del derecho penal, considerada no ya desde los costes de la pena, sino desde los beneficios, cuyo logro pretende orientándolo hacia la función de defensa de los sujetos más débiles por medio de la tutela de derechos e intereses que se consideran necesarios y fundamentales.

El **principio de materialidad o exteriorización de la acción** es el nexo causal entre la acción y el resultado y conforme al mismo, ningún daño, por grave que

sea, puede estimarse penalmente relevante, sino como efecto de una acción. En consecuencia, los delitos, como presupuesto de la pena, no pueden consistir en actitudes o estados de ánimo interiores, y ni siquiera genéricamente en hechos, sino que deben concretarse en acciones humanas –materiales, físicas o externas, es decir, empíricamente observables– describibles exactamente, en cuanto tales, por la ley penal.

Los fundamentos de este principio, también fruto de la elaboración ilustrada, son los mismos que encontramos como fundamento de la garantía de lesividad: el utilitarismo jurídico y la separación axiológica entre derecho y moral. Samuel Puffendorf y Thomasius señalaban que *“sólo los actos externos y no los actos internos, esto es, los pensamientos y las intenciones, al igual que los vicios y la maldad de ánimo, no son perjudiciales para nadie y nadie está interesado en su castigo ni se preocupa por vengarlos”*. Con este punto de partida, es necesaria una relación de causalidad entre la acción y el resultado peligroso, que constituyen el elemento objetivo del delito, ya que sólo la acción externa está en condiciones de producir una modificación del mundo exterior calificándolo de lesión.

El **principio de culpabilidad o de responsabilidad penal** corresponde al elemento subjetivo o “psicológico” del delito, ningún hecho o comportamiento humano es valorado como acción si no es fruto de una decisión; consiguientemente, no puede ser castigado y ni siquiera prohibido si no es intencional, esto es, realizado con conciencia y voluntad por una persona capaz de comprender y de querer.

Este principio es una conquista moderna ignorada en la mayor parte de los ordenamientos primitivos, como en el derecho griego, hebreo, germánico y durante la Edad Media, en los cuales la responsabilidad penal no distinguía entre culpables e inocentes, ya que la pena solía alcanzar no sólo al ofensor, sino también a otros miembros de su círculo de parientes.

Estos turbios modelos de responsabilidad objetiva, solidaria, impersonal, corporativa, desigual son, sin embargo, prácticamente ajenos al derecho penal romano, en el que el principio de culpabilidad y de responsabilidad personal ya fue consagrado por una ley de Numa Pompilio, y pervivió en la doctrina y en la jurisprudencia, salvo contadas excepciones hasta la compilación justiniana. Traspasado de la tradición romana a la cristiana, el principio fue teorizado por el pensamiento penal ilustrado para ser después reelaborado orgánicamente por la dogmática del siglo XIX y codificado en todos los ordenamientos modernos.³⁹

En cuanto a las **garantías procesales** (7 a 10) que son subsidiarias, pero correlativas a las penales las que son estructurales serán efectivas en la medida en que los elementos del delito –acción, lesión y culpabilidad– sean objeto de un juicio en el que resulten aseguradas al máximo la imparcialidad, la veracidad y el control.

39 Ferrajoli. *Op. cit.* Páginas 459 y siguientes.

La correlación funcional es, por lo demás, biunívoca, dado que las garantías penales pueden, a su vez, considerarse necesarias para garantizar juicios que no sean arbitrarios; en su ausencia, en efecto, juicio y pena estarían desvinculados de límites legalmente preestablecidos y resultarían no menos potestativos, aunque si faltasen las garantías procesales. Es decir, tanto las garantías penales como las procesales valen no sólo por sí mismas, sino también unas y otras como garantía recíproca de su efectividad, indica siempre a su vez un correlativo sistema donde esquemas y culturas penales y procesal penales están siempre conectadas entre sí.

La principal garantía procesal, que constituye el presupuesto de todas las demás, es la del **principio de jurisdiccionalidad** expresada en el axioma "*nulla culpa sine iudicio*" que se desarrolla en sentido estricto con la tesis, "*nullum iudicium sine accusatione, sine probatione et sine defensione*", donde es el juicio el que reclama todo el conjunto de las otras garantías procesales o instrumentales como la del juez natural entendido como la autoridad establecida previamente a la comisión del hecho delictivo a juzgarse.

En un ámbito teleológico, la legalidad y la jurisdiccionalidad son complementarias respecto de la función utilitaria de la prevención general propia del derecho penal, donde el principio de legalidad asegura la prevención de las lesiones previstas como delitos, el principio de jurisdiccionalidad asegura la prevención de las venganzas y de las penas privadas: el tránsito de la justicia privada de la faida y de la venganza de sangre a la pública del derecho penal tiene lugar, efectivamente, cuando la aplicación de las penas y la investigación de sus presupuestos se sustraen a la parte y a sus próximos y se transfieren con carácter exclusivo a un órgano "judicial", es decir, extraño, a las partes interesadas e investido con la potestad de decidir sobre sus razones contrapuestas.

Este principio de jurisdiccionalidad, en su sentido estricto, se desarrolla en garantías orgánicas y garantías procesales.

Son garantías orgánicas las relativas a la formación del juez, a su ubicación institucional respecto de los demás poderes del Estado y a los otros sujetos del proceso. Estas garantías orgánicas son: independencia, imparcialidad, responsabilidad, separación entre juez y acusación, juez natural y obligatoriedad de la acción penal.

En cambio, son garantías procesales las relativas a la formación del juicio, es decir, a la recolección de las pruebas, al desarrollo de la defensa y a la convicción del Poder Judicial como la formulación de una acusación exactamente determinada, la carga de la prueba, el principio de contradicción, las formas de interrogatorios, la publicidad, la oralidad, los derechos de la defensa y la motivación de los actos judiciales.

Este principio se manifiesta en el nuevo Código de Procedimiento Penal en los Artículos 2 (Legitimidad), 3.- (Imparcialidad e independencia), Art. 124 (Fundamentación de sentencias y resoluciones), Art. 277.- (Finalidad de la etapa preparatoria), Art 329 (Objeto del juicio oral y público).

El principio acusatorio, o de la separación entre juez y acusación, es el más importante de todos los elementos constitutivos del modelo teórico acusatorio, como presupuesto estructural y lógico de todos los demás. La garantía de separación representa una condición esencial de la imparcialidad del juez respecto a las partes de la causa, que es la primera garantía orgánica que define la figura del juez, y el presupuesto de la carga de la imputación y de la prueba, que pesan sobre la acusación, que son las primeras garantías procesales del juicio.

Este principio surge con fuerza cuando se afirma el carácter público del derecho penal y la atribución a cada ciudadano de la acción civil y popular por los *“delicta pública”* como fue el caso en Roma hasta la aparición de un acusador ante los órganos judiciales a nombre de la sociedad y del ofendido como es el Ministerio Público, llegando la acusación a perder progresivamente el carácter y naturaleza privada que ostentaba.

Los orígenes de un acusador público, inquisidor o ministerio fiscal se confunden con los del rito inquisitivo como en Roma, donde la acusación pública se ejerció en la época imperial por el *praefectus praetorii*; en la Edad Media encontramos los *missi dominici* de Carlomagno y en las monarquías al procurador del Rey. Fue pues en Francia con la Constitución del año VIII y después con el código de procedimiento de 1808 y el ordenamiento judicial de 1810, que instituyeron el monopolio de la acción penal, atribuyéndoselo a un “ministerio público” de designación gubernativa, reproducido más o menos íntegramente en Italia y en casi todo el continente europeo. La segunda opción es la que se afianzó en los ordenamientos anglosajones, que terminaron también por confiar el ejercicio de la acción penal a órganos sustancialmente públicos como el Director of Public Prosecutions y el Attorney General. En ningún caso volvió a ponerse en discusión el principio de publicidad de la acción, que a partir de entonces pasó a ser una adquisición pacífica de toda experiencia procesal contemporánea.

Según Filangeri: *“Un sistema de juicio criminal donde el juez debe realizar las funciones de acusador es vicioso por sí mismo”*.

Según Alexis de Tocqueville,⁴⁰ la característica del Poder Judicial es la de no poder actuar más que cuando se recurre a él o, según la expresión legal, cuando se apela a él ya que por naturaleza el Poder Judicial carece de acción y es preciso ponerle en movimiento para que se mueva. Se denuncia un delito y se castiga al culpable. Se le llama para rectificar una injusticia y rectifica. Se le somete un acto y lo interpreta. Pero no acude por sí mismo a perseguir a los criminales, a buscar la injusticia y a examinar los hechos. El Poder Judicial violentaría en cierto modo esa naturaleza pasiva si actuase por sí mismo.

40 Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*. Editorial Paidós. Madrid-España, 1992, página 101.

Este principio se manifiesta en el nuevo Código de Procedimiento Penal en los Artículos 3.- (Imparcialidad e independencia), Art. 277.- (Finalidad de la etapa preparatoria), Art. 279. (Control jurisdiccional)

El principio de la carga de la prueba o verificación tiene que ver con la visión de dos modelos de enjuiciamiento, como son el inquisitivo y el acusatorio, y que condicionan en general los medios de la prueba. El sistema inquisitivo al ser secreto, con escritura y falta total de contradicción y de defensa remitiendo al juez-inquisidor la búsqueda de la verdad ya que siendo el único protagonista del proceso es al mismo tiempo acusador y exige además la colaboración del imputado. Se entiende que sobre esta base no tenga sentido hablar de carga de la prueba para la acusación, sino a lo sumo de necesidad de la prueba: exigida, pretendida o arrancada sin más a su propio acusado.

Este principio que se refleja en el axioma “no hay acusación sin prueba” se desarrolla en el sistema acusatorio que busca la verdad a través del ensayo y error. La principal garantía de su obtención se confía a la máxima exposición de la hipótesis acusatoria a la refutación de la defensa, es decir, al libre conflicto entre las dos partes del proceso portadoras de puntos de vista contrastantes porque son titulares de intereses opuestos. El primer movimiento incumbe a la acusación ya que la defensa está asistida por el principio de inocencia hasta prueba en contrario, esta prueba contraria debe aportarla quien niega aquella formulando la acusación. Esta carga no puede ser asumida por diversos sujetos del proceso ya sea por el imputado, al que le compete el derecho opuesto de la refutación ni tampoco al juez, que tiene la función de juzgar libremente la fiabilidad de las verificaciones o refutaciones expuestas.

Este principio se manifiesta en el nuevo Código de Procedimiento Penal en los artículos 21. (Obligatoriedad), art. 277. (Finalidad), art.278 (Persecución penal pública e investigación fiscal), Artículo 323 (Actos conclusivos de la etapa preparatoria), Art. 340 (Preparación del juicio), Art. 341 (Contenido de la acusación).

El principio del contradictorio, de la defensa o de la refutación que se refleja en el axioma “*nulla probatio sine defensione*” tiene su base en la hipótesis de que la acusación debe ser refutada por la contraparte interesada, de modo que no es atendible ninguna prueba sin que se hayan activado infructuosamente todas las posibles refutaciones o contrapruebas que dan lugar al derecho a la defensa irrestricto y a no ser condenado sin haber sido oído previamente.

Esta concepción del proceso como contienda o controversia se remonta al paradigma de la “*disputatio*”, elaborado por la tradición clásica y recibida a través de la experiencia inglesa en el proceso acusatorio moderno y que expresa los valores democráticos de respeto a la persona del imputado, a la igualdad entre las partes contendientes y a la necesidad práctica de la refutación de la pretensión punitiva y de su exposición al control por parte del acusado.

Para que la contienda se desarrolle lealmente y con igualdad de armas, es necesaria, la perfecta igualdad de partes: en primer lugar que la defensa esté dotada de la misma capacidad y de los mismos poderes que la acusación por lo que la intervención de un profesional técnico del derecho como es el abogado es esencial para poder competir con el ministerio público; en segundo lugar, tan importante como la primera es la presencia del imputado y de su defensor en todas las actividades probatorias.

En resumen, forman parte de la tradición histórica del proceso acusatorio la rígida separación entre juez y acusación, la igualdad entre acusación y defensa, la publicidad y la oralidad del juicio donde el principio de jurisdiccionalidad expresado en la inderogabilidad del juicio o el juicio como centro del proceso forma parte esencial de este modelo, en sentido de que el juez no puede sustraerse a él, sea cual fuere el sujeto al que hay que juzgar, y que no puede ser sustituido por otras formas de actividad cognoscitiva o potestativa a cargo de otros sujetos públicos o privados.

Este principio se manifiesta en el nuevo Código de Procedimiento Penal en los artículos 1.- (Ninguna condena sin juicio previo y proceso legal), Artículo 5 (Calidad y derechos del imputado), Artículo 6 (Presunción de inocencia), Artículo 8 (Defensa material), artículo 9 (Defensa técnica), Artículo 13 (Legalidad de la prueba)

7. Los derechos fundamentales. Del Estado de Derecho liberal al Estado de Derecho constitucional social

En la tradición liberal se concibió el estado de derecho como limitado solamente por prohibiciones, en garantía de los derechos del individuo a no ser privado de los bienes prepolíticos de la vida y de las libertades, además de la propiedad. En efecto, las garantías liberales o negativas consisten únicamente en deberes públicos negativos o de no hacer (de dejar vivir y de dejar hacer) que tienen por contenido prestaciones negativas o no prestaciones.

Se entiende que el campo más importante de estas prestaciones es el que se refiere al uso de la fuerza y, por ello, ante todo el derecho punitivo, del derecho penal ordinario al derecho administrativo de policía. Es en este campo en el que las constituciones han vinculado más rígidamente a los poderes públicos, cualesquiera que sean su fuente y su forma. Ninguna ley, aún votada por una mayoría aplastante, puede disponer o consentir que un hombre sea castigado sin haber cometido algún hecho prohibido o por haber realizado actos inofensivos, meramente internos o sin culpa; y un ciudadano, sobre todo si es discrepante o desviado, no goza del mínimo de garantías por el hecho de que la decisión de condenarlo se adopte con el consenso unánime de sus conciudadanos si no se ha llegado a la prueba de la culpabilidad

en un juicio desarrollado de forma contradictoria con su defensa. Las garantías penales y procesales no pueden ser más que un sistema de prohibiciones inderogables: prohibiciones de castigar, de privar de libertad, de registrar, de censurar o sancionar de alguna otra forma, si no concurrieren las condiciones establecidas por la ley en garantía del ciudadano frente a los abusos de poder. Prohibiciones análogas, por lo demás, garantizan los derechos de libertad no sólo frente a los poderes estatales, sino también frente a los poderes privados, al no permitir su privación ni aún con el consentimiento de los titulares de los mismos. Ni siquiera por contrato un hombre puede ser obligado a privarse de la vida o de las libertades fundamentales, reconocidas a cada ciudadano como derechos personalísimos.⁴¹ Además de inviolables o inderogables, estos derechos son también indisponibles e inalienables lo que los distingue del derecho de propiedad y de los demás derechos patrimoniales, que no son inviolables ni tampoco inalienables.

Junto a los tradicionales derechos de libertad, las constituciones contemporáneas han reconocido sin embargo otros derechos vitales o fundamentales: los ya recordados derechos a la subsistencia, a la alimentación, al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la información, entre los principales.

A diferencia de los derechos de libertad, que son derechos o facultades de comportamiento propios a los que corresponden prohibiciones, o deberes públicos de no hacer, estos derechos, que podemos llamar “sociales” o también “materiales”, son derechos o expectativas de comportamientos ajenos, a los que deberían corresponder obligaciones o deberes públicos de hacer. La noción liberal de “Estado de Derecho” debe ser, en consecuencia, ampliada para incluir también la figura del Estado vinculado por obligaciones además de por prohibiciones. Por consiguiente, cuando un ordenamiento constitucional incorpora sólo prohibiciones, que requieren prestaciones negativas en garantía de los derechos de la libertad, se le caracteriza como Estado de derecho liberal; cuando por el contrario incorpore también obligaciones, que requieren prestaciones positivas en garantía de derechos sociales, se le caracterizará como Estado de Derecho Social.

El Estado liberal, caracterizado como un estado limitado por normas negativas, es decir, por prohibiciones dirigidas a sus órganos de poder; y el Estado social, vinculado por normas positivas, es decir, por mandatos igualmente dirigidos a los poderes públicos, donde cambia profundamente la base de legitimación del Estado:

41 Thomas Hobbes. *Leviatán*, página 113: “Hay algunos derechos que ningún hombre, ni mediante palabras ni mediante cualquier otro signo, ha dado a entender que los ha abandonado o que ha renunciado a ellos. En primer lugar, un hombre no puede renunciar al derecho de resistir a aquellos que lo asaltan por la fuerza y quieren quitarle la vida, porque no puede entenderse que de su pasividad se derive bien alguno para sí mismo. Lo mismo puede decirse de su resistencia al daño físico, a las cadenas y al encarcelamiento. Ningún hombre está obligado por convenio a no resistirse que se le haga violencia; y, consecuentemente, no puede pretenderse que haya otorgado a otro el derecho de poner las manos sobre su persona de una manera violenta”.

mientras el Estado liberal debe no sólo no empeorar las condiciones de vida de los ciudadanos, el Estado de derecho social debe también mejorarlas formando parte las libertades civiles y políticas y los derechos sociales del llamado Estado Constitucional de Derecho Social ya que estos principios y normas se encuentran incorporadas en los textos constitucionales actuales como manifestación de una voluntad política del Estado de proteger todas las libertades y derechos de sus ciudadanos.

CAPÍTULO III

El viejo sistema procesal penal boliviano

1. El papel de la justicia penal en un Estado Constitucional Democrático de Derecho Social

A partir del segundo tercio del siglo XIX, con la escuela alemana de Roberto Von Mohl, Julio Stahl y otros, que fijan el principio de sometimiento del poder político a un encuadramiento de un ordenamiento jurídico, el cual limita la potestad de la autoridad con el fin de asegurar, proteger, garantizar y promover los derechos inherentes a la dignidad del ser humano germina la construcción del concepto de Estado de Derecho.

A inicios del siglo XX esta construcción fue enriquecida con los conceptos de derechos sociales y económicos que fueron a complementar los derechos individuales y políticos estableciendo una estrecha relación con la concepción democrática que exige que el ordenamiento jurídico, incluida la Constitución, sea expresión auténtica del cuerpo político de la sociedad, lo que determinó la ampliación del concepto a Estado Social de Derecho.

Actualmente ha surgido un nuevo paradigma en cuanto al desarrollo del constitucionalismo y tiene que ver con el futuro de las siguientes generaciones, dando lugar además al derecho ecológico; por ello mismo la construcción de un Estado Constitucional Democrático de Derecho Social se impone en la búsqueda de que el ordenamiento jurídico a partir del nivel constitucional esté conceptualizado de manera integral entre el ser humano con su medio ambiente circundante para garantizar una existencia de acuerdo a la dignidad del ser humano sin mellar para ello su medio ambiente.⁴²

42 Peter Habërle. *El Estado Constitucional*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima-Perú, 2003.

En opinión de Peter Habërle, “cuando todos los elementos señalados se estructuran adecuadamente estamos en presencia de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho Social que tiene por objeto asegurar y garantizar los derechos humanos y lograr el desarrollo con justicia social para avanzar hacia mejores y más humanas condiciones de vida”.

Ahora bien, los conflictos que se suscitan entre las personas producto de su relación en la sociedad, y que son definidas o denominadas por el Estado como delitos, consideradas así por su gravedad e intensidad en relación al daño que causan a la sociedad, deben ser resueltos de alguna manera ya que han generado un estado de incertidumbre y desequilibrio social.

Para su resolución, el Estado ha monopolizado la resolución del conflicto penal mediante los órganos de justicia, aplicando como sanción el ejercicio del poder penal, que es el más intenso que ejerce este Estado y que debe estar de acuerdo a lo que señala la Constitución Política, ya que ella es el producto de la capacidad y el derecho que tiene el pueblo de establecer su propio gobierno y fijar sus propias normas básicas de convivencia social.

Esta forma de solucionar el conflicto, que se denomina proceso penal, debe surgir de una previa delimitación de la ley, con la intención de proteger a las personas del uso arbitrario de la fuerza estatal. El límite a esta fuerza estatal es el juicio previo, no cualquier juicio, sino uno diseñado en la Constitución Política para que cumpla eficazmente su papel de limitador del ejercicio arbitrario del poder sancionador.

Este es pues el papel de la justicia penal en un Estado democrático de Derecho, resolver los conflictos producto de los delitos mediante el juicio previo establecido en la Constitución Política, limitando el uso arbitrario del poder penal para de esta manera permitir una convivencia humana acorde a la dignidad de los seres humanos.

2. Radiografía del viejo sistema de justicia procesal penal boliviano

El 6 de agosto de 1825 Bolivia decretó su independencia mediante una Asamblea Constituyente que designó como primer presidente al libertador Simón Bolívar, quien por decreto de 21 de diciembre de 1825 determinó la aplicación de las Leyes de las Cortes Españolas del 9 de octubre de 1812 y demás decretos expedidos por ellas sobre administración de justicia, mientras se redactaban los códigos Penal y Civil. En 1834, el mariscal Andrés de Santa Cruz dictó un cuerpo de reglas procesales en materia civil y penal conocidas como el Código de Procederes Santa Cruz, siendo Bolivia el primer país sudamericano en contar con legislación propia, constituyéndose en uno de los cuerpos legislativos más avanzados de su época.

Posteriormente se promulgó un nuevo Código Procesal en fecha 2 de junio de 1843, que abarcaba tanto la materia civil como penal denominado Leyes de

Enjuiciamiento Ballivián. En 1858 se realizó una reforma más profunda mediante la Ley Procesal Penal de 8 de febrero de 1858, separándose definitivamente la legislación civil de la penal. Esta reforma pretendió implantar el sistema procesal mixto de acuerdo con el modelo vigente en la época correspondiente al Código de Instrucción Criminal francés, con sus características del secreto en la etapa sumaria, publicidad formal en el plenario y la facultad judicial de apreciación de la prueba con libertad y sano criterio, entre otras.

Para superar las deficiencias que presentó el anterior, se dictaron varias modificaciones generando una cantidad de disposiciones dispersas y contradictorias hasta que se dictó la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 6 de agosto de 1898, que rigió cerca de 75 años hasta la promulgación el 6 de agosto de 1973 del Código de Procedimiento Penal.

Por las graves deficiencias y distorsiones en la aplicación del Código de 1972, desde 1992, al influjo del movimiento de reforma de la justicia, se discutieron e introdujeron varias modificaciones siendo las más destacadas las contenidas en la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, de 15 de diciembre de 1994, que declaró la improcedencia del apremio corporal tratándose de obligaciones de naturaleza fiscal, tributaria, seguridad social, honorarios profesionales de abogado, multas electorales y otras que constituían una poderosa fuente de extorsión al ciudadano y de corrupción funcionaria.

Así también el 2 de febrero de 1996 se sancionó la Ley de Fianza Juratoria contra la Retardación de Justicia Penal, que ante la insostenible realidad del sistema de administración judicial y penitenciario, pretendió entre sus objetivos, racionalizar el uso de la detención preventiva como medida cautelar, introduciendo la figura de la fianza juratoria, como medio para evitar la detención preventiva e instrumento para mejorar el nivel de igualdad social y legal en las relaciones sociales derivadas del proceso penal modificando una serie de artículos de la temida Ley N° 1008 o Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, que tenían una fuerte connotación de inconstitucionalidad.

Todas estas normas terminaron siendo modificadas por una reforma profunda del sistema procesal penal mediante el nuevo Código de Procedimiento Penal-Ley N° 1970, promulgada el 25 de marzo de 1999, que diseñó un sistema de naturaleza acusatorio oral, en reemplazo del inquisitivo reformado.⁴³

El sistema penal inquisitivo boliviano con jueces investigadores, fiscales sin poder, policías sin control e imputados que se defendían sólo si tenían dinero construyó un escenario de retardación, corrupción, discriminación e impunidad que vulneraba a diario la Constitución Política del Estado y por ende los derechos de los ciudadanos (as).

43 Edgar Petersen, en *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América Latina*. Jörg Stippel y Adrián Marchisio. Editorial Ad-Hoc Buenos Aires-Argentina, 2002, página 183.

En su estructura el Código de Procedimiento Penal de 1973 fue considerado mixto, es decir, inquisitivo en ciertas instituciones y “acusatorio” en otras, cuando en esencia el sistema mixto es un sistema inquisitivo.

Este sistema penal privilegiaba la escritura, la ritualidad, los formalismos y el secreto por encima de las necesidades humanas de justicia.

En el análisis estructural de este sistema podemos destacar:

- Crisis estructural del sistema de justicia penal, cuyo aspecto más significativo es la retardación de justicia que impide una justicia pronta y cumplida.
- Carencia de un mecanismo apropiado de selección de acciones y delitos, que se traduce en una sobrecarga de trabajo de los jueces y tribunales penales.
- Reproducción y ratificación de las diligencias de policía judicial, que no constituían una investigación, se realizaban sin ningún tipo de control, sea funcional o jurisdiccional.
- Distorsión de la etapa de la instrucción, debido al doble rol del juez instructor: investigador y contralor de los derechos y garantías del imputado, ya que siendo incompatibles, ninguna de las mismas se cumplían eficazmente.
- El Ministerio Público no ejercía las atribuciones conferidas constitucionalmente, como son: investigar y fundar su acusación, limitándose su actuación a una intervención meramente dictaminadora no vinculante.
- Ausencia de un verdadero juicio oral, público, contradictorio y continuo debido a que en la práctica el juez de instrucción ratificaba todo lo actuado por la Policía Técnica Judicial, así como por la existencia de normas que impedían su real y plena vigencia, aunque paradójicamente otras disposiciones lo consagraban.
- Absoluta ineficacia del Estado para la persecución de la delincuencia organizada, la corrupción y los delitos verdaderamente graves, puesto que irracionalmente concentraba sus esfuerzos persecutorios en la delincuencia convencional.
- Proliferación de recursos procesales innecesarios, provocando demora y arbitrariedad, constituyéndose en un factor agravante de la retardación de justicia.

Los factores antes identificados, que condujeron al grave agotamiento y crisis del sistema de administración de justicia penal, no permitían enfrentar con éxito la impunidad, era incapaz para generar confianza en la ley y en las instituciones públicas, así como para resolver los conflictos, lo que condujo a reconocer la necesidad del cambio legislativo en la justicia penal.⁴⁴

44 Ministerio de Justicia. Exposición de motivos. *Proyecto de Código de Procedimiento Penal* Páginas 15, 16. 1997. La Paz-Bolivia.

3. Informe-estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia (ILANUD 1992): Identificación de problemas y disfunciones

Producto del convenio de cooperación entre los gobiernos de Bolivia y Estados Unidos, denominado Proyecto Sector Justicia, firmado en septiembre de 1988, se programó como una actividad importante la realización de un estudio de diagnóstico de la administración de justicia penal que permitiera orientar y formar un consenso amplio en torno a las posibles soluciones de sus evidentes problemas.

El diagnóstico fue encomendado al Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), a cuyo efecto suscribió convenios en el marco de cooperación institucional con la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República en 1989 y con el Gobierno de Bolivia en 1990.

El proceso penal *debe estar orientado a la solución del conflicto de la persona y no a la acumulación de papeles-expedientes.*

El acuerdo de cooperación dispuso la realización de un estudio comparativo y analítico de la aplicación y práctica del sistema judicial penal en Bolivia, que llegara a comprender:

- a) Una descripción formal del sistema de administración de justicia penal en Bolivia, y
- b) Un estudio de causas penales que describa el funcionamiento del sistema de justicia penal sobre la base de una muestra representativa de 540 casos de estudio en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Sucre.

El propósito del estudio, conforme con el citado acuerdo de cooperación, comprendía también el análisis de la estructura legal del procedimiento penal en vigencia, a través de flujogramas que reflejaban términos y acciones, y la valoración de su funcionamiento a través del testimonio de sus principales actores: jueces, fiscales, abogados, litigantes e internos.

En Bolivia no se habían realizado estudios sistemáticos del funcionamiento de la administración de justicia penal que comprendieran análisis cuantitativos y cualitativos de las causas que regularmente son atendidas por el sistema. Tampoco existían estadísticas regularmente levantadas y procesadas en el espacio distrital o nacional en materia de flujo de procesos y duración de sus principales instancias.

Este estudio diagnóstico publicado en 1992⁴⁵ tiene un gran valor al haber establecido de manera evidente las grandes falencias y problemas estructurales del

45 Informe-estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia ILANUD (Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente)-1992. Editado por la Agencia Internacional para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en Bolivia (USAID-Bolivia).

Código de Procedimiento Penal de 1973, poniendo al descubierto los siguientes problemas:

3.1. Retardación de justicia

Una de las primeras condiciones negativas del sistema de 1973 fue la prolongada duración de los términos procesales, con la consiguiente violación a las mínimas garantías establecidas en la Constitución Política del Estado, por ello es muy gráfica la siguiente tabla:⁴⁶

Tabla 3.1
Retardación de justicia. ACPD

Tiempo de permanencia en la cárcel	Sentenciado a	Tiempo excedente	Delito juzgado
6 años y 6 meses	4 años	2 años y 6 meses	Cheque
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	Hurto agravado
6 años y 4 meses	Absuelto	6 años y 4 meses	Estafa
3 años y 9 meses	Absuelto	3 años y 9 meses	Estafa

Fuente: matutino Hoy, La Paz, 9 de septiembre de 1994.

La tabla precedente nos muestra la violación de garantías constitucionales de los procesados, entre las que se puede mencionar la de ser juzgado en un plazo razonable donde la celeridad y continuidad de los procesos por parte del Estado es esencial, ya que como se puede observar su sistema de justicia emitió sentencias condenatorias fuera de los plazos establecidos por ley pudiendo ser pasibles a demandas en tribunales internacionales de derechos humanos.

• *Demoras en la instrucción*

Con este panorama, las principales demoras en la etapa de la instrucción o etapa de investigación, se generaban por:

⁴⁶ Fuente: matutino Hoy, La Paz, 9 de septiembre de 1994.

Tabla 3.2
Retardación en la instrucción. ACPD

Postergaciones de actuaciones por el juez	27,68 %
Señalamientos distanciados	32,55 %
Ampliaciones de los períodos de prueba	24,17 %
Demoras en los requerimientos fiscales	23,59 %
Demoras en pronunciamientos de los autos finales	24,37 %
Incidentes procesales	19,88 %

Fuente: estudio de Ilanud, 1992.

La instrucción o etapa preliminar del proceso en el anterior sistema tenía por objeto el establecimiento de los elementos de convicción de la comisión de un delito por una persona debiendo para ello establecerse los elementos probatorios que respaldarían la labor de los órganos de investigación. Para el cumplimiento de dichos fines el código, siguiendo su raíz inquisitiva, determinaba que el juez instructor debía tener a su cargo la investigación asistido por la policía y teniendo al fiscal como un simple convalidador de sus actuaciones sin ningún poder vinculante sobre el curso de las investigaciones.

Los procesos penales en el viejo sistema tenían tres etapas claramente identificadas: diligencias de policía judicial, sumario o instrucción y el plenario o juzgamiento propiamente dicho. No obstante que la instrucción era parte de las diligencias de policía judicial, siempre ocurrió que las investigaciones policiales estaban separadas del sumario y que estas jamás concluyeron en las 48 horas que establecía la ley (Art. 116), siendo uno de los graves problemas que estas diligencias se encontraban en manos de la policía, que utilizaba medios violentos inspirados del sistema inquisitivo donde la “confesión era la reina de las pruebas”.

La instrucción o sumario se convirtió en una fase irrelevante, pasiva y repetitiva de las diligencias de policía judicial. El juez instructor no hacía otra cosa que lidiar y convalidar las arbitrariedades cometidas por la Policía Técnica Judicial. Esta fase pues no cumplió ninguna función judicial, fue dilatoria y paradójicamente conculcadora de derechos y garantías de las personas ya que limitaba grandemente el derecho a la defensa privando de libertad a las personas con contenidos ambiguos y maliciosos de las diligencias policiales, siendo un interminable tormento para el imputado ya que la etapa que por ley debía durar 20 días (Art. 171) en la realidad, en muchos casos, duraba varios años.⁴⁷

47 Williams Herrera Áñez. *Apuntes de derecho procesal penal*, Santa Cruz-Bolivia, 1995. Pág. 583.

Prueba de este diseño es que la instrucción a cargo del juez como se puede observar en la tabla 3.2. generó postergaciones, señalamientos distanciados, ampliaciones de periodos de pruebas que contribuyeron a la retardación de justicia, violando los principios del debido proceso ya que el juzgador al convertirse en acusador perdía esencialmente imparcialidad y celeridad.

• *Demoras en el plenario*

En el período del plenario se constató las siguientes causas de demora en la sustanciación de los procesos.

Tabla 3.3
Retardación en el plenario. ACP

Incidentes procesales	17,91 %
Inconcurencia de testigos	22,73 %
Señalamientos distanciados	42,25 %
Ausencia de defensores	35,03 %
Inconcurencia del fiscal	14,71 %
Demora en el requerimiento fiscal	22,99 %

Fuente: estudio de Ilanud, 1992.

La etapa del plenario se concibió como la realización del juicio oral, empero por las fallas estructurales del diseño del proceso esta etapa fue una ratificación de las diligencias de investigación realizadas por el juez instructor careciendo del debate, de la contradicción, del desarrollo de un verdadero derecho a la defensa y de un verdadero juicio oral; por ello se puede observar en la tabla 3.3 cómo los señalamientos distanciados y la ausencia de defensores fueron dos de las grandes causas de retardación en la etapa del plenario, en la que se dictaba la sentencia, y que contribuyó como pudimos observar en la tabla 3.1 a que en muchos procesos se dicten sentencias condenatorias cuando el detenido preventivo había cumplido por demás su condena.

Esta demora crónica en la aplicación de las normas procesales y en el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley había ocasionado un efecto perverso del sistema. Según el estudio antes mencionado, de un total de 4.176 internos en todo el país hasta la gestión 1991, el 80% no contaba con sentencia ejecutoriada.

En 1991, de los 4.176 internos el 80% NO tenía sentencia ejecutoriada.

A esta situación había que añadir en cuanto a la duración de los procesos penales los siguientes tiempos reales de duración de los juicios penales, por demás explicativos del fenómeno de la retardación de justicia.

Tabla 3.4
Tiempo real de duración de los juicios penales con el Código de 1973

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: estudio de Ilanud, 1992.

Son los elementos anteriormente descritos los que atentaron y distorsionaron fuertemente la intención del codificador de 1973 por implantar un verdadero juicio oral, público, contradictorio y continuo.

3.2. Corrupción

El estudio, mediante la realización de entrevistas a diversos actores del proceso penal, confirmó que la corrupción en la administración de justicia revestía una serie de variables como eran: la influencia política (19%), los pagos en dinero (55%) y la retribución de favores (14%).

Además de los factores antes señalados influían los bajos sueldos tanto de los magistrados como de personal subalterno jurisdiccional como de los policías, corolario de un procedimiento lento y engorroso que hacía inaccesible la justicia a los sectores más vulnerables de la sociedad en especial.

Tabla 3.5
Factores de corrupción en la administración de justicia penal. ACPD

	Jueces	Abogados	Fiscales	Litigantes	Internos
Influencia política	32,3 %	24,6 %	19,7 %	20,4 %	12,6 %
Pago dinero	45,8 %	69,2 %	54,9 %	72 %	76,7 %
Retribución de favores	6,5 %	2,8 %	14,1 %	4 %	4,8 %

Fuente: estudio de Ilanud, 1992.

3.3. Discriminación o selectividad

Es evidente también que el sistema penal era selectivo por la incapacidad que tenía para investigar y sancionar la totalidad de los delitos.

Por ello, la Policía “criminalizaba” de hecho a ciertos sectores sociales, en este caso los de escasos recursos económicos, utilizando procedimientos ilegales

como son la detención y la no comunicación de ésta al juez para que la resuelva, lo que generaba que una enorme cantidad de detenciones en sede policial concluyan con ilegales y arbitrarias libertades extrajudiciales dispuestas por la Policía signo inequívoco de corrupción.

Esta discriminación o selectividad del sistema dio lugar a que se identifique que al momento de la detención preventiva del imputado su situación se agravaba por la imposición de fianzas económicas de imposible cumplimiento, que atentaban contra el principio de presunción de inocencia constitucional, ya que la fianza se la establecía para el pago de daños por el delito cuando aún no existía sentencia condenatoria ejecutoriada.

Otros elementos identificados y que fueron una constante en dicho sistema que tenían una relación directa con la discriminación eran la condición de pobreza, el bajo nivel educativo, la drogadicción, la condición de emigrante, junto con el desempleo en términos no menores de 70%.

Los problemas de acceso a la justicia no simplemente se limitaban a las restricciones económicas, sino también a factores de marginalidad por índices de pobreza y de dominación étnico-cultural por la configuración de la sociedad boliviana.

En este contexto, el ciudadano dudaba mucho antes de acudir al Poder Judicial para resolver algún conflicto e interponer una acción, pues una vez que su problema pasaba a tramitarse en el ámbito jurisdiccional, no tenía manera de prever el tiempo que habría de durar el procedimiento ni mucho menos si al concluir el mismo obtendrían una definición satisfactoria, a salvo de factores de distorsión y ajenos al litigio.

Se criminalizó la pobreza con detenciones indebidas, fianzas imposibles, procesos largos y soluciones insatisfactorias.

En este contexto, la situación era más desesperante y preocupante para un poblador de escasos recursos económicos, un campesino, un obrero o un habitante de las zonas urbano-marginales, pues el costo del proceso podía ser en los hechos prácticamente imposible de sobrellevar.

Ante la pregunta ¿es fácil iniciar un juicio penal?, los actores del sistema respondieron:

Tabla 3.6
Percepciones sobre la facilidad de iniciar un juicio penal. ACPD

	Sí	No
Jueces	37,4 %	59,4 %
Abogados	32,3 %	67,7 %
Fiscales	39,4 %	60,6 %
Litigantes	24,3 %	75,2 %

Fuente: estudio de Ilanud, 1992.

Se observa que la percepción de litigantes, internos y abogados era casi generalizada de que la justicia favorecía más a los ricos que a los pobres y que para los litigantes, que son los verdaderos usuarios del sistema de justicia, en un 75% señalaban que no era fácil iniciar un juicio penal.⁴⁸

4. Costo beneficio de la reforma procesal penal⁴⁹

Otro estudio importante fue el denominado *Costo beneficio de la reforma procesal penal*, que tuvo como virtud orientar el estudio de la reforma procesal penal en el ámbito de la economía, análisis que es obviado cuando se trata de legislar en nuestro país. Por ello mismo, este trabajo revistió gran importancia al establecer parámetros objetivos y racionales desde el punto de vista económico que justificaron plenamente la reforma del código de procedimiento penal.

4.1. Objetivo

El estudio tuvo como objetivo realizar un análisis del contenido de la reforma procesal penal desde la perspectiva de la racionalidad económica de costo y beneficio con el propósito de:

- Describir y cuantificar las ventajas y desventajas tangibles de la reforma expresadas en una unidad monetaria común.
- Enumerar y evaluar beneficios y costos relevantes.

Su propósito fue otorgar mayores criterios de análisis a quienes toman decisiones y a la ciudadanía en general sobre la conveniencia o no de implementar el nuevo código de procedimiento penal.

El análisis cuantitativo se basó en la determinación de flujos financieros incurridos en cada etapa del proceso, en ambos procedimientos, obteniendo costos unitarios por proceso. Para la comparación de ambos se tomó como medida de valor, el valor presente neto de una serie proyectada de cinco años. Para determinar el impacto social se realizó el análisis costo efectividad de cada procedimiento.

48 *Informe-estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia ILANUD. Op. cit.*

49 Daniel Mancilla Campos y Marcelo Torres. Maestrías para el Desarrollo UCB - Harvard Institute for International Development (UCB/USAID/Harvard). *Nuevo Código de Procedimiento Penal. Comentarios e Índices*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Año 2000. La Paz - Bolivia.

4.2. Definición del producto Estado

Se definió el producto Estado como “otorgar seguridad jurídica a sus habitantes garantizando el Estado de Derecho a través de la administración de justicia penal”, donde la seguridad jurídica significa:

- Pleno ejercicio de los derechos.
- Vigencia del Estado de Derecho garantizado por el Estado.
- Administración de justicia pronta y oportuna.

Correlaciones

Eficiencia del Estado en administrar justicia

Eficiencia del Estado	>	Riesgo	>	Delitos	<
	<		<		>

Tiempo

Costo

Satisfacción

Tiempo	>	Costo	>	Satisfacción	<
	<		<		>

Cantidad de delitos que se cometen (Ecuación)

$Q_t = Q^* + Q_e$ la situación óptima es $Q_t = Q^*$

Q_t = Cantidad total de delitos = Demanda total

Q^* = Cantidad natural de delitos = Demanda natural

Q_e = Cantidad de delitos cometidos por ineficiencia del Estado = Falla de Estado en garantizar el Estado de Derecho

Características del procedimiento

- La retardación de justicia provoca innumerables externalidades y retroalimenta el círculo vicioso de inseguridad jurídica, proceso de desinstitucionalización, corrupción, etc.
- Separación de beneficios y costos sociales del sistema.
- Polizón
- Desigualdad distributiva en la administración de justicia; diferencia en destrezas.
- No existen incentivos para maximizar los beneficios por uso de recursos.
- No existe rendición de cuentas ni control social en la administración de justicia.

Variables necesarias para determinar el costo beneficio

Para determinar el costo beneficio es preciso establecer:

- Tiempo de duración del proceso penal hasta la conclusión definitiva (análisis de casos).
- Actuaciones realizadas por las partes durante el proceso (análisis de casos).
- Nivel de satisfacción de los administrados y ciudadanía en general (encuestas).
- Costos de oportunidad (gastos incurridos, ingresos no percibidos)

¿Cómo medir la satisfacción de la ciudadanía en general respecto al sistema penal vigente?

R. A través de encuestas.

Tabla 3.7
Encuesta sobre la justicia en Bolivia⁵⁰

Pregunta: ¿Usted diría que existe o no justicia en Bolivia?

SI	NO	N/R
27 %	71 %	2 %

Pregunta: ¿En general, usted diría que ahora se cometen, más, menos o igual cantidad de delitos que hace dos años atrás?

SI	NO	N/R
77 %	17 %	6 %

Pregunta: ¿Todos somos iguales ante la ley?

SI	NO	N/R
22 %	77 %	1 %

Pregunta: ¿En general, usted cree que los delincuentes le temen a la justicia?

SI	NO
11 %	89 %

50 Tomado de Encuestas & Estudios; encuesta efectuada a hogares de niveles socio-económicos bajo a alto en las ciudades La Paz, Cochabamba, El Alto, Santa Cruz. Trabajo de campo del 1 al 10 de abril de 1996. Muestra aleatoria estratificada por nivel socio-económico de 875 casos para mayores de 18 años y una representatividad a nivel nacional y local.

Pregunta: ¿Usted cree que los delinquentes le temen a la Policía?

SI	NO
9 %	91 %

Pregunta: Para usted lo malo de la justicia en Bolivia es:

Desigualdad	Los encargados de hacer cumplir la ley	La forma como operan los tribunales	Los jueces	Los policías
29 %	22 %	18 %	11 %	7 %
Las leyes	Los abogados	Las cárceles	No saben	No responden
5 %	3 %	1 %	1 %	3 %

4.3. Análisis costo efectividad del antiguo procedimiento penal

Para determinar la efectividad del procedimiento antiguo y estimar la del nuevo es preciso conocer la cantidad de causas que se tramitan en las diferentes entidades vinculadas en la administración de justicia penal.

Tabla 3.8
Delitos registrados por institución en la gestión 1997

Delitos	Policía Técnica Judicial	Ministerio Público	Juzgado de Instrucción
---------	--------------------------	--------------------	------------------------

Delitos contra la vida

Homicidio	83	33	27
Asesinato	11	8	9
Homicidio en accidente de tránsito		91	93

Delitos patrimoniales

Estafa	1.497	277	245
Hurto	2.136	82	103
Robo	2.193	102	106
Giro de cheque	0	763	795

Delitos contra fe pública

Falsedad material	709	200	180
Falsedad ideológica	43	43	22

Delitos contra la libertad sexual

Violación	549	75	76
Estupro	54	16	24

Delitos contra la salud

Narcotráfico	0	0	83
Otros	9.423	1.078	1.237
Total	16.698	2.768	3.000

Resalta la diferencia existente entre las denuncias registradas en cada una de las entidades involucradas en la administración de justicia. Los datos fueron tomados de los registros oficiales de la Policía Técnica Judicial y del Ministerio Público. Los datos correspondientes a los juzgados de instrucción fueron recogidos de fuentes primarias, es decir de los libros de registro de demandas nuevas de la gestión 1997.

De acuerdo a datos oficiales obtenidos de la Corte Superior de Justicia de La Paz, las demandas nuevas penales registradas en esa gestión alcanzaron a 4.018, la diferencia con las verificadas alcanza alrededor del 25 %.

Tabla 3.9
Carga de causas tramitadas por los juzgados por gestiones

Causas recibidas de la gestión anterior

Gestiones	1995	1996	1997	1998
J. Instrucción	X	5.176	3.955	3.235
J. Partido	X	867	637	645
J. Sustancias Controladas	x	38	38	53

Causas nuevas registradas

Gestiones	1995	1996	1997	1998
J. Instrucción	3.345	3.230	4.018	X
J. Partido	717	718	697	X
J. Sustancias Controladas	67	64	70	x

Total

Gestiones	1995	1996	1997	1998
J. Instrucción	X + 3.345	8.406	7.973	3.235 + X
J. Partido	X + 717	1.585	1.334	645 + X
J. Sustancias Controladas	X + 67	102	108	53 + X

Tabla 3.10
Relación total de causas ingresadas, resueltas y abandonadas
por gestión y juzgados

Juzgados	De Instrucción	De Partido	De Sustancias Controladas
----------	----------------	------------	---------------------------

1996

Total de causas tramitadas en la gestión	8.406 (100%)	1.585 (100%)	102 (100%)
Causas en trámite al 31 de diciembre	3.955 (47,05%)	637 (40,20%)	38 (37,26%)
Diferencia (archivadas y/o resueltas)	4.451 (52,95%)	948 (59,80%)	64 (62,74%)
Causas resueltas	494 (5,87%)	448 (28,26%)	57 (55,88%)
Causas abandonadas	3.957 (47,07%)	500 (31,54%)	7 (6,86%)

1997

Total de causas tramitadas en la gestión	7.973 (100%)	1.334 (100%)	108 (100%)
Causas en trámite al 31 de diciembre	3.235 (40,57%)	645 (48,39%)	53 (49,07%)
Diferencia (archivadas y/o resueltas)	4.738 (59,43%)	689 (51,61%)	55 (50,93%)
Causas resueltas	837 (10,50%)	442 (33,13%)	55 (50,93%)
Causas abandonadas	3.901 (48,93%)	247 (18,51%)	0 (0%)

*Elaboración propia con base en datos obtenidos de las Corte Superior de Justicia de La Paz.

Tabla 3.11
Duración del proceso penal en días

Tiempo	Diligencias Policía Judicial	Sumario o Instrucción	Juicio o plenario	Apelación	Casación	Total
Legal	2	20	S/plazo	15	40	85+?
Real	15	476	741	137	217	1586
Relación	7.5	17	¿?	9.1	5.4	¿?

* Elaboración propia con base en datos obtenidos del viejo código de procedimiento penal e informe sobre el estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia realizado por Ilanud.

Tabla 3.12
Duración del proceso penal de una muestra de 346 procesos en años

Años	Hasta	A 1	1 a 2	2 a 5	5 a 10	10 a 15	15 a 20	+ de 20	Total
%	12,43%	12,72 %	23,12%	33,82%	12,42%	4,62%	0,58%	0,29%	100 %
Casos	43	44	80	117	43	16	2	1	346

* Elaboración propia con base en datos obtenidos del estudio realizado por Ilanud.

Tabla 3.13
CASO 1: Asesinato. Análisis de la duración de las actuaciones y etapas de un proceso concluido

Actuaciones	Fecha	Día	Duración de la actuación
Denuncia realizada ante la Policía Técnica Judicial	25 julio 1991		
Informe en conclusiones elaborado por la PTJ	16 agosto 1991	23	23
El fiscal asignado requiere la apertura de sumario penal	26 agosto 1991	33	10
Se dicta auto inicial instruyendo sumario penal	27 agosto 1991	34	1
El juez de instrucción dicta auto de procesamiento	25 agosto 1992	396	363
Se sortea y es remitido el expediente al Juez de Partido	2 octubre 1992	433	37
El Juez de Partido dicta sentencia	14 julio 1994	1.085	652
Se apela la sentencia	28 julio 1994	1.099	14
El fiscal de sala requiere por confirmar la sentencia	17 nov.1994	1.210	111
Se dicta el auto de vista que anula obrados hasta antes de la dictación de la sentencia (error del juez)	17 febrero 1995	1.302	92
El juez de partido dicta nueva sentencia	26 julio 1995	1.463	161
Se apela y resuelve (nuevo auto de vista)	24 abril 1996	1.736	273
Se interpone recurso de casación	17 julio 1996	1.820	84
El recurso, más los actuados se radican en la Corte Suprema de Justicia.	16 sept.1996	1.880	60
El fiscal de Sala Suprema requiere	10 dic.1996	1.966	86
La Sala Penal casa y declara infundado el recurso	9 abril 1998	2.453	487
Se devuelve el expediente a la Corte superior	30 abril 1998	2.474	21
Se devuelve al juzgado de origen para que se ejecute la sentencia	11 agosto 1998	2.576	102

Tabla 3.14
Duración por etapas de los casos analizados
con el viejo Procedimiento Penal

	Diligencias de Policía Judicial	Sumario o Instrucción	Juicio o plenario	Recurso de apelación	Recurso de casación	Total
Caso 1	23 días	373 días	1.067 días	273 días	840 días	2.576 días
Caso 2	28 días		584 días	134 días		746 días
Caso 3	6 días	1.077 días				1.083 días
Caso 4	77 días		2.075 días	201 días		2.353 días
Caso5	7 días	1.108 días	588 días			1.703 días

Tabla 3.15
Duración por etapas de los casos analizados
con el nuevo Código de Procedimiento Penal

	Diligencias preliminares	Preparatoria	Juicio	Recurso de apelación	Recurso de casación	Total
Caso 1	5 días	178 días	83 días	70 días		331 días
Caso 2	5 días	178 días	83 días	70 días		331 días
Caso 3	5 días		60 días			65 días
Caso 4	5 días		60 días	70 días		135 días
Caso 5	5 días		60 días			65 días

Tabla 3.16
Diferencia de tiempos de duración de procesos

	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4	Caso 5
Proc. viejo	2.576	746	+ de 1.083	2.353	1.703
Proc. Nuevo	331	331	65	135	65
Diferencia	b2- b3	c2-c3	+ de 1.018	e2-e3	f2-f3

Tabla 3.17
Determinación de los costos del proceso penal antiguo

Operadores en instrucción	Costo unitario anual (Bs) ⁵¹
Policía Técnica Judicial	618
Fiscalía de Distrito	
Agentes fiscales	689

51 En la moneda de Bolivia, bolivianos.

Costos administrativos	31
Corte Superior de Distrito	
Jueces de instrucción	946
Costos administrativos	95
Defensa Pública	623
Total costos en fase de instrucción	3.001
Operadores en partido	Costo unitario anual (Bs)
Fiscalía de Distrito	
Fiscales de Materia	1.183
Costos administrativos	47
Corte Superior de Distrito	
Jueces de Partido	1.922
Costos administrativos	140
Total costos en fase de plenario	3.293

Fase	Costo unitario
Instrucción	3.001
Plenario	3.293
Total	6.294

4.4. Determinación de costos del nuevo sistema procesal penal

Tabla 3.18
Delitos de orden público registrados en la gestión 1997

Tipo de delito	Aplicables para criterios de oportunidad	Aplicables para proceso penal	Aplicables para tribunal de sentencia	Aplicables para juez de sentencia	Total
----------------	--	-------------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------	-------

Delitos contra la vida

Homicidio		27	27		27
Asesinato		9	9		9
Homicidio en accidente de tránsito		93		93	93

Delitos patrimoniales

Estafa		73		73	245
Hurto	73	30		30	103
Robo	74	32	32		106
Falsedad material	126	54	54		180
Falsedad ideológica	15	7	7		22

Delitos contra la libertad sexual

Violación		76	76		76
Estupro		24	24		24

Delitos contra la salud

Narcotráfico		83	83		83
Otros	921	111	33	78	1.032
Total	1.381	619	345	274	2.000

Tabla 3.19
Delitos de orden privado registrados en la gestión 1997

Tipo de delito	Aplicables para criterios de oportunidad	Aplicables para proceso penal	Aplicables para tribunal de sentencia	Aplicables para juez de sentencia	Total
Delitos privados					
Cheque		795		795	795
Apropiación indebida		104		104	104
Abuso de confianza		88		92	92
Daño simple		10		10	10
Total		1.001		1.001	1.001

Tabla 3.20
Flujo de delitos con el nuevo código de procedimiento penal

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Delitos públicos ingresados al sistema	2.000	2.500	3.125	3.906	4.883
Delitos que aplican para proceso penal	619	774	967	1.209	1.511
Delitos nuevos que ingresan al sistema	250	313	391	488	610
Delitos de gestión anterior	369	461	577	721	901
Delitos privados ingresados al sistema	1.001	1.251	1.564	1.955	2.444
Delitos resueltos	3.001	3751	4.689	5.861	7.327
Por tribunal de sentencia	345	431	539	674	842
Por juez de sentencia	274	343	428	535	669
Por criterios de oportunidad (1mes)	872	1.090	1.363	1.703	2.129
Por criterios de oportunidad (6 meses)	509	636	795	994	1.243
Por juez de sentencia (privados)	1.001	1.251	1.564	1.955	2.444
Delitos no resueltos	0	0	0	0	0
Efectividad %	100	100	100	100	100

Tabla 3.21
Costos para el Estado en el nuevo proceso penal
en términos reales (en bolivianos)

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Jueces de instrucción	214.200	250.234	292.329	341.506	398.956
Fiscales de investigación y juicio	350.098	408.993	477.795	558.172	652.070
Fiscales auxiliares	289.463	338.158	395.044	461.500	539.136
Fiscales para criterios de oportunidad	260.358	304.157	355.323	415.097	484.927
Fiscales auxiliares	215.266	251.479	293.784	343.205	400.941
Tribunales de Sentencia(*)	985.073	1.150.787	1.344.377	1.570.534	1.834.736
Jueces de Sentencia	1.171.424	1.368.486	1.598.699	1.867.639	2.181.821
Policía Técnica Judicial	577.512	674.664	788.159	920.746	1.075.638
Defensa Pública	349.266	408.022	476.661	556.847	650.522
Costos Administrativos Corte de Distrito	355.605	415.426	485.311	566.952	662.327
Costos administrativos fiscalía	111.519	130.279	152.195	177.797	207.707
Total costos	4.879.784	5.700.683	6.659.676	7.779.996	9.088.780
Total costos unitarios	1.626	1.520	1.420	1.327	1.241

*En el costo de Tribunal de Sentencia se incluye los dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos

Tabla 3.22
Costos totales del proceso en términos reales. Diferencia de costos
procedimiento vigente y nuevo, análisis costo-beneficio (en bolivianos)

	Viejo procedimiento	Nuevo procedimiento	Diferencia: (beneficio o pérdida social)
Costos unitarios para el Estado	5.882	1.626	4.256
Costos unitarios para la víctima	17.126	2.201	14.925
Costos unitarios para el imputado	17.126	2.201	14.925
	40.134	6.028	34.106

El beneficio social cuantificado alcanza a la suma de Bs.34.106. es el monto que se ahorra y que serviría para los usos alternos de la sociedad. Este beneficio proviene de la efectividad del nuevo sistema penal, al tratarse de un bien público. El análisis costo-beneficio se convierte en un análisis de efectividad del costo, que en esencia es un análisis costo-beneficio que no define los beneficios en los mismos términos que los costos. El objetivo es maximizar los beneficios físicos que están sujetos a restricción de costos.

Análisis de sensibilidad

Escenario I

SUPUESTOS:

Tasa incremento de causas: 25%
 Efectividad: 0%
 Productividad: 0%
 Incremento salarial 0%

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Delitos ingresados	3.001	3.751	4.689	5.861	7.327
Delitos resueltos	3.001	3.001	3.001	3.001	3.001
Delitos no resueltos	0	750	1.638	2.860	4.326
Efectividad	100%	80%	64%	51%	41%
Requerimiento de operadores	43	44	45	46	48
Costo unitario (bolivianos)	1.740	1.844	1.975	2.139	2.343
Costo total (Millones de Bs)	5,22	5,53	5,92	6,41	7,03

Escenario II

SUPUESTOS:

Tasa incremento de causas: 25%
 Efectividad: 25%
 Productividad: 0%
 Incremento salarial: 0%

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Delitos ingresados	3.001	3.751	4.689	5.861	7.327
Delitos resueltos	3.001	3.751	4.689	5.861	7.327
Delitos no resueltos	0	0	0	0	0
Efectividad	100%	100%	100%	100%	100%
Requerimiento de operadores	43	54	67	84	105
Costo unitario (bolivianos)	1.740	1.740	1.740	1.740	1.740
Costo total (millones de Bs)	5,22	6,53	8,16	10,2	12,75

Escenario III

SUPUESTOS:

Tasa de incremento de causas: 25%
 Efectividad: 15%
 Productividad: 25%
 Incremento salarial: 50%

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Delitos ingresados	3.001	3.751	4.689	5.861	7.327
Delitos resueltos	3.001	3.451	3.969	4.564	5.249
Delitos no resueltos	0	300	720	1297	2.078
Efectividad	100%	92%	85%	78%	72%
Requerimiento de operadores	34	40	46	53	62
Costo unitario (bolivianos)	1.889	1.799	1.715	1.637	1.565
Costo total (millones de Bs)	5,67	6,20	6,80	7,47	8,21

4.5. Conclusiones y recomendaciones

Realizado el estudio del contenido de la reforma, desde la perspectiva de la racionalidad económica de costo y beneficio, se ha llegado a establecer las siguientes conclusiones:

- El nuevo Código de Procedimiento Penal reduce el tiempo de duración del proceso actual en 87%, equivalente a 2.245 días, existiendo una relación de 1 a 8.
- Considerando la relación tiempo-costos, el nuevo procedimiento reduce los costos actuales para las partes en el mismo porcentaje (87%), equivalente a Bs 14.925 a cada una de ellas; 29.850 para ambas. Si el (los) imputado(s) permaneció (ron) detenido(s) durante el proceso habrá que añadir otros costos de oportunidad por ingresos no percibidos que alcanzarían a Bs 37.616 por cada uno. La relación entre el proceso vigente y el nuevo es también de 1 a 8.
- El beneficio total (gastos no incurridos) de un proceso regular puede ascender entre Bs 34.106 a Bs 71.722, inclusive más, dependiendo de la cantidad de víctimas e imputados.
- Existen otros beneficios no cuantificables que incrementarán la suma calculada, estos están referidos a:
 - a) Seguridad jurídica a los ciudadanos a través de la vigencia del Estado de Derecho.
 - b) Incremento de la eficiencia por parte del Estado en el uso de los recursos asignados para la administración de justicia.
 - c) El sistema incorpora el control social al proceso penal, por tanto la gente sentirá formar parte de su institucionalidad.

Por las consideraciones realizadas a lo largo del trabajo se recomienda la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal; en este sentido, el Estado, las organizaciones involucradas y la sociedad civil en general deben considerar favorablemente las inversiones necesarias que demande su implementación.

5. Escenarios de la crisis del sistema penal inquisitivo⁵²

Todo este proceso de reforma ha puesto al descubierto una serie de factores de crisis, entre ellos es preciso mencionar:

5.1. Crisis de eficiencia

El sistema procesal penal antiguo no resolvió más del 10% de los casos que conoce lo que generó un carácter estructural de la impunidad, siempre en favor de los más poderosos, donde existió una carencia casi absoluta de verdaderos sistemas de investigación y donde la confesión “voluntaria” de los imputados y la detención preventiva indefinida han sido las bases de sustento del proceso.

Esta ineficiencia se fue acrecentando día a día por el aumento de la conflictividad compleja propia de la vida urbana, la tecnificación de las organizaciones dedicadas al delito y la presión demográfica entre otros factores.

5.2. Crisis de garantías

El juicio que ha sido la institución creada por el Iluminismo, corriente política que generó la Revolución Francesa de 1789 para controlar el poder penal del Estado, no existía en los países latinoamericanos y tampoco en el nuestro.

Un verdadero juicio implica un debate entre dos partes que presentan sus pruebas y fundamentos ante un juez imparcial de manera pública para que la sociedad controle y critique. Este juicio fue sustituido por el trámite de un expediente, donde no existía contradicción, publicidad y rara vez imparcialidad del juez, fenómenos ligados a la falta de independencia judicial creando un escenario donde los tribunales penales son instituciones violentas, muchas veces más violentas que los hechos que deben juzgar.

5.3. Crisis de legitimidad

El Poder Judicial ha actuado poco en sentido de construir una base de consenso social que lo ha llevado a un permanente aislamiento respecto de la sociedad, en especial de los sectores débiles y vulnerables. Nunca se utilizó el juicio como un lugar de encuentro con el ciudadano, imponiéndose el trámite del expediente, que destruye el principio de publicidad y transparencia de las decisiones judiciales, principios en los que descansa la credibilidad de este órgano del Estado; en

52 Alberto Binder. *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Ed. Ad-Hoc. Argentina. 2000.

definitiva, son estas situaciones las que han provocado el estado estructural de debilidad del Poder Judicial.

6. Raíces estructurales del problema

El colapso del sistema procesal penal no es de los últimos años, sus problemas se hunden en las raíces del Estado colonial. El sistema inquisitivo no es sólo una forma de juicio, sino un modelo completo de organización judicial donde prima el carácter secreto, formalista, lento, curialesco, dependiente, burocrático, propios de las monarquías absolutas que aislaron lo judicial del entorno social.

Todo este sistema judicial impuesto en la España medieval se trasplantó a Latinoamérica, junto con la conquista, y sirvió para la administración del imperio.

La Revolución Francesa y la Ilustración contemplaron una fuerte crítica al sistema judicial inquisitivo, que era un mecanismo del despotismo monárquico y de la administración de privilegios del antiguo régimen.

Los pensadores de la Revolución sostenían que debía buscarse un nuevo modelo judicial, volviendo a las tradiciones del sistema romano-germánico, que existía antes del sistema inquisitivo, y que hoy conocemos como sistemas acusatorios o adversariales, presente en Inglaterra, pero que en realidad eran la vieja tradición judicial de Occidente, sustentada en la cultura popular y el pragmatismo romano.

Pero es con el Estado de Napoleón Bonaparte que el sistema inquisitivo toma fuerzas y se inicia una segunda etapa de éste, que recién entra en crisis en los últimos años, de la mano de la crisis global del Estado moderno.

Todo este proceso histórico judicial fue acompañado en América Latina por los movimientos libertarios e independentistas que criticaron fuertemente el sistema inquisitivo y proponían volver a la vieja tradición europea, que no era tradición americana y no se percibió en esa época que las culturas aborígenes tenían parte de esa tradición.

Los movimientos de reforma iniciados a fines del siglo XX incorporaron una visión más estatista que en los modelos inquisitivos anteriores, con un predominio casi absoluto de la acción pública, el carácter inquisitivo extremo de la instrucción y a veces del debate, volviendo a las viejas estructuras judiciales de la Colonia, a su práctica y a su cultura ritualista.

Por ello, los sistemas procesales penales, incluido el nuestro, tienen raíces profundas vinculadas a una estructura política colonial que no es fácil removerlas y que están alejadas desde sus cimientos de un sistema y una cultura republicana.

Es impensable una reforma judicial penal estructural sin una profunda crítica a la cultura inquisitiva, que es la que sostiene a la administración de justicia.

De todas estas consideraciones, podemos extraer la profunda importancia del programa de reforma judicial que normalmente no es percibida por los sectores profesionales involucrados porque se hallan inmersos en el estrecho mundo creado por el sistema inquisitivo, que ha distorsionado también la percepción de los problemas judiciales.⁵³

53 *Ibídem.*

CAPITULO IV

La reforma procesal penal en Bolivia.

Bases rectoras

1. Consideraciones generales. Bases rectoras

Con el contexto antes descrito, sobre el funcionamiento del viejo sistema procesal penal, surge la pregunta: ¿era necesario que Bolivia ingresara al proceso de reforma procesal penal con la promulgación de un nuevo Código de Procedimiento Penal?

La respuesta, habiendo analizado la radiografía del viejo sistema penal, es definitivamente afirmativa. Sí, era necesario y además urgente.

Tomando los conceptos vertidos por el profesor argentino Alberto M. Binder,⁵⁴ quien sostiene que el proceso de reforma a la justicia penal es reciente, debiendo ser entendido como un proceso político ligado a la transición y ejercicio de la democracia y no como un simple cambio de códigos.

La reforma procesal penal debe ser entendida como un proceso político de cambio de paradigmas culturales ligado al ejercicio de la democracia y no sólo como un cambio de un código por otro.

Este proceso político que contempla el retorno a la democracia, la pacificación de sociedades marcadas por la guerra, la creciente economía que supera las fronteras tradicionales y el rediseño de la intervención del Estado respecto a otros tiempos son fenómenos que los países latinoamericanos han estado viviendo, incluido el nuestro. A este panorama se agregan la demanda de seguridad de la ciudadanía que debe entenderse como un reclamo para que se construya una sociedad sin abusos de poder.

54 Alberto Binder. *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Ed. Ad-Hoc. Argentina. 2000.

Los elementos enunciados han abierto las puertas a la reforma judicial donde existe un pedido clamoroso de la población de un protagonismo judicial, de que los jueces sean protagonistas verdaderos de la vida social y donde el concepto de juicio toma un significado trascendental.

Como bien señala Binder, las *bases rectoras* de discusión del proceso de reforma que se planteó como agenda de trabajo en América Latina en general y en Bolivia en particular contemplan principalmente:

- a) La materialización de los derechos constitucionales del imputado y la creación de mecanismos eficaces de defensa de estos derechos, incluso mediante una redefinición profunda de la organización de la defensa pública.
- b) El establecimiento de un *verdadero juicio público*, con inmediación, contradicción, y sobre todo oralidad, con la participación de los jueces ciudadanos, aspiración clara de una justicia republicana, constituyendo un *eje central del proceso de reforma de justicia penal*.
- c) Transformación de los mecanismos preparatorios del juicio, otorgando al Ministerio Público las funciones que la Constitución Política le encomienda, ampliando la participación de la víctima y redefiniendo el papel de la Policía.
- d) Profunda modificación del régimen de la acción pública, permitiendo la aplicación de la reparación, criterios de selección, salidas alternativas, fórmulas conciliatorias, es decir, un proceso *orientado a la solución del conflicto*.
- e) Nuevos mecanismos de control de la duración del proceso, que desarrollen el principio de razonabilidad del uso del tiempo en el proceso.
- f) La simplificación de las fórmulas y los trámites procesales, acentuando el carácter acusatorio, otorgando preeminencia a los problemas sustanciales y racionalizando los trámites meramente ordenadores.
- g) Establecimiento de la etapa judicial de ejecución de la pena para el cumplimiento de la condena bajo la vigilancia de un juez que garantice los derechos constitucionales del condenado.
- h) Otro tema central está vinculado con las nuevas formas de organización judicial y del Ministerio Público, que ya no pueden quedar atadas a las viejas fórmulas jerarquizadas del sistema inquisitivo.

En todo este contexto de las bases rectoras de la reforma destaca el juicio que esencialmente es un acto realizado por un juez, que ha observado directamente la prueba, que ha tenido contacto directo con las partes—fundamentalmente acusador y acusado—, que se hace de un modo

“No encerremos a las personas en las cárceles sin hacerles antes un juicio”. *Esta afirmación sencilla le ha costado a la humanidad siglos y siglos de sangre y arbitrariedad.*

público, tal que los ciudadanos puedan ver por qué razones y sobre la base de qué pruebas un conciudadano será encerrado en una cárcel, y donde se garantiza la posibilidad de que el acusado se defienda.

El concepto de oralidad, por su parte, no tiene sustento en sí mismo. No es sino un mecanismo, el mecanismo que inventó la cultura occidental y que se ha hecho ya universal para garantizar los tres principios básicos antes mencionados: el principio de la inmediación, el principio de la publicidad y el principio de la defensa, que son correlativos de la oralidad.

Consecuentemente, la garantía básica de que una persona no puede ser “encerrada” sin haber realizado antes un juicio, debe ser una realidad vigente para todos los ciudadanos.

Una de las decisiones más importantes dentro de la constitución de un sistema político es el hecho de otorgarle al Estado el poder penal, el poder de castigar. Sin duda es un poder muy fuerte. Posiblemente, el más fuerte de todos los que los ciudadanos le otorgamos al Estado.

Como producto de una larguísima evolución histórica, y como reacción a una larga experiencia histórica acerca de las arbitrariedades de ese poder, se estableció ese requisito del juicio.

Otorgarle el poder penal al Estado con el requisito del juicio previo es la oposición básica sobre la cual descansa todo el sistema de garantías, que protege a los ciudadanos respecto de la violencia que se puede ejercer sobre ellos, descansa sobre esta oposición básica entre poder penal -poder de castigar, poder de encerrar- y el juicio previo no entendido como cualquier trámite, sino como un acto que ha adquirido ciertas características básicas a lo largo de la historia.

En definitiva, la idea básica es simple: “*No encerremos a las personas en las cárceles sin hacerles antes un juicio*”. Esta afirmación sencilla le ha costado a la humanidad siglos y siglos de sangre y arbitrariedad.⁵⁵

2. Principales actores

¿Quiénes fueron los principales actores de la reforma procesal penal en Bolivia?

El Ministerio de Justicia, por entonces dirigido por el Dr. René Blattman, en septiembre de 1994 organizó el seminario denominado “Experiencias de Reforma Procesal en Latinoamérica. Perspectivas para Bolivia”.

55 Alberto Binder: *Justicia penal: de la tradición inquisitiva al ideal republicano*, en Primer Seminario de Reforma Judicial “Aspectos básicos de la Reforma Judicial”. Sucre- Bolivia; septiembre de 1993.

Dicho evento concluyó con la recomendación de iniciar de manera prioritaria e impostergable un proceso de reforma estructural de la justicia penal, que llegue a comprender una revisión global del Código de Procedimiento Penal vigente.⁵⁶

Siguiendo con lo resuelto en el mencionado seminario, el Ministerio de Justicia, en aplicación del artículo 17 inc. f) de la Ley de Ministerios

El estudio de ILANUD de 1992 y el seminario internacional “Experiencias de Reforma Procesal en Latinoamérica. Perspectivas para Bolivia”, realizado en septiembre de 1994, son el punto de partida del proceso de la reforma.

del Poder Ejecutivo de 1993, mediante Resolución Ministerial N° 15794, de 19 de diciembre de 1994, constituyó la Comisión Redactora del anteproyecto del Código de Procedimiento Penal, presidida por el Ministro de Justicia, René Blattman Bauer, y conformada por los abogados: Óscar Crespo Soliz, quien posteriormente fue designado Fiscal General de la República; Amanda Arriarán de Zapata, José Casab Salaues, Fernando Navajas Baldivieso, Reinaldo Imaña Arteaga y Ángel Aruquipa Chui, quedando designado como coordinador general de la Comisión el subsecretario de Derechos Humanos Carlos Alarcón Mondonio y como relatores los abogados Reinaldo Imaña Arteaga, quien fue coordinador del Equipo Técnico de Implementación, y Fernando Navajas, comisión que contó con el asesoramiento técnico de los doctores Alberto Binder y Fernando Cruz Castro.

En 1999 el proyecto de ley contó con el apoyo, para su sanción legislativa y promulgación presidencial, de los ministros de Justicia Ana María Cortés y Juan Chaín Lupo, y del presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados Luis Vásquez.

3. El nuevo Código de Procedimiento Penal

El nuevo Código de Procedimiento Penal Boliviano (NCPB)⁵⁷ –Ley de la República N° 1970– fue promulgado el 25 de marzo de 1999 para que ingrese en vigencia plena a partir del 31 de mayo de 2001.

Este Código se inscribe en el modelo acusatorio de protección y estricta observancia de las garantías constitucionales establecidas en la Constitución Política del Estado, los derechos humanos y los convenios internacionales sobre la materia, con una estructura de contenidos que establece el procedimiento común en cuatro etapas:

56 “Experiencias de Reforma Procesal en Latinoamérica. Perspectivas para Bolivia”. Ministerio de Justicia en colaboración con MSD/ USAID-Bolivia. 1994

57 Se citarán los artículos que en el NCPB hacen referencia a dichos institutos procesales.

- a) **Etapla preparatoria** o de investigación, a cargo de la dirección funcional del Ministerio Público, con el auxilio de la Policía Nacional.
- b) **Juicio oral público, contradictorio y continuo**, con la participación de *jueces ciudadanos* para determinar la culpabilidad o inocencia de un ciudadano sobre la base de la acusación del Ministerio Público.
- c) **Recursos** o medios de impugnación a las decisiones judiciales como mecanismos de protección y control a las garantías constitucionales, tanto de la víctima como del imputado.
- d) **Ejecución penal**, etapa de cumplimiento de la condena bajo la vigilancia de un juez que garantice los derechos constitucionales del condenado.

3.1. Fortalecimiento del sistema de garantías en la sociedad humanista y el rol del Tribunal Constitucional

El NCPP dispone que tanto la investigación de los delitos como la imposición de la sanción correspondiente se cumplan, en el estricto marco de las garantías previstas en la Constitución Política del Estado y en los pactos internacionales de derechos humanos (Art. 1): juicio previo, presunción de inocencia, legitimidad del juez, juez imparcial e independiente, persecución penal única, carga de la prueba a cargo del acusador, la prohibición de doble enjuiciamiento por el mismo hecho penal, presunción de inocencia, derecho a ser oído en un juicio público y en un plazo razonable, aplicación de la duda en favor del imputado (*in dubio pro reo*), inviolabilidad de la defensa (material y técnica), derechos de la víctima, igualdad y legalidad de la prueba. El NCPP regula todas estas garantías estableciendo sus diferentes manifestaciones y consecuencias dentro del proceso penal, así como los derechos y obligaciones que generan, de modo que no se agoten en su sola formulación.

El NCPP está asentado en el respeto y defensa de las garantías constitucionales enunciadas anteriormente de manera referencial, por ello mismo la labor del Tribunal Constitucional ha sido esencial en el cometido de garantizar y materializar las mismas.

Es innegable es este marco señalar que la tradición jurídica boliviana contemporánea –cuyos orígenes se encuentran en la época de la Colonia, cuando muchos de los institutos del derecho español fueron trasladados e impuestos a ésta– responde claramente a la corriente del derecho romano germánico, cuya principal característica es ser un derecho escrito o legislado, como ideal para solucionar las futuras controversias. Resultado de esta lógica, la ley queda situada en un plano superior frente a las restantes fuentes legales, entre ellas la jurisprudencia; por ello mismo, la interpretación que los jueces hagan de la ley, vía jurisprudencia, tuvo alcances sumamente limitados o referenciales.

A partir de la reforma constitucional de 1994, que incorporó al Tribunal Constitucional y que se materializó mediante la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional N° 1836 de 1 de abril de 1998, el sistema que hasta ese momento había respondido al romano germánico, cambia en su orientación tendiendo o recogiendo elementos provenientes del Common Law más aún con la vigencia del NCPP a partir de marzo de 1999.

En este punto es preciso realizar un paréntesis para situar en su dimensión real al Tribunal Constitucional y buscar sus orígenes para poder comprender su verdadera valía y funciones en un Estado Constitucional Social Democrático de Derecho. Para ello señalaremos que Montesquieu, uno de los padres del Iluminismo francés que dio origen a la Revolución Francesa, planteó el tema de la división del poder con el argumento de que la libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permitan, sosteniendo además que cuando se reunían el Poder Legislativo y el Ejecutivo en una misma persona o cuerpo no había libertad, ni tampoco había libertad cuando el poder de juzgar no estaba separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo.

En opinión de los liberales del siglo XIX, el Parlamento era el verdadero garante y protector de la libertad sin posibilidad de control judicial, situación que cambia en el siglo XX debido a que las clases emergentes, como los obreros industriales, agrícolas y mujeres se incorporan progresivamente al proceso político mediante sus partidos políticos, lo que originó fuertes crisis políticas y sociales que obligaron a replantear el pacto político mediante vías jurídicas que dieron paso del Estado liberal al Estado de bienestar, que facultó la intervención del Estado en la vida económica y social de la sociedad civil y atribuyó en la Constitución un conjunto de derechos sociales y económicos a estas clases emergentes, llevando a replantear el esquema clásico de la división del poder, propio del Estado de Derecho del siglo XIX, por el control y cooperación entre los poderes, así como la extensión de los derechos fundamentales, creando así la necesidad del control y balance entre poderes *—check and balance—*, propio del Estado administrador del bienestar.

En esta línea en Europa, después de las guerras mundiales, surgió con mayor fuerza el debate del establecimiento de un órgano, independiente a la estructura del Poder Judicial, para que ejerciera el control judicial de las leyes y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos insertos en la Constitución; control que se postuló a través de un Tribunal Constitucional, entendido como la máxima expresión de la racionalización y la defensa del Estado de Derecho contra los peligros dictatoriales de las nuevas y transitorias mayorías parlamentarias.⁵⁸

Es preciso además señalar que todo Estado debe estar organizado a partir de una Constitución que esencialmente tiene por finalidad asegurar: a) la igualdad y los derechos de las personas como valores fundamentales; b) el principio

58 César Landa Arroyo. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, Palestra Editores, Lima- Perú, 2003. Página 63 y ss.

organizador de la separación de los poderes; c) los límites jurídicos al poder político, donde los contenidos forman la Constitución sustancial y el texto escrito es la Constitución formalizada en un documento solemne escrito, concepción que es típica de un momento histórico particular. Todos estos elementos hacen de una Constitución una garantía para el vivir digno de un ser humano en su sociedad.

Ello no significa que se haya operado un cambio radical en todos los elementos del sistema jurídico boliviano, sino solamente en algunos relacionados principalmente con la validez de las fuentes; las consecuencias de la interpretación jurídica y el valor de la jurisprudencia o interpretación judicial, tendencia que, parece reflejar una corriente universal, generada entre otros factores por la globalización, que ha significado la conjunción de los principales sistemas jurídicos que cada vez tienen más puntos de contacto que de disenso.

No obstante, esos pocos elementos recogidos del sistema anglosajón han suscitado significativos cambios en la realidad jurídica boliviana. La más importante, a partir de la nueva faceta sobre el valor de la interpretación judicial o jurisprudencia que es vinculante para tribunales, jueces y autoridades, por la trascendencia de las resoluciones que emite éste órgano en la vida política y social del Estado; tal como manda el artículo 44 de la Ley N° 1836 antes citada, con lo que ha cambiado la tradicional manera de entender el derecho boliviano a partir de las líneas jurisprudenciales conformadas por las diferentes “*ratio decidendi*”.

Para ello, la “*ratio decidendi*” debe ser entendida como la formulación general del principio, razón general o regla que constituye la base de la decisión específica o el fundamento normativo directo de la parte resolutive, aunque no forma parte de la misma; tratándose de consideraciones o fundamentaciones sin las cuales el fallo no tendría pleno significado jurídico y que tienen la característica de resolver el principal problema jurídico planteado a consideración del juez siendo vinculante y constituyéndose en cosa juzgada implícita.⁵⁹

Por estos elementos la instauración en Bolivia del Tribunal Constitucional y la consagración de sus sentencias como vinculantes y obligatorias constituyen la máxima garantía del respeto y defensa de los derechos humanos y garantías constitucionales básicas de los ciudadanos sin las cuales una sociedad no puede existir en armonía; por lo que su preservación debe ser una tarea de los órganos del Estado y la sociedad civil en su conjunto.

La Constitución es la principal garantía para que las personas vivan con dignidad y libertad en una sociedad, asegurando sus derechos fundamentales y estableciendo límites jurídicos al poder político.

El Tribunal Constitucional es el órgano llamado a hacer cumplir las disposiciones de ésta garantía llamada Constitución.

59 Arturo Yáñez. *Op cit.* Página 111.

3.2. Valorización de la víctima

El NCPP pretende revalorizar a la víctima en su calidad de verdadero protagonista del conflicto (Art. 11), dejando de lado la concepción de simple justificativo de la persecución penal. Con esta orientación se reivindica su derecho a ser escuchada e informada de los resultados del procedimiento, aunque no hubiera intervenido como querellante, dando lugar a modos nuevos y más informales para su participación, estableciendo una serie de salidas alternativas que le permitan una pronta y oportuna reparación del daño.

En la perspectiva señalada, se permite que la víctima pueda ejercer sus derechos y facultades a través de asociaciones sin fines de lucro, de protección o ayuda a las víctimas, en todos aquellos casos en que el procedimiento le pueda causar mayores daños, no cuente con los recursos económicos que le permitan costear su participación efectiva, o cuando sea más conveniente para la defensa de sus intereses.

Conforme a la tendencia procesal y a la política criminal imperante, la víctima tenía una mayor o menor participación en el proceso penal. Esta participación ha oscilado entre el protagonismo y la marginación gradual. Primero fue juez y parte; luego se le redujo al silencio procesal. Ahora se le ha restituido su papel de sujeto del proceso.⁶⁰

En este marco se redefinen los delitos de orden público y los de orden privado, ampliando el catálogo de estos últimos y se incorporan los delitos de orden público a instancia de parte,⁶¹ todo con el objeto de establecer los márgenes de acción en los que quiera moverse la víctima en el proceso.

El NCPP posibilita una mejor reparación del daño causado por el delito, brindándole a la víctima o al damnificado la oportunidad de elegir la vía en la que decida hacerla valer, ya sea civil o penal (Art. 38). Para el caso de que decida hacerlo en la vía penal, se regula un procedimiento especial y expedito de modo que pueda obtener una oportuna reparación (Art. 382).

Bases rectoras del NCPP boliviano

- a) Fortalecimiento del sistema de garantías
 - b) Valorización de la víctima
 - c) Ministerio Público sujeto activo de la investigación
 - d) Detención preventiva racionalizada: medidas cautelares
 - e) Juicio oral y público
 - f) Participación ciudadana: jueces ciudadanos
 - g) Diversidad cultural. Justicia indígena
 - h) Abreviación del proceso
 - i) Control judicial de la pena
-

60 Carlos Arias Núñez en *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*. Colegio de Abogados de Costa Rica. San José de Costa Rica, 1997. Página 218.

61 "Artículo 19º.- (Delitos de acción pública a instancia de parte). Son delitos de acción pública a instancia de parte: el abandono de familia, incumplimiento de deberes de asistencia, abandono de mujer embarazada, violación, abuso deshonesto, estupro, rapto impropio, rapto con mira matrimonial, corrupción de mayores y proxenetismo".

3.3. Ministerio Público sujeto activo de la investigación. Etapa preparatoria

Otra decisión fundamental que marcó el norte de la reforma es la transformación del sistema de investigación, en procura de lograr una capacidad real para investigar los delitos, pero que utilice los instrumentos del Estado de Derecho, que sea, en consecuencia, respetuoso de los principios constitucionales y de la dignidad de la persona, y que esté sometido a un verdadero control por parte de los poderes democráticos.

Con estas premisas, el NCPP, finalmente, le asigna al Ministerio Público su rol constitucional de promover la acción penal pública (Art. 21) y de dirigir de manera funcional las investigaciones con el apoyo de la Policía Nacional y el Instituto de Investigaciones Forenses (Arts. 277 y 297). En consecuencia, se delimitan claramente las funciones de jueces y fiscales, estableciendo que el juez de instrucción, a fin de no comprometer su imparcialidad, no podrá realizar funciones de investigación y que el fiscal, como encargado de la promoción de la acción penal, no realizará funciones jurisdiccionales (Art. 279).

De esta manera, el juez de instrucción deja de ser un inquisidor para asumir el papel de juez de garantías, controlando que en la investigación del delito no se vulneren los derechos fundamentales de las partes. A su vez, el fiscal recupera su calidad de acusador estatal, ejerciendo la acción penal pública, dirigiendo y controlando a los órganos policiales que cumplan funciones de policía judicial (Art. 21, 297).

La finalidad de la investigación es establecer si existe base para el juicio por ello se ha definido en la normativa que la investigación no requiere ser formal ni ritualista ya que las diligencias realizadas en la etapa preparatoria, no tienen ningún valor probatorio para fundar un fallo condenatorio (Art. 280), salvo en que las pruebas se hayan recibido de acuerdo al procedimiento establecido para el anticipo de prueba (Art. 304) o que se autorice su incorporación por lectura (Art. 355).

El fiscal tiene amplias facultades de investigación y debe realizar una valoración inicial de los hechos, con el fin de establecer una serie de alternativas que excluyan la acusación (Art. 341), tales como las salidas alternativas entre las que se encuentran: a) criterios de oportunidad (Art. 21), suspensión condicional del proceso (Art. 23), proceso abreviado (Art. 373), conciliación (Art. 323 numeral 2), b) rechazo de la denuncia (Art. 304), sobreseimiento (Art. 323 numeral 3) o cualquier otra medida tendiente a finalizar el proceso (Art. 27).

Si vencido el plazo de la etapa preparatoria que está establecido en seis meses,⁶² el fiscal no acusa ni presenta otra solicitud conclusiva, el juez de instrucción

62 No obstante, el Tribunal en sus Sentencias Constitucionales N° 764/2002-R y N° 895/2002-R ha entendido que la extinción de la etapa preparatoria no opera de pleno derecho, esto es, que hasta que no exista una resolución judicial que declare extinguida la acción penal el proceso no se extingue por más de que el plazo se encuentre vencido y el fiscal no se haya pronunciado.

conminará al fiscal de distrito para que lo haga en el plazo de cinco días, transcurrido el cual, y sin que se presente solicitud alguna por parte de la Fiscalía, el juez declarará extinguida la acción penal, salvo que el proceso pueda continuar sobre la base de la actuación del querellante.

Todas estas posibilidades muestran que el fiscal no es un acusador a ultranza, sino que debe valorar con detenimiento el ejercicio del poder requirente, excluyéndolo en los casos en los que, conforme a la ley, su ejercicio no se justifica. En este aspecto el Ministerio Público puede ejercer una importante función racionalizadora de la acción represiva estatal mediante la aplicación del Principio de Objetividad (Art.72), que guarda perfecta concordancia con la definición del ente acusador como promotor de la legalidad y la justicia. Conforme el principio citado, el fiscal tiene la obligación de ser neutral, velando por el efectivo respeto a todas las garantías reconocidas por la Constitución Política y los tratados internacionales. La imparcialidad es una aspiración a la que no puede renunciarse, pero que sufre serias e inevitables limitaciones por la naturaleza misma de la función que debe ejercer el fiscal, siendo innegable que su actuación responde a una determinada política de persecución. A pesar de que se reconoce que deben actuar con objetividad, los fiscales no pierden su condición de parte, especialmente cuando actúan en un sistema acusatorio como el adoptado.

El principio de objetividad impone al fiscal investigar las circunstancias que eximan de responsabilidad al imputado, ya que estas actuaciones se justifican por criterios pragmáticos debido a que asegura un éxito mayor a la persecución estatal, pues si se ignoran estas circunstancias se corre el riesgo de plantear acusaciones infundadas, provocando lesiones a los derechos fundamentales del imputado y un desperdicio innecesario de recursos.⁶³

La investigación fiscal preparatoria no tiene un plazo ilimitado. El artículo 134 el NCPP impone al Ministerio Público la obligación de concluir la investigación preparatoria dentro de un plazo razonable que el legislador ha previsto en seis meses, que empieza a correr a partir de la imputación de acuerdo a la Sentencia N° 1029/2002, de 29 de agosto de 2002, emitida por el Tribunal Constitucional.

3.4. Detención preventiva racionalizada: medidas cautelares

Uno de los principios fuertemente arraigados en el sistema inquisitivo fue la aplicación arbitraria de la detención preventiva en sentido de que “primero se detenía y después se investigaba”, criterio que en un sistema acusatorio debe ser aplicado de manera inversa de acuerdo al principio constitucional de presunción de inocencia.

63 Fernando Cruz Castro, el Ministerio Público en *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*. Colegio de Abogados de Costa Rica. San José de Costa Rica, 1997. Página 262 y siguientes.

En este sentido, el NCPP ha establecido las medidas cautelares con el fin de proteger el principio de inocencia que asiste a todo imputado en especial de su libertad ambulatoria, a título de pena anticipada por el delito que se le atribuye, antes de que se dicte una sentencia condenatoria en su contra (Art.7).

La privación de libertad durante el proceso sólo encuentra excepcional legitimación, en cuanto medida cautelar, cuando sea imprescindible o de máxima necesidad –y por tanto no sustituible por ninguna otra de similar eficacia pero menos gravosa–, para neutralizar el grave peligro, por lo serio y probable, de que el imputado abuse de su libertad para intentar obstaculizar la investigación (Art. 235), impedir con su fuga la sustanciación completa del proceso (Art. 234), ya que en un sistema acusatorio no existe el juicio en rebeldía (Art. 90), o pueda eludir el cumplimiento de la pena que se le pueda imponer.

Así también el encarcelamiento preventivo no podrá prolongarse más allá del tiempo estrictamente indispensable para que el proceso se desarrolle y concluya con una sentencia definitiva (Art. 239),⁶⁴ con efectivo resguardo de aquellos objetivos, mediante una actividad diligente de los órganos judiciales especialmente estimulada por la situación de privación de libertad de un inocente, y sin que pueda pretenderse la ampliación de aquel término bajo la invocación de que subsisten los peligros para los fines del proceso o la concurrencia de cualquier clase de inconvenientes prácticos, ni mucho menos con argumentos que enmascaren, escondan o pretendan justificar la comodidad o displicencia de los funcionarios responsables. Éste es en sí el criterio de razonabilidad.

La autorización del encarcelamiento procesal y su limitación temporal son dos caras de la misma moneda: La primera implica la segunda, la autorización se corresponde con la limitación. Por estas razones podemos señalar que tanto la imposición de la privación de libertad cuando no sea imprescindible como medio de cautela de los fines del proceso, como su prolongación más allá del tiempo imprescindible para tramitar y concluir ese proceso con el efectivo resguardo de aquellos, desnaturalizarán totalmente aquella medida de coerción, transformándola en una verdadera pena anticipada, al quitarle la única razón que se esgrime para legitimarla frente al principio de inocencia: su máxima necesidad como tutela procesal.⁶⁵

64 El NCPP, en su artículo 239 establece la cesación de la detención preventiva cuando: 1) nuevos elementos de juicio demuestren que no concurren los motivos que la fundaron o tornen conveniente que sea sustituida por otra medida; 2) su duración exceda el mínimo legal de la pena establecida para el delito que se juzga; 3) su duración exceda de 18 meses sin que se haya dictado sentencia o de 24 meses sin que ésta hubiera adquirido la calidad de cosa juzgada. Vencidos los plazos previstos en los numerales 2 y 3 el juez aplicará medidas sustitutivas a la detención preventiva.

65 José Cafferata Nores. “Prisión preventiva: limitación temporal”, en *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*. Editorial del Puerto, Buenos Aires-Argentina, 2000, página 201.

3.5. Juicio oral y público

El NCPP entiende a la etapa del juicio como el momento cumbre del proceso penal, la fase esencial del proceso, que se realiza sobre la base de la acusación, en forma oral, contradictoria, pública y continua, para la comprobación del delito y la responsabilidad del encausado con plenitud de jurisdicción, cumpliendo los principios de inmediación, publicidad, continuidad, y concentración (Art. 329).

En la preparación del debate, dos son los actos que cobran singular importancia:

- En primer lugar, el control formal de la acusación, atendiendo al hecho de que el CPP reconoce al querellante particular autonomía para precisar los hechos de la acusación y su calificación jurídica; en virtud de ello y si acaso la acusación fiscal y la querella resultan contradictorias e irreconciliables, el Tribunal de Sentencia queda facultado a describir con precisión los hechos sobre los cuales se abre el juicio, pero, en ningún caso, le está permitido al tribunal incluir hechos no contemplados en alguna de las acusaciones, tampoco le está permitido producir prueba de oficio ni abrir el juicio si no existe, al menos, una acusación (Art. 342).
- En segundo lugar, la selección de los jueces ciudadanos, cuando así corresponda, toda vez que esta etapa está encomendada a los tribunales de sentencia –conformados por dos jueces técnicos y por tres jueces legos– en todos los delitos de acción pública sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea superior a cuatro años de privación de libertad (Art. 52). Al juez de sentencia, le corresponde conocer los delitos sancionados con penas privativas de libertad cuyo máximo legal sea de cuatro años de privación de libertad o inferior al mismo (Art. 53).

Así, se establece el desarrollo ininterrumpido del juicio con la presencia obligatoria del juez y las partes desde su inicio hasta su conclusión (Art. 334), debiendo el tribunal dictar la correspondiente sentencia inmediatamente después de concluido el debate y en la misma audiencia (Art. 357).

En este sentido, se establecen taxativamente los casos en los que puede incorporarse prueba por lectura⁶⁶ y también se establecen de la misma manera las excepciones a la publicidad para que el juicio pueda ser realizado total o parcialmente en forma privada (Art. 116).

Todas las pruebas deben ser producidas aquí nuevamente, de conformidad con los principios de oralidad e inmediación sobre las reglas de prueba (Arts. 13,

66 Véase los Arts. 333, 349, 354 y 355 del Código de Procedimiento Penal.

171, 172, 173) y bajo el control que proporciona la publicidad. La sentencia sólo puede ser obtenida de la “totalidad del juicio oral” (Art. 330). En ninguna otra parte del proceso está desarrollado el derecho a ser oído (Art. 346), conforme a ley de forma tan amplia como en el juicio oral (Art. 333), ya sea como el interrogatorio sobre la persona y sobre el hecho, derecho a formular preguntas a testigos y aclaraciones posteriores, el contrainterrogatorio (Art. 351) y la última palabra (Art. 356). Sin embargo, hoy como antes, el juicio oral les sigue ofreciendo al acusado y al defensor grandes oportunidades para luchar por una absolución o por una decisión sancionatoria más leve.⁶⁷

3.6. Participación ciudadana

El NCPP, con la visión de acercamiento entre el sistema judicial y la sociedad civil, a través de mecanismos que posibiliten una democracia participativa, introduce una decisión que fue prevista por la primera Constitución Política del Estado boliviana en 1826, esto es, que las causas criminales debían resolverse a través de juicios por jurados.

Recuperando este espíritu el legislador establece tribunales de sentencia integrados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos no profesionales en derecho, que actúan como un tribunal colegiado en igualdad de condiciones (Art. 64), es decir, con los mismos derechos, facultades y obligaciones desde el inicio del juicio hasta la dictación de la sentencia, pronunciándose conjuntamente –a diferencia del jurado clásico– sobre la culpabilidad y la pena (Art. 359). Este tribunal está previsto para sustanciar la etapa del juicio, en todas las causas por delitos de orden público, sancionados con penas privativas de libertad cuyo máximo posible exceda los cuatro años (Art. 52).

El juicio oral, público, contradictorio, con inmediación y continuidad con participación de jueces ciudadanos, es el eje central de la reforma procesal penal boliviana.

Esta decisión política ha enfrentado siempre la alternativa entre jueces –magistrados y jueces–ciudadanos. Como Francesco Carrara los llamó ciudadanos libres, jueces populares, jueces temporales, jurados o pares del imputado, elegidos por el pueblo y/o entre el pueblo y expresión directa de todos los asociados. Se trata de una alternativa clara que recorre y caracteriza toda la historia del proceso penal y que es en buena medida correlativa a la tradición acusatoria y a la tradición inquisitiva. En efecto, mientras al sistema acusatorio le corresponde un juez espectador dedicado sobre todo a la objetiva e imparcial valoración de los hechos y, por ello, más sabio que experto, el rito inquisitivo exige sin embargo

⁶⁷ Claus Roxin. *Derecho procesal penal*. Editores del Puerto, Buenos Aires-Argentina. 2000. Página 358.

un juez actor, representante del interés punitivo y, por ello, leguleyo, versado en el procedimiento y dotado de capacidad de investigación.⁶⁸

3.7. Recursos de impugnación

Los recursos, como medios de impugnación, permiten corregir los errores que se dan en la práctica forense, al mismo tiempo que contribuyen a lograr la recta aplicación del derecho y la justicia en el caso concreto. De esta manera, los recursos previstos en nuestra legislación se constituyen en reales y efectivos mecanismos de control que refuerzan las garantías procesales mínimas dispuestas por la Constitución Política del Estado y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

El NCPP regula los medios de impugnación a las resoluciones judiciales tratando de preservar fundamentalmente la centralidad del juicio oral y público. La apelación incidental (Art. 403), de competencia de las cortes superiores de Distrito, procede sólo en los casos taxativamente señalados y es entendida como el medio para impugnar los autos interlocutorios, recurso propio para impugnar las decisiones jurisdiccionales adoptadas durante la etapa preparatoria.

Para la impugnación de las sentencias, se establece el recurso de apelación restringida (Art. 407), recurso que no permite una segunda instancia con revisión de los hechos, tanto por la imposibilidad técnica y práctica como por el pleno resguardo del principio de inmediación. Así, se habilita este recurso para que el tribunal de alzada ejerza el control de la legalidad del decisorio, tanto de las formalidades seguidas para dictarla como de la correcta aplicación de la ley. La sustanciación de este recurso, también es competencia de las cortes superiores de Distrito.

Se redefine el recurso de casación (Art. 416), de modo que sirva para uniformar la jurisprudencia ante precedentes contradictorios dictados por las cortes superiores a tiempo de resolver la apelación restringida, por lo que el conocimiento de este recurso es reservado para el máximo tribunal de justicia del país, es decir, la Corte Suprema de Justicia en su Sala Penal.

Finalmente, se clarifican las causales de procedencia del recurso de revisión de sentencia condenatoria ejecutoriada (Art. 421) y se simplifica su tramitación, siendo su conocimiento también competencia de la Corte Suprema de Justicia.

3.8. Diversidad cultural

En concordancia con la última reforma constitucional de 2009, que define a Bolivia como un Estado Plurinacional, reconociendo en el ámbito del pluralismo jurídico

68 Ferrajoli. *Op. cit.* Página 574.

el derecho consuetudinario de las comunidades otorgando plena vigencia a las soluciones de conflictos a las que hayan arribado, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución Política del Estado, en resguardo de los derechos humanos fundamentales, tal como estableció el NCPP en su artículo 28.

Por ello, no sólo le atribuye un efecto extintivo de la acción penal a las formas en que las comunidades y pueblos indígenas resuelvan sus conflictos, sino que se empeña también, para que en aquellos casos en los que no sea posible la aplicación del derecho consuetudinario en toda su plenitud, se consideren las pautas de comportamiento culturalmente condicionadas de las personas sometidas a la justicia oficial.

Además, a efectos de que los verdaderos protagonistas del conflicto, cuando sean indígenas juzgadas por la jurisdicción ordinaria, comprendan a cabalidad la importancia y significación del juicio, el NCPP posibilita que el juicio pueda realizarse en la lengua originaria del lugar donde se cometió el delito (Art. 391).

3.9. Abreviación del proceso

El NCPP, en la búsqueda de mecanismos efectivos contra la retardación de justicia considera que la extinción de la acción por la duración excesiva del proceso penal, es, sin duda alguna, una solución que, por una parte, efectiviza el derecho a la definición del proceso penal en un plazo razonable, en cuanto limitación temporal del poder penal del Estado y, por otra parte, constituye una sanción a los órganos encargados de la persecución penal por el retardo en la ejecución de sus deberes.

Así, se consagra el derecho que tiene toda persona a una decisión judicial definitiva en un plazo razonable. En esta perspectiva se tienen previstos como efectos sustantivos:

- La extinción de la acción penal, cuando se haya superado el plazo máximo de duración de la etapa preparatoria –seis meses– (Art. 134).⁶⁹
- La extinción de la acción penal, cuando haya vencido el plazo máximo de duración del procedimiento –tres años– sin que se haya pronunciado sentencia ejecutoriada (Art.133).

3.10. Control judicial de la pena

El NCPP en procura de lograr una verdadera judicialización del cumplimiento de la pena, establece que todos los incidentes de la ejecución penal deben ser resueltos

69 No obstante, el Tribunal en sus Sentencias Constitucionales N° 764/2002-R y N° 895/2002-R ha entendido que la extinción de la etapa preparatoria no opera de pleno derecho, esto es, que hasta que no exista una resolución judicial que declare extinguida la acción penal el proceso no se extingue por más de que el plazo se encuentre vencido y el fiscal no se haya pronunciado.

en vía jurisdiccional, en consecuencia, se redefinen las competencias del antiguo juez de vigilancia quien deja de ser un mero inspector de recintos penitenciarios, en cuya virtud se desconcentran las atribuciones del juez de instancia, ampliándose las potestades y funciones del ahora juez de ejecución, quien tiene a su cargo, todas las consecuencias emergentes de la ejecución de las sentencias condenatorias y de la calidad de vida del condenado, al interior de los establecimientos penitenciarios. Sus competencias (Art. 428) son:

- a) El control del respeto de las garantías constitucionales y los tratados internacionales respecto del trato otorgado a los condenados, el cumplimiento de las finalidades de la pena, detenidos en general y personas sometidas a medidas de seguridad.
- b) El control de la ejecución efectiva de las sentencias y de las reglas impuestas en la suspensión condicional del procedimiento.
- c) Otorgar o revocar la libertad condicional.
- d) Resolver los incidentes que se produzcan durante la etapa de ejecución.
- e) Colaborar con la reinserción de los liberados condicionales.

3.11. Procedimientos especiales

Dentro de los llamados procedimientos especiales están aquellos en los cuales el Estado, por cuestiones de política criminal, por intermedio del Ministerio Público renuncia a su obligación legal de perseguir y acusar que configura el principio de legalidad, es decir, que la Fiscalía está obligada a realizar investigaciones cuando existe la sospecha de que se ha cometido un delito y, por otra parte, está obligada a formular la acusación cuando después de las investigaciones sigue existiendo esa sospecha vehementemente. Su antítesis teórica, en este sentido, está constituida por el principio de oportunidad que autoriza a la Fiscalía a decidir entre la formulación de la acusación y el sobreseimiento del procedimiento, aún cuando las investigaciones conducen, con gran probabilidad, al resultado de que el imputado ha cometido una acción punible.

El principio de legalidad ha sido impuesto para alcanzar la seguridad de que la Fiscalía perseguiría cada hecho punible sin consideración a la persona, respondiendo a la idea de retribución, idea completamente dominante, según la cual el Estado, para la realización de la justicia absoluta, tiene que castigar sin excepción toda violación de la ley penal.

Esta teoría de la justicia absoluta ha ido sustituyéndose por justificaciones preventivo-generales y especiales, que vinculan el castigo a su necesidad social y a su conveniencia, por lo que el principio de legalidad ha perdido, en parte, su base teórica primitiva. No obstante, en la actualidad no ha sido dejado de lado, pues la democracia, el Estado de Derecho, el principio de certeza y también el principio

de legalidad determinan por sí mismos, de un modo general, los presupuestos de la sanción del derecho penal.

Sin embargo, las excepciones al principio de legalidad resultan del principio de proporcionalidad, esto es, de la idea de que en el caso particular se puede renunciar a la aplicación del castigo cuando los motivos de prevención no lo exigen. Este principio de proporcionalidad es la excepción a la obligación fiscal de acusar y se manifiesta en la criminalidad más leve, y en gran parte, también en el de la criminalidad media; por lo que en la práctica rige el principio de oportunidad que se manifiesta en las salidas alternativas.⁷⁰

3.11.1. Salidas alternativas

Con miras a la simplificación del proceso, paralelamente a la adopción del juicio oral y público se introducen: el principio de oportunidad reglada con control judicial, la conciliación, la suspensión condicional del proceso, la extinción de la acción penal en los delitos de contenido patrimonial por el resarcimiento del daño y el procedimiento abreviado. La simplificación, es entendida como un modo de redefinir los intereses del proceso. Es posible advertir, en la simplificación del proceso, cómo cobra relevancia la búsqueda de un determinado consenso entre víctima y victimario, que gira alrededor de la idea de reparación o indemnización mediante las salidas alternativas.

3.11.1.1. El principio de oportunidad reglada

La incorporación del principio de oportunidad reglada en la legislación boliviana ha establecido la posibilidad de que el Ministerio Público decida no continuar con la persecución penal. En este sentido, éste principio va en contra del principio de legalidad, que obliga a la persecución penal de todos los delitos de orden público por parte del Ministerio Público.

El principio de legalidad, que ha guiado la idea de la justicia absoluta ante toda lesión de bienes jurídicos penalmente tutelados, forma parte de la presunción de que el Estado aplicará las leyes penales que el mismo ha promulgado.

Sin embargo, ciertos aspectos del funcionamiento del sistema de justicia penal ponen en entredicho los basamentos teóricos y constitucionales del principio de legalidad. Por una parte, entran como aspectos críticos de su validez la evidente selección que realiza el sistema de justicia penal, aspecto que se explica por razones de carácter organizativo y de orden material, en cuanto a los recursos disponibles y de realidad en el funcionamiento cotidiano del Ministerio Público y la Policía Nacional.

70 Claus Roxin. *Op. cit.* Página 89.

De otra parte, contribuyen también a la crisis de validez del principio de legalidad los evidentes campos oscuros de la criminalidad: no todos los hechos que ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos y que serían dignos de persecución penal, resultan en una denuncia que enerva el procedimiento penal. Esto último conduce a que no sea posible una aplicación de la ley exigida, automática, constante y para todos los hechos que merecen una atención jurídico-penal.

Así como se ha mencionado los elementos que debilitan el principio de legalidad absoluta, dando paso al principio de oportunidad para que en determinados casos la Fiscalía desista de la persecución penal y de la posterior imposición de la pena, en virtud de razones de orden preventivo y político-criminales el proceso penal y sus reglas deben transformarse para que vayan en consonancia con una compensación política y práctica de ese déficit de legalidad en el procedimiento penal.

En este sentido, la aplicación de los criterios de oportunidad no se dejan, en cuanto a su formulación, en manos de los jueces y fiscales, sino que debe ser el legislador quien determine los mismos para evitar que si no son reglados estos criterios causen la sensación en la comunidad de que los delitos no se persiguen a pesar de que existe el inicio de un proceso formal, lo que afectaría gravemente la confianza en la justicia, así como también generaría en las personas sujetas al proceso la idea de que la persecución penal no es igualitaria o, en todo caso, que no siempre lleva aparejada la amenaza de una pena.

La aplicación del principio de oportunidad reglado permite alcanzar respuestas menos estigmatizantes al conflicto y con mejores posibilidades de alcanzar la readaptación social del infractor, más evidentes en cuanto al efectivo resarcimiento de los daños ocasionados a la víctima o incluso para afianzar y priorizar la actividad del control penal en aquellas áreas que son de importancia en cuanto a sus consecuencias verdaderamente nocivas para la comunidad, por ejemplo, la delincuencia económica, ambiental, etc.⁷¹

El principio de oportunidad reglado en la legislación boliviana (Art. 21) se ha establecido en los siguientes casos:

- 1) Cuando se trate de un hecho de escasa relevancia social por la afectación mínima del bien jurídico protegido.
- 2) Cuando el imputado haya sufrido a consecuencia del hecho, un daño físico o moral más grave que la pena por imponerse.
- 3) Cuando la pena que se espera por el delito de cuya persecución se prescinde carece de importancia en consideración a una pena ya impuesta por otro delito.

71 Alfredo Chirino Sánchez. "Principio de oportunidad e insignificancia del hecho", en *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*. Colegio de Abogados de Costa Rica. San José de Costa Rica, 1997. Página 110 y siguientes.

- 4) Cuando sea previsible el perdón judicial.
- 5) Cuando la pena que se espera carezca de importancia, en consideración a las de otros delitos, o a la que se le impondría en un proceso tramitado en el extranjero y sea procedente la extradición solicitada.

En los supuestos previstos en los numerales 1), 2) y 4) será necesario que el imputado, en su caso, haya reparado el daño ocasionado, firmado un acuerdo con la víctima en ese sentido o afianzado suficientemente esa reparación. En el caso del numeral 5), sólo se suspenderá el ejercicio de la acción penal pública hasta que la sentencia por otros delitos adquiera ejecutoria, momento en el que se resolverá definitivamente sobre la prescindencia de la persecución penal. Si ésta no satisface las condiciones por las cuales se suspendió el ejercicio de la acción penal pública, el juez podrá reanudar su trámite (Art. 22).

En definitiva, esta salida, posibilita al fiscal prescindir de la persecución de cierta clase de delitos, sobre la base de parámetros universalmente admitidos, tales como: delincuencia de bagatela, pena natural, saturación de la pena, cooperación judicial internacional y cuando sea previsible el perdón judicial. Su aplicación se la define en una audiencia pública con participación del imputado y la víctima.

3.11.1.2. La suspensión condicional del proceso

La suspensión condicional del proceso o la suspensión del proceso a prueba es una figura que encuentra sustento en la nueva concepción del derecho penal y el procesal penal que sirve de marco para la inmensa transformación del sistema de justicia penal en Latinoamérica, evidenciándose una tendencia hacia la reducción del protagonismo del sistema penal tradicional, respuesta que se origina en la incapacidad del sistema entendido como propuesta de solución de conflictos. En este caso, la posibilidad, regulada en la ley, de suspender el juicio a prueba y de orientar la solución jurídica del caso a la reparación del daño no sólo mejora la calidad de la solución ofrecida a la víctima por el sistema penal, sino que colabora con otros instrumentos de origen indiscutiblemente procesal, como el principio de oportunidad, en la búsqueda del máximo aprovechamiento de los recursos de la administración de justicia penal para dirigir los esfuerzos estatales al logro de una razonable eficacia en los casos que representan mayor costo social.

La suspensión condicional del proceso es un instrumento procesal que detiene el ejercicio de la acción penal en favor de un sujeto imputado por la comisión de un delito, quien se somete, durante un plazo, a una prueba en la cual deberá cumplir satisfactoriamente con ciertas y determinadas obligaciones legales e instrucciones que le imparta el tribunal para el caso concreto, a cuyo término se declara extinguida la acción penal, sin consecuencias jurídico-penales posteriores. Si se

transgrede o cumple insatisfactoriamente la prueba, el tribunal tiene la facultad de revocar la medida y retomar la persecución penal contra él.

La más reciente doctrina señala con acierto que se trata de una institución bifronte, en cuanto por una parte tiene la predicada capacidad extintiva de la acción y por otra se manifiesta claramente instauradora de un principio de oportunidad en el ejercicio de las acciones penales.⁷²

Esta salida alternativa se aplica cuando sea previsible la suspensión condicional de la pena, es decir que cuando en el proceso la imposición de la pena privativa de libertad al imputado no sería mayor a tres años, por lo que las partes –imputado y víctima– pueden solicitar la misma.

Procederá cuando el imputado preste su conformidad y se haya reparado o afianzada la reparación del daño a la víctima debiendo ser presentada la solicitud antes del vencimiento de la etapa preparatoria (seis meses) (Art. 23).

El periodo de prueba no será menor a un año ni mayor a tres y entre las principales reglas, enunciativas y no limitativas, que puede imponer el juez se encuentran las prohibiciones de cambiar de domicilio sin autorización del juez, de frecuentar determinados lugares y personas, de consumo de estupefacientes y bebidas alcohólicas, de portar armas, de conducir vehículos y otras reglas como someterse a vigilancia del juez, prestar trabajo a favor del Estado fuera de horarios de trabajo, conseguir empleo, someterse a tratamiento médico o psicológico (Art. 24)

Si el imputado se aparta de manera manifiesta de las reglas impuestas, incumple los acuerdos de reparación del daño civil a la víctima se revocará el proceso; caso contrario, cumplido el periodo de prueba el juez declarará extinguida la acción penal (Art. 25).

3.11.1.3. *Procedimiento abreviado*

La idea de lograr sentencias en un lapso razonable, con fuerte ahorro de recursos jurisdiccionales y sin desmedro de la justicia, tradicionalmente aceptada para delitos leves, se ha extendido también para el tratamiento de delitos de mediana gravedad, a fin de descongestionar los tribunales evitando el colapso del juicio oral y público, y facilitando un uso más racional de las energías judiciales.

Con ese objetivo se admiten acuerdos sustanciales entre el Ministerio Público, el imputado y su defensor para evitar el juicio oral y público con respeto a la garantía de defensa y los principios de legalidad y verdad con la condición de que la prueba reunida en la etapa preparatoria sea idónea a tal fin, sin que sea necesario

72 Mario Houed Vega. “Suspensión del proceso a prueba”, en *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*. Colegio de Abogados de Costa Rica. San José de Costa Rica, 1997. Página 150 y siguientes.

reproducirla en un debate y no existan dificultades en su calificación jurídico-penal, todo según el criterio unánime de los sujetos esenciales del proceso.

El acuerdo sustancial, que es la base de esta figura, realizado entre el Ministerio Público, el imputado y su defensor se basa en que la pena a imponerse al imputado será más leve que la razonablemente esperada de haberse realizado el juicio, y como contrapartida o “recompensa” por la utilidad que representa para el Estado el consentimiento de este último para el trámite abreviado o su confesión.

Como beneficios para el interés estatal están la reducción del costo para obtener una condena, el ahorro de recursos judiciales y policiales, el descongestionamiento de la administración de justicia de casos sencillos para poder destinar todos los esfuerzos a la persecución y juzgamiento de delitos de mayor envergadura y la reducción de los presos sin condena.

Como beneficio para el imputado se computa invariablemente recibir una pena inferior, aunque dentro de la escala penal que corresponda a la que probablemente le correspondería en un juicio común por el mismo delito. También el ahorro de “los esfuerzos y los gastos necesarios para enfrentar la realización del juicio cuando no es probable que obtenga una absolución”, la reducción de la “exposición pública del caso” y el aceleramiento de los tiempos del procedimiento; la previsibilidad de no correr el riesgo de “ser condenado más allá de lo convenido”, evitando así los tormentos de la incertidumbre que todo enjuiciamiento genera. A todo esto debe agregarse la circunstancia de que al poder participar el imputado con su voluntad en un acuerdo sobre la solución de su caso, lo revaloriza en su dignidad humana, contrariamente a lo que ocurre cuando la pena le es impuesta por el tribunal.

No es posible desconocer que el juicio abreviado trae reminiscencias de la *plea bargaining* estadounidense, que se mantuvo formalmente prohibida hasta 1970 cuando la Corte Suprema de EEUU se pronunció en favor de su admisión, que consiste en una verdadera negociación de la acción penal, mediante la cual el fiscal puede concertar libremente con el imputado condiciones más favorables para este último, siempre a cambio de su confesión, lo que se expresa finalmente en la imposición de una pena menor a la que le correspondería.

Sin embargo, hay una diferencia esencial entre ambos: esta práctica de EEUU no respeta los principios de legalidad ni de verdad, pues el acuerdo permite no perseguir todos los delitos atribuidos, o la admisión como ciertos de hechos de menor gravedad que los ocurridos realmente, a cambio de la aceptación de los cargos sobre ellos.⁷³

El procedimiento abreviado es aplicable a petición del fiscal encargado de la investigación, siempre que se cuente con el acuerdo del imputado y su de-

73 José Cafferata Nores. “Juicio penal abreviado”, en *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*. Editorial Del Puerto, Buenos Aires-Argentina, 2000, página 162 y siguientes.

fensor, pudiendo el juez denegarlo en caso de oposición fundada de la víctima o que en su criterio el procedimiento común permita un mejor conocimiento de los hechos. Asimismo, el NCPP establece que la existencia de varios imputados en una misma causa no impide que este procedimiento se aplique a alguno de ellos (Art. 373).

La procedencia o no se la resuelve en la audiencia conclusiva, el juez escuchando al fiscal, al imputado, a la víctima y al querellante, previa comprobación de los siguientes requisitos: 1) consentimiento del imputado y su defensor; 2) reconocimiento libre y voluntario de su culpabilidad; 3) renuncia libre y voluntaria al juicio ordinario. Igualmente, la sentencia debe estar fundada en el hecho admitido por el imputado e imponiendo una condena que no puede superar la pena requerida por el fiscal. Para el caso de improcedencia, el CPP establece que el requerimiento sobre la pena no vincula al fiscal durante el debate y que el tribunal no puede fundar la condena en la admisión de los hechos por parte del imputado (Art. 374).

3.11.1.4. *Procedimiento por delitos de acción privada*

El procedimiento por delitos de acción privada, que se inicia siempre en virtud de la querella del ofendido, se trata de un juicio de citación directa, por lo que se ingresa directamente al juicio oral y público siguiendo las reglas del procedimiento común, salvando el hecho de que en este procedimiento existe una etapa previa y obligatoria al momento de la admisión de la querella, consistente en una audiencia de conciliación –composición víctima-autor– provocada por el juez de la causa, es decir, por el juez de sentencia; ello no impide que la conciliación también pueda ser planteada por las partes en cualquier estado del juicio con los consiguientes efectos extintivos (Art. 375 a 381).

La acción penal privada será ejercida exclusivamente por la víctima, conforme al procedimiento especial regulado en el código. En este procedimiento especial no será parte la Fiscalía (Art. 18).

Son delitos de acción privada: el giro de cheque en descubierto, giro defectuoso de cheque, desvío de clientela, corrupción de dependientes, apropiación indebida, abuso de confianza, los delitos contra el honor, destrucción de cosas propias para defraudar, defraudación de servicios o alimentos, alzamiento de bienes o falencia civil, despojo, alteración de linderos, perturbación de posesión y daño simple (Art. 20).

Procedimientos especiales

- *Salidas alternativas (proceso abreviado, suspensión condicional del proceso, criterio de oportunidad, conciliación).*
 - *Proceso por delitos de acción privada.*
 - *Proceso para la reparación del daño.*
 - *Reparación integral del daño.*
-

3.11.1.5. *Procedimiento para la reparación del daño*

El procedimiento para la reparación del daño, que se manifiesta como una respuesta válida para que la víctima pueda obtener oportunamente el resarcimiento del daño sufrido, se trata de un procedimiento de litis restringida que se inicia una vez ejecutoriada la sentencia de condena.

Admitida la demanda –que debe contener la petición concreta de la reparación que se busca o el importe de la indemnización pretendida–, el juez convoca a una audiencia oral en la que procurará ante todo la conciliación de las partes, caso contrario, en la misma audiencia, resuelve el caso rechazando la demanda u ordenando concretamente la forma de reparación (Art. 382 a 388).

Además de las ventajas que representan la sencillez y celeridad de este procedimiento, cabe destacar que la víctima puede reclamarlo aunque no haya intervenido en el proceso penal y que, por otra parte, se le reconoce el derecho de ejercitar alternativamente la acción reparatoria ante los tribunales civiles; naturalmente que en ningún caso le está permitido valerse de ambas vías (Arts. 36 a 40).

Finalmente, con relación a los procedimientos especiales, cabe anotar que con el fin de sustraer a las fuerzas policiales el juzgamiento de las faltas y contravenciones, el proyecto del Código de Procedimiento Penal establecía un procedimiento especial para estas conductas, el mismo que fue suprimido por el Poder Legislativo, ya que lo consideraba una sobrecarga para el sistema judicial. Si bien este argumento es en parte cierto, no es menos cierta la exigencia del Estado de Derecho de establecer límites precisos a la coerción estatal, más aun, respecto de situaciones en las que la seguridad del ciudadano y el respeto a su dignidad se ven afectados con mayor frecuencia en instancias administrativa-policiales. Por ello, se considera que este procedimiento debería haber sido incorporado en el NCPP.

3.11.1.6. *Conciliación. Reparación integral del daño*

Por otra parte, entre los motivos de extinción de la acción penal se prevé la reparación integral del daño particular o social causado, en todos los delitos de contenido patrimonial y en los delitos culposos que no tengan por resultado la muerte, siempre que lo admita la víctima o el fiscal, según el caso (Art. 27 CPP y 65 de la Ley Orgánica del Ministerio Público), por lo que se tiene prevista la conciliación –compensación autor-víctima–, que para el caso de delitos de acción privada está prevista como una etapa obligatoria previa a la celebración del juicio. A efectos de que esta salida tenga un mayor campo de aplicación, se amplió el catálogo de los delitos de orden privado (Art. 20).

4. La reforma procesal penal boliviana y su relación con el proceso latinoamericano

La necesidad de reformas a los sistemas de administración de justicia surge como una corriente a fines de la década de los 80 del siglo XX, coincidiendo con la transición democrática de la mayoría de los países del continente, habiéndose superado en muchas naciones los conflictos armados internos resultantes de guerras civiles, así como el retiro de dictaduras militares fruto de golpes de Estado que habían establecido una serie de métodos de represión estatal, actuando por ende fuera de la legalidad. Esta realidad puso con mayor evidencia el atraso histórico del derecho procesal penal de nuestros países.

En este contexto, se estableció una agenda necesaria a ser implementada en Latinoamérica para promover el desarrollo social y se identifica a la justicia como elemento primordial para efectivizar el mismo, corriente en la que confluyen diversos organismos de cooperación internacionales: USAID (EEUU), COSUDE (Suiza), GTZ (Alemania), entidades de cooperación multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) e instituciones como el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD-ONU), sin dejar de mencionar en este campo el fuerte impulso generado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, que diseñó el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, que constituyó en gran parte el modelo de reforma en Latinoamérica.

Las reformas judiciales, y penales en especial, coinciden con el retorno a la democracia de muchas naciones latinoamericanas.

La línea de la reforma consistía en derogar los códigos antiguos, ejemplos de la inquisición recibida de la conquista y la colonización del continente, para en su lugar sancionar leyes procesales penales conformes al Estado de Derecho, más aún si existía la profunda contradicción entre la mayor parte de las constituciones latinoamericanas, incluida la nuestra, que consagran los principios democráticos y republicanos de cuño liberal procedente de las revoluciones francesa y estadounidense, y que responden a la estructura de un Estado de Derecho, y por otra parte los códigos antiguos con procedimientos por actas (escritos), jueces inquisidores con una organización rígidamente vertical y escasa recepción de las garantías judiciales que son elementos esenciales en la Constitución de un Estado de Derecho. Por ello era dramática la falta de correspondencia entre la legislación constitucional y la legislación procesal penal, aspecto que debía ser remediado tomando en cuenta la precisa y concluyente sentencia del profesor alemán Claus Roxin, que señala: “*El juicio penal es el termómetro de la Constitución Política del Estado*”.

Tal como acertadamente señala el profesor argentino Julio B. Maier,⁷⁴ esta discordancia entre lo preceptuado en las constituciones políticas y lo mencionado y realizado en los códigos de procedimiento penal que seguían practicando un proceso penal escrito, en parte secreto, sin juicio público y oral, llevado a cabo por una organización judicial y estatal vertical y, más aún, por un juez penal que reunía todas las funciones –investigar la verdad y juzgar– y cuyas decisiones eran recurribles sobre la base del legajo escrito ante tribunales superiores, integrados, generalmente por tres jueces contrastaba con los imperativos republicanos establecidos en las constituciones que en el caso de un proceso penal exigen la igualdad entre los ciudadanos, la prohibición de la tortura, la presunción de inocencia, el derecho a un juicio justo que permitiera la defensa del acusado realizado en forma pública y oral e incluso hasta por jurados.

Dos factores de gran impulso en este proceso fueron la creación del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, que proporcionó las bases uniformes para Iberoamérica; y luego, en las Jornadas de Río de Janeiro de 1988, el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, que constituyó en gran parte el modelo de reforma en Latinoamérica.

Otro factor importante es la labor del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), dependiente de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que comenzó a ocuparse seriamente de la transformación judicial en materia penal.

Así también, la vigencia y difusión masiva de los derechos humanos en los últimos 25 años, merced a un trabajo de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de ellos y a los organismos internacionales de protección de estos derechos para el ámbito americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington (EEUU), y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica. La Corte Interamericana, a su vez, creó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede también en San José de Costa Rica.

En este contexto, se incorpora la creciente cooperación internacional para coadyuvar a la transformación de los sistemas judiciales ya que la cuestión judicial, antes ausente como elemento de la cooperación internacional, alcanzó una gran importancia a la par de la salud, educación, y donde los gobiernos de los países desarrollados, así como los organismos internacionales de crédito tomaron parte activa.

El proceso penal es el termómetro para conocer cuán democrático es un Estado.

74 Instituto Max Plank para Derecho Penal extranjero e internacional. Fundación Konrad Adenauer. *Las reformas procesales penales en América Latina*. Introducción Eberhard Struensee, Julio Maier. Ed. Ad Hoc. Argentina .2000. Páginas. 17, 18.

El Código Procesal Penal modelo para Iberoamérica tuvo gran influencia y gravitación en la normativa de los diversos países latinoamericanos, en este sentido se puede mencionar que siguieron su propuesta Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Chile, los códigos de las distintas provincias argentinas, Venezuela, Paraguay, **Bolivia** (cuyo código fue promulgado el 25 de marzo de 1999 , con un período de *vacatio legis* de 24 meses, y que entró en vigencia plena el 31 de mayo de 2001) así como Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Ecuador, Perú, Colombia y Brasil países que continúan en la misma ruta.

CAPÍTULO V

De la planificación a la vigencia plena del NCPP

1. De la planificación

La reforma procesal penal sólo podía ser materializada con eficacia mediante una adecuada planificación estratégica, proceso único en su género en los 184 años de vida republicana, que involucrase a todos los operadores de justicia: jueces, fiscales, defensores públicos, policías, colegios de abogados, universidades, entidades educativas, medios de comunicación, autoridades del Estado y sociedad civil.

Para lograr una efectiva y real implementación de este instrumento normativo se identificó como objetivo general de este proceso de implementación el hecho de lograr facilitar y garantizar la correcta, eficiente y eficaz aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal,

a través de la formulación y ejecución de un Plan Nacional de Implementación y sus consiguientes mecanismos de evaluación y seguimiento.⁷⁵

Para cumplir con estos objetivos, bajo la coordinación de la Dra. Lola Araujo Medinaceli se elaboró un documento que resumía la estrategia a emprender y que se denominó Aspectos Básicos para la Implementación del Nuevo Código de Procedimiento Penal, que establecía:

- Identificar normas complementarias a modificar para integrarse al NCPP.

El NCPP requería necesariamente una vacatio legis –vacación de la nueva ley– de dos años para planificar y ejecutar su eficaz implementación.

75 Lola Araujo Medinaceli (coordinadora). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Aspectos básicos para la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal*. La Paz-Bolivia. 1998.

- Efectuar diagnósticos administrativos y organizacionales para programar la reestructuración de las instituciones operadoras de justicia penal.
- Diseñar y readecuar la infraestructura de los tribunales.
- Elaborar el anteproyecto del presupuesto nacional de implementación.
- Establecer las necesidades de capacitación y difusión, generando programas nacionales para los operadores de justicia, colegios de abogados, universidades y sociedad civil.

2. Los órganos de ejecución

Desde la formulación del nuevo Código de Procedimiento Penal, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se visualizaba que no era posible aplicar la nueva norma de manera inmediata a su publicación, como se había procedido siempre en materia de modificaciones de códigos en nuestro país, sino que era imprescindible preparar su aplicación por un determinado tiempo que se lo denominó *vacatio legis*, que en el presente caso tuvo una duración de dos años, computables desde la publicación del Código hasta la aplicación plena del mismo –31 de mayo de 1999 a 31 de mayo de 2001–, tomando en cuenta una aplicación parcial al año de su publicación, 31 de mayo de 2000 respecto a las medidas cautelares y las salidas alternativas al juicio con el objetivo de descongestionar el sistema procesal de 1973.

Los órganos encargados para cumplir estas labores de planificación y ejecución estaban constituidos de la siguiente manera:

Comisión Nacional de Implementación (CNI)

Constituida como el órgano máximo de decisión y fiscalización del proceso de la reforma procesal penal e integrada por:

- Vicepresidente de la República (Presidente Nato del Congreso Nacional) como Presidente de la Comisión.
- Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores.
- Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados.
- Fiscal General de la República.

Entre sus principales atribuciones se mencionan:

- Definir políticas institucionales para una adecuada implementación de la reforma.
- Aprobar el Plan Nacional de Implementación y su presupuesto, así como fiscalizar la correcta aplicación del mismo.
- Aprobar modificaciones o ajustes al Plan Nacional de Implementación.
- Obtener compromiso de las entidades operadoras involucradas en la reforma.

Comité Ejecutivo de Implementación (CEI)

Órgano de planificación, coordinación y ejecución de los planes y programas de implementación de la reforma, formulados en el marco de las políticas definidas por la Comisión Nacional de Implementación, con autonomía de gestión, integrado por:

- Ministro de Justicia y Derechos Humanos, como su Presidente.
- Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores.
- Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados.
- Poder Judicial, a través del Consejo de la Judicatura.
- Fiscalía General de la República.
- Ministerio de Gobierno.
- Policía Nacional.
- Colegio Nacional de Abogados.
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.

Entre sus principales atribuciones se mencionan:

- Elaborar el Plan Nacional de Implementación de la Reforma y proyecto presupuestario, con la participación de las instituciones operadoras de justicia, y presentarlos para su aprobación ante la Comisión Nacional de Implementación.
- Adecuar y apoyar la ejecución de los planes y programas de implementación, en coordinación interinstitucional con las entidades operadoras del sistema.
- Participar y asesorar técnicamente el trabajo de ejecución del Plan Nacional de Implementación.
- Realizar un seguimiento permanente y evaluaciones periódicas de la ejecución del Plan Nacional de Implementación con la participación de los comités departamentales.

Equipo Técnico de Implementación (ETI)

El CEI, para la ejecución de sus tareas operativas, contó con el asesoramiento y trabajo técnico de un equipo multidisciplinario de profesionales que se encontraba bajo la dirección funcional del Coordinador Técnico General trabajando bajo la supervisión del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Coordinador técnico general

Este funcionario designado por el Presidente del Comité Ejecutivo de Implementación (Ministro de Justicia y Derechos Humanos) entre sus principales atribuciones tenía:

- Apoyar al Presidente del Comité Ejecutivo de Implementación en la organización y coordinación de actividades del mencionado Comité, así como la coordinación con los comités departamentales de apoyo.
- Organizar, coordinar y monitorear las tareas del Comité Ejecutivo de Implementación y de su personal de apoyo técnico.

El periodo de implementación fue exitoso gracias a la voluntad política manifestada en las labores de la CNI, a cargo de la Vicepresidencia, y del CEI, con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que coordinaron con todas las instituciones operadoras de justicia penal apoyadas por el Equipo Técnico de Implementación que trabajó en sede del Ministerio de Justicia.

La clave del éxito fue planificación, coordinación y mística de trabajo en equipo de los actores involucrados.

Comités departamentales de apoyo

Los comités departamentales de apoyo estaban formulados como las instancias de coordinación interinstitucional entre el Comité Ejecutivo de Implementación y los distritos judiciales, de naturaleza ad- hoc.

Dirigidos por coordinadores departamentales nombrados por simple mayoría de votos de los representantes de cada Comité, a propuesta de dos de sus miembros.

Estos comités se hallan conformados por:

- Presidente de la Corte Superior de Distrito.
- Delegado Distrital del Consejo de la Judicatura.
- Fiscal de Distrito.
- Comandante Departamental de la Policía Nacional.
- Coordinador Departamental de la Defensa Pública.
- Presidente del Colegio Departamental de Abogados.
- Representante de los Órganos de Régimen Penitenciario.
- Representante de las facultades de Derecho.

3. Las fases de trabajo y sus resultados

Años antes de la promulgación del nuevo Código de Procedimiento Penal en Bolivia ya empezó el trabajo de reforma con el seminario organizado por el Ministerio de Justicia en septiembre de 1994, denominado Experiencias de Reforma Procesal en Latinoamérica. Perspectivas para Bolivia, con la tendencia ya consolidada en gran parte de América Latina, que es el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Dichas labores fueron apoyadas por la agencia estadounidense de cooperación internacional USAID mediante la agencia ejecutora MSD-USAID/ Bolivia, constituyendo las bases de este proceso.

3.1. Fase I (de 1/febrero/1998 a 31/mayo/1999)

La Fase I fundamentalmente tenía como objetivos principales la promulgación de la Ley del Nuevo Código de Procedimiento Penal y la elaboración del Plan Nacional de Implementación.

Es a partir de esta fase en que surge el trabajo conjunto de Management Sciences for Development (MSD) como agencia ejecutora de USAID y GTZ de Alemania dentro del Programa de Iniciativas Democráticas y Estado de Derecho.

1. *Tratamiento legislativo*

La Fase I del proyecto de transformación de la justicia penal tuvo como misión esencial la discusión del proyecto de ley y su posterior sanción como ley de la República del nuevo Código de Procedimiento Penal; en este sentido, la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados inició el análisis del proyecto del Código de Procedimiento Penal a partir del 30 de septiembre de 1997.

Luego de realizar una labor de consulta con distintas instituciones de la sociedad civil y personalidades, los miembros de la Comisión, junto a un equipo asesor, iniciaron la revisión detallada del proyecto del Código de Procedimiento Penal e incorporaron modificaciones que fueron puestas en conocimiento del pleno de la Cámara de Diputados a través del respectivo Informe de Comisión.

La Fase I tuvo como objetivos que el proyecto de NCPP se convierta en ley de la República y se elabore el Plan Nacional de Implementación.

Posteriormente, el proyecto fue considerado por el pleno de la Cámara de Diputados, instancia legislativa que lo aprobó en fecha 21 de septiembre de 1998.

El proyecto fue remitido en enero de 1999 a la Cámara de Senadores para iniciar su tratamiento en detalle. Durante esta etapa el Equipo Técnico de

Implementación asesoró y apoyó la discusión parlamentaria, y logró la aprobación del proyecto el 18 de marzo de 1999.

Ante la incorporación de nuevas figuras tales como el agente encubierto y entrega vigilada, y en cumplimiento del procedimiento legislativo, el proyecto fue remitido nuevamente a la Cámara de Diputados a fin de que se aprueben estas modificaciones el 18 de marzo de 1999, luego fue sancionado y promulgado el 25 de marzo del mismo año.

La Gaceta Oficial de Bolivia publicó el nuevo Código de Procedimiento Penal el 31 de mayo de 1999, fecha a partir de la cual se empezó a computar la *vacatio legis* de dos años del nuevo Código y así se dio inicio a la segunda fase, que es de planificación para la implementación.

Destacar las instancias de trabajo del proyecto en el Parlamento, que desarrolló las siguientes etapas:

- Revisión del proyecto con el Equipo Técnico.
- Revisión en detalle con la Comisión Mixta de Constitución de la Cámara de Diputados y Senadores.
- Periodo de consulta del proyecto.
- Tratamiento en detalle con la Comisión Mixta de Constitución de la Cámara de Diputados y Senadores.
- Aprobación por la Cámara de Senadores.
- Apoyo técnico en la revisión e incorporación de nuevos artículos en la Cámara de Diputados.
- Apoyo en la promulgación y publicación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

En este contexto, el nuevo Código de Procedimiento Penal fue promulgado el 25 de marzo de 1999 y publicado en la Gaceta Oficial de Bolivia el 31 de mayo de 1999 como Ley No 1970.

2. Aplicación anticipada. Recategorización de delitos

Esta primera fase dentro del Plan Nacional de Implementación también contempló la aplicación de la recategorización de delitos, es decir, delitos que antes eran de acción pública fueron transformados a acción privada, tomando en cuenta el bien jurídico protegido y la voluntad de las partes afectadas de iniciar un proceso penal, situación en concordancia con un sistema liberal de derecho.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo segundo de las Disposiciones Transitorias de la Ley No 1970, el día de la publicación de la norma, es decir el 31 de mayo de 1999, entraron en vigencia los artículos 19 y 20 del Código.

Artículo 19.- (Delitos de acción pública a instancia de parte)

Son delitos de acción pública a instancia de parte: el abandono de familia, incumplimiento de deberes de asistencia, abandono de mujer embarazada, violación, abuso deshonesto, estupro, rapto impropio, rapto con mira matrimonial, corrupción de mayores y proxenetismo.

Artículo 20.- (Delitos de acción privada)

Son delitos de acción privada: giro de cheque en descubierto, giro defectuoso de cheque, desvío de clientela, corrupción de dependientes, apropiación indebida, abuso de confianza, los delitos contra el honor, destrucción de cosas propias para defraudar, defraudación de servicios o alimentos, alzamiento de bienes o falencia civil, despojo, alteración de linderos, perturbación de posesión y daño simple.

En el caso de los delitos de acción pública a instancia de parte requieren que la parte afectada o víctima inicie la acción para que la Fiscalía pueda proseguirla dejando a las víctimas la iniciativa.

En lo relativo a los delitos de orden privado, la Fiscalía no actúa en ningún momento, ya que estos delitos afectan más la esfera privada que la pública.

Esta aplicación anticipada tenía como objetivo principal descongestionar el sistema de causas que asfixiaban al Ministerio Público y a los jueces.

Tabla 5.1
Impacto de la conversión de acciones de orden público a orden privado
en la labor de la Fiscalía a nivel nacional ⁷⁶

Gestión	División-PTJ	Total nacional de la División	Apropiación indebida	Despojo	Abuso de confianza	Total de los 3 delitos
1998	Económico-Financieros	11.298	2.169	1.557	1.480	5.206
						(46%)

En el cuadro anterior podemos observar el impacto de esta medida, ya que en la gestión 1998 en la división de delitos económico-financieros se reportaron 11.298 casos y se puede observar que los delitos de giro de cheque en descubierto, apropiación indebida, despojo y abuso de confianza constituían el 46% de causas que investigaba esta división. Por ende, la recategorización de delitos de orden público a orden privado, donde no interviene la Fiscalía, ha descongestionado el trabajo de la Fiscalía y Policía en un 46% a partir de la gestión de 1999.

76 Policía Técnica Judicial. *Memoria estadística criminal*. 1998.

3.2. Fase II (de 1/junio/1999 a 31/mayo/2001)

1. *Vacatio legis*

Con la promulgación del NCPP como Ley de la República y la elaboración preliminar del Plan Nacional de Implementación, se dio paso a la vacancia de la ley por un período de dos años para generar las condiciones mínimas necesarias para la vigencia plena de la norma a partir de mayo de 2001.

Esta etapa comprendía la vacación legal de la norma, que pretendía facilitar la transición al nuevo sistema y que se inició con la publicación del nuevo Código de Procedimiento Penal. Sin embargo, cabe puntualizar que, paralelamente al tratamiento legislativo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos inició un trabajo preliminar de planificación para la implementación del proyecto, que sirvió de base para la elaboración del Plan Nacional de Implementación.

Esta segunda fase contemplaba, además de la elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Implementación, la aplicación anticipada de ciertas salidas alternativas como los criterios de oportunidad y la suspensión condicional del proceso, el régimen de la prescripción penal y las referidas a las medidas cautelares, señaladas en el artículo segundo de las disposiciones transitorias.

La Fase II tenía como objetivo ejecutar el Plan de Implementación, creando las condiciones mínimas necesarias para la vigencia plena del NCPP, prevista para mayo de 2001.

2. *El Plan Nacional de Implementación de la Reforma*

El proceso de transformación de la normativa procesal penal implicaba una serie de acciones en diversos campos con el objetivo de generar las mejores condiciones para el proceso de implementación.

Desde un punto de vista integral, dicho Plan debía contemplar:

- Adecuación de las normas penales vigentes al NCPP.
- Adecuación de las estructuras organizacionales de las instituciones.
- Asignación de un presupuesto razonable y viable para hacer efectiva la reforma.
- Desarrollo de planes de capacitación para adiestrar a los operadores de justicia, abogados particulares y estudiantes universitarios en las técnicas de la litigación en el juicio oral acusatorio que incorpora el código.
- Formulación de estrategias de difusión de la norma hacia la sociedad civil.

En la línea de planificación global, participativa e interinstitucional de la implementación del NCPP, los días 26 a 30 de octubre de 1998 se realizó un

taller bajo el auspicio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con la participación activa de representantes del Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura, Fiscalía de Distrito de La Paz, Corte Superior de Justicia de La Paz, Dirección Nacional de la PTJ, Colegio Nacional de Abogados, asesores de la Cámara de Senadores y el Equipo Técnico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Dentro de los objetivos del Taller se identificaron seis grandes áreas de trabajo componentes del Plan. Éstas eran:

- Adecuación normativa
- Adecuación institucional
- Capacitación
- Difusión

Posteriormente se incorporaron:

- Aplicación anticipada del Código
- Descongestionamiento y liquidación de causas

Este Plan Preliminar de Implementación planteaba como objetivo general:

Proponer políticas, estrategias y acciones emergentes de una planificación participativa de implementación necesarias para facilitar y garantizar la correcta, eficiente, eficaz y uniforme aplicación del nuevo código de Procedimiento Penal, a nivel de todas las instituciones operadoras de justicia penal.

Publicado el nuevo Código de Procedimiento Penal el 31 de mayo de 1999, el Presidente del H. Congreso Nacional (Vicepresidente de la República), como Presidente de la Comisión Nacional de Implementación, convocó a sus miembros a una reunión en fecha 12 de julio de 1999 para dar inicio al proceso de transformación de la justicia penal, encomendando al Ministro de Justicia y Derechos Humanos como presidente del Comité Ejecutivo de Implementación la conformación de este comité para analizar el Plan Preliminar elaborado por esta cartera de Estado.

En ese sentido, el Ministro de Justicia convocó a los miembros de las distintas instituciones operadoras que conforman el Comité Ejecutivo a una reunión el 19 de julio de 1999, quienes aprobaron el plan preliminar y lo denominaron Plan Nacional de Implementación de la Reforma.

En esta reunión, además, se aprobó el reglamento de funcionamiento de los órganos de ejecución de la reforma: la Comisión Nacional de Implementación (CNI) y el Comité Ejecutivo de Implementación (CEI).

El Plan Nacional de Implementación contemplaba seis áreas de trabajo:

- Adecuación normativa
 - Adecuación institucional
 - Capacitación
 - Difusión
 - Aplicación anticipada
 - Descongestionamiento y liquidación de causas
-

3. Áreas de trabajo

3.1. Adecuación normativa

Las disposiciones establecidas en el NCPP necesitaban la readecuación de todas aquellas leyes que se encontraban directa o indirectamente relacionadas con la implementación del código para facilitar el funcionamiento del sistema acusatorio oral. A estas disposiciones se las denominó *normas complementarias*.

En el área de la adecuación normativa se identificó como tareas prioritarias:

Tarea 1:

- **Coordinar la readecuación normativa a nivel del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo**

Este tipo de reformas necesitaban imperiosamente el componente de apoyo político para darles viabilidad, a partir de la constitución de la Comisión Nacional de Implementación, ente con participación de ambos poderes, por lo que se inició un período de concertación para evitar duplicidad de esfuerzos.

Tarea 2:

- **Motivar, impulsar, y coordinar la adecuación y ajuste de las normas de organización de las instituciones operadoras del sistema**

Generación de alianzas con operadores del sistema para legitimar el proceso de cambio y garantizar la implementación del NCPP.

Tarea 3:

- **Analizar y compatibilizar los proyectos normativos que se hallen en proceso de readecuación**

El Comité Ejecutivo de Implementación efectuó un seguimiento de todos los trabajos de readecuación que se hallaban en proceso para asegurar que los proyectos sean coherentes con los principios y normas procesales y enviados a las comisiones redactoras y proyectistas.

Tarea 4:

- **Asistir técnicamente y coordinar el tratamiento legislativo de las normas complementarias**

Adecuación normativa trabajó en la reformulación y elaboración de nuevas leyes complementarias y conexas al NCPP.

El CEI coordinó y apoyó el tratamiento legislativo asistiendo técnicamente a las comisiones correspondientes en el proceso de revisión y aprobación.

Tarea 5:**– Coordinar y monitorear el proceso de adecuación normativa**

El CEI coordinó y efectuó el seguimiento del proceso completo en todas sus etapas, desde la elaboración de la norma hasta su promulgación y/o publicación.

Tarea 6:**– Normas complementarias a ser modificada**

A pesar de que el NCPP en su estructura contemplaba normas orgánicas que permitían la aplicación del mismo, sin tener necesariamente que contar con las leyes pertinentes readecuadas, el área de adecuación normativa identificó las siguientes leyes que debían ser modificadas.

- Ley Orgánica del Ministerio Público promulgada a la fecha.
- Ley Orgánica del Poder Judicial reformada parcialmente.
- Ley de Ejecución de Penas y Supervisión promulgada a la fecha.
- Ley Orgánica de la Policía Boliviana en trabajo de anteproyecto.
- Ley de Responsabilidades de Altos Dignatarios de Estado promulgada a la fecha.
- Ley de Justicia Comunitaria en trabajo de anteproyecto.
- Reformas al Código Penal en trabajo de anteproyecto.

3.2. Adecuación institucional

El nuevo sistema procesal penal acusatorio y oral trajo consigo una transformación sustancial del sistema de administración de justicia penal para los órganos encargados como los tribunales penales, Ministerio Público, Defensa Pública y órganos de investigación criminal dependientes de la Policía Nacional en aspectos de orden organizacional, recursos humanos, infraestructura, sistemas de información y comunicación, procedimientos de trabajo, capacitación y presupuesto; por lo que los mismos necesariamente debían ser readecuados en virtud a los nuevos paradigmas que imponía la reforma.

Este proceso de transformación debía ir acompañado de tareas en los siguientes órdenes:

Tarea 1:**– Readecuación de estructuras organizacionales**

La readecuación organizacional encaraba la redefinición de roles, funciones y competencias de los actores del proceso, el diseño de los tribunales de sentencia mixtos, juzgados de sentencia, juzgados de ejecución penal y secretarías.

Tarea 2:

– Reubicación e incremento de recursos humanos

El cambio estructural incidió esencialmente en la distribución de los recursos humanos en el Poder Judicial y el Ministerio Público, en primera instancia. En el marco de los órganos jurisdiccionales se crearon los tribunales de Sentencia con dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos en capitales de departamento y provincias. Respecto al Ministerio Público, se produjo un cambio profundo en cuanto al rol del Fiscal, ya que se convirtió en el director de la investigación de los delitos y promotor de la acción penal pública.

Adecuación institucional trabajó apoyando a las instituciones operadoras a fortalecer sus organizaciones en rubros como recursos humanos, presupuesto, infraestructura, equipamiento y sistemas de comunicación.

Así también se incorporó el Instituto de Investigaciones Forenses como un órgano especializado en la investigación científica de los delitos, dependiente de la Fiscalía General de la República.

Se crearon el Registro Judicial de Antecedentes Penales y el Fondo de Indemnización a la Víctima por Error Judicial, ambos dependientes del Consejo de la Judicatura, así como se estableció la necesidad de la creación de depósitos para la custodia de objetos incautados producto de los hechos delictivos y que constituyen evidencias a ser presentadas en el transcurso del juicio.

Otra de las actividades prioritarias en este entendido era la de generar un equilibrio entre la cantidad de jueces y de fiscales, ya que existía una marcada desproporción donde existía una relación de tres jueces por un fiscal para facilitar el descongestionamiento de la carga procesal y evitar la retardación.

Tarea 3:

– Capacitación y especialización de los operadores del sistema

Existía poco conocimiento y entrenamiento en los niveles de alta dirección en las instituciones operadoras de justicia en lo referido a las técnicas modernas de gerenciamiento administrativo, así como en el diseño de estrategias y políticas de gestión, lo que generó una administración deficiente, por tanto, se hizo necesaria la capacitación en estrategias de planificación, trabajo en equipos, habilidades comunicativas, liderazgo, creatividad y autoaprendizaje.

Tarea 4:

– Transformaciones de fondo en procedimientos de trabajo y manejo de documentación en áreas jurisdiccional y administrativa

La instauración del juicio oral eliminó el concepto y manejo del “expediente”, paradigma que cambia con la adopción del cuaderno de investigaciones a cargo del

Fiscal, que permite la acumulación de todas las pruebas en la etapa preparatoria que no tienen ningún valor probatorio, sino son reproducidas durante el juicio mediante la exposición oral de las mismas.

El trabajo de la Policía también sufrió modificaciones, ya que el sistema acusatorio implantado exige la adopción de verdaderas habilidades y destrezas investigativas, respetando los derechos y garantías constitucionales.

Tarea 5:

– Incorporación de tecnologías modernas y sistemas de comunicación e información oportunos y confiables

Es crónica la falta de sistemas eficientes de comunicación e información, lo que genera retardación y postergación en las respuestas a los usuarios del sistema.

Influye, además, la falta de comunicación fluida entre los niveles jerárquicos y operativos, lo que hace que las estrategias institucionales sean débiles.

Los sistemas automatizados e integrados de seguimiento de causas son una excepción (proyectos IANUS e INSPECTOR), la implementación de estos sistemas constituyó un gran salto cualitativo para supervisar el desempeño de los operadores y la correcta tramitación de los procesos, así como para la generación de controles y reportes estadísticos.

Tarea 6:

– Requerimiento de infraestructura y equipamiento

Toda la infraestructura judicial fue diseñada para trabajar con el sistema inquisitivo que privilegiaba los espacios para los expedientes en detrimento de las personas; en cambio el juicio oral, público y contradictorio requiere espacios más amplios que privilegien a las personas participantes en el juicio, el tribunal con jueces técnicos y ciudadanos, la Fiscalía, la defensa, los testigos y peritos que deben estar en salas anexas a la sala de audiencia, así como para el público cuya presencia constituye un elemento fuerte de control ciudadano.

Otro de los requerimientos estaba en la adecuación de espacios físicos para custodiar los objetos secuestrados durante la etapa investigativa.

El incremento de personal en el Ministerio Público y la Defensa Pública también llevó consigo la ampliación estructural y física de sus oficinas.

En resumen, las instituciones operadoras de justicia penal requerían readecuación de espacios físicos y mobiliario, modernización de sus equipos de oficina, y creación o mejoramiento de sus bibliotecas especializadas.

Tarea 7:

– Recursos presupuestarios

La asignación de recursos presupuestarios para las instituciones operadoras de justicia era muy limitada, lo que dificultaba su fortalecimiento institucional. El NCPP exigía que, para operar todos los cambios que se han mencionado, se debía buscar sustentar una autonomía financiera, que necesariamente debía ser respaldada por las autoridades del gobierno boliviano.

Tarea 8:

– Analizar y complementar el diagnóstico institucional preliminar elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Para ganar en efectividad se debía contar previamente con un diagnóstico institucional que sirva como un documento base para que el Comité Ejecutivo de Implementación pueda visualizar objetivamente las capacidades y problemas actuales de cada entidad para llevar adelante este proceso en la línea que señala el NCPP.

El diagnóstico hacía referencia a:

- Organización interna de cada entidad operadora
- Sistemas de administración de personal
- Capacitación
- Sistemas de comunicación e información
- Infraestructura y equipamiento

Tarea 9:

– Elaborar, aprobar e implementar propuestas de readecuación institucional

Producto del diagnóstico institucional, cada entidad operadora con el apoyo y asesoramiento de técnicos del CEI o consultores externos trabajaron en coordinación permanente con los funcionarios de las instituciones en sus diferentes niveles para introducir y legitimar las propuestas desarrolladas bajo la responsabilidad de sus autoridades jerárquicas.

Las propuestas a desarrollar consideraban:

- Definición de estructuras organizacionales para cada entidad operadora, la ubicación de cargos jurisdiccionales y administrativos, reubicación y contratación de recursos humanos, definición de principales funciones, mecanismos de integración de los procesos jurisdiccionales y administrativos.
- Estudio de costo y beneficio para la definición de la estructura orgánica de cada institución operadora, incluyendo el modelo de financiamiento de personal y nivel salarial.

- Definición de perfiles profesionales para cubrir puestos definidos.
- Formulación de estrategias de evaluación de personal jurisdiccional y administrativo para determinar capacitación, contratación, reasignación.
- Establecer sistemas de administración de recursos humanos para seleccionar personal idóneo de carrera con incentivos económicos y profesionales, así como permanente capacitación.
- Diseño de redes de información integradas.

Tarea 10:

- **Efectuar seguimiento y evaluación del proceso de implementación de las propuestas de readecuación institucional**

Este proceso consignaba seguimiento y evaluación permanente en la etapa de ejecución para determinar requerimientos, detectar problemas y formular medidas correctivas.

Los principales responsables de este proceso fueron las propias entidades operadoras a través de sus direcciones, por otra parte, el Comité Ejecutivo de Implementación se encargó de efectuar el seguimiento global e interinstitucional para compatibilizar cambios y reajustes así como impulsar las gestiones necesarias para obtener recursos presupuestarios adecuados.

Recomendaciones

En el área de adecuación institucional se recomendó:

- Comprometer el apoyo de las instituciones a nivel ejecutivo y operativo para legitimar los cambios, promoviendo coordinación interinstitucional conformando equipos multidisciplinarios de contraparte que aseguren el presupuesto necesario en sus Programas Operativos Anuales (POA), previo compromiso político del Poder Ejecutivo.

3.3. Capacitación

El cambio radical y sustancial de un sistema procesal inquisitivo que privilegiaba el escrito y el expediente, con una rutina mecánica de repetición de formalismos y donde las funciones de los operadores de justicia estaban totalmente sobrepuestas, con investigación precaria y arbitraria de la Policía, sin los recursos tecnológicos para realizar una verdadera labor investigativa y científica, así como con un fiscal que poco o nada intervenía en el proceso, limitándose a ratificar los actuados policiales, y un juez que asumía labores investigativas y de decisión, que en el fondo era la repetición mayormente de las actuaciones realizadas ya por el fiscal y el policía construyendo un expediente constituyeron la base del sistema inquisitivo.

En este el proceso, la capacitación debiera ser uniforme, sistemática y efectiva para diseñar y ejecutar programas de capacitación diferenciados por funciones y/o cargos con los que se logren uniformidad en la aplicación e interpretación de las disposiciones del NCPP.

En todo caso, la visión diseñada a largo plazo establecía que este proceso preferentemente debía realizarse a través de los institutos de capacitación de las distintas instituciones operadoras de justicia, Colegios de Abogados y universidades.

En un primer diagnóstico de la capacitación se evidenció que:

- La mayoría de las instituciones operadoras del sistema de administración de justicia penal no contaba con programas sostenidos ni con sistemas estructurados de capacitación a nivel de operadores, primando más bien una actitud –en el mencionado nivel– de casi total indiferencia al mejoramiento de sus conocimientos, actitudes, capacidades y habilidades. La Ley N° 1817, de diciembre de 1997 del Consejo de la Judicatura, creó el Instituto de la Judicatura como el encargado de desarrollar programas de capacitación de manera sostenida.
- De acuerdo con lo señalado en un diagnóstico institucional del Ministerio de Justicia, realizado en 1998, la falta de capacitación en las instituciones operadoras era uno de los más grandes obstáculos para una eficiente implementación del NCPP. Dicho informe establecía también que ninguna de estas instituciones contaba con un sistema de evaluación de personal, así como la asignación de recursos económicos para la formulación de planes y programas de capacitación, adquisición de materiales e insumos de trabajo que coadyuven era muy limitada e inexistente en otras.

Propuestas de acción

El Plan Nacional de Implementación en el área de capacitación diseñó como principales tareas a seguir:

Tarea 1:

– Organizar una Unidad Técnica de Capacitación

El Comité Ejecutivo de Implementación (CEI) conformó una Unidad de Capacitación bajo su dependencia, la que estaba compuesta por un equipo multidisciplinario de profesionales que diseñaron programas y materiales de capacitación, a la vez que coordinaron y supervisaron su ejecución. También se constituyó un Comité de Docencia e Investigación conformado por capacitadores entrenados que procedían de las mismas instituciones operadoras.

Tarea 2:**– Creación y funcionamiento de una Comisión Nacional Interinstitucional de Coordinación de Capacitación**

Comisión conformada por representantes de las instituciones operadoras del sistema, en lo posible por directores o coordinadores de los institutos de capacitación de cada entidad, con el objetivo de asegurar que la capacitación sea un proceso uniforme en los contenidos teórico-prácticos, en la elaboración del presupuesto y su financiamiento, así como seguimiento y evaluación de programas procurando se cumplan las metas trazadas.

Tarea 3:**– Elaboración del Programa General de Capacitación**

Era imperioso que se elabore un Plan Nacional de Capacitación que estableciera los objetivos integrales de la capacitación, así como sus estrategias, metodología y actividades con miras a uniformar la capacitación de los operadores de justicia. Este Plan contempló las necesidades reales de las distintas instituciones operadoras a tiempo de la *vacatio legis* del NCPP (entre mayo de 1999 a mayo de 2001). En los contenidos a desarrollar por el Plan se consideró objetivos generales y específicos, destinatarios, alcances mínimos, metodologías de enseñanza dirigidas a adultos y diseño de actividades integrales de capacitación.

Tarea 4:**– Capacitación de capacitadores**

Una de las mejores formas de aprovechar, acelerar y abaratar el proceso, sin que ello disminuyera su calidad, fue recurrir y habilitar a operadores del sistema con habilidades en el sistema acusatorio para que capaciten a sus colegas creando un efecto multiplicador, realizando una selección de estos operadores, quienes como líderes institucionales coordinaron las mencionadas labores de los capacitados por expertos internacionales. En este grupo se incluyó a docentes académicos de las carreras de Derecho de las universidades.

Capacitación apoyó a las instituciones operadoras en programas de transferencia de conocimientos, habilidades y destrezas para sus miembros con el objetivo de que cumplan eficientemente sus roles en el nuevo proceso penal acusatorio.

Tarea 5:**– Conformación de circuitos procesales modelo**

Tomando las experiencias de otros países, como Venezuela, se vio por conveniente implementar un sistema consistente en cursos prácticos y participativos

que cuenten con las condiciones óptimas de personal, infraestructura y equipamiento (computadoras, sistemas de video) en los cuales los funcionarios de justicia puedan practicar los nuevos procedimientos y el juicio oral bajo la supervisión de profesionales experimentados que los retroalimenten adecuadamente. Dicho entrenamiento debía contemplar a todos los operadores del sistema.

Tarea 6:

- **Promover y apoyar el trabajo de reformulación de los programas de estudio de las carreras de Derecho de las universidades públicas y privadas**

Tanto las facultades de Derecho estatales como privadas funcionaban con programas basados en el sistema instaurado en 1973 y se pudo observar que los conocimientos, destrezas y habilidades que implica el NCPP necesariamente pasan por un cambio de paradigmas y metodologías de enseñanza, tomando en cuenta que no sólo es lo relativo al derecho procesal, sino en las áreas relativas al derecho penal, criminología, psicología forense, medicina legal.

Para coordinar las actividades de la reformulación de la currícula era importante que se coordine el trabajo a partir del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, la Asociación de Universidades Privadas, centros estudiantiles y Ministerio de Educación para lograr un programa de estudios modelo de manera participativa.

3.4. Difusión

La transformación del sistema procesal penal trajo aparejada la revalorización de la persona, y en sí del ciudadano (a), como sujeto principal y destinatario final del mismo, todo este proceso que implicaba el respeto a las garantías constitucionales, las salidas alternativas y la reparación del daño a la víctima de manera rápida y oportuna, el juicio oral como momento central del proceso donde intervienen los ciudadanos como jueces y la verdadera publicidad de éste ha constituido un hito fundamental en la democratización de la justicia.

Todo ciudadano(a) es un potencial usuario del sistema de justicia penal, por ello se identificó que es importante generar procesos de sensibilización, concienciación y orientación jurídica dirigida a la población para que ésta conozca sus derechos y garantías constitucionales, y de manera general las nuevas instituciones que contempla el nuevo Código de Procedimiento Penal para lograr el compromiso y apropiación de la sociedad civil con la reforma.

En este contexto, los elementos que alimentaron una estrategia de difusión a la sociedad civil se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Existía una marcada falta de confianza y credibilidad de la sociedad civil en el sistema de administración de justicia penal.

- La población tenía un conocimiento mínimo sobre sus derechos y garantías que los pudiera hacer valer en caso de afrontar un proceso penal.
- Existía una falta de conocimiento de las vías de acceso al sistema de justicia para hacer valer los derechos, lo que se puede resumir en una falta de cultura jurídica.
- La falta de una respuesta efectiva por parte del sistema de justicia generó que la población recurra a métodos ilegales e irregulares, tomando justicia por mano propia, término equivocado ya que sólo el Estado puede administrar justicia porque esta acción se encuadra en el delito, situación que genera mayor descrédito en la justicia e inseguridad en la población.

El proceso de difusión hizo hincapié en la transparencia y rapidez del nuevo sistema.

Propuestas generales de acción

Se propuso desarrollar en esta área las siguientes tareas:

Tarea 1:

- **Elaboración y aprobación del Programa Nacional de Difusión del NCPP para la sociedad civil**

Este Plan contempló objetivos, destinatarios, planes de acción, presupuesto y sistemas de monitoreo y evaluación. Como una primera experiencia se tuvo el aporte de una consultoría de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU), que trabajó a partir de septiembre de 1998 una estrategia de promoción y difusión del NCPP que contemplaba: contenidos mínimos de difusión, identificación de la población objetivo, mapeo institucional y de medios, instrumentos para realizar el diagnóstico de necesidades de difusión, instrumentos de seguimiento, esquemas de evaluación de impacto y sistematización.

Difusión apoyó en la formulación de programas y difusión a la sociedad civil mediante una red de ONG (organizaciones no gubernamentales) para procurar que la reforma sea un tema de apropiación por parte de toda la ciudadanía.

Tarea 2:

- **Organización de la Red Nacional de Difusión**

Existen varios grupos de la sociedad civil como las organizaciones no gubernamentales, grupos de derechos humanos y de la Iglesia Católica que trabajan con la sociedad civil en diversas áreas y temáticas de interés de la población, estas

organizaciones cuentan a su favor con el conocimiento de la realidad económico-social y cultural de sus grupos meta, lo que les permite ser más eficientes en la transmisión de los mensajes. Como se había señalado anteriormente, era importante que las temáticas del NCPP que involucraban en mayor o menor medida a toda la sociedad sean en sus contenidos básicos transmitidos a la mayor cantidad de ciudadanos. Con estos objetivos se organizó la Red Nacional de Difusión, en la que participaron organizaciones no gubernamentales, grupos de la Iglesia Católica, así como centros educativos para adultos.

Tarea 3:

– Capacitación de facilitadores de difusión

Para posibilitar que los miembros de la Red Nacional de Difusión pudieran cumplir eficientemente sus labores era preciso que, a través de profesionales técnicos que comprendan el NCPP y que sean miembros del área de difusión dentro del Comité Ejecutivo de Implementación, se pueda capacitar a dichas organizaciones en el manejo de temas, materiales y metodología que formen parte del Programa General de Difusión para que los mismos repliquen estos conocimientos al interior de sus organizaciones.

3.5. Aplicación anticipada de las salidas alternativas y nuevo régimen de medidas cautelares

Se incorporó esta área tomando en cuenta que las salidas alternativas y el nuevo régimen de medidas cautelares entraron en vigencia el 31 de mayo del año 2000, de manera anticipada, siendo necesario realizar acciones que permitieran en primera instancia aplicar instituciones, como las salidas alternativas destinadas a dar una rápida solución al conflicto penal, y disposiciones que precautelen derechos y garantías de los imputados de acuerdo a los lineamientos de la Constitución Política del Estado, como son las medidas cautelares.

3.6. Descongestionamiento y liquidación de causas

El proceso de descongestionamiento tenía como objetivo aliviar la carga procesal del viejo sistema procesal penal, con la intención de cumplir con la liquidación de la mayor cantidad de causas en mayo de 2004, fecha tope para concluir este proceso.

En primera instancia, este proceso de descongestionamiento se inició en mayo del año 1999 con la publicación del NCPP, incorporándose como primera estrategia la recategorización de delitos, es decir, pasar delitos del ámbito público al privado tomando en cuenta la mínima afectación del bien jurídico protegido,

esta estrategia permitió reducir la carga procesal en un 46%, tal como señalábamos anteriormente.

Una segunda estrategia tenía que ver con la aplicación anticipada, a partir de mayo del año 2000, de algunas instituciones del NCPP como son las salidas alternativas, entre ellas, los criterios de oportunidad y la suspensión condicional del proceso, las medidas cautelares y el régimen de la prescripción.

El nuevo código establecía en sus disposiciones transitorias que, dos meses antes de la vigencia plena de la norma, debía establecerse una estructura de juzgados y fiscales liquidadores. Así también que debía publicarse una nómina de todas causas que estuvieran sin actividad procesal para que las partes reinicien las mismas, o en su caso el juez determine la extinción de la acción penal.

En cumplimiento de esta determinación legal, el Consejo de la Judicatura procedió a la publicación de causas sin movimiento en dos oportunidades, la primera en noviembre de 2001, en la que se publicaron 35.000 causas, y la segunda en noviembre de 2002, en la que se publicaron 18.000 causas.

La Corte Suprema de Justicia en mayo de 2004 realizó una estimación de que existirían alrededor de 3.544 causas penales iniciadas con el anterior Código de Procedimiento Penal, los que se han ido liquidando paulatinamente, a la fecha, ya que en virtud de una Sentencia del Tribunal Constitucional el plazo de cinco años que se cumplía en mayo de 2004 fue declarado inconstitucional, ya que afectaba garantías constitucionales del debido proceso.

3.3. Fase III (de 31/mayo/2001-diciembre /2004).⁷⁷ Vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal

Esta fase se inició el 31 de mayo del año 2001 y permitió poner en vigencia plena todas las nuevas instituciones incorporadas en el nuevo Código de Procedimiento Penal, así como todas las acciones y actividades diseñadas en el Plan Nacional de Implementación de la Reforma Procesal.

El trabajo en esta fase se enfocó esencialmente en la institucionalización de las reformas y en el incremento del apoyo y entendimiento de la sociedad civil respecto al nuevo Código de Procedimiento Penal.

Esta nueva fase también implicó una reorganización en las áreas de trabajo al interior del equipo de implementación. Estas áreas fueron:

El objetivo de la Fase III era institucionalizar las reformas y la comprensión del NCPP por parte de la sociedad civil boliviana.

⁷⁷ Agencia Ejecutora del Programa de Administración de Justicia de Usaid en Fase III. *Memoria institucional preparada por MSD/Bolivia (Management Sciences for Development/ Bolivia)*. 2001-2003.

- Desarrollo legal, con dos componentes: adecuación normativa y monitoreo
- Fortalecimiento institucional
- Capacitación
- Difusión

Las áreas de trabajo desarrollaron una serie de actividades en el marco del objetivo estratégico de la tercera fase, en este sentido es importante mencionar:

1. Desarrollo legal

El área de desarrollo legal asumió como objetivos estratégicos:

- En el componente de adecuación normativa, las reformas legales –entendidas como leyes, decretos, reglamentos– relacionados y requeridos para la mejor la aplicación del NCPP se encuentren aprobadas y puestas en vigencia.
- En el componente de Monitoreo, establecer un sistema que identifique la mala aplicación de ley para proporcionar los correctivos adecuados, así como prestar asistencia técnica a los operadores para lograr una mejor implementación del NCPP.

En este sentido, históricamente la normativa boliviana ha adquirido las características de ser concentradora de poder en contrasentido al sentido republicano, generadora de burocracias, exceso legislativo y desconocimiento ciudadano de la ley.

Tomando en cuenta esta realidad, la adecuación normativa a la reforma procesal penal tuvo como principal objetivo superar las características señaladas, estableciendo normas claras y concretas, y procurando que las mismas tengan una amplia difusión para permitir que la ciudadanía conozca los derechos que le son reconocidos y los mecanismos de acceso y exigencia de los mismos.

Tabla 5.2
Estado de avance de normas complementarias al NCPP

Disposición legal	Estado de avance	Comentario
Ley Orgánica del Ministerio Público	Promulgada y publicada el 13 de febrero de 2001.	Redefine al Ministerio Público de acuerdo a los siguientes lineamientos: rol acusatorio, delimitación de funciones, clarificación de las funciones de coordinación y fiscalización con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, organización interna dinámica, régimen de instrucciones generales y particulares, establecimiento de la carrera fiscal y un régimen disciplinario claro.

Ley de Ejecución de Penas-Ley N° 2298	Promulgada y publicada el 20 de diciembre de 2001.	Establece como lineamientos generales a la finalidad resocializadora de la pena, el sistema progresivo de ejecución y la noción de derechos humanos reflejados en el control jurisdiccional de la pena, el derecho a la defensa entendido como el derecho a ser oído y a presentar quejas y peticiones, la organización interna de los reclusos, servicios penitenciarios, los derechos de los menores detenidos y los regímenes de la detención preventiva y la supervisión para los delitos excarcelables.
Reglamento de Ejecución de Penas	Aprobado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo N° 26715 de 26 de julio de 2002.	Consensuado con las instituciones involucradas, entre ellas la Dirección de Régimen Penitenciario, Jueces de Ejecución Penal, Gobernadores de cárceles, Defensor del Pueblo, Pastoral Penitenciaria y ONG's involucradas en la temática. Establece como bases aspectos relativos a las visitas y entrevistas, trabajo y estudios, mejoras, conducción, traslado y detención domiciliaria.
Ley de Organización Judicial	Promulgada mediante Ley de 18 de enero de 2006.	Se efectuó una reforma parcial incorporando centros integrados de justicia y juzgados de paz a la estructura del Poder Judicial.
Ley de la Defensa Pública	Promulgada y publicada el 4 de agosto de 2003 mediante Ley N° 2496.	Se creó el Servicio Nacional de Defensa Pública, con autonomía de gestión implementando criterios de eficiencia, capacitación, seguridad laboral, mejor remuneración, evaluación al desempeño y régimen disciplinario.
Ley Procesal para el Juzgamiento de Altas Autoridades del Poder Judicial y el Fiscal General de la República	Promulgada como Ley de la República N° 2623 de 22 de diciembre de 2003.	Adopta un sistema oral de base acusatoria para la investigación y juzgamiento de Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Constitucional y Fiscal General de la República de acuerdo a los principios de la Ley No 1970 (NCPP).
Ley de Justicia Comunitaria	Proyecto de ley elaborado.	Recogiendo los aportes realizados por el Ministerio de Justicia se elaboró un proyecto alternativo que establece niveles de articulación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena de acuerdo con las normas constitucionales e internacionales del tema.
Código Penal	Talleres de discusión para contar con los insumos necesarios.	El proyecto de Código Penal incorpora nuevas figuras penales necesarias a la fecha, reorganiza el sistema de penas y adecua la filosofía de la norma al Estado de Derecho Democrático vigente. Pendiente de aprobación.

En ese sentido, el trabajo de adecuación normativa no se redujo a la asistencia técnica en el proceso de aprobación legislativa y más bien fue encaminado en dos sentidos:

- a. Conocer las necesidades reales de la ciudadanía y determinar a partir de ellas el tipo de modificaciones que deben realizarse en las leyes.
- b. Difundir la normativa existente y las formas de hacer efectiva dicha normativa. De nada sirve un proceso de adecuación normativa que no es conocido por la sociedad.

Por ello, la actividad técnica no debe divorciarse de la necesidad social, sino que debe trabajar por coadyuvar al mejoramiento de esa realidad.

Monitoreo

– Unidad de Política Criminal

Se creó esta Unidad dependiente del Ministerio de Justicia con la responsabilidad de recopilar información estadística sobre el funcionamiento del nuevo sistema.

- Entre sus principales funciones se estableció:
- Concentrar información proporcionada por los operadores del sistema
- Elaborar informes técnicos
- Elaborar estadísticas criminales
- Supervisar y efectuar seguimiento de las decisiones del Ministerio de Justicia en materia de política criminal.
- Coordinar reuniones con las instituciones y sectores involucrados en la política criminal del país.

Dentro de los productos realizados por el área de adecuación normativa se pueden mencionar:

Producto 1:

– Informe estadístico de justicia penal

Memoria que comprende información sobre la aplicación de los institutos más importantes del NCPP en el periodo de mayo 2001 a junio 2002.

Producto 2:

– Manual de actuaciones del fiscal y del policía en la etapa preparatoria

Trabajo de consenso entre fiscales y policías con la labor de facilitadores por parte del equipo técnico con el objeto de que dicho manual resuma las grandes líneas de acción de las funciones del fiscal y del policía en la etapa investigativa.

En este sentido, el sistema acusatorio requiere que tanto fiscales como policías desarrollen un trabajo de equipo donde los fiscales cumplen la labor de estrategias legales en la preparación del caso conjuntamente los policías investigadores que cumplen labores técnicas y operativas en la recolección de las evidencias que permitirán esclarecer el caso.

Producto 3:

- **Acuerdo interinstitucional de cooperación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional**

Con el objetivo de hacer más fluida la coordinación entre los fiscales y los investigadores en el trabajo cotidiano de investigación de los delitos y poder sustentar las acusaciones en la etapa del juicio se hizo imperioso trabajar en un marco de cooperación entre ambas instituciones.

Producto 4:

- **Acuerdo interinstitucional de cooperación entre el Ministerio Público, Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), Policía Técnica Judicial (PTJ) y la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) de la Superintendencia de Bancos.**

Las instituciones firmantes convinieron en la creación de canales de comunicación tendientes a coordinar acciones conjuntas en la investigación de los delitos relacionados a la legitimación de ganancias ilícitas (lavado de dinero).

Producto 5:

- **Primer Programa de Inspectoría al Ministerio Público**

En el último trimestre de la gestión 2002 se realizó el Primer Programa de Inspectoría a las labores del Ministerio Público durante la etapa preparatoria, con el objetivo de identificar los problemas más frecuentes de aplicación de la ley, así como las necesidades en el ámbito administrativo.

El Programa contempló en el plano de las propuestas, la elaboración de instructivos para corregir las malas prácticas procesales y las medidas que debieran implementarse en el campo administrativo para mejorar las funciones del Ministerio Público.

Como lecciones aprendidas es preciso señalar que es imprescindible dimensionar los efectos que producen los cambios normativos y tener claro que si no van acompañados por voluntad de aplicación de la ley y el cambio de las prácticas establecidas por los operadores del sistema, los resultados serán insuficientes.

2. Fortalecimiento institucional

El área de fortalecimiento institucional contempló como objetivos estratégicos:

- Las instituciones claves del sistema judicial penal en Bolivia son modernizadas y fortalecidas a fin de que superen sus debilidades institucionales de acuerdo a los lineamientos que se recomiendan en el Plan de Implementación Nacional del Nuevo Código de Procedimiento Penal.
- Continuar el apoyo en la determinación de necesidades y recursos para la implementación del NCPP centrándose en rediseño de las estructuras orgánicas, redefinición de las funciones, diseño de nuevos procesos y procedimientos, readecuación de infraestructura física, desarrollo de sistemas tecnológicos de información, reubicación, contratación y capacitación de recursos humanos y la canalización de presupuestos adecuados.

Aunque el fortalecimiento de las instituciones judiciales precisa más tiempo y mayores recursos para su consolidación, se han dado pasos importantes para que la reforma procesal penal de Bolivia sea aplicada correctamente desde la perspectiva de los operadores, quienes tienen nuevas misiones y visiones: el fiscal es quien dirige funcionalmente la investigación coadyuvado por el policía, el defensor es quien asiste técnicamente al imputado y el juez es quien decide en forma imparcial, con base en las pruebas obtenidas.

Previamente a señalar las actividades desarrolladas es necesario señalar los obstáculos que se han identificado en el proceso, en este sentido podemos identificar:

- Debilidad en la capacidad de gestión de las instituciones operadores de justicia penal.
- Poca coordinación interna en las instituciones.
- Falta de información oportuna

A pesar de los obstáculos anteriormente señalados se han podido desarrollar las siguientes actividades en las distintas instituciones operadoras de justicia.

a. Poder Judicial

En el Poder Judicial se realizó la asistencia técnica para la elaboración del presupuesto de las gestiones 2001 a 2003, evidenciándose una inversión estatal de Bs 34.106.921 en la gestión 2001 a Bs 38.609.356 en la gestión 2003, por ejemplo.

Los ámbitos de trabajo determinados con el Poder Judicial se centraron en:

a.1. Salas de audiencia

Remodelación y readecuación de ambientes coordinándose la construcción civil y la dotación de mobiliario en 11 salas de audiencia en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Potosí.

Así también para estimular el cambio desde las universidades, se implementaron salas de audiencia para prácticas en las universidades de San Andrés, en La Paz, y San Simón, en Cochabamba.

a.2. Registro de antecedentes penales

Como institución dependiente del Consejo de la Judicatura tiene a su cargo el registro descentralizado de las sentencias condenatorias ejecutoriadas, las declaratorias de rebeldía y las resoluciones de suspensión condicional del proceso.

Se desarrolló un sistema informático a cargo de la empresa boliviana Neotec, centralizado en la ciudad de Sucre y se otorgó mobiliario para las oficinas en los nueve distritos del país.

a.3. Sistemas informáticos de seguimiento de causas

Sistema IANUS

El sistema IANUS o Sistema de Seguimiento de Causas y Estadísticas Judiciales del Área Penal, es una base de datos creada para el seguimiento de causas, está en funcionamiento desde el año 1996 y se constituye en una herramienta útil de trabajo para los jueces, teniendo el sistema los **siguientes objetivos**: ingreso y registro de expedientes, distribución equitativa de expedientes en las diversas instancias, registro de acciones efectuadas en cada instancia, registro y control de partes, registro y manejo de documentos en forma segura y confiable, consulta de ubicación de expedientes, reporte de estado de expedientes, elaboración de estadísticas y sorteo de jueces ciudadanos.

Su utilidad se manifiesta en: registrar y repartir de manera transparente las causas ingresadas en el área penal, ofrecer a los funcionarios judiciales una herramienta computarizada de seguimiento del proceso judicial, ofrecer a funcionarios judiciales y público en general una base de datos sobre causas penales, ofrecer estadísticas judiciales, llevar un control de los participantes en los procesos judiciales.

IANUS es un sistema sólido, eficiente, integrado y abierto con resultados concretos; pertenece al Poder Judicial y ha sido desarrollado por funcionarios de la misma institución.

a.4. Central de notificaciones

Se ha desarrollado un software informático denominado Jueces, que permite a partir del Padrón Electoral proporcionado por la Corte Nacional Electoral, una depuración de todos los ciudadanos mayores de 25 años que no estén impedidos para participar en los juicios orales en calidad de jueces ciudadanos. Este sistema es complementario al sistema IANUS o de seguimiento de causas y estadísticas penales.

b. Ministerio Público

En el Ministerio Público se realizó la asistencia técnica para la elaboración del presupuesto de las gestiones 2001 a 2003, evidenciándose una inversión estatal de Bs 63.269.229 en la gestión 2001 a Bs 80.396.956 en la gestión 2003.

Los ámbitos de trabajo determinados con el Ministerio Público se centraron en:

b.1. Réplica del sistema Inspector

El sistema de Información Integrado de Seguimiento de Causas Penales e Investigación Criminal (Inspector) se constituye en una herramienta de trabajo para el Ministerio Público y la Policía Técnica Judicial (PTJ), permitiendo a ambas instituciones realizar seguimiento a las actividades de investigación.

Entre los **objetivos del sistema** se encuentran: registrar todas las causas penales, hacer seguimiento de las mismas, organizar el trabajo de los fiscales y los investigadores, producir documentos y requerimientos, programar actividades investigativas, producir informes mediante el uso de plantillas. Permite también tener acceso a información relativa a tipos de delitos, nombres de los denunciantes y denunciados, *modus operandi* en la comisión de los delitos.

Este es un sistema integrado instalado en un servidor con sistema operativo Linux que brinda mayor seguridad contra acceso no autorizados. Contiene *los siguientes módulos*: de operaciones, donde se encuentran datos de los denunciados, delitos, etc.; de consultas, sobre personas, armas robadas, vehículos, denuncias; de reportes de seguimiento relativos a denuncias, casos, actividades, detenidos; de reportes de información criminal, se obtienen estadísticas e información similar de hechos análogos; de administración del sistema donde se ubica a los usuarios, geografía, etc.

b.2. Instituto de Investigaciones Forenses

El Ministerio Público se constituye en el órgano acusador que tiene a su cargo la averiguación histórica del hecho considerado delictivo. Para establecer

estas condiciones necesariamente requiere contar con respaldo científico en las investigaciones obteniendo pruebas irrefutables desde el punto de vista técnico. En este contexto surge el Instituto de Investigaciones Forenses, con el objetivo de cooperar al Ministerio Público en el estudio científico de las pruebas.

Para ello se realizó un estudio integral de la problemática forense en la que se establecieron los siguientes aspectos a tomar en cuenta para su implementación:

En el plano de la *infraestructura* remodelar y readecuar las morgues y los ambientes de las fiscalías para la atención de los médicos forenses.

En el plano del *personal* asegurar estabilidad laboral a los peritos forenses, así como brindarles capacitación en temáticas relativas a la colección y estudio de pruebas.

En el plano de *las normas*, mediante el Fiscal General proceder a establecer la estructura organizacional, manuales de procedimientos de laboratorios y dependencias.

En cuanto al *presupuesto y a la cooperación institucional*, solicitar dotación del mismo al Ministerio de Hacienda, así como el establecimiento de convenios de cooperación interinstitucional con laboratorios del sistema de salud.

b.3. Plataforma de atención al público

Este programa fue creado para recibir denuncias y querellas del público, facilitar la conciliación en delitos menores, proporcionar información a abogados y orientación jurídica al público en general, descongestionar la carga procesal que ingresa a las fiscalías, eliminar la distribución arbitraria de causas al interior de la institución, vincular a la víctima a programas de atención a la víctima, todo ello a través de la ventanilla única para recepción de denuncias.

b.4. Programa de atención a la víctima

De acuerdo con su propia norma, el Ministerio Público debe cumplir con funciones de protección, información y orientación a la víctima.

Para ello se creó el Programa de Atención a la Víctima (Prosavi), que está diseñado para brindar información, orientación y asistencia a toda persona que ha sido víctima de un delito. Comprende el asesoramiento legal, tratamiento psicológico, asistencia médico forense, asistencia social y gestión de ayuda, coordinación o derivación ante otras instancias pertinentes de apoyo y asistencia social.

b.5. Inspectoría General

La Inspectoría General es el órgano creado por ley que tiene por objetivo velar por el correcto funcionamiento del Ministerio Público asegurando la

eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus fines. Para dicho cumplimiento tiene participación en la recepción y procesamiento de denuncias hasta el nivel de Fiscales de Distrito, así como sobre el personal administrativo dentro del régimen disciplinario establecido desarrollando programas preventivos anticorrupción. Se ha otorgado asistencia técnica en la elaboración del reglamento.

b.6. Instituto de Capacitación

Al efecto el fortalecimiento de esta institución se reflejó en la implementación del Instituto, haciendo énfasis en el desarrollo de la carrera fiscal con sus respectivos manuales y reglamentos de procedimientos que regulan el ingreso, evaluación, permanencia, remuneración, promoción, capacitación y cesación de funciones.

c. Defensa Pública

La Defensa Pública ha sido fortalecida con la aprobación de la Ley N° 2496 de 4 de agosto de 2003, que ha creado el Servicio Nacional de Defensa Pública como entidad descentralizada con autonomía de gestión, después de más de 10 años de vigencia como una institución dependiente del Ministerio de Justicia. Esta decisión saludable busca eliminar el cuoteo y favoritismo político, dando preponderancia a la meritocracia en la conformación de la institución.

En este contexto, el Servicio tiene como objetivos el de prestar asistencia jurídica especializada en materia penal a todas las personas carentes de recursos económicos así como a aquellas que no hayan designado a un defensor.

A nivel de asesoramiento, se ha trabajado en el diseño de los reglamentos específicos de los sistemas de administración de personal, programación de operaciones, administración de bienes y servicios, así como en el diseño organizacional.

d. Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, ex Policía Técnica Judicial

La Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen es el organismo dependiente de la Policía Nacional que se encarga de investigar los hechos delictivos, acumular las evidencias para que de manera coordinada con la Fiscalía se esclarezca el caso mediante los mecanismos de solución que establece el NCPP.

El área de fortalecimiento institucional desarrolló los talleres de Planificación Estratégica Institucional y de Programación Operativa Anual 2003 de la ex Policía Técnica Judicial, los mismos que se realizaron en la ciudad de La Paz del 29 de agosto al 3 de septiembre y del 16 al 25 de septiembre de 2002.

El Plan Estratégico Institucional de la Policía Técnica Judicial, basándose en los objetivos estratégicos de la Policía Nacional, determinó los siguientes objetivos de gestión:

- a) Fortalecimiento institucional de la PTJ y adecuación a las demandas de la reforma procesal penal.
- b) Incrementar los recursos humanos idóneos para el ejercicio de la acción penal oportuna, eficiente, eficaz y transparente.
- c) Evaluación periódica del desempeño y control disciplinario de los funcionarios de la PTJ.
- d) Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos y garantizar el aporte de pruebas suficientes.
- e) Trabajar en un proceso de mejoramiento de la imagen institucional.
- f) Difusión y capacitación sobre el NCPP a todos los funcionarios de la PTJ en todo el país.

e. Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia es la institución del Poder Ejecutivo encargada de llevar adelante las reformas al ámbito del sistema de administración de justicia, en particular del Nuevo Código de Procedimiento Penal.

En este ámbito, se trabajó estrechamente en la definición y ejecución de políticas a partir del Comité Ejecutivo de Implementación (CEI), así como en labores de planificación operativa del Ministerio.

Esencialmente el apoyo técnico ha tenido resultados en la implementación de la Dirección de Política Criminal como instancia de elaboración de políticas y reglas destinadas a la orientación de la coerción penal por parte del Estado.

Otro de los aportes importantes a la estructura del Ministerio ha sido la implementación del Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana (CIOCC), que tiene como objetivos estratégicos facilitar el acceso de la población al conocimiento de sus derechos y obligaciones, así como los mecanismos y recursos legales y/o alternativos que puedan utilizar para ejercerlos a través de programas de difusión, sensibilización y capacitación.

El Centro de Justicia y Derechos Humanos en la región de Chimoré (Cochabamba). El Centro desarrolla una serie de labores entre las que destacan la difusión, promoción y defensa de los derechos humanos denunciando la comisión de acciones que atentan contra los mismos. Así también las labores cumplidas estaban la orientación y capacitación sobre temáticas de derechos humanos, asistencia médico forense por violación a derechos humanos y seguimiento del cumplimiento de normas relativas a los derechos humanos por parte del Estado.

Como lecciones aprendidas para el área de fortalecimiento institucional se puede señalar de manera concreta: la falta de un mayor apoyo económico estatal a las instituciones operadoras –Poder Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Nacional–, la carencia de un manejo gerencial y una inadecuada estructura organizacional; el vacío de

autoridades jerárquicas y la falta de coordinación entre los miembros del Comité Ejecutivo de Implementación del NCPP y del Comité Nacional de Implementación del NCPP.

3. Capacitación

El área de capacitación para esta tercera fase contempló como objetivos estratégicos:

- Institucionalizar el proceso de capacitación asegurando que las instituciones de capacitación del Poder Judicial y el Ministerio Público –Instituto de la Judicatura e Instituto de Capacitación del Ministerio Público respectivamente–, en primera instancia, se apropien de los programas de capacitación tomando como líneas de trabajo el desarrollo de estrategias de litigación, análisis, argumentación y resolución jurídica de casos penales prácticos desarrollando habilidades críticas, reflexivas y prácticas para el litigio oral mediante la elaboración de diseños curriculares y la elaboración de materiales de capacitación.
- Asesoramiento técnico para la implementación de una propuesta curricular universitaria acorde con el nuevo sistema acusatorio oral.

Las actividades del área se enfocaron en cuatro grandes componentes:

- Elaboración de guías forenses de actuación
- Diplomado en Gestión, Ciencias Forenses y Policiales
- Capacitación especializada para jueces, fiscales, defensores públicos y policías
- Reforma curricular del área penal de las carreras de Derecho del sistema universitario estatal.

En agosto de 2001, el área de capacitación inició sus actividades con la elaboración de un diagnóstico de necesidades inmediatas de capacitación que observaban los operadores: jueces, fiscales, defensores públicos y policías en la aplicación práctica del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Las temáticas propuestas por las instituciones fueron:

PODER JUDICIAL

- Medidas cautelares
- Técnicas de litigación, interrogatorio y contrainterrogatorio
- Teoría de la prueba
- Salidas alternativas
- Dirección de audiencias

- Recursos
- Juicio oral

MINISTERIO PÚBLICO

- Técnicas de investigación
- Técnicas de interrogatorio
- Oratoria
- Actos conclusivos
- Legalidad y recolección de la prueba
- Dirección funcional

DEFENSA PÚBLICA

- Oratoria forense
- Técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio
- Destrezas y habilidades dentro del juicio oral
- Medidas cautelares
- Técnicas de investigación criminal

POLICIA NACIONAL

- Cursos sobre el NCPP y su aplicación práctica
- Técnicas de investigación
- Legalidad y recolección de la prueba y de evidencias
- Función de los sujetos procesales: rol de la Policía y del Ministerio Público

El resultado del diagnóstico de necesidades fue la base para iniciar la planificación del área, orientando el trabajo a cooperar y colaborar a las instituciones operadoras del sistema en el proceso de consolidación del NCPP.

Los logros obtenidos por el área fueron:

a. Guías de actuación

Las guías de actuación fueron documentos elaborados por el equipo técnico y validados para su aplicación con los operadores de justicia con el fin de que se constituyan en documentos de orientación práctica ya que incluyen los conceptos básicos de los institutos del NCPP, con ejemplos prácticos y jurisprudencia constitucional pertinente para que la aplicación del nuevo código tenga relación con el espíritu de la ley en todo el país. Dichos materiales no solamente fueron

diseñados para su difusión a nivel de los operadores de justicia sino también para la sociedad civil.

En este marco, se desarrollaron las siguientes guías:

Tabla 5.3
Guías de actuación y sus contenidos

Guía	Contenidos
Acción directa	La acción directa es una serie de actividades realizadas por los policías patrulleros que llegan al lugar de los hechos. La guía establece pautas importantes de orientación y trabajo para estos funcionarios con el objetivo de conseguir éxito en las investigaciones, donde las primeras actuaciones son fundamentales.
Jueces ciudadanos	Para facilitar la participación y comprensión por parte del ciudadano de éste instituto que acerca la justicia penal a la realidad social y genera un mecanismo efectivo de control sobre las resoluciones judiciales, el mismo se distribuye a todos los ciudadanos notificados para participar en juicios orales en los juzgados y tribunales de sentencia.
Víctima	El NCPP revaloriza a la víctima en calidad de verdadera protagonista del conflicto, debiendo ser escuchada e informada de los resultados del procedimiento brindándole una serie de alternativas para la reparación efectiva del daño causado por el delito. La guía contempla los mecanismos efectivos de resolución que incorpora el código así como un listado de instituciones de la sociedad civil que trabajan en favor de la víctima.
Medidas cautelares personales	Con el NCPP cambia el sentido filosófico y práctico de las medidas cautelares que eran aplicadas en el anterior sistema, sobre todo la detención preventiva como una pena anticipada. Ahora las medidas cautelares personales tienen finalidades procesales como la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y la aplicación de la ley de acuerdo a las disposiciones constitucionales.
Salidas alternativas	Las salidas alternativas en el NCPP fueron establecidas con el objetivo de promover la resolución de los conflictos de una manera más rápida y simple. La guía sugiere los mecanismos para llevar a la práctica estas salidas de manera más efectiva.
Juicio oral	El juicio oral, público, contradictorio y continuo constituye el momento central del proceso penal. El desafío es emplear este espacio como el escenario ideal de ejercicio del poder penal limitado por la Constitución, otorgando a los ciudadanos implicados en el mismo, la sensación de una resolución o mejor dicho una redefinición de su causa sin tener que apelar a más violencia. La guía sugiere una serie de técnicas en el ámbito de la litigación para poder sortear las circunstancias más comunes que se presentan en un juicio oral.

Además de las mencionadas guías se realizó un trabajo de recopilación de leyes, decretos supremos, tratados y convenios internacionales relativos al área penal, sentencias del Tribunal Constitucional referidos a los recursos de hábeas corpus y amparo constitucional, el *Manual de actuaciones para fiscales y policías* en la etapa preparatoria, así como una serie de instructivos y circulares de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República. Todo este material se concentró en un CD denominado *Capacitándonos sobre el NCPP*.

En este ámbito se debe mencionar los trabajos desarrollados por la consultora de GTZ Cecilia Pomareda de Rosenauer, quien desarrolló textos de consulta con casos prácticos fruto de los debates e inquietudes con los operadores de justicia en los diversos circuitos de capacitación realizados en los distintos distritos del país.

b. Diplomado en Gestión-Ciencias Forenses y Policiales

El diplomado en cuestión planteó como objetivos:

- Capacitar a los participantes en la gestión de recursos para la investigación técnica de los delitos, aplicando conocimientos de procedimiento penal, medicina legal, criminalística y psicología jurídica.
- Capacitar a los participantes en el desarrollo de estrategias para planificar, organizar grupos de trabajo y dirigir la gestión forense policial de forma científica, conforme a las atribuciones y responsabilidades que el proceso penal asigna a los operadores.

El programa se diseñó bajo los siguientes módulos:

- Módulo 1: **Derecho Procesal Penal**
(Garantías constitucionales, etapa preparatoria, preparación de juicio)
- Módulo 2: **Criminalística Aplicada 1**
(Criminalística, inspección ocular y documentología)
- Módulo 3: **Criminalística Aplicada 2**
(Papiloscopía, balística)
- Módulo 4: **Medicina Legal**
(Medicina legal, biología forense, identificación forense y toxicología)
- Módulo 5: **Psicología y Psiquiatría Forense**
- Módulo 6: **Gestión de Recursos Humanos y Trabajo en Equipo**
(Organización de recursos humanos, trabajo en equipo)

El diplomado se realizó en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, participaron 75 fiscales y 55 policías de los tres distritos.

c. Capacitación especializada

Se incidió en este programa en las temáticas que mayor profundidad en su tratamiento demandaba para el desarrollo de las habilidades en los operadores de justicia, y por tanto se requerían la participación de capacitadores con experiencia en el funcionamiento de sistemas acusatorios orales similares al establecido por el NCPP.

Tabla 5.4
Cursos de capacitación especializada y sus contenidos

Curso	Contenidos
Capacitación a capacitadores	El curso se fijó como objetivo desarrollar en los participantes destrezas y habilidades para planificar, organizar y elaborar contenidos de los cursos de capacitación sobre la base de lineamientos metodológicos para la educación de adultos. Entre los contenidos están educación para adultos, diseño de cursos de capacitación, técnicas de enseñanza, elaboración de materiales de capacitación.
Preparación de juicio	El curso tuvo como objetivo capacitar a los participantes en la planificación y preparación de un juicio oral, aplicando estrategias de litigación. Los contenidos del curso se centraron en teoría del caso y dibujo de ejecución, plan de juicio y bosquejo de testimonios, acusación y fundamentación oral de la acusación o alegato de apertura.
Dirección de audiencias	El curso se realizó con el objetivo de desarrollar en los participantes destrezas y habilidades para dirigir las audiencias de constitución de tribunal de sentencia y el juicio oral. Los contenidos del curso se centraron en la función del juez técnico en el juicio oral, la audiencia de constitución de tribunal, moderación del interrogatorio, resolución de objeciones, resolución de excepciones e incidentes.
Recursos	El NCPP modificó el sistema de recursos, por ello el curso tuvo como objetivo desarrollar destrezas y habilidades para la resolución de los recursos. Los contenidos del curso fueron: la sentencia, estructura y contenidos, normas generales de los recursos, recursos de apelación incidental y de apelación restringida, recursos de casación.
Conciliación y técnicas de negociación	Se han introducido las salidas alternativas con el objeto de solucionar los conflictos penales de manera rápida y efectiva, una de estas salidas es la conciliación que requiere de una serie de habilidades por parte de los conciliadores, tales como saber acercar a las partes, escuchar para identificar las posiciones, etc. Los contenidos del curso fueron: los métodos alternativos de solución de conflictos, análisis del conflicto, técnica de la entrevista, neutralidad, estilos de comunicación, posiciones versus necesidades, técnicas de negociación.
Redacción y fundamentación de sentencias	Una de las principales funciones de los jueces en un Estado democrático de derecho es la obligación de fundamentar su decisión realizando una clara descripción de los hechos, una valoración acertada de las pruebas y una fundamentación de la sanción de acuerdo a estos extremos, en los casos que correspondan. Los contenidos del curso fueron: lógica jurídica, la sentencia con su estructura y presupuestos, las reglas de la sana crítica, los aciertos y errores más comunes de las sentencias, los jueces ciudadanos en la redacción de las sentencias.

Técnicas de litigación	El establecimiento de un verdadero juicio oral, público, contradictorio y continuo de acorde a un sistema acusatorio ha traído aparejada la necesidad de aprender nuevas técnicas y destrezas para los operadores de justicia. Los contenidos del curso se centraron en: diseño de estrategias para el juicio, alegatos de apertura: fundamentación de la acusación y presentación de la defensa, técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio a testigos, formulación de objeciones, técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio a peritos, alegatos de clausura.
-------------------------------	---

Además de los cursos especializados señalados se realizaron otros en función a la coyuntura que se presentaba, en este sentido se debe destacar:

Capacitación a la Defensa Pública.- Fue una estrategia de contingencia ya que hasta agosto de 2003 más del 90% de los funcionarios fue removido, para ello se realizaron varios cursos en distintos distritos del país que hicieron énfasis en los lineamientos, características y finalidades de cada una de las etapas que conforman el proceso penal, identificando su naturaleza e importancia, así como los actos procesales que competen a los defensores.

Uso del Manual del Fiscal y Policía durante la etapa preparatoria.- La necesidad de realizar investigaciones eficientes motivó a la elaboración de dicho manual, situación que se plasmó en los cursos que se realizaron con el objetivo de promover un diseño estratégico de investigación entre el fiscal y policía con base en un trabajo en equipo.

Los resultados cuantitativos de todos los programas muestran que **se capacitaron a 2.090 operadores de justicia** entre jueces, fiscales, defensores públicos y policías.

Esta relación de participantes es como sigue: Diplomado en Gestión de Ciencias Forenses y Policiales (136), Capacitación Especializada (643), Curso de Uso del Manual para Fiscales y Policías en la etapa preparatoria (944), Otros cursos (367).

d. Reforma curricular del área penal de las carreras de Derecho del sistema universitario estatal

Para que la reforma procesal sea sostenible en el tiempo era necesario e imprescindible que los futuros abogados, jueces, fiscales sea formados en las instituciones de la nueva normativa.

Se decidió realizar la reforma curricular, no solamente del área procesal penal, sino de toda el área de las Ciencias Penales dentro de una visión armónica e integral con el Estado de Derecho democrático adoptado por el país.

Las actividades cumplidas parten del compromiso político e institucional del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) el cual permite que, se elabore

un diagnóstico de la situación actual de las carreras de Derecho de las universidades del sistema estatal y se propongan las estrategias y líneas de acción para el rediseño.

En junio de 2002 se realizó el taller de rediseño curricular con la participación de autoridades del CEUB, 13 decanos y directores de carrera de 10 facultades de Derecho del sistema universitario estatal a nivel Bolivia, 43 docentes del área penal:

Derecho Penal I (P. General), Derecho Penal II (P. Especial), Criminología, Medicina Legal, Derecho Procesal Penal y Práctica Forense Penal.

En noviembre de 2002 el CEUB convocó a una reunión sectorial de las facultades de Derecho, donde se aprobó el documento de rediseño del área penal con carácter de contenidos mínimos y perspectiva de uniformidad académica, constituyendo un hito importante ya que por primera vez se da un rediseño de estas características y que contempla todas las asignaturas de un área para su aplicación a escala nacional.

En noviembre de 2003 se llevó adelante la Reunión Académica Nacional (RAN), en la que se aprobó el nuevo currículo universitario en materia penal, aunque desde la última reunión sectorial realizada en noviembre de 2002, todas las universidades del sistema iniciaron el proceso de aplicación y actualización curricular de esta área.

En primera instancia, se observa como beneficiarios de esta reformulación actualmente a un promedio de 28.000 estudiantes de Derecho del país.

En cuanto a las lecciones aprendidas, se puede precisar las siguientes:

- Es necesario comprender que la capacitación es un proceso inserto en otro proceso mayor de cambios estructurales y que, por ello, los resultados que se buscan requieren de sostenibilidad y planificación estratégica.
- En este contexto de cambio se debe superar el aislamiento de la capacitación respecto a las políticas institucionales, que deriva en su baja incidencia como instancia promotora de cambios.
- Es necesario superar la falsa creencia de que los defectos de la administración de justicia se deben principalmente o exclusivamente, a las deficiencias en la formación de los funcionarios que la integran.
- La institucionalización de los procesos de capacitación es un paso muy importante, pero no el único para transformar la administración de justicia.
- La capacitación debe convertirse en una potente herramienta de gestión judicial y para ello debe ir acompañada de un conjunto de reformas legales, institucionales y administrativas.
- Es necesario percatarse que la capacitación no es y no puede ser neutral.

La experiencia adquirida en el área también permite identificar como factores de éxito en el proceso de capacitación:

- **Sostenibilidad.-** Proceso de capacitación sostenible sustentado en una visión y conocimiento integral del proceso de reforma judicial, desde la formulación del NCPP hasta su actual funcionamiento.
- **Base empírica.-** Diseño de contenidos que abordan problemas y necesidades prácticas concretas, basadas en información empírica extractada del monitoreo permanente del sistema penal.
- **Metodología participativa, práctica e innovadora.-** Desarrollo de metodologías innovadoras y participativas, que diversifican los recursos de capacitación y la oferta (guías, carpetas de trabajo, manuales, videos, CD, página web) y que permiten la capacitación a distancia para que llegue a provincias y sectores alejados.
- **Institucionalización** del proceso a través del fortalecimiento de los institutos de capacitación, desarrollo de materiales, transferencia de experiencias y conocimientos.

Énfasis en el *impacto institucional* del proceso de capacitación:

- **Vinculación** de la capacitación con las *políticas públicas* (desarrollo legal, desarrollo institucional, agenda pública en materia de políticas criminales).
- **Incidencia en las políticas de personal** (sistemas de carrera y evaluación de desempeño).
- **Planificación sistemática.-** Diagnóstico de necesidades, diseños metodológicos de capacitación adecuadamente formulados, concordancia de contenidos, integralidad, evaluación y seguimiento al impacto.
- **Evaluación.-** Para realizar una evaluación completa de todo proceso de capacitación se requiere considerar los siguientes aspectos: evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje, evaluación de resultados referida a la consecución de los objetivos de capacitación y evaluación de impacto que comprende tanto la evaluación de la transferencia de los contenidos al puesto de trabajo de los operadores, como de impacto de la capacitación en la implementación del nuevo sistema.
- **Consideración de la formación universitaria de grado** como línea de base del trabajo con operadores y articular para lograr que los nuevos profesionales tengan las competencias requeridas por el nuevo sistema.

4. Difusión

El área de difusión en la fase III diseñó como objetivo estratégico:

- Difundir la reforma procesal penal y los cambios producidos por su vigencia en la administración de justicia, tanto al interior de las estructuras estatales, como en relación con el conjunto social tomando como base de trabajo la comunicación para el desarrollo, a través de la comunicación

educativa, con el objetivo de estimular la participación de la comunidad en la administración de justicia, y al mismo tiempo promover el desarrollo social a partir de la consolidación del Estado de Derecho y el respeto a la Constitución Política del Estado para que aumente la comprensión y el apoyo público respecto al nuevo Código de Procedimiento Penal.

Entre sus principales actividades se planificaron:

- Identificar los elementos para una campaña masiva: tradicional y alternativa
- Producir y difundir piezas comunicacionales
- Desarrollar estrategias de comunicación educativa para periodistas urbanos y rurales
- Establecer una red de información web para difundir los beneficios del NCPP.
- Identificar, contratar y capacitar un grupo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que difundan el NCPP, así como monitorear sus actividades y proveerles asistencia técnica.

La articulación con la sociedad civil fue intermediada por 11 Organizaciones No Gubernamentales, las que fueron seleccionadas luego de un proceso de convocatoria realizado a escala nacional, inicialmente para el período julio 2002 a abril 2003. Las alianzas establecidas fueron con: Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC), QHANA, CEPAC, Enlace, Casa de la Mujer, Juventud para el Desarrollo (JUDES), Esperanza Bolivia, Instituto de Capacitación Campesina (INCCA), Pro-Mujer, Proceso, SIDES, alianzas que posibilitaron que estas ONG tengan a su cargo, en el marco de sus metodologías, experiencia institucional y sobre todo a partir de su relacionamiento con la comunidad, la responsabilidad de difundir información e incrementar la sensibilización y entendimiento del público sobre el NCPP, en sus zonas de intervención.

Para aprovechar los medios que brinda la nueva tecnología, se estableció un portal web para difundir e informar oportunamente a la comunidad legal y a la población usuaria de Internet, sobre la implementación del NCPP y los componentes del Programa de Administración de Justicia.

Las instituciones y/o empresas que acompañaron las distintas etapas del proceso fueron: Tironi & asociados, Gregoria Apaza-ALTERVOX, SOMOS SRL., CODICOM SRL, Programa de Educación por Radio (PER-SI).

a. Campaña de comunicación e información del nuevo Código de Procedimiento Penal: justicia que funciona

Con el objetivo de incrementar el entendimiento y apoyo público respecto del NCPP, se estableció una estrategia de comunicación, información y promoción,

la misma que fue aplicada de manera integral, sistemática y utilizando múltiples medios y canales. Las acciones comunicativas fueron ejecutadas en tres fases sucesivas (1998-2003) e instrumentadas a través de planes de acción, campañas publicitarias, instalación de espacios de orientación y educación, actividades de capacitación a sectores vitales y establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil, para la aplicación de acciones educativas en ambientes urbanos y rurales del país.

Los resultados alcanzados por el proceso comunicacional se expresaron en una mayor y mejor comprensión y conocimiento de los beneficios de la reforma de la justicia en general y de la norma en particular, y en un incremento de la confianza pública respecto a que, entre otras instituciones del NCPP, la participación ciudadana, los juicios orales y el respeto a las garantías constitucionales como medios idóneos para transformar gradualmente la justicia.

a.1. Planteamiento metodológico del diseño estratégico

Se determinó la aplicación de una metodología que permitiría conocer las percepciones íntimas y cotidianas de los públicos objetivo.

Este planteamiento partió de la premisa de que todo sujeto posee actitudes originadas en motivaciones internas que son resultado de la interacción de una serie de variables objetivas y subjetivas, tales como: la condición social, el imaginario, mensajes que se internalizan y decodifican y la influencia del entorno social y de los medios de comunicación.

El análisis se explicó a partir del razonamiento de que cada persona le da sentido a su mundo a través de la cultura, el estrato socioeconómico al que pertenece y los mensajes que percibe. Esta percepción se sintetiza en “ideas fuerza” que cada persona utiliza para internalizar elementos o conceptos erróneos que forman parte de la construcción de su yo interior.

La obtención de estas “ideas fuerza” con relación a la justicia se basó en la observación sistemática de hechos sociales, percepciones públicas y actitudes respecto de acciones cotidianas que se traducen en prácticas repetitivas e inconscientes que reflejan un conjunto de valores y repuestas naturales ante estímulos externos.

La estrategia comunicacional de la Fase III se orientó a sostener el posicionamiento del NCPP desde un nuevo ángulo: la efectividad de la norma como un complemento real a la construcción teórica, por cuanto los juicios orales comenzaron a desarrollarse con la intervención de jueces ciudadanos y mostraron eficientes resultados.

Además se reforzó el conocimiento de los elementos presentados en anteriores campañas y se profundizó en la difusión de los elementos constitutivos de la norma y la asociación de éstos con la disminución de la corrupción, reducción de la injerencia política y la eliminación de privilegios de ciertos grupos.

Con base en esas reflexiones, se diseñaron varios productos, tanto audiovisuales, como sonoros e impresos.

En el área urbana:

- Spots de televisión, cuñas radiales, artes de prensa y afiches. Historietas en el diario Extra, programa radial Don Justo.

En el área rural:

- Docudramas, microprogramas y cartillas.

La fortaleza de las piezas diseñadas, validadas y producidas, fue mostrar los cambios y avances en la justicia desde hechos reales y tangibles, por lo que la campaña de comunicación e información se denominó “Justicia que Funciona”, en virtud de que se busca confrontar y contrarrestar corrientes de opinión adversas que por intolerancia o falta de información, pretenden desconocer la eficiencia, eficacia y trascendencia de la norma.

El proceso de creación de mensajes y piezas comunicacionales se basó en el aforismo popular “ver para creer”, que significa mostrar beneficios a partir de resultados.

a.2. Área urbana

• Emisión de spots televisivos

La televisión se constituye en el medio líder en las áreas urbanas y periurbanas de Bolivia, de acuerdo con los estudios tomados en cuenta para el diseño de la Fase III. Para lograr un impacto significativo en la audiencia se realizaron contratos publicitarios con las cadenas nacionales de televisión más importantes: ATB, Red Uno, Unitel, ENTV, Bolivisión y PAT.

Por la naturaleza, contenido y características de formato de los spots, éstos fueron difundidos en horarios estelares dentro de la franja dirigida a público adulto o con criterio formado.

A través del monitoreo continuo de emisión se detectó que en este período fueron difundidos un total de 1.477 pases, que permitieron alcanzar un 105,19% de cumplimiento, gracias a la inclusión gratuita de 73 pases de los spots.

• Campaña radial del NCPP

Un total de 37 estaciones radiales fueron identificadas y seleccionadas para la emisión de cuñas radiales y jingles. Los medios fueron elegidos con base en criterios de cobertura, alcance, volumen y tipo de audiencia.

La difusión radiofónica cubrió las nueve capitales de departamento y la ciudad de El Alto, y se incrementó con la selección de la Radio Fides y la Red Erbol, de

alcance nacional, que a su vez, se retransmiten en 86 estaciones locales a lo largo y ancho del país.

Las cuñas y jingles radiales difundidos guardaron uniformidad y armonía con los spots televisivos. A las cuñas se sumó la difusión de un jingle musical.

- **Artes de prensa y afiches**

Piezas gráficas, a todo color y con dimensiones que garantizaron su adecuada exposición, fueron publicadas en cinco oportunidades, en periódicos de todo el país, y sus contenidos estuvieron dirigidos a informar a los lectores respecto a logros y avances que pueden verificarse del NCPP, derechos de las víctimas, modificación de las medidas cautelares, responsabilidades de jueces y fiscales e igualdad ante la ley.

Los medios seleccionados distribuyeron un aproximado de 630 mil ejemplares y las publicaciones aparecieron en días domingo, es decir, el día de mayor venta y circulación de periódicos del país.

Cada una de las publicaciones fue articulada y/o aprovechada como elemento de refuerzo al conjunto de la campaña. Los mensajes también fueron presentados a través de actividades de información pública, incluidos en las piezas de la campaña, en ATB a través de “12 meses, 12 causas: julio, mes de la justicia” o en los programas de Don Justo, que se emitieron semanalmente por dos radioemisoras de alcance nacional como son Panamericana y Santa Cruz.

Cada una de las piezas audiovisuales y sonoras estuvo respaldada por un instrumento impreso. Los afiches de la campaña “Justicia que Funciona” sirvieron como un complemento directo a las historias y mensajes de la campaña difundido por otros medios y canales. Las fotografías manifestaron, en imagen, la dualidad de la aplicación de la justicia: por una parte, las víctimas que obtuvieron justicia y por otra, los culpables que recibieron una sanción por el delito cometido.

Bajo la premisa de no generar expectativas innecesarias, se denotó que la acción de la ley no es ni preventiva ni es un escarmiento respecto del delito. En cambio, se afirmó que el NCPP es un instrumento efectivo para combatir la impunidad.

- **Publicación de historietas en el diario Extra**

Con el diario Extra, de gran consumo popular y especializado en crónica roja, se realizó una serie de historietas que a través del arte gráfico posibilitaron explicar las virtudes del NCPP. Estas separatas a todo color, que se publicaron cada lunes durante cinco semanas, fueron diseñadas para educar entreteniéndolo, y permitieron informar al público lector, en su mayoría comerciantes minoristas, trabajadores por cuenta propia, policías, transportistas, viajeros y amas de casa acerca de los beneficios del NCPP y en especial cómo favorece principalmente a personas de escasos recursos y a las mujeres.

Se elaboraron guiones, se diseñaron y publicaron en el periódico Extra un total de cinco historietas, las mismas que fueron desarrolladas en un lenguaje sencillo, coloquial utilizando personajes característicos de la población meta. Las historietas habrían alcanzado a un total de 451.791 personas.

- **Programa radial Don Justo**

Don Justo era un programa radial informativo, de orientación ciudadana, y un espacio de difusión de mensajes educativos del NCPP. Fue concebido para exponer, en 26 emisiones, los principales cambios generados en la administración de justicia, las instituciones jurídicas del NCPP, los derechos que reconoce y promueve, los beneficios de la norma, las obligaciones y responsabilidades de los operadores de justicia y de los ciudadanos, además de abordar temas de coyuntura relacionados con la administración de justicia.

Cada programa tenía una estructura modular, la cual incluía dramatizaciones de casos recreados de la realidad o elaborados *ex profeso*, en los que se presentaban historias que ocurren en la vida cotidiana y que son de interés colectivo, que sirven para introducir imaginariamente al público en el tema del día y también para facilitar la comprensión y recordación de los mensajes principales.

Don Justo era un ciudadano comprometido con la justicia y la democracia, conocedor de los temas vinculados con la justicia penal, dispuesto a informar a la población respecto a los derechos y beneficios que otorga el NCPP a la ciudadanía, y que aprovechaba temas de coyuntura para hacer reflexiones y marcar posiciones en torno a situaciones de interés público.

Para la emisión del programa se seleccionaron dos emisoras de reconocido prestigio y de alcance nacional y regional: Radio Panamericana, de La Paz, y Radio Santa Cruz, de Santa Cruz de la Sierra, que difundieron semanalmente, durante media hora, el programa.

En ambos casos se seleccionaron a ambas radiodifusoras considerando su alcance nacional y regional, y su credibilidad en el medio, ya que se encuentran identificadas como medios independientes y serios.

El programa se convirtió en un instrumento complementario y de gran respaldo a la campaña masiva. En tanto las piezas publicitarias informaron y llamaron la atención de la audiencia, Don Justo informó, explicó, orientó e interactuó con el público.

a.3. Área rural

- **Docudramas, microprogramas y afiches**

Las complejidades propias de la condición plurinacional, multilingüe y multiétnica de Bolivia, a las que se suma la dispersión poblacional, geográfica y

de infraestructura de medios, determinaron que las acciones comunicacionales para el área rural se realicen a partir de un proceso de planificación paralelo y diferenciado al ejecutado en las áreas urbanas, aunque siempre manteniendo el objetivo estratégico de desarrollar de manera progresiva y sistemática en los públicos objetivo, conocimientos, actitudes y corrientes de opinión favorables al NCPP.

En este sentido, se diseñó, guionizó, validó y produjo un conjunto de piezas e instrumentos para radio, televisión e impresos, entre los que figuran: cápsulas informativas, docudramas de 30 minutos de duración, bandas sonoras, canciones y afiches para cada una de las macrorregiones existentes.

Las cápsulas informativas describían los aspectos generales del NCPP y sus beneficios a través de mensajes cortos dramatizados mediante testimonios que denotaban: “Mejor justicia”, “juicios rápidos”, “justicia para los pobres”, “no a las detenciones injustas e indebidas”, “la justicia ha cambiado”, “ahora todo es más fácil”.

Cada una de las historias presentadas relataba un hecho resuelto favorablemente para la víctima. Las cápsulas informativas y el docudrama están realizados en los tres idiomas nativos principales: aymara, quechua y guaraní, aunque también se elaboraron versiones bilingües combinando el idioma español con cada uno de los idiomas nativos.

Cuatro bandas sonoras fueron producidas y se las adaptó a las características etnomusicales de las regiones del altiplano, valles, trópico y chaco. Las canciones fueron “ambientadas” a las historias producidas y sirvieron como soporte musical de los docudramas.

Afiches para el área rural

Los afiches también fueron diseñados siguiendo la línea de los productos antes descritos e incluyeron los siguientes mensajes:

- **Altiplano/justicia comunitaria: respetando los derechos humanos**

¿Cómo reconoce el NCPP a la justicia comunitaria?

La Constitución Política del Estado (Arts. 1 y 171), y el nuevo Código de Procedimiento Penal (Art. 28) reconocen y respetan nuestras costumbres, nuestras tradiciones y nuestra dignidad.

Las decisiones de la justicia comunitaria deben ser reconocidas por las autoridades judiciales y la Policía.

La Constitución Política del Estado, el NCPP y la justicia comunitaria respetan los derechos humanos de todos nosotros.

Respetar los derechos humanos es castigar sin tener que matar, linchar, apedrear o causar heridas graves en las personas

- **Chaco/hacemos justicia con la ley ahora podemos resolver nuestros conflictos legales pacíficamente y sin llegar a juicio.**

¿Qué son las salidas alternativas del NCPP?

Son formas que la ley nos ofrece para que la víctima sea reparada rápidamente por el daño que le ocasionaron.

Las medidas alternativas se aplican en: hurto, robo, estafa, estelionato, lesiones leves.

Las víctimas y los acusados pueden solicitar al fiscal:

- Criterios de oportunidad (Arts. 21 y 22)
- Suspensión condicional del proceso (Arts. 23, 24 y 25)
- Proceso abreviado (Arts. 373 y 374)
- Conciliación (Art. 65 Ley del Ministerio Público)

Para utilizar las salidas alternativas del NCPP debemos pedir la ayuda del fiscal

- **Plan de medios de la campaña rural**

Televisión

Para la difusión de docudramas y microprogramas se identificaron y contrataron un total de 25 canales locales de las principales capitales de provincia y poblaciones intermedias del país.

Durante 90 días (julio, agosto y septiembre 2003), los mensajes audiovisuales del NCPP fueron expuestos por los canales contratados, alcanzando una frecuencia de cinco emisiones diarias de la cápsula informativa y dos emisiones semanales de los docudramas.

Radio

La campaña radial rural fue liderada por cinco emisoras de amplio alcance como son Pío XII, San Rafael, ACLO y Grigotá, las cuales cubren grandes extensiones de Potosí, Oruro y Sud de Cochabamba, valle alto y bajo de Cochabamba, chaco de Tarija y valles de Chuquisaca y amazonia de Santa Cruz, Beni y Pando.

A estos cinco medios líderes se sumaron otras 37 emisoras locales distribuidas en el territorio nacional, las cuales abarcaron poblaciones concentradas y dispersas. Se

llegó a un importante número de poblaciones y comunidades aledañas por las señales de las emisoras vía frecuencia modulada, amplitud modulada u onda corta.

En conjunto, se produjeron un total de 29.000 emisiones radiales de los mensajes del NCPP.

Difusión a través de la Red Participación y Justicia

A través de un acuerdo con Compañeros de las Américas, Agencia Ejecutora del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, el paquete audiovisual e impreso para el área rural fue distribuido a las 100 organizaciones miembros de la Red Participación y Justicia para su utilización en actividades de información, promoción y talleres informativos.

La iniciativa permitió aprovechar los materiales en actividades de comunicación alternativa y de comunicación grupal, que desarrollan cotidianamente las Organizaciones No Gubernamentales.

Conclusiones

Los sondeos aleatorios no estructurados permitieron visualizar una adecuada recepción de los mensajes emitidos a través de los medios escogidos. De un total de 235 personas entrevistadas, un 96% (226) reportó que “sí” había escuchado los mensajes de la campaña y había oído del NCPP. Respecto a la comprensión y simplicidad de los mensajes, el 80,9% consideraba que eran claros o eran regularmente claros, mientras que el 16% no los consideraba claros y el 3,1% no sabía o no respondía.

De igual forma, el Programa de Administración de Justicia recibió reportes de algunas instituciones colaboradoras en la difusión de los materiales, las que respecto al desarrollo de la campaña señalaban:

“Después de realizar un pequeño sondeo y conversar con diferentes personas en las distintas poblaciones sobre el material de difusión, se pudo llegar a establecer que se ha logrado alcanzar a una gran mayoría de la población, porque todos, por lo menos en una oportunidad, han visto o escuchado sobre las características del procedimiento penal actual, porque está en lenguaje sencillo y accesible a todos” (Dra. Ligia Velásquez C., coordinadora Centro de Justicia y Derechos Humanos, Chimoré-Cochabamba).

b. Actividades especiales

b.1. Experiencia “12 meses, 12 causas: julio, mes de la justicia en ATB”

Una de las redes de televisión más importantes del país (ATB) se apropió del tema justicia para convertirlo en la “causa” del mes de julio de 2003. Durante cuatro semanas se produjeron, en coordinación con MSD, microcápsulas informativas.

El contenido de las cápsulas sirvió para difundir logros y principios del NCPP, mensajes de prevención y reivindicación en temas como linchamientos, violencia intrafamiliar, agresiones sexuales y otros, y permitió incorporar testimonios de jueces ciudadanos e informar respecto al trabajo de capacitación con la sociedad civil. “12 meses, 12 causas” introdujo al NCPP en los espacios noticiosos de Red ATB a través del comentario, menciones diarias de los conductores, entrevistas en estudio y la transmisión de noticias desde distintos perfiles vinculados a la administración de justicia. De igual forma, a lo largo de su programación se difundieron contenidos respecto al NCPP: cada mensaje fue adecuando al estilo y tono de los programas.

Se produjeron 29 spots, seis por semana, cada uno transmitió un mensaje informativo, de orientación ciudadana o educativo en torno al NCPP. Los spots se difundieron con una frecuencia de 15 pases diarios, que totalizaron 465 emisiones durante el mes de la justicia.

b.2. Página web www.reformapenal.gov.bo

El sitio de la Reforma Procesal Penal fue lanzado a la red el año 2001 para difundir e informar oportunamente a la comunidad legal y al público en general, sobre la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Este medio de comunicación, denominado “de nueva tecnología”, ofrecía un portal de información abierto las 24 horas del día de todo el año a profesionales, estudiantes, investigadores o ciudadanos con necesidades de información.

El sitio ofrecía al usuario leyes vinculadas con el NCPP, instrumentos técnicos de las distintas áreas del Programa de Administración de Justicia y enlaces que les permitan “saltar” a otras páginas del ámbito judicial.

Los interesados en conocer publicaciones o materiales dirigidos a la población encontraron un espacio de “educación pública y sociedad civil” en el que se hallaron manuales, folletos, trípticos, material para educadores de la sociedad civil, un archivo fotográfico, videos, jingles, videos educativos, videoclips.

Asimismo, un *link* informaba respecto a la participación de la Cooperación Internacional, la agenda de la sociedad civil en la que se describía el trabajo de difusión de la red de ONG replicadoras del NCPP y, finalmente, una opción muy atractiva para periodistas, comunicadores o personas interesadas en temas de actualidad y noticias del momento, que era un resumen diario de noticias vinculadas con la administración de justicia.

b.3. Guía del proceso penal

En el marco del proceso de información y socialización del NCPP, cuyo objetivo principal era difundir tanto los contenidos como las cualidades del nuevo

Código de Procedimiento Penal, se diseñó, elaboró y produjo la Guía del proceso penal.

Este instrumento, pensado para público en general y en especial para quienes circunstancialmente afrontan un proceso penal, desarrolla un conjunto de temas que son de interés público y sobre todo de ayuda y orientación para estar informados y comprender mejor los pasos que se deben seguir en las distintas etapas del proceso hasta llegar a un juicio oral.

La Guía fue desarrollada y editada con lenguaje sencillo y accesible a todo público, en concordancia con la decisión de contar con un instrumento que pueda socializarse ampliamente. Por ello también incluyó ilustraciones y un esquema gráfico del proceso.

El contenido, elaborado de manera didáctica, responde preguntas tan sencillas como ¿qué es un delito? o ¿por qué existe un proceso penal?; luego encaminaba al lector respecto a cómo comienza un proceso penal, qué es la etapa preparatoria y la investigación, qué es la presunción de inocencia, qué son las medidas cautelares y cómo se aplican, etc.

Finalmente, explicaba qué son las salidas alternativas para luego ingresar al juicio oral y destacar la participación de los jueces ciudadanos. En los anexos contenía los derechos que la Constitución Política del Estado y el nuevo Código de Procedimiento Penal otorgan a las víctimas e imputados, así como un esquema completo del proceso penal.

b.4. Proyecto de capacitación en derechos humanos y garantías constitucionales

A través de una alianza estratégica entre el MSD y la Organización No Gubernamental Programa de Educación por Radio y Servicios Integrales (PER-SI), se desarrolló el Proyecto de Capacitación en Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, dirigido a periodistas y comunicadores de poblaciones sede de asientos judiciales rurales del país.

Los objetivos de este proceso fueron:

- Motivar a los periodistas y comunicadores de los diferentes medios de comunicación a profundizar sus conocimientos en derechos humanos, garantías constitucionales y el NCPP.
- Capacitar a los periodistas para que se sensibilicen, produzcan y difundan mensajes sobre derechos humanos, las garantías constitucionales y el NCPP.

En este contexto, el proceso consistió en ofrecer información e interpretación de la nueva ley a trabajadores de los medios de comunicación y sobre todo

sensibilizar sobre las virtudes y ventajas del NCPP con respecto al anterior, con la finalidad de ofrecer mejor información y orientación a las audiencias de las poblaciones donde trabajan.

El proceso de capacitación fue implementado en cinco meses de trabajo, período previsto para el alcance de sus objetivos, la validación de sus estrategias, la ejecución y el desarrollo de las actividades planificadas.

El proyecto de capacitación utilizó la metodología activo-participativa, eliminando el simple discurso de exposición para generar procesos constantes de acción-participación-acción con los asistentes, a partir de sus experiencias y conocimientos, para luego desembocar con información, comprensión y reflexión sobre la nueva forma de administrar la justicia.

De la misma manera, se realizaron encuentros con la Federación Nacional de Trabajadores de la Prensa de Bolivia y los sindicatos departamentales de la Prensa, y con periodistas de diversos medios de comunicación.

b.5. Programa La Ley, emitido en la red Periodistas Asociados de Televisión PAT

El programa La Ley, del canal 39, Periodistas Asociados de Televisión PAT, dirigido por el periodista Mario Espinoza Osorio, fue realizado bajo el formato de foros-debates en los que participaron operadores de justicia y jueces ciudadanos. Su contenido estuvo dedicado al NCPP.

b.6. Red Nacional de ONG Difusoras del NCPP

En el período julio 2002-abril 2003, un conjunto de instituciones bolivianas comprometidas con la consolidación del Estado de Derecho, que promueve el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías establecidas por la Constitución Política del Estado, se organizó para conformar la Red Nacional de ONG Difusoras del NCPP.

El objetivo de la Red Nacional fue constituir una agrupación de ONG con capacidad y habilidad para incrementar el entendimiento público sobre el NCPP, para que la sociedad civil en especial mujeres, campesinos, pueblos originarios y grupos vulnerables, comprendan la importancia y los beneficios de la reforma al sistema judicial y la implementación plena del NCPP.

La Red Nacional de ONG difusoras del NCPP tuvo como misión transmitir información y desarrollar acciones de comunicación educativa para incrementar conocimientos y promover actitudes, prácticas y corrientes de opinión favorables a la reforma de la justicia y a la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

• EJES ESTRATÉGICOS

Las acciones de la Red Nacional de ONG difusoras del NCPP se sostuvieron en los siguientes ejes estratégicos:

Interculturalidad como condición intrínseca del país, lo cual supone orientar la comunicación hacia formas sensibles de reconocimiento y valoración de las diferencias, hecho que se hace visible con la incorporación de formas y canales de comunicación válidos y culturalmente pertinentes.

Equidad vinculada a una visión amplia de ciudadanía social, en la cual se transita tanto individual como colectivamente, hacia la conversión de los derechos formales en derechos reales, es decir, desde el ámbito de la justicia conmutativa hacia el de la justicia distributiva, que es el de la equidad.

Género, se trata de promover y facilitar el acceso de las mujeres a la justicia como uno de los principales desafíos para avanzar en la superación de discriminaciones e inequidades de género. Requiere de la apropiación de la temática de la justicia por parte de ellas y de la ampliación de la influencia de las mujeres en las organizaciones sindicales y sociales, y de la promoción y de la habilitación de las instancias y mecanismos apropiados para que puedan ejercer plenamente sus derechos.

• Lecciones aprendidas

Lo anterior no significa que la ciudadanía boliviana carezca de información. Lo que sucede es que hay temas mucho más sensibles que tocan su realidad cotidiana y que tienen que ver con la crisis política y económica actual. En consecuencia, temas como el NCPP no tiene tanto impacto porque comunicacionalmente requieren no sólo de información, sino de educación ciudadana, a la que la mayor parte de los medios, especialmente los urbanos, restan importancia.

Tomando en cuenta lo anterior, este proceso de capacitación significó lograr que los participantes se involucren lo más posible con el tema a desarrollar y en ese sentido se consideró el principio pedagógico del “aprender haciendo” y por tal razón se introdujo un taller para elaboración de modelos de información.

A continuación podemos observar la cobertura geográfica de la fase tercera por áreas geográficas, las poblaciones rurales que son incorporadas y el trabajo de la Red de ONG en estos sectores.

• Cobertura geográfica

Las labores de difusión en esta tercera fase hicieron hincapié en abarcar mayores extensiones del territorio nacional en las tres regiones, altiplano, valles y llanos para así poder llegar a más sectores, esencialmente del área rural, que es uno de los principales objetivos en esta fase.

Gráfico 5.1
Cobertura de difusión de las ONG en el altiplano

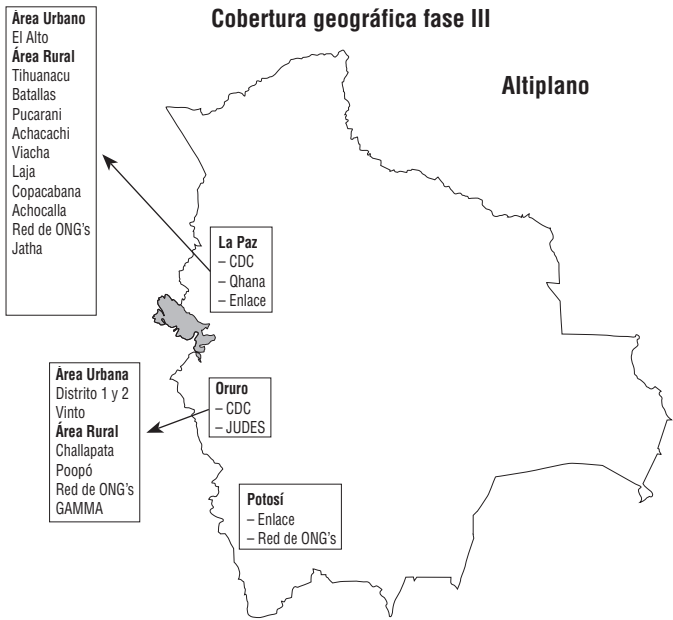


Gráfico 5.2
Cobertura de difusión de las ONG en los valles

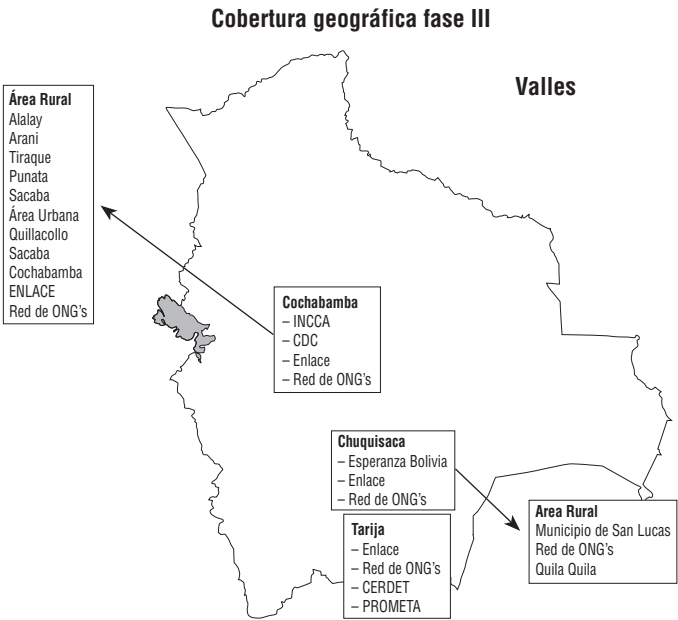
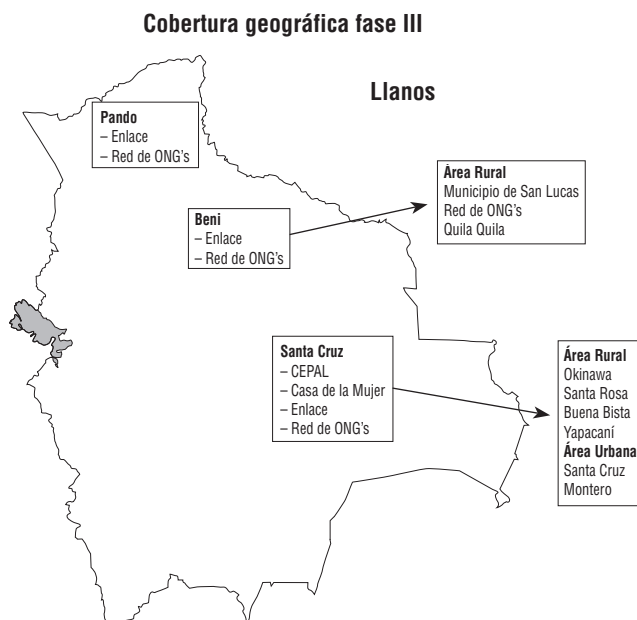


Gráfico 5.3
Cobertura de difusión de las ONG en los llanos



3.4. Fase IV (febrero 2005 - noviembre 2009).⁷⁸ Fortalecimiento de las instituciones operadoras de justicia penal para que apliquen de manera correcta el nuevo Código de Procedimiento Penal

La fase IV a cargo de la empresa Checchi and Company Consulting, Inc, agencia ejecutora de USAID/Bolivia para el Programa de Administración de Justicia tuvo como objetivo fundamental fortalecer a las instituciones operadoras de justicia penal, Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Criminal y Servicio de Defensa Pública, en sus capacidades institucionales para que pudiesen implementar de manera satisfactoria el nuevo Código de Procedimiento Penal.

Al respecto las actividades de fortalecimiento institucional se pueden resumir de la siguiente manera:

El objetivo de la Fase IV fue fortalecer a las instituciones operadoras de justicia penal para que apliquen adecuadamente el nuevo Código de Procedimiento Penal.

⁷⁸ Checchi and Company Consulting, Inc. Agencia Ejecutora del Programa de Administración de Justicia de USAID en Fase IV. *Reporte final de contrato. Marzo 2010.*

a) *Poder Judicial*

El procedimiento penal requiere, para su correcta aplicación, información cuantitativa y cualitativa que permita determinar sus fortalezas y debilidades; para ello contar con información estadística precisa y oportuna es determinante en este ámbito. Por ello, el sistema de seguimiento de causas IANUS se ha implementado a nivel nacional en las 9 capitales de departamento así como en 4 ciudades intermedias importantes como son Montero y Camiri en Santa Cruz, El Alto en La Paz y Quillacollo en Cochabamba.

En éste ámbito de las estadísticas se ha llegado a conformar la Comisión Interinstitucional de Estadísticas y Sistemas de Información, que agrupa a las instituciones operadoras de justicia penal antes mencionadas, con el objetivo de contar con información que permita diseñar estrategias efectivas de lucha contra el crimen así como que puedan contar con un sistema efectivo de indicadores que posibiliten una planificación estratégica, decisiones gerenciales o la implementación de mecanismos disciplinarios.

Este sistema ha elaborado reportes estadísticas durante las gestiones 2007, 2008 y 2009.

La atención al público litigante ha mejorado en el Poder Judicial al haberse implementado las Plataformas de Atención al Usuario Externo (PAUE) las que fueron diseñadas utilizando normas ISO 9000:2001 para lograr eficacia y eficiencia del servicio estandarizando y automatizando los servicios judiciales tales como las certificaciones de registro de antecedentes penales, recepción de documentos, permisos de viaje para menores y orientación e información a los usuarios. Estas plataformas se implementaron en Santa Cruz, Cobija, Trinidad, Sucre y Cochabamba, destacándose por ejemplo que la plataforma en Santa Cruz llega a orientar alrededor de 15.000 personas por mes.

Otro modelo diseñado e implementado con buen impacto ha sido la Central de Notificaciones Judiciales en las capitales de departamento de Cochabamba y Santa Cruz utilizando normas ISO 9000:2001, correo electrónico, casilleros en las cortes y celulares con tecnología GPS. Esta central tiene como objetivos centralizar y transparentar todas las comunicaciones judiciales externas. El impacto de este modelo se puede ver por ejemplo en el distrito capital de Cochabamba en la gestión 2008 donde hubo un incremento del número de notificaciones efectivas de 113.456 a 155.580 produciéndose un incremento de 28%.

b) *Ministerio Público*

El Ministerio Público ha sido una institución con varias debilidades institucionales tales como la falta de un plan estratégico, falta de políticas de persecución

criminal, falta de procesamiento de casos internos y falta de sistemas de identificación de prácticas corruptas.

Para revertir esta situación se ha elaborado un Plan Estratégico Quinquenal que incluye la implementación de un sistema de procesamiento de casos, la Unidad de Soluciones Tempranas y la Plataforma de Atención al Público entre las principales.

Uno de los más significativos proyectos en el Ministerio Público ha sido la implementación de las Plataformas de atención al usuario y la Unidad de soluciones tempranas, en coordinación con la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen de la Policía Nacional (FELCC). El diseño, programación, implementación y seguimiento de estas ha sido llevado a cabo con el sistema electrónico de seguimiento de causas i3p que coordina las actividades procesales de estas dos instituciones. Estos dos modelos se centran en facilitar la priorización y el rápido procesamiento y resolución de casos no complejos mediante salidas alternativas para ahorrar tiempo y recursos del Ministerio Público y la Policía Nacional para trabajar en casos más serios y de mayor impacto social.

Los resultados producidos por las Unidades de soluciones tempranas fueron significativos. En La Paz en el periodo de julio a septiembre de 2008 de 59% de casos remitidos, 40% fueron resueltos mediante la aplicación de salidas alternativas al juicio, de manera similar en Cochabamba y Santa Cruz se resolvieron casos mediante estas salidas en 18 y 53 días respectivamente. En el distrito de Cochabamba en el año 2009 se implementó en calidad de modelo piloto la Unidad de Flagrancia la que ha estado resolviendo casos en 16 horas desde la detención hasta la solicitud de una salida alternativa al juicio.

En las nueve capitales de departamento se ha implementado el sistema electrónico de seguimiento casos (i3p) que comparte el Ministerio Público con la FELCC. En las gestiones 2006 a 2009 se registraron 88.650 causas.

Así también se diseñaron los modelos para implementar las Oficinas de Atención a las Víctimas y el directorio de las organizaciones de asistencia a las víctimas llegando a identificar 119 instituciones públicas y 76 organizaciones no gubernamentales.

c) Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen

Esta institución ha sido una de las que más serios problemas ha enfrentado para implementar el nuevo Código de Procedimiento Penal entre los cuales se ha podido identificar una relación bastante tensa con el Ministerio Público así como la falta de registro de causas y un bajo nivel de tecnología tal es así que recién en un plazo de 5 días se asignaba un investigador de caso.

Para remediar esta situación se implementó el sistema de seguimiento electrónico de causas (i3p) en todas las capitales de departamento conjuntamente

con el Ministerio Público. Así también con esta institución se han implementado las plataformas de atención al usuario y las unidades de solución temprana. Este registro electrónico de causas ha eliminado la “cifra negra” de causas que no se conocían y ha coadyuvado que ahora se puede sortear a un investigador de caso en un plazo de 20 minutos.

d) *Servicio Nacional de defensa Pública*

El Servicio Nacional de Defensa Pública, bajo tuición del Ministerio de Justicia, ha sido una institución con muchos problemas tales como la falta de sostenibilidad salarial por parte del Estado, falta de plan estratégico, debilidad de estructura operacional, pocos procedimientos de operaciones, falta de programas de capacitación para su equipo de defensores.

Para generar cambios en la institución se logró que el gobierno nacional destinara un fondo permanente de 6 millones de bolivianos (alrededor de 900.000 dólares estadounidenses) para sus operaciones.

Así también se desarrolló un plan estratégico de largo plazo que identificó la necesidad de realizar una reingeniería a los procesos institucionales de atención al usuario y a los manuales de trabajo, perfiles y controles internos mediante la utilización de normas ISO 9000:2001 que dieron origen al Manual del defensor publicado a nivel nacional en 2009.

Para llenar un gran vacío se creó el Programa de Defensa Rural, en primera instancia en 3 áreas del departamento de La Paz (Coroico, Sica Sica y Achacachi) habiéndose atendido alrededor de 432 casos.

La generación de estadísticas y el seguimiento de casos es una realidad con la implementación del sistema (i3d) en 7 de las 9 capitales de departamento, excepto Pando y Beni por problemas de acceso al servicio de internet.

Respecto a la capacitación, se fortaleció el plan de estudios del Instituto de la Judicatura, Instituto de Capacitación del Ministerio Público y de la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen. En cuanto a la defensa Pública se diseñó el Instituto de Capacitación de la Defensa Pública pero a la fecha lamentablemente no se encuentra en funcionamiento.

CAPÍTULO VI

El rol de la Cooperación Internacional

Dentro del proceso de reformas a los sistemas de administración de justicia, la intervención de la cooperación internacional ha sido fundamental, no sólo por el hecho de proveer los recursos financieros y que han sido necesarios para realizar dichos proyectos, sino en todo caso como acompañante técnico y garante de la sostenibilidad y línea programática de las reformas de los procesos de cambios tan profundos que se ha operado en el sistema de justicia penal.

En este contexto, los distintos organismos de cooperación internacional, ya sean provenientes de un solo país o multilaterales, han enfocado su área de trabajo en diversas áreas del quehacer judicial. Unos se han encargado de apoyar las reformas en los ámbitos de los recursos humanos, capacitación, evaluación del desempeño, administración y finanzas con enfoque en un modelo gerencial, infraestructura, sistemas de información y gestión informática, mecanismos de acceso a la justicia, justicia alternativa y difusión a la sociedad civil. Otros programas han optado por apoyar reformas legislativas esencialmente en la formulación de nuevos códigos, ampliando su radio de acción en otras instituciones que forman parte del quehacer jurisdiccional, llámese Ministerio Público, Defensa Pública, etc.

1. USAID

La Agencia Internacional para el desarrollo de los Estados Unidos (USAID), en el marco del apoyo a las reformas de la justicia en Bolivia, ha privilegiado la ejecución de proyectos que permitan la consolidación de las instituciones que den respuestas eficaces, eficientes y transparentes a las demandas ciudadanas de acceso a la justicia.

En vista de que el sector justicia contaba con poco prestigio respecto a otras instituciones, lo que afectaba la consolidación democrática, USAID decidió emprender el proceso de reforma en esta área tan sensible.

Desde 1992, con la conformación del Consejo Nacional de Reformas Judiciales, encabezado por la Vicepresidencia de la República, USAID empleó considerables recursos en la reforma del sistema de justicia penal, compuesto principalmente por las Cortes de justicia, el Ministerio Público, la Policía de Investigación Criminal y la Defensa Pública.

En esta fase inicial el programa de justicia la agencia coordinó su trabajo a través de la Corte Suprema de Justicia de Bolivia como su principal contraparte, y en las fases posteriores, a través del Ministerio de Justicia. Las labores se centraron en capacitación, asistencia técnica y viajes de estudio.

Un objetivo estratégico de USAID en Bolivia es apoyar reformas a la justicia para fortalecer a las instituciones que deben responder a las demandas ciudadanas de acceso a la justicia de los ciudadanos.

Concretamente, en el área de la Reforma Procesal Penal, USAID ha sido una de las más activas agencias de cooperación para desarrollar el sector de justicia boliviano, incluso cuando aún no existían mayormente otras agencias internacionales interesadas en proporcionar colaboración económica y técnica en este campo.

Por ello, Bolivia ha sido uno de los países latinoamericanos que se ubica así dentro del grupo que recibe un aporte superior y preferente de USAID en el ámbito judicial.

El apoyo de USAID se ha dirigido a aspectos tales como el estudio y elaboración de los textos legales destinados a regular instituciones como el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio Público, proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, anteproyecto de Ley de la Policía, así como la elaboración e implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Su acción principal se ha concentrado en el apoyo a la implementación de la reforma procesal penal, sumando esfuerzos en algunos campos con la GTZ alemana.

La cooperación fue destinada a:

- Impulso a la Defensa Pública
- Capacitación a jueces y fiscales
- Desarrollo del Ministerio Público
- Asistencia a la Policía, mediante ICITAP, para su adecuada participación en este campo
- Impulso a proyectos piloto de cortes y tribunales modelo
- Mejora en la administración de las cortes para el manejo de casos judiciales
- Apoyo al Consejo de la Judicatura y al Instituto de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo

- Apoyo al sistema de solución alternativa de conflictos⁷⁹

Las reformas iniciadas en el área judicial, entre ellas la justicia penal, en la década de los 90 del siglo XX, tenían el objetivo de hacer más justa la sociedad boliviana para superar un legado de autoritarismo y de corrupción endémica del sistema, por lo que abogados, jueces y ciudadanos han sido concientizados para superar estas viejas prácticas buscando un impacto saludable a largo plazo.

2. La cooperación conjunta de las agencias USAID y GTZ⁸⁰

En el marco de los programas de los gobiernos de Estados Unidos y Alemania en el sector justicia, se vio por conveniente actuar de manera conjunta y asistir en el Proyecto de Reforma al Código de Procedimiento Penal en Bolivia.

USAID y GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Cooperación Técnica Alemana, también prestaron asistencia a otros países de la región en tareas semejantes.

El programa para Bolivia estuvo destinado a contribuir a la etapa de preparación para la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal, tanto en lo que significa la culminación de la elaboración de las leyes y normas necesarias como en la adecuación orgánica y funcional de las instituciones involucradas para su puesta en vigencia. El programa brindó asesoría al Congreso para la elaboración de las leyes requeridas y promovió la coordinación de instituciones como el Ministerio de Justicia, la Defensa Pública, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía en la formulación de sus planes de trabajo para su adecuación y organización en armonía con las exigencias que demanda la aplicación del NCPP.

En Bolivia, USAID mediante sus empresas contratistas seleccionadas Management Sciences for Development (MSD), en primera instancia, y Partners of the Americas y Checchi, posteriormente en coordinación con GTZ apoyaron el proceso de la implementación exitosa del nuevo Código de Procedimiento Penal en los dos años de la *vacatio legis*, de mayo 1999 a mayo 2001, y en su vigencia plena posteriormente. Al respecto, los expertos en las reformas al inicio de este proceso, Joseph Caldwell y Horst Schöenbohm, señalaban que los factores de éxito para las reformas deberían tomar en cuenta lo siguiente:

79 Eduardo Gamarra, George Gray Molina. *Transición y sostenibilidad de la Democracia en Bolivia y el rol estratégico de USAID*. Septiembre de 2001.

80 Horst Schöenbohm y Joseph Caldwell. *Reforma procesal penal en Bolivia. Perspectivas internacionales*. Nuevo Código de Procedimiento Penal. Publicación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Paz-Bolivia.1999.

- Recordar que el proyecto de reforma en Bolivia, a diferencia de otros semejantes en Latinoamérica, ha tenido varios años de discusión, diálogo y participación activa de la sociedad previos a la promulgación del Código de Procedimiento Penal, lo que ha permitido llegar a amplios consensos para su implementación.
- En ningún país se ha experimentado el nivel de preplanificación interinstitucional como sucedió en Bolivia. El plan de trabajo para la implementación ha contemplado la asistencia técnica y la participación activa de varias instituciones como el Ministerio de Justicia, Congreso de la República, Defensa Pública, Ministerio Público, Poder Judicial, Policía Nacional, colegios de abogados, universidades. Este plan fue elaborado en conjunto con representantes de estas instituciones, contrapartes y otros donantes internacionales interesados en estas áreas del desarrollo, como AECID de España y COSUDE de Suiza.
- Los órganos de ejecución de este proyecto como la Comisión Nacional de Implementación (CNI) contaron con un Equipo Técnico de Implementación (ETI) al interior del Ministerio de Justicia, equipo multidisciplinario conformado por profesionales altamente capacitados que respondían a criterios técnicos y de competencia en su selección, quienes se convirtieron en un ente articulador e impulsor de las actividades del Plan Nacional de Implementación con las distintas instituciones operadoras de justicia penal.

3. Banco Mundial

La Corte Suprema de Bolivia, a través de su Proyecto de Reformas Judiciales, apoyado por el Banco Mundial, celebró un convenio de servicios de consultoría con un consorcio internacional para la realización de estudios sobre “Sistema de carrera judicial” y “Organización y funciones para el Poder Judicial”. Esta actividad se desarrolló desde abril de 1997.

Los propósitos perseguidos eran: “Mejorar la eficiencia de la administración de justicia en materia de organización de tribunales y perfil de los recursos humanos del Poder Judicial, para proponer alternativas de organización y de manejo de personal concordantes con el objetivo de mejorar el servicio de justicia”.⁸¹ Para este efecto, se proponía desarrollar estructuras administrativas para la operación y el funcionamiento más eficiente de los tribunales y juzgados, aplicar estrategias para la implementación de estos nuevos modelos organizacionales, así como contar con un sistema de información computarizada que dé sustento al sistema.

81 *Loc. cit.*

En el informe de logros y resultados del proyecto⁸² se señalaba que el diagnóstico institucional interno del Poder Judicial había evaluado los problemas del modelo organizacional y gerencial, quedando éste conformado por cuatro sistemas que son:

Sistema Integrado de Recursos Humanos y Carrera Judicial, Sistema Integrado de Administración y Finanzas, Sistema de Servicios Judiciales y Plan Estratégico Informático, abarcando áreas de recursos humanos, jurisdiccional, administración y finanzas e infraestructura bajo la siguiente estructura:⁸³

Estas acciones se complementaron con el establecimiento de un Fondo de Iniciativas y Desarrollo Judicial, conducido por las cortes distritales y destinado a la adquisición de libros e implementación de bibliotecas, la elaboración y difusión de libros de autores nacionales sobre temas de derecho civil, comercial y de familia; la realización de seminarios, foros y actividades de divulgación y capacitación.

En materia de *capacitación*, se trabajó con el apoyo de la Corte Suprema y la Escuela Judicial de Costa Rica, así como del ILANUD, desarrollando acciones formativas al interior de aula para 157 jueces y vocales de los ámbitos civil y de familia de distintas localidades del país; se formó un grupo de 40 jueces y vocales capacitadores para reproducir esta labor a escala nacional; y se desarrollaron acciones de capacitación fuera del aula para 118 jueces y vocales, mediante un sistema de asesorías *in situ*.⁸⁴

El sistema de capacitación propuesto descansa sobre el supuesto de la adopción de una verdadera *carrera judicial*, aspecto en el cual debe cumplir un rol importante el Instituto de la Judicatura, dado que dicha entidad deberá concentrar las actividades de formación de los aspirantes a la función judicial y de la capacitación permanente de quienes integran el Poder Judicial. El Proyecto elaboró propuestas para la organización y plan de acción del futuro Instituto de la Judicatura, así como permitió la edición de diversas publicaciones, tanto de carácter técnico-jurídico como de divulgación.

4. Banco Interamericano de Desarrollo

El BID apoyó el proceso de reforma judicial en Bolivia mediante el Proyecto BO-0177, Programa de Sociedad Civil y Acceso a la Justicia. El proyecto fue aprobado en junio de 1999. La ejecución del proyecto estuvo a cargo del Ministerio de

82 Cf. "Proyecto de Reformas Judiciales. Componente Poder Judicial: Resumen de Logros y Resultados", financiado por el Banco Mundial, con la participación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la Escuela Judicial de Costa Rica, ILANUD, ICODE; 33 páginas.

83 *Ibidem*: páginas 13 a 15.

84 *Ibidem*. Páginas 18 a 21.

Justicia y Derechos Humanos, a través de una Unidad Técnica Ejecutora especialmente constituida para este efecto, dependiente directamente del despacho ministerial.⁸⁵

El Programa definió como su objetivo específico “facilitar el acceso de los sectores más vulnerables de la población a la justicia y al conocimiento de sus derechos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil en el sector”.

El Programa contempló dos componentes: uno de ellos denominado Proyectos con la Sociedad Civil, al que se destinó el 75% de los fondos y se dirigió a canalizar recursos para proyectos e iniciativas de entidades de la sociedad civil encaminadas a fortalecer y extender los servicios de atención a los beneficiarios para el acceso a la justicia, así como a capacitar a los sectores sociales más vulnerables en el conocimiento de sus derechos. El otro componente importante fue de Asistencia Técnica, al que se destinó el 5% de los fondos, dirigidos a desarrollar actividades de capacitación y difusión para los potenciales beneficiarios del programa, a fin de mejorar su capacidad de diseño y gestión de proyectos y utilización de recursos; comprendió también acciones de evaluación periódica del cumplimiento de objetivos e impacto del programa, así como el diseño del sistema de información, estadística y gestión del Programa y los proyectos.

El Programa partió de la constatación que determinados grupos de la población, tanto por su situación de pobreza como de escasa educación y conocimiento del ámbito jurídico y judicial, tienen escasa posibilidad de acudir ante el sistema judicial o de tener éxito en sus pretensiones. De allí que se propuso brindar apoyo a grupos vulnerables como niños y jóvenes en problemas frecuentes como falta de filiación, abandono, maltratos y delincuencia juvenil; a las mujeres, en asuntos vinculados a violencia familiar, abandono, abusos, desprotección, custodia de hijos y discriminación laboral; y a pueblos indígenas, para la defensa de sus derechos de propiedad y el respeto de sus usos y costumbres.

Para enfrentar estos problemas, el Programa buscó apoyar las actividades que desarrollaban las organizaciones de la sociedad civil en favor de los grupos de la población más vulnerables en ámbitos como asistencia y patrocinio legal, implementación de mecanismos alternativos para la solución extrajudicial de conflictos, a través de la conciliación, capacitación y difusión de los derechos fundamentales. Ello debía permitir también que la población afectada optimice la utilización de instancias creadas por el Estado como las brigadas policiales para casos de violencia familiar, las defensorías de niños y adolescentes o las fiscalías de familia. El proyecto planteó beneficiar directamente a unas veinte mil personas, de los grupos sociales referidos.

85 Banco Interamericano de Desarrollo: “Bolivia, Programa de Sociedad Civil y Acceso a la Justicia”; Resumen Ejecutivo (1999); página 1.

5. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Mediante el Proyecto de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (BOL/97/015 y BOL/96/AH/14) la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el PNUD se propusieron contribuir a la difusión y vigencia de estos derechos a través del accionar del Viceministerio de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. El proyecto fue elaborado en 1995, a partir de una Misión enviada por la OACDH para detectar las necesidades nacionales en materia de derechos humanos y establecer acuerdos de cooperación con el Gobierno de Bolivia en este campo.

El proyecto supuso principalmente la conformación de un equipo profesional multidisciplinario de especialistas nacionales en derechos humanos, impulsado inicialmente por expertos internacionales, que se constituyó en una instancia técnica de asesoría y apoyo a la labor del Viceministerio de Derechos Humanos y al Ministerio de Justicia en este campo en la formulación de políticas y la preparación de propuestas legislativas de la materia. Ello debía permitir que el Ministerio cumpliera un rol de liderazgo al interior del Poder Ejecutivo, promueva esfuerzos de coordinación con otras dependencias del Estado (ministerios, Policía, Fuerzas Armadas) y realice actividades de capacitación y difusión en favor de organizaciones de la sociedad civil, en especial las que trabajan con mujeres, niños, adolescentes y pueblos indígenas.

6. El decisivo apoyo de la cooperación internacional. Su aporte y los riesgos de esta dependencia⁸⁶

Los órganos y agencias de cooperación internacional han cumplido un rol fundamental en el apoyo a este proceso de reforma judicial. Su apoyo ha sido constante a lo largo de los años, desde los aportes iniciales de USAID hasta la ulterior participación del Banco Mundial, el BID, GTZ, AECID, PNUD, COSUDE y otros.

Difícilmente, sin estos recursos de la cooperación internacional el proceso de reforma judicial habría adquirido profundidad y continuidad.

Una duda que surge, sin embargo, es hasta qué punto el impulso o la continuidad de este proceso puede quedar supeditada a la acción de la cooperación externa y, sobre todo, en qué medida la responsabilidad principal de la dirección de las reformas responde a los actores judiciales y políticos nacionales involucrados en la ejecución de dichas reformas. Esclarecer este tipo de interrogantes puede ser crucial para el futuro del proceso.

86 *Ibidem.*

Lo anterior lleva a la necesidad de reflexionar sobre el nivel real de compromiso e identificación de los actores e integrantes del sistema judicial con las medidas y las reformas promovidas; igualmente cabe preguntarse acerca del grado de avance de los esfuerzos por “ade-cuar” la realidad nacional a las exigencias que imponen las instituciones jurídicas y políticas promovidas con la reforma.

Lo cierto es que la viabilidad y consistencia de la reforma judicial, a la postre, dependerá en mucho de la capacidad de superar y derrotar las propias limitaciones y carencias estructurales y personales del sector judicial, más que del importante rol jugado por la cooperación internacional. La necesidad de elevar la calificación profesional de la mayoría de jueces y magistrados, de superar la significativa dependencia política en sus nombramientos y de su conducta, de contar con cuadros técnicos nacionales preparados para asesorar el proceso de reforma, así como la necesidad de profundizar el respeto por los derechos humanos y las instituciones democráticas; tendrán que seguirse atendiendo prioritariamente si se quiere que la reforma judicial sea efectiva y sostenible.

Los recursos de la cooperación internacional le han otorgado al proceso de reforma judicial profundidad y continuidad. Sin embargo, la viabilidad y consistencia de la reforma judicial dependerá de la capacidad de superar y derrotar las propias limitaciones y carencias estructurales y personales del sector judicial. En todo caso, esta es labor de las instituciones de justicia y sus integrantes.

CAPÍTULO VII

La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia

1. La sociedad civil en la construcción de políticas públicas de justicia⁸⁷

Durante los últimos años se ha podido evidenciar un fuerte impulso y apoyo al sector justicia, en el entendido de que ninguna reforma aplicada en los campos político, social y económico si no cuenta con su integración e interrelación con la justicia puede ser viable y sobre todo sustentable y eficaz en el tiempo.

En este sentido, entre las políticas de justicia diseñadas podemos mencionar:

- **Consolidar el Estado de Derecho y garantizar la seguridad jurídica en el país**

Es importante generar un ambiente de paz y armonía para que todos los ciudadanos se encuentren plenamente respaldados y protegidos en sus vidas y propiedades por el cumplimiento de la ley, así como por la generación de inversiones privadas extranjeras y nacionales que impulse el desarrollo del país.

El papel de la sociedad civil en este proceso es irremplazable e irrenunciable ya que debe generar la apropiación del tema para hacerlo sostenible en el tiempo.

Sin un sentido de pertenencia y de apropiación por parte de los interlocutores locales, no es posible avanzar en la reforma judicial.

87 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Diálogo por la nueva justicia*. Octubre 2000. La Paz-Bolivia.

- **Democratizar el acceso a la justicia**

Que todos los ciudadanos y ciudadanas bolivianos, sin importar su condición social o étnica, económica o pensamiento ideológico, sean efectivamente iguales ante la ley y tengan las mismas oportunidades de pedir el amparo a sus derechos por parte de la administración de justicia del país.

- **Asegurar el respeto a los derechos humanos**

El respeto a los derechos humanos debe ser visto en la dimensión de asegurar a todos los ciudadanos un proceso transparente, imparcial, rápido y gratuito. En la justicia penal la asistencia jurídica debe ser gratuita a quienes no cuenten con los recursos económicos suficientes, esta defensa debe ser rápida y eficiente; así también los órganos encargados de la persecución penal –Fiscalía y Policía– deben obrar de acuerdo a lo que manda la Constitución Política.

En este marco, debe existir un verdadero involucramiento de parte de la sociedad civil que, a través de la educación y la comunicación, se apropie de los conceptos y prácticas de los derechos y garantías del Estado de Derecho en la búsqueda de construir una mejor sociedad para vivir.

Los tres factores arriba enunciados pueden ser plenamente implantados y desarrollados si las organizaciones sociales, culturas e intelectuales, los medios de comunicación, las escuelas y las universidades, y los demás sectores integrantes de la sociedad civil, se hallan persuadidos de la validez de la política de justicia, y si se comprometen a participar en su ejecución.

El Diálogo por la Justicia, realizado en marzo del año 2000, recogió una serie de percepciones e impresiones de cómo la sociedad civil puede involucrarse más en el ámbito de la justicia para que las reformas aplicadas a ésta sean efectivas.

1.1. Factores clave para el éxito de las reformas judiciales tomando en cuenta a la sociedad civil

Los factores claves son:

- Cultura política y aceptación de la diversidad
- Implementación de un adecuado sistema educativo
- Consenso con la sociedad civil sobre las reformas
- Participación y difusión de y a la sociedad civil a través de un diálogo permanente
- Sociedad civil que se apropia para el cambio de las reformas
- Concienciación de la ciudadanía sobre el rol del juez y del beneficiario de la administración de justicia
- Leyes justas, claras, sencillas y coherentes

- Acceso a la justicia
- Respeto y acatamiento a los fallos e instancias judiciales
- Respeto a los tratados y convenios sobre derechos humanos
- Comprensión ciudadano del funcionamiento de la justicia comunitaria
- Capacitación de abogados y educación a la sociedad civil
- Capacitación de los medios de comunicación en el área jurídica para que sean imparciales
- Compromiso de los medios de comunicación.
- Mecanismos de monitoreo externo (control ciudadano)
- Difusión de la reforma

Al respecto, es importante destacar y señalar que este proceso de reformas necesariamente pasa por un relacionamiento y acciones entre los distintos actores, lo que debe derivar en una mejor justicia para todos.

1.2. ¿Cómo se pueden construir mejores relaciones entre las instituciones judiciales y la sociedad civil?⁸⁸

El relacionamiento de las instituciones judiciales con la sociedad civil ha sido un ámbito muy poco desarrollado. En los momentos actuales merece ser tomado en cuenta y privilegiado para construir espacios de diálogo y cultura jurídica para la sociedad civil que hagan efectivas las reformas judiciales de los últimos años.

Tabla 7.1
Características de las relaciones entre instituciones judiciales y sociedad civil

Características	Acciones para lograrlo
Respetuosas	A través de una adecuada información, legítima, transparente, oportuna y constante
Transparencia	Evaluación, seguimiento, información, difusión
Confiable, de respeto mutuo, horizontal, transparente y tolerante	Servicios judiciales de calidad, desmitificar el derecho mediante la socialización
Eficaces	Considerar el impacto ambiental, cultural, social y económico
Participativa	Espacios de diálogo y generación de propuestas
Intercambio de información oportuna y de libre acceso	Desarrollar políticas de concienciación e información para la sociedad civil al alcance de los distintos sectores
Confiables	Políticas sostenibles de comunicación.
Mutuamente efectivas	Canales de publicación y publicidad efectiva
Preferentemente sobre la base de la coordinación y la responsabilidad recíproca	Institucionalizar los espacios de coordinación

88 *Ibidem*.

1.3. ¿Cuáles son las responsabilidades de la sociedad civil en la reforma judicial?

Una sociedad civil apática e indiferente respecto al problema judicial es una sociedad civil fuertemente agredida por el sistema de justicia con la consiguiente desvalorización del ciudadano y el deterioro de su calidad de vida.

Es importante que la sociedad civil empiece a adquirir responsabilidades en la reforma de la justicia, en este marco, como principales estrategias podemos citar:

Tabla 7.2
Responsabilidades de la sociedad civil en la Reforma Judicial

Responsabilidades	Acciones
Conocimiento	Difusión formal (universidades y unidades educativas) e informal (coloquios, talleres, seminarios)
Participación	Informarse y plantear reformas alternativas
Participación activa en la elaboración y discusión de las reformas para su aprobación	Tener una actitud propositiva y recoger demandas de la misma sociedad civil
Coadyuvar y realizar el seguimiento	Crear espacios de participación para los distintos actores sociales
Fiscalización	Generar y fortalecer órganos fiscalizadores barriales, comunales y nacionales
Control social	Fortalecer la organización de la sociedad civil y facultarla legalmente para el control y evaluación de los resultados
Acatamiento	Crear conciencia de la corresponsabilidad de la sociedad civil y los medios de comunicación en los procesos de cambio
Apoyar	Involucrándose e influyendo en las reformas
Conocimiento de las normas	El Estado debe generar mecanismos para la difusión y la sociedad civil facilitar los procesos

2. La contribución de la sociedad civil en la reforma de la justicia: la experiencia de la Red Participación y Justicia⁸⁹

En los últimos años, la sociedad civil tiene un papel cada vez más dinámico, especializado, complejo, crítico, activo y propositivo en los procesos de reforma judicial en los países de América Latina.⁹⁰ En este capítulo se resume la experiencia de un

89 Elaboración de Ramiro Orías Arredondo, Abogado. Subdirector de Compañeros de las Américas-Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia.
90 *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*. Centro Nacional para Tribunales Estatales-Fundación para el Debido Proceso Legal. Washington DC. Octubre de 2005.

conjunto amplio y diverso de organizaciones civiles bolivianas que acompañaron el proceso de reforma de la justicia procesal penal. Este trabajo busca sintetizar la experiencia, desarrollo y construcción de capacidades de la Red Participación y Justicia, así como algunas lecciones aprendidas y logros alcanzados que pueden ser de interés para quienes promueven procesos de reforma de los sistemas de administración de justicia. Se busca identificar algunas buenas prácticas e iniciativas que desde la sociedad civil se han impulsado con el propósito de contribuir y adelantar la agenda de las reformas del sistema de justicia penal.

La reforma de la justicia en Bolivia se inició con la aprobación de las reformas constitucionales de 1994, que incorporaron al Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensor del Pueblo. Durante los primeros años de implementación de esa reforma, el tema de la participación ciudadana no estaba planteado en la discusión pública. Se trataba de reformas en la que intervenían magistrados, legisladores y especialistas del ámbito jurídico, no existiendo procesos participativos relevantes y sistemáticos en los que la sociedad civil organizada hubiera dejado su aporte.

En el 2001, con la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP), se inició también un proceso de implementación de sus disposiciones, que comprendió diversas acciones de comunicación educativa y difusión pública para informar a los ciudadanos sobre el alcance de las reformas, a fin de que estén mejor capacitados para defender sus derechos bajo un sistema garantista y acusatorio.

Es en este contexto, con un nuevo Código de Procedimiento Penal que incorporó la participación de jueces ciudadanos se abrió una senda de participación y contribución de organizaciones de la sociedad civil a la reforma de la justicia y se constituyó en el inicio de un proceso de construcción colectiva de la Red de Participación y Justicia, que se consolidó como un espacio de trabajo ciudadano por una justicia más accesible, intercultural, transparente e independiente que comprendió una larga y fructífera labor entre los años 2003 y 2009, que se inició en el marco del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas, con el apoyo y cooperación del Programa de Administración de Justicia de USAID-Bolivia.

2.1. La sociedad civil y el acceso a la justicia

Uno de los principales problemas que afecta a vastos sectores de la población boliviana, especialmente de la más marginada y necesitada, es la exclusión de los servicios de justicia. En efecto, hoy en 180 de los 331 municipios del país no existen juzgados, lo que lesiona de manera importante a las relaciones de convivencia y paz social entre las personas, particularmente en las zonas rurales del país. En ese orden, ante las barreras estructurales y falencias en la cobertura y distribución del servicio judicial, el desafío principal de la reforma judicial es cómo universalizar

el acceso a la justicia para el conjunto de los ciudadanos bolivianos, especialmente de los grupos más excluidos y postergados.⁹¹

Como se identifica de manera clara en el documento *Justicia para todos*, el acceso a la justicia de los sectores vulnerables y excluidos de la sociedad está limitado por un amplio y complejo esquema de barreras, entre las que se puede mencionar las siguientes: a) escasa cobertura territorial de los juzgados, b) la concentración de las instancias judiciales en las capitales de departamento, c) deficiente distribución territorial de los jueces, d) insatisfacción con la calidad de los servicios, e) judicialización de los conflictos, f) el ritualismo excesivo, g) costos legales, h) intermediación extensa de los abogados y creación de redes de interés, i) uso dominante del castellano y discriminación a la población rural y migrante, j) además de otras barreras estructurales que hacen a la geografía y economía del país.

En los últimos años, la reforma del sistema procesal penal inquisitivo a uno acusatorio, oral y con la participación de jueces ciudadanos supuso un gran avance, pero aún persisten problemas que requieren de una adecuada respuesta institucional en la implementación de esas reformas, particularmente con relación al funcionamiento del Ministerio Público y a los servicios de defensa pública. Entonces, si bien se establece la obligación del Estado de asegurar a todas las personas la igual protección de la ley para el ejercicio de sus derechos, existen serias limitaciones y debilidades institucionales para hacer realidad esa garantía. Por ello, se requiere una acción estatal, coordinada con la sociedad civil, para que de forma amplia, deliberada y proactiva se procure garantizar el cumplimiento de ese enunciado, mediante la gestión de una política pública sobre acceso a la justicia.

El ejercicio de la ciudadanía plena importa el ejercicio de derechos en su sentido más amplio que hacen a su bienestar y seguridad. Así como los ciudadanos tienen derecho a la educación, derecho a la salud y derecho a los servicios básicos, también deben ejercer el derecho de acceder a una justicia pronta y efectiva. En ese sentido, la justicia como servicio público deberá estar sometida a todos los procesos de planificación, gestión, evaluación y control social como cualquier otro servicio público de carácter social que presta el Estado. Desde este prisma, las reformas institucionales para mejorar el acceso a la justicia deben comprender un enfoque integral, que no se agote en el Poder Judicial, y que incluya a todo el sistema de administración de justicia.

El sistema de justicia está conformado por sus principales actores: jueces, fiscales, defensores públicos, Policía Técnica Judicial, penitenciarias y abogados; además del Ministerio de Justicia. Pero ellos constituyen sólo una parte del sistema, la oferta de justicia, por lo que también toda reforma deberá incluir a la demanda,

91 Corte Suprema de Justicia, *Justicia para todos: consolidación institucional del sistema judicial*, Documento de trabajo, La Paz, noviembre de 2003.

a la sociedad civil, los ciudadanos usuarios y beneficiarios de estos servicios. Así como el mercado no funciona sin consumidores, una justicia democrática no se explica tampoco sin ciudadanos.

Dado el alto déficit y debilidades de los servicios oficiales de justicia, esta demanda social ha ido generando a su vez su propia oferta de justicia. Así, la sociedad civil se está constituyendo también en un importante proveedor de justicia: iniciativas de conciliación vecinal, el desarrollo de la justicia comunitaria, así como propuestas de justicia de paz han ido cobrando importancia y vigor en el último tiempo. Iniciativas que el Estado ha acogido favorablemente y contribuido a su desarrollo y consolidación, como medios alternativos y complementarios que ayudan a mejorar el acceso a la justicia.

2.2. La sociedad civil y la reforma penal

A diferencia del enfoque gradual y progresivo –por etapas y regiones– que ha habido en otros países de la región, Bolivia inició las reformas a la justicia penal de forma acelerada, anticipada y a escala nacional, respondiendo así a las necesidades que el país tenía de ofrecer a sus ciudadanos una nueva justicia penal.

Aunque el rol y la contribución de la sociedad civil boliviana es esencial en el mantenimiento de las instituciones de la democracia, no había habido antes iniciativas ciudadanas u ONG especializadas en canalizar la participación ciudadana en las reformas de la justicia, ni se evidenciaron esfuerzos previos de la cooperación internacional de más largo aliento destinados a apoyar y asistir dichas iniciativas.

El Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, de Compañeros de las Américas, conformó la Red Participación y Justicia, con 53 organizaciones de la sociedad civil y con el objetivo de promover la participación ciudadana en favor de la justicia.

Los procesos de reforma de la justicia se iniciaron desde y dentro del Estado, inicialmente con un bajo nivel de participación ciudadana. Fue el carácter democrático del nuevo Código Procesal Penal que abrió las puertas a la sociedad civil, su carácter garantista, protector de los derechos del ciudadano e institutos como el juicio oral, público y contradictorio, que expresan el principio de publicidad, los jueces ciudadanos, el tratamiento de la justicia comunitaria, la diversidad cultural y de la conciliación penal, la gratuidad de la defensa pública, además de reconocer a las asociaciones civiles y fundaciones privadas su capacidad de representar a las víctimas en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, abrieron ventanas de oportunidad para la participación social que nunca antes se habían tenido en el país.

Junto a ello, otro rol fundamental de la sociedad civil organizada, especialmente de aquellas organizaciones que se han especializado en la prestación de tales

servicios, tiene que ver con su participación en la promoción, apoyo y monitoreo a las reformas.

El éxito y sostenibilidad de una reforma profunda en el sistema de justicia está relacionado con el grado de apropiación y empoderamiento con esas reformas por parte de otros grupos de la sociedad. La reforma de la justicia no es sólo trabajar con jueces y abogados, implica una nueva forma de funcionar como sociedad y esto significa que diferentes organizaciones sociales y ciudadanas deben articular su acción colectiva en redes de base amplia para impulsar, promover, comunicar, criticar, evaluar, seguir, valorar y apoyar –alimentándolo constantemente–, el proceso de reformas en justicia.

2.3. La experiencia de la Red Participación y Justicia

La participación de la sociedad civil en la reforma de justicia refleja un proceso de construcción cualitativa de capacidades ciudadanas, desde distintas áreas y con diversos impactos. La dinámica de la reforma de la justicia penal ha exigido metodologías de trabajo cada vez más complejas y especializadas, que incrementalmente este conjunto de organizaciones de la sociedad civil han ido desarrollando y diversificando en su accionar.

Entre las principales áreas de trabajo, donde la sociedad civil organizada ha contribuido al avance de las reformas, se pueden señalar las siguientes:

- a) Comunicación educativa
- b) Acceso a servicios de justicia
- c) Monitoreo, cabildeo y abogacía en las reformas judiciales
- d) Incidencia en la Asamblea Constituyente
- e) Diálogos sobre justicia intercultural
- f) Iniciativas para la transparencia judicial

Cada una de estas experiencias procederemos a reseñarlas, destacando sus principales logros y desafíos.

2.3.1. Comunicación educativa

Dentro el programa de implementación del nuevo Código Procesal Penal, a partir de agosto de 2001 se desarrolló la fase de institucionalización de la reforma, siendo uno de sus objetivos el incremento de la comprensión y apoyo de la sociedad boliviana al nuevo Código de Procedimiento Penal.

En abril de 2002, dentro el Programa de Administración de Justicia de USAID/ Bolivia, entonces ejecutado por MSD –luego continuado por Compañeros de las Américas–, se convocó públicamente a organizaciones de la sociedad civil a presen-

tar proyectos para la difusión del nuevo Código de Procedimiento Penal,⁹² De 140 propuestas recibidas, fueron seleccionadas once organizaciones⁹³ que conformaron la Red Nacional de Difusión de la Reforma Procesal Penal, que entre junio de 2002 a julio de 2003, desarrollaron una amplia movilización de capacitadores en una campaña de comunicación educativa que informó de las nuevas reformas en el sistema de justicia procesal penal, en áreas rurales y periurbanas, de los nueve departamentos del país, orientada principalmente a grupos sociales en situación de pobreza y vulnerabilidad en sus derechos.

Posteriormente, dichas organizaciones comprometidas con el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales, conformaron la Red Nacional de ONG difusoras del Nuevo Código Procesal Penal (NCP), con el objetivo de incrementar el entendimiento público sobre la reforma procesal penal, para que la sociedad civil en especial mujeres, campesinos, pueblos indígenas y grupos vulnerables, comprendan la importancia y los beneficios de la reforma al sistema judicial y la implementación plena del NCP.⁹⁴ Las acciones de esta red nacional de difusión sostuvieron una campaña amplia de comunicación educativa asentada en los ejes de interculturalidad, equidad y género.

Las organizaciones de la Red, con el apoyo y asistencia técnica del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, continuaron sus actividades de educación usando estrategias de amplio alcance a la comunidad, creando un banco de materiales, desarrollando manuales para capacitar a capacitadores, capacitando a la prensa y haciendo alianzas con otras redes y organizaciones de amplio alcance comunitario. Se definieron los contenidos y principios del Código de Procedimiento Penal dirigido a los ciudadanos, iniciándose acciones consistentes de llegada a la población con mensajes precisos.

Se fortaleció las capacidades de comunicación y difusión interna y externa a través de una estrategia de comunicación que llegó a la sociedad civil y sus instituciones por diferentes medios y herramientas comunicacionales (pagina web, boletín mensual, trípticos, material de difusión, masivo, publicaciones temáticas, programas televisivos y radiales, entre otros).

Se movilizaron las organizaciones difusoras que articularon una campaña de educación pública por medios masivos y alternativos, llegando a zonas periurbanas y rurales con una cobertura poblacional amplia en los nueve departamentos. Se logró: a) mejorar el proceso de difusión del CPP a escala nacional; y b) desarrollar

92 Red Participación y Justicia, *Experiencias de comunicación educativa en el nuevo Código de Procedimiento Penal en Bolivia*, MSD, Compañeros de las Américas, USAID, La Paz, septiembre de 2003.

93 Casa de la Mujer, CEPAC, CDC, INCCA, JUDES, Qhana, Esperanza Bolivia, ENLACE, PROCESO, SIDES Y PRO MUJER.

94 MSD-USAID, Programa de Administración de Justicia, *Memoria 2001-2003*, La Paz, marzo de 2003. Página 112.

material educativo adecuado para informar y difundir el CPP a través de medios de comunicación masivos (locales y nacionales) y medios de difusión alternativos (varias lenguas nativas). Las organizaciones difusoras del CPP realizaron un proceso de difusión en los nueve departamentos, en áreas urbanas, periurbanas y rurales del país. La población beneficiaria de estas acciones fueron líderes locales (autoridades y dirigentes), así como la población en general. Se llegó a un total de 91,547 personas, a través de cursos cortos, ferias, difusión barrial, en zonas periurbanas y rurales de 98 municipios del país. De este número de beneficiarios, 88,597 participan en foros y orientación y asesoría legal; y 2.950 en actividades informativas de tipo barrial sobre el NCPP. Se entregaron 120.000 copias de materiales impresos con información básica sobre el NCPP.

2.3.2. Acceso a servicios de justicia

El *acceso a la justicia* consiste en la capacidad de los ciudadanos y grupos de la sociedad de hacer uso del sistema de administración de justicia para resolver eficientemente sus conflictos. Para convertir aquello en una realidad y lograr una igualdad de oportunidades para acceder a la justicia, se requiere de reformas profundas orientadas a modificar los múltiples mecanismos que impiden el funcionamiento de una justicia accesible, económica, imparcial, oportuna, cumplida, eficaz y sensible a las necesidades de los ciudadanos, especialmente de los más pobres y desaventajados.

Así, para ejercer esa capacidad se requiere desarrollar dos condiciones básicas: 1) que el ciudadano conozca sus derechos y obligaciones (¿cómo acudirá a la justicia si no sabe *qué* reclamar?) y 2) que el ciudadano conozca su juez natural (¿cómo acudirá a la justicia si no sabe *dónde* reclamar?). En ese sentido, para incrementar y mejorar las condiciones de acceso a la justicia, lo recomendable es trabajar en dos dimensiones: 1) educación de las personas sobre sus derechos ciudadanos, atención y asistencia jurídica en la defensa de esos derechos y 2) desarrollo de mecanismos que permitan un acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia para hacer valer esos derechos.

Se implementó un conjunto de iniciativas desde la sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales, universidades y asociaciones profesionales, mediante la ejecución de planes y programas de capacitación, información, difusión y educación ciudadana acerca de sus derechos de acceso a la justicia, y entre los segundos se brindó apoyo a diversos proyectos de orientación jurídica, patrocinio judicial y asistencia legal gratuita, brigadas móviles de apoyo legal y centros especializados de atención a víctimas, que tuvieron el apoyo del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, mediante el funcionamiento de un fondo concursable, activo entre 2003 y 2005.⁹⁵

95 Red Participación y Justicia, Compañeros de las Américas, USAID, *Experiencias de la Red en Prestación de Servicios Legales*, La Paz, septiembre de 2005.

Con el objetivo de buscar la mejor manera de facilitar a la víctima el acceso a la justicia, el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia (PCTPJ) y la Red Participación y Justicia (Red PyJ) resolvieron promover servicios gratuitos de atención a la víctima, con énfasis en el área penal. En ese sentido, las principales acciones se concentraron en la implementación de “sistemas de atención” a las víctimas de delitos, así como la prestación de servicios educativos-pedagógicos a la población meta y a las autoridades locales que administran justicia. También se determinó incluir a las personas que se encuentran privadas de libertad, como población meta, por la situación de vulnerabilidad de sus derechos en la que se encuentran.

La estrategia principal fue la de hacer efectivos todos los derechos que el nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP) le reconoce a las víctimas de delito y hacer uso de todos los recursos y mecanismos que le favorecen, al interior del nuevo proceso penal. Considerando el déficit de los servicios de justicia, con relación a la víctima, la Red se constituyó en un proveedor de servicios de conciliación institucional, social y vecinal, orientación jurídica, patrocinio legal entre otros, con estrategias complementarias para mejorar los servicios de acceso a la justicia formal.

Para ello era necesario aprovechar las capacidades instaladas en materia de asistencia legal de las organizaciones de la Red, y a partir de ellas estructurar y desarrollar una Red de organizaciones capaz de prestar estos servicios de calidad, persiguiendo al mismo tiempo diversos objetivos complementarios relacionados con el propio fortalecimiento de los servicios de atención a la víctima públicos y privados.

Además se consultó con los usuarios/as que acuden al servicio y confirmaron las dificultades de acceso a los niveles judiciales, para muchas víctimas se hace inaccesible por diversas causas, ya sea económicas, de tiempo, distancia o lentitud en el sistema, además de discriminación por razones étnicas, idioma, género, etc. Es así que la motivación para este emprendimiento responde principalmente al incremento de la violencia criminal y a la necesidad legítima de proteger los derechos de las víctimas de delitos que desafortunadamente están desatendidos hasta el momento.

Es así que, para responder a los desafíos del nuevo CPP y poder brindar un conjunto de servicios específicos necesarios para atención de las víctimas, se plantearon los siguientes objetivos iniciales:

- Mejorar el acceso a la justicia de los bolivianos y reducir las desigualdades en la justicia boliviana.
- Garantizar un trato adecuado y resolución de sus problemas legales, en particular de la población pobre de las áreas periurbanas y rurales de intervención.
- Fortalecer el sistema nacional de atención a la víctima, de los servicios privados que ayudan a descongestionar el sistema de justicia formal.

- Capacitación: se han seleccionado determinados casos con la finalidad de mejorar las oportunidades “entrenamiento durante el trabajo”, de modo de mejorar las capacidades de los equipos, homogeneizar y compartir experiencias.
- Avanzar hacia la formulación de protocolos y modelos de gestión.

La principal estrategia de los centros de atención fue la gratuidad y el tipo de servicio que se ofrecía, ya sea orientación, conciliación o patrocinio. Dentro de las propias instituciones se implantaron diversas estrategias para aproximarse a la víctima, éstas estuvieron centradas en brindar un trato cálido, respetuoso, empático, aceptante y congruente a estas personas que demandaron los servicios. Es decir, hicieron énfasis en elementos de calidez y calidad en la atención a las víctimas.

Estas estrategias partieron de una premisa de respeto y calidad en el servicio, como elementos constitutivos en el tratamiento a las víctimas. Pero también se acompaña esta “relación humanizada” con información precisa tanto del usuario/a, de la institución a la que es remitido/a, o los pasos del proceso que debe seguir, el acompañamiento constante de los profesionales que conforman el equipo de trabajo es también otra característica.

Se presentan las áreas de servicio que desarrollaron cada una de las instituciones:

Tabla 7.3
Instituciones que prestan servicios de acceso a la justicia

Institución	Área de servicio
Pusisuyo-Warmi	Orientación
Enlace Consultores en Desarrollo-CIE	Orientación
SEMTA- CONIF	Orientación
JUDES- CCO	Orientación
PIAFF	Patrocinio
IFI	Patrocinio
ECAM- JAINA	Patrocinio
Mujeres en Acción- Renacer	Patrocinio
Centro Juana Azurduy- IPTK	Patrocinio
CDC- CCC	Patrocinio
Fundación La Paz- INTIWATANA	Patrocinio
Casa de la Mujer- Universidad NUR	Patrocinio

Si bien, cada institución está reflejada en su particularidad existen algunos elementos importantes que se pueden analizar de forma general. Las instituciones que desarrollaron los servicios tenían características diversas, algunas se encontraban

fuertemente consolidadas tanto a nivel de gestión, como a nivel financiero antes de que se inicie el proyecto, elemento que en muchos de los casos aseguró el éxito del servicio, pero no es un factor que pueda ser generalizado. También fueron variables los años que ya se encontraban funcionando como instituciones. Algunas tenían muchos años de experiencia, elemento que les permitió brindar seguridad, solvencia y efectividad en el servicio. Por otro lado, existieron instituciones que se encontraban en proceso de afianzar estas cualidades, factor que obviamente repercutió sobre los resultados y los procesos, entendiendo estos dos elementos como un continuo.

Otras instituciones utilizaron el proyecto como impulsor y fortalecedor de sus acciones, es así que se expandieron y pudieron mostrar todo un potencial en trabajos de esta índole. En tanto, otras sufrieron varias dificultades en el camino, que no les permitió crecer y vencer los obstáculos. Aunque es importante comprender que todo es un proceso, por lo que no nos podemos referir a las instituciones y sus acciones como algo acabado y estático.

Aquí vale la pena mencionar la implementación de servicios legales gratuitos de atención a la víctima, por parte de organizaciones miembros de la Red Participación y Justicia,⁹⁶ habiéndose logrado los siguientes resultados:

- Se estableció una red de organizaciones especializadas en servicios integrales de atención a la víctima, con presencia en seis departamentos (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Sucre, Tarija).
- Se implementaron servicios en el área de orientación, conciliación social, patrocinio legal. Los servicios generalmente están relacionados con apoyo jurídico, pero también han comprendido servicios psicológicos, sociales y otros.

Tabla 7.4
Total de casos atendidos por proyectos de patrocinio y orientación legal

Proyectos de patrocinio y orientación legal	Total casos atendidos
Patrocinio	2,538
Orientación, asesoría y asistencia	15,988
Conciliación/acuerdo transaccional	2,295
Orientación/centros penitenciarios	2,831
Asistencia a las víctimas	113
Capacitación	12,497

Fuente: Programa CTpJ, junio de 2005.

96 Entre las OSC que prestan servicios en justicia y son miembros de la Red Participación y Justicia se encuentran: Centro Juana Azurduy e IPTK en Sucre; Mujeres en Acción y ECAM en Tarija, Fundación La Paz, ENLACE e INTIWATANA en La Paz, IFFI, PIAFF Asoc. de Abogadas en Cochabamba, SEMTA, CONIF, JUDES y Confraternidad Carcelaria en Oruro.

Con el fin de brindar a los bolivianos un mayor acceso a la justicia, especialmente a aquellas poblaciones más vulnerables y excluidas, se está generando y desarrollando un conjunto de emprendimientos e iniciativas orientadas a construir, abrir, crear y reconocer nuevas y otras formas de administrar justicia, donde la sociedad civil va ocupando, cada vez más, un rol protagónico, consolidando así una diversa gama de sistemas de solución de controversias, varios de ellos esfuerzos conjuntos, alternativos y complementarios a la justicia ordinaria; tales como los centros integrados de justicia (CIJ), la conciliación vecinal, la justicia comunitaria y el proyecto de jueces de paz. En todos estos medios se identifica un hilo conductor que se refleja, con distinto grado, en la presencia de medios de resolución alternativa de justicia, equidad y participación activa de la sociedad civil.

Un grupo creciente de organizaciones no gubernamentales que está desarrollando centros de conciliación social, comunitaria o vecinal, y centros de conciliación institucionales, proceso que ha merecido el apoyo –en su momento– del Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia ejecutado por el VMJ/BID y del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de POA/USAID.

Dentro este último, mencionaremos las principales experiencias de Conciliación social, comunitaria o vecinal de las organizaciones de la Red Participación y Justicia. Concretamente, a partir del trabajo desarrollado por la Fundación Gregoria Apaza (El Alto), Capacitación y Derechos Ciudadanos, Centro de Investigación y Asesoramiento Legal CIASE en La Paz, Universidad NUR en Santa Cruz y EDYFU en Tarija, así como los centros integrados de justicia (El Alto), con organizaciones de base y/o juntas de vecinos, se han conformado centros de conciliación vecinales, conformados por ciudadanos capacitados en mediación y conciliación, que prestan servicios de conciliación en sus comunidades.

La conciliación comunitaria, social o vecinal, consiste en el aprovechamiento de los recursos humanos notables del grupo social, que por el conocimiento de su entorno, sus habilidades de conciliación innatas y por el reconocimiento y prestigio del cual gozan, pueden desarrollar las funciones de conciliador para solucionar conflictos surgidos en el ámbito vecinal, sindical, gremial, cívico; comunidades religiosas, educativas, etc., establecidos en zonas urbanas o periurbanas.

Para el año 2006, sólo cinco centros de conciliación institucionales promovidos por organizaciones de la sociedad civil (fuera de los colegios de profesionales y las cámaras de comercio) estaban debidamente registrados ante el Viceministerio de Justicia,⁹⁷ a pesar que existen muchas más organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios jurídicos y promueven un elevado número de acuerdos

97 Actualmente, otras seis organizaciones se encuentran en proceso de registro de centros de conciliación ante el Viceministerio de Justicia.

transaccionales al año. Este contexto muestra la necesidad de dejar de pensar en los usuarios de los centros de conciliación solamente como personas de clase media alta con conflictos de naturaleza comercial, porque en realidad la necesidad de acceso a la justicia se encuentra presente más bien en personas de escasos recursos, pertenecientes a algún tipo de población vulnerable, con conflictos fácilmente conciliables. La nueva Constitución Política del Estado abre la posibilidad de que el nivel municipal establezca instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos vecinales. Aquí se puede abrir una nueva ventana para el acceso a la justicia.

2.3.3. *Monitoreo, cabildeo y abogacía en las reformas judiciales*

La Red Participación y Justicia, mediante la movilización de coaliciones especializadas temáticamente, adoptó una estrategia de monitoreo y cabildeo social para incidir en la agenda pública de las reformas de la justicia penal. Así, una vez identificados algunos cuellos de botella, se realizaban estudios y monitoreo en terreno sobre el funcionamiento de los servicios judiciales, los mismos que arrojan información de campo, con la que luego se promovían acciones de incidencia abogando por la plena implementación de la reforma procesal penal.

Por ejemplo, entre el 2003 y el 2004, una ONG de la Red movilizó un conjunto de estudiantes de derecho voluntarios en la recolección de estadísticas en los juzgados penales del país, a fin de monitorear sobre cómo los jueces estaban aplicando las medias cautelares, concluyendo que sólo un 4% de las causas que ingresaban al sistema penal se trataban de imputados que reincidían en el delito mientras que gozaban de medidas sustitutivas a la detención preventiva y luego esa información fue debatida en un ciclo de foros de interés ciudadano⁹⁸ en siete ciudades del país organizados por los integrantes de una coalición abocada a defender y abogar por el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa en libertad, y cuyos resultados fueron presentados por sus miembros en una audiencia pública del Congreso Nacional, a fin de evitar y prevenir ciertas tendencias legislativas contra reformistas.

Esta coalición nuevamente se activó en el 2008, en ocasión de frenar un proyecto de ley de seguridad ciudadana que nuevamente buscaba “endurecer” el proceso penal y aumentar las penas como herramienta de prevención a la delincuencia común. Los miembros de la coalición visitaron y expusieron ante la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, lo que logró sensibilizar a los legisladores sobre los efectos perversos que podría tener una reforma de ese tipo.

98 Red Participación y Justicia, *Foros de Interés Ciudadano; Las Medidas Cautelares: Entre el respeto a las garantías constitucionales y el abuso de poder en la lucha contra la delincuencia*, La Paz, marzo de 2004.

En el 2005 se realizó un monitoreo ciudadano de la calidad de la administración de la justicia penal,⁹⁹ que luego de ser divulgado en la prensa nacional visibilizó públicamente el elevado número de causas rechazados por el Ministerio Público, que en el caso de la ciudad de La Paz alcanzaba al 95 % de las querellas y denuncias penales presentas en el año, que no se investigaban ni se las llevaba ante autoridad judicial y que generaba una enorme desazón e insatisfacción de las víctimas. Esto motivó a la Fiscalía mejorar sus unidades de recepción y distribución de causas, así como la implementación de plataformas de atención a la víctima.

También se realizó una evaluación presupuestaria del sistema judicial en el área penal urbana de las cortes de distrito de La Paz y Cochabamba,¹⁰⁰ desarrollando un índice de costo de manejo de causas y otros de costo de causas resultas para el Estado. La *expertise* desarrollada en seguimiento a presupuestos públicos luego sirvió para que una Coalición de apoyo a la Defensa Pública realice acciones de cabildeo social a fin de que el Ministerio de Finanzas asigne recursos del Tesoro General de la Nación para el funcionamiento del recientemente creado Servicio Nacional de Defensa Pública.

Con la finalidad de contribuir a la definición de políticas públicas sobre la situación de la víctima, la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género, en el año 2006 se realizó una investigación sobre “género y reforma procesal penal”, que abordó el tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia familiar o doméstica por parte de la justicia penal en Bolivia. Esta iniciativa fue desarrollada por el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM), con el apoyo metodológico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), cuyas conclusiones y datos relevados en el estudio fueron luego insumos indispensables para las acciones de cabildeo e incidencia para la mejora de los servicios de atención legal a las mujeres promovidas por las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, que conformaron la coalición ‘Género y justicia penal’.

En el acápite anterior se citó a un conjunto de ONG de la Red Participación y Justicia que se especializaron en brindar servicios de conciliación comunitaria. Dichas organizaciones conformaron la Coalición de Conciliación, y juntas –luego de un largo proceso de incidencia– lograron la aprobación del Decreto Supremo N° 28471, Reglamentario a la Ley de Arbitraje y Conciliación, el mismo que reconoce a la sociedad civil como un actor importante del sistema nacional de

99 OCADEM y OASIS, *Monitoreo de la calidad de la administración de la justicia penal*. Red Participación y Justicia, Compañeros de las Américas, USAID, La Paz, mayo de 2005.

100 OCADEM y OASIS, *Evaluación presupuestaria del sistema judicial en el área penal urbana de La Paz y Cochabamba*. Red Participación y Justicia, Compañeros de las Américas, USAID, La Paz, mayo de 2005.

conciliación y promueve la acreditación y registro de nuevos centros de conciliación institucionales.¹⁰¹

Entre las lecciones aprendidas, esta metodología de trabajo mostró una gran efectividad. Primero estudiar y generar información técnica y estadística basada en criterios objetivos; luego movilizar coaliciones de organizaciones comprometidas con el tema en acciones de difusión y cabildeo social antes los poderes del Estado, abogando por principios y mejoras en el sistema, nunca por casos concretos.

2.3.4. Incidencia en la Asamblea Constituyente

Fue esta experiencia de monitoreo ciudadano, cabildeo social e incidencia en procesos políticos que desarrolló la Red, la que permitió articular una estrategia amplia de participación ciudadana en el debate constituyente sobre el nuevo sistema de justicia.

Esta acción se inició con la construcción de la coalición ‘La justicia que queremos’, aludiendo a la justicia que queremos los ciudadanos, que integró a cuarenta y nueve organizaciones afiliadas en los nueve departamentos de Bolivia. Sus miembros se concentraron en adelantar procesos paralelos y complementarios: a) foros de interés ciudadano, de consulta sobre ‘La justicia que queremos’, b) cabildeo social en la Asamblea Constituyente, y c) observación ciudadana a la Asamblea Constituyente.

1. Foros de interés ciudadano sobre ‘La justicia que queremos’

Con el fin de crear puentes de diálogo entre los assembleístas y la sociedad civil entre septiembre y diciembre del 2006, se llevaron adelante más de 500 foros de deliberación ciudadana sobre justicia, con la participación de cerca 18.000 personas, del área rural como urbana. Estos eventos permitieron identificar, analizar y priorizar las necesidades y mejoras que los ciudadanos tienen sobre la administración de justicia, que se resumieron en cuatro ejes centrales: a) justicia plural e intercultural, b) justicia transparente e independiente, c) justicia accesible e inclusiva, d) justicia participativa, como los valores que deben guiar el debate constituyente.

101 Red Participación y Justicia, *Memoria Institucional 2005-2007*, La Paz, 2007.

Tabla 7.5
Foros ciudadanos sobre justicia para la Asamblea Constituyente

	LA PAZ	Área de trabajo	Población meta
1	Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (El Alto)	URBANO	2.000
2	Alianza Bolivia UTA (La Paz)	URBANO	2.000
3	Organización de Mujeres Aymaras del Kollasuyu OMAK	RURAL	1.500
	ORURO		
4	Juventud para el Desarrollo JUDES	RURAL	1.200
	COCHABAMBA		
5	Centro de Asistencia Legal y Medio Ambiente	URBANO	2.000
6	Centro Integral de Formación y Desarrollo Social CIFDES	RURAL	1.500
	TARIJA		
7	Equipo de Comunicación Alternativa con Mujeres ECAM	URBANO	2.000
	SANTA CRUZ		
8	Asociación Cruz Verde Bolivia GREEN CROSS BOLIVIA	URBANO	2.000
9	PROCESO Servicios Educativos	RURAL	1.200
	POTOSI		
10	SAYARIY	URBANO	2.000
TOTAL			17.400

2. Cabildeo social en la Asamblea Constituyente

Los resultados de esta amplia consulta ciudadana, fueron presentados por la Red Participación y Justicia en la **Mesa Nacional de Diálogo ‘La justicia que queremos’**, que tuvo lugar en la ciudad de Sucre, los días 25 y 26 de octubre de 2006, integrada por las principales instituciones del sistema de justicia, organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas; representando a la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, SENADEP, Instituto de la Judicatura, Defensor del Pueblo, FELCC, Colegio de Abogados, CONAMAQ, CSUTCB, Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, Coordinadora de la Mujer, Mecanismo de Control Social, Asamblea Permanente de Derechos Humanos y Miembros de la Red Participación y Justicia. El evento contó con la participación de aproximadamente 150 personas.

En el curso de las deliberaciones de este encuentro se trabajó en la necesidad de construir una agenda pública de los desafíos y reformas que la Asamblea Constitucional debía considerar para una justicia transparente e independiente, accesible y participativa, inclusiva e intercultural. Los participantes destacaron la necesidad de superar un conjunto de problemas y debilidades institucionales que afectan al buen funcionamiento y coordinación del Poder Judicial, a fin de

evitar prácticas de discriminación, injerencia política, corrupción y retardación en la administración de justicia. Al efecto, se debatió sobre la necesidad de diseñar y definir constitucionalmente un sistema de gobierno y gestión de los órganos públicos encargados de la administración de justicia, que asegure la independencia, transparencia, probidad y eficiencia de los servicios judiciales en la tarea de preservar la seguridad jurídica y las garantías constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas.

Para ello se plantearon diversas propuestas que tienen que ver con la composición, reorganización y atribución de los órganos judiciales, así como sobre la independencia y autonomía económica del Poder Judicial. También se intercambiaron algunas ideas sobre las posibilidades de incorporar procesos de participación ciudadana y publicidad en los sistemas de selección y designación de los jueces y magistrados. Asimismo, se plantearon modalidades de control social, que se podrían incorporar en las labores del Consejo de la Judicatura, así como la necesidad de fortalecer el régimen disciplinario y de la carrera judicial, a fin de asegurar la idoneidad y probidad de los funcionarios judiciales, carrera en la que se propuso –por parte de alguno de los participantes– la necesidad de incluir a miembros de los pueblos indígenas. También se consideró la importancia de las funciones del Ministerio Público y de la investigación policial, técnica científica, en la persecución penal pública, así como se propuso la necesidad de considerar que los servicios de Defensa Pública tengan calidad de órgano constitucional, con independencia funcional, a fin de proporcionar defensa en favor de los más pobres y asegurar el equilibrio de las partes en el proceso.

En el diálogo entre los representantes se analizó la necesidad de mejorar la calidad y cobertura de los servicios judiciales, así como se presentaron propuestas sobre cómo mejorar el acceso a la justicia a sectores excluidos. Se propuso la necesidad de construir una visión integral del sistema de justicia, que incluya a la justicia formal, la justicia alternativa y justicia de los pueblos indígenas-originarios.

Entre los mecanismos de justicia alternativa se propusieron diversas modalidades que permitan ampliar los servicios de justicia y contribuyan a una justicia rápida y equitativa, como servicios de conciliación, casas de justicia, centros integrados de justicia, justicia de paz a nivel vecinal, en aquellas zonas donde no existe justicia indígena. Asimismo, se planteó considerar la gratuidad del servicio como principal medida que asegure el acceso universal a la justicia, así como la necesidad de desarrollar constitucionalmente el régimen y recursos de garantías personales, a fin de preservar los derechos humanos establecidos en convenios y pactos internacionales.

Entre los participantes presentaron propuestas en el marco de una profunda y amplia deliberación sobre la importancia y necesidad de tratar y reconocer en la nueva Constitución un conjunto de disposiciones sobre el sistema de justicia de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas, en el marco de los

derechos colectivos de los pueblos indígenas y el pluralismo jurídico que debe corresponder a un Estado plurinacional e inclusivo, donde coexisten diversas culturas, cada una con sus propias prácticas, normas, usos y costumbres para la solución de conflictos, así como coexisten dos sistemas jurídicos en igualdad de condiciones.

Asimismo, se debatió sobre la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación e interrelación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, cuyas resoluciones debería tener carácter de obligatorio cumplimiento, estableciéndose como límite el respeto de los derechos fundamentales. Se destacó la necesidad de continuar con este proceso de reflexión, diálogo y encuentro, con el fin de contribuir y acompañar al proceso constituyente. El evento concluyó, con la firma de una declaración por parte de los participantes, que recoge las principales conclusiones del evento y destaca la necesidad de construir consensos sobre las propuestas de justicia que deberá considerar la Asamblea Constituyente.

Con toda la información y propuestas que presentaron los diversos actores en la Mesa de Diálogo se preparó la edición y publicación del documento *Mesa Nacional de Diálogo 'La justicia que queremos', hacia la Asamblea Constituyente*, que incluye los resultados finales de la consulta ciudadana, las conclusiones fijadas en la Declaración de la Mesa de Diálogo, así como una matriz de análisis y comparación de propuestas de reforma constitucional en justicia, que facilita conocer la posición de los operadores de justicia y organizaciones de la sociedad civil sobre los temas de justicia en debate.

Este documento fue presentado en un acto público que contó con la asistencia de 70 personas, realizado en la ciudad de Sucre en fecha 6 de diciembre de 2006, a miembros de la Asamblea Constituyente, representantes del Poder Judicial y de organizaciones de la sociedad civil, iniciando así las acciones de cabildeo social a fin de poder incidir en el debate constituyente sobre justicia. Asimismo, dicho texto fue distribuido a distintos actores y tomadores de decisión, como autoridades de Gobierno, Congreso, medios de comunicación social y otras instituciones con el fin de difundir el trabajo realizado.

Como principales resultados de la Mesa Nacional de Diálogo sobre Justicia, tenemos la participación y compromiso de los principales actores de la justicia, tanto a nivel oficial como de la sociedad civil, así como la declaración de todos ellos sobre la necesidad de trabajar conjuntamente en la búsqueda de consensos. Asimismo, se identificaron los ejes temáticos que ordenaron este proceso de diálogo, que tienen que ver con: a) organización del Poder Judicial, b) acceso a la justicia y c) justicia comunitaria indígena.

Sobre la base de esta agenda, y con la legitimidad de haber consultado a los ciudadanos y abierto el diálogo con los principales actores, la Red presentó a las diversas comisiones de la Asamblea Constituyente, los resultados y conclusiones del proceso de diálogo y deliberación sobre 'La justicia que queremos', a quienes se les hizo entrega del documento final. De manera especial, se visitó en varias ocasiones

la Comisión de Poder Judicial y a la Subcomisión de Justicia Comunitaria, con las que se organizaron debates públicos, talleres de trabajo y conversatorios.

Es así que en ese marco, la Red participó en la Audiencia Pública sobre administración de justicia, en la que presentaron sus respectivas propuestas de reforma constitucional del Poder Judicial: la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura, Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario, contando con la participación de organizaciones de la sociedad civil, particularmente de representantes del Pacto de Unidad. Las organizaciones de la Red Participación y Justicia intervinieron como oradores, presentando las conclusiones y resultados del proceso deliberativo '*La justicia que queremos*', también se aportó el enfoque de equidad de género y la necesidad de servicios especializados para atender a las víctimas mujeres.

En coordinación con la Comisión de Poder Judicial de la Asamblea Constituyente, se apoyó y participó en el Foro Nacional sobre Justicia Comunitaria en la Nueva Constitución Política del Estado, realizado en marzo de 2007.

Asimismo, la Red Participación y Justicia participó en los encuentros territoriales de la Asamblea Constituyente, realizados en abril del 2007, con el fin de que las comisiones puedan recibir propuestas de la sociedad civil, presentando los valores de '*La justicia que queremos*' ante la Comisión Judicial en siete departamentos, así como la distribución de publicaciones.

También se patrocinaron algunas conferencias y talleres con asambleístas, como la Conferencia Internacional "Las Garantías Constitucionales en la nueva Constitución Política del Estado", que contó con el auspicio de la Comisión sobre Garantías Constitucionales de la Asamblea Constituyente, la Universidad Andina Simón Bolívar, el Instituto del Banco Mundial y la Cooperación Española, en el que participaron los constitucionalistas Matilde Gurrera Roig (España), Diego López (Colombia) y Reinaldo Imaña (Bolivia).

3. Observación ciudadana a la Asamblea Constituyente

La Red de Participación y Justicia ejecutó un proceso de observación ciudadana al debate constituyente de justicia, con el apoyo de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), mediante la movilización de jóvenes voluntarios de los nueve departamentos del país, cuya labor era realizar una acción presencial y seguimiento diario del debate constituyente sobre los valores de una justicia democrática, que se exprese como una justicia transparente, accesible, participativa e intercultural. La Red Participación y Justicia, a través de esta iniciativa, se ha posicionado como un referente de observación imparcial y transparente, mediante jóvenes voluntarios de todo el país (20 de Sucre y 24 del resto del país, tres por departamento) que tuvieron la oportunidad presenciar y seguir el curso de las sesiones de la Constituyente.

Se desarrolló y aplicó una metodología de monitoreo ciudadano tanto a los procedimientos y normas internas de la Asamblea, como a los temas y agenda que ordenaron las deliberaciones de la Asamblea Constituyente.

El monitoreo de normas y procedimientos buscó seguir proceso el debate político al interior de la AC, velando que los actores políticos cumplan las normas legales vigentes y procedimientos democráticos previamente establecidos, tanto en las formalidades legales como en las prácticas políticas para verificar si es debate político es: (i) plural; (ii) público; (iii) transparente; (iv) abierto a la participación ciudadana.

El monitoreo de temas de la agenda se enfocó al seguimiento del proceso de deliberación de las propuestas de reforma constitucional; a la vigilancia que realizan los ciudadanos para que las reformas mantengan las bases de una justicia democrática: (i) intercultural (pluralismo jurídico); (ii) accesible; (iii) participativa; (iv) transparente; (iv) independiente.

Así, esta iniciativa veló para que los asambleístas cumplan con las normas legales vigentes y los procedimientos democráticos previamente establecidos para producir el nuevo texto constitucional, y realizó seguimiento a la presentación y debate de propuestas de reforma de la justicia. Esta estrategia de participación ciudadana, asentada en procesos de deliberación, cabildeo y observación, permitió a la Red lograr varios resultados en su acción de incidencia: generó espacios de encuentro y debate plural, instaló y reforzó el tratamiento de los principios y valores que deben inspirar a la administración de la justicia, presentó una propuesta de reforma constitucional sobre justicia indígena, que facilitaron la construcción de consensos en materia de justicia indígena en torno a los límites, derechos humanos, control constitucional y coordinación con la justicia ordinaria.

2.3.5. Diálogos sobre justicia intercultural

En enero de 2005, un conjunto de 12 organizaciones de la Red Participación y Justicia conformó la Coalición de Justicia Comunitaria¹⁰² con el objetivo de fortalecer y revalorizar la justicia comunitaria como un sistema jurídico. Dichas organizaciones venían de un proceso de estudios de caso, en terreno, sobre prácticas de justicia comunitaria en comunidades indígenas de diversas regiones del país.¹⁰³ Dichas organizaciones coincidieron que para avanzar la agenda de la justicia indígena había que concentrar esfuerzos en promover la aprobación de un

102 Red participación y Justicia, Coalición de Justicia Comunitaria, *Informe de avance y resultados*, La Paz, abril de 2007.

103 Estos estudios de caso luego fueron publicados con el auspicio de FUNDAPPAC-KAS, en Red Participación y Justicia, *Justicia de los pueblos indígenas originarios, Bolivia*, La Paz, mayo de 2007.

proyecto de ley que regulara la coordinación y compatibilización con la justicia ordinaria.

A fin de contribuir a ese debate legislativo, la coalición promovió diversos espacios de diálogo y reflexión sobre esta temática. Junto a la Universidad Andina Simón Bolívar, con el apoyo de Compañeros de las Américas, en fecha 14 y 15 de abril de 2005 organizaron el Seminario Justicia Comunitaria: Retos a Futuro, en el que participaron cerca de 350 asistentes, entre representantes de los pueblos indígenas, académicos, autoridades de Gobierno y organizaciones de la sociedad civil, en el que se analizó los desafíos de la justicia comunitaria frente al proceso de reforma constitucional.

Asimismo, bajo el liderazgo de OMAK, los miembros de la coalición organizaron y participaron en el Tinku Nacional de Autoridades Originarias en Justicia Comunitaria, encuentro que se realizó en la ciudad de Oruro los días 4 y 5 de mayo de ese mismo año, el cual aglutinó a autoridades originarias de pueblos indígenas aimaras, quechuas, chipayas y otras que compartieron sus experiencias sobre el tema de justicia indígena y las expectativas de sus comunidades sobre el valor de este sistema de justicia en un contexto de reforma penal.

Las organizaciones de la coalición sobre justicia indígena, en un proceso de reflexión participativo, elaboraron el documento denominado *Elementos básicos de discusión sobre la justicia indígena en la perspectiva de la Asamblea Constituyente y la ley de compatibilización con la justicia ordinaria*. Con base en este documento, los miembros de la coalición realizaron una labor de socialización y sensibilización con miembros de la Asamblea Constituyente y, de hecho, posteriormente la Comisión de Justicia de ese órgano deliberante tomó siete de los ocho ejes temáticos propuestos por la red en ese documento, en el marco de las acciones de cabildeo e incidencia que hemos mencionado en el anterior acápite.

También se trabajó con las universidades del sistema público, ya que a iniciativa del Programa de Técnicos Superiores en Justicia Comunitaria de la Universidad Mayor de San Andrés, y con el apoyo y asistencia técnica del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, en marzo de 2007 se llevó a cabo el Encuentro de las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas del Sistema Universitario Público, que permitió el incremento de conocimientos de las autoridades del sistema universitario público con relación a la justicia comunitaria, concluyendo la necesidad que la universidad pública debería incluir en su currículo la justicia de los pueblos indígenas.

Otro ámbito de trabajo fue el vinculado a género, con un énfasis especial en justicia comunitaria, formando un grupo de estudio compuesto por ocho organizaciones de la sociedad civil,¹⁰⁴ que se encuentran inmersas en el tema, con el

104 Defensoría del Pueblo, Capacitación y Derechos Ciudadanos-CDC, Red de Participación y Justicia, Centro de Información y Desarrollo de la Mujer-CIDEM, Centro de promoción de la Mujer Gregoria Apaza, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas-Proyecto de Justicia

objetivo de abrir una reflexión conjunta sobre la situación de la mujer dentro la justicia de los pueblos indígenas.¹⁰⁵

A partir de testimonios sobre justicia comunitaria en el altiplano boliviano recogidos por alumnos del Programa de Justicia Comunitaria de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, se desarrolló una sistematización de sus principales elementos, contribuyendo a la comprensión del ámbito y alcance de la jurisdicción indígena. Se escudriñaron sus componentes y cómo la presencia de autoridades, normas, procedimientos y sanciones demuestran la existencia de un auténtico sistema jurídico tradicional y propio de estas comunidades.¹⁰⁶

Con la aprobación del nuevo texto constitucional, se abrió una agenda amplia para promover el diálogo intercultural¹⁰⁷ y la cooperación entre la justicia ordinaria y comunitaria a partir del diseño de un conjunto de metodologías de deliberación y construcción de consensos¹⁰⁸ para la realización de:

1. **Mesas de diálogo social**, que constituyen espacios de diálogo desarrollados con metodología participativa y moderación horizontal, en el que líderes representantes de organizaciones sociales construyen acuerdos mínimos y manifiestan compromisos para trabajar en favor de una justicia plural, el respeto a los derechos humanos y contra los linchamientos (Declaración de Achacachi, junio 14 de 2008).
2. **Conversatorios** diseñados como espacios de análisis y reflexión colectiva en grupos pequeños, a partir de una presentación motivadora sobre el tema propuesto por la moderación. Se establecen los aspectos sobre los que se han logrado acuerdos mínimos y los que se encuentran en proceso (sobre los cuales debería continuar el proceso de análisis y reflexión colectiva).
3. **Foros de deliberación**, desarrollados con metodología participativa, para que los operadores del sistema de justicia y los ciudadanos realicen un proceso de reflexión a partir de los ejes de deliberación propuestos por los organizadores y a partir de la moderación de un tercero, los participantes construyan acuerdos mínimos sobre los temas propuestos.

Comunitaria (UMSA) UMSA, Organización de Mujeres Aymaras del Kollasuyu-OMAK y Asociación de Concejalas de Bolivia ACOBOL.

105 Véase Red Participación y Justicia, *Justicia comunitaria y género en zonas rurales de Bolivia: ocho estudios de caso*, Compañeros de las Américas, La paz, octubre de 2008.

106 Véase Ramiro Molina y Ana Arteaga, *¿Dos racionalidades y una lógica jurídica?*, Compañeros de las Américas, Programa de Justicia Comunitaria, de la UMSA y Fundación Diálogo, La Paz, octubre de 2008.

107 Programa Construir, “Pluralismo jurídico y diálogo intercultural en Bolivia”, en *Serie: Pensando la Transición Constitucional*, N° 1, Compañeros de las Américas, La Paz, julio de 2009.

108 Marco Mendoza, *Experiencias en diálogo intercultural de la Red Participación y Justicia*, en *Experiencias comparadas en la defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas, derechos relacionados al medio ambiente y jurisdicción propia*, Cusco, 21 y 22 de mayo de 2009.

4. **Mesas de diálogo**, donde los operadores del sistema de justicia y los ciudadanos realizan procesos de construcción de consensos en grupos de trabajo organizados democráticamente a partir de los ejes de trabajo propuestos por los organizadores. La composición de los grupos de trabajo reconoce igual jerarquía a los operadores de ambas jurisdicciones; la coordinación se establece a partir de la nominación de dos miembros (uno de cada jurisdicción, ordinaria e indígena originaria campesina) para garantizar la participación equitativa y el diálogo intercultural horizontal.
5. **Grupos de trabajo** para la construcción de consensos a partir de la identificación de una agenda de diálogo intercultural en el sistema de justicia, expresada en objetivos comunes, desarrollo de espacios, instrumentos y metodologías de coordinación/cooperación en el sistema de justicia (protocolos).
6. **Intercambio de experiencias entre operadores de justicia**, diseñado e implementado como un proceso a través del cual dos operadores del sistema de justicia (uno de la jurisdicción ordinaria y otro de la jurisdicción indígena originaria campesina) de un departamento en el que se ha desarrollado la acción programática, desarrollan una agenda de visitas a instituciones públicas, organizaciones sociales e indígenas originarias campesinas, para dar su testimonio y a partir de su vivencia sensibilizar e informar al conjunto de los operadores de justicia de otro departamento demostrando que el diálogo intercultural y el proceso de coordinación/cooperación en el sistema de justicia es posible.

Vigente la nueva CPE, el principal desafío del sistema de justicia en Bolivia se encuentra marcado por el diseño e implementación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, a ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, emergente del proceso electoral de diciembre de 2009. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, por disposición de la nueva CPE debe ser desarrollada en sus tres ámbitos de competencia: territorial, personal y material. En perspectiva, el ámbito de competencia territorial puede resultar más complejo, en la medida en que su delimitación puede ser vinculada a las autonomías indígenas. Queda claro, que su formulación debe realizarse a partir de propuestas que resulten de procesos de consulta y validación con los actores del sistema de justicia, es decir con los operadores y máximas instancias de representación de la justicia en Bolivia, en su jurisdicción ordinaria, agroambiental e indígena originaria campesina.

En ese contexto, se ha avanzado en el desarrollo de propuesta para dicho proyecto de ley, con la participación de seis especialistas en el tema, con la redacción de propuestas que nos aproximen al tema desde diversas perspectivas. Estos trabajos constituyen insumos para el análisis y reflexión sobre la materia y que serán ampliamente difundidos en el sistema de justicia, como los primeros

materiales de análisis sobre la Ley de Deslinde Jurisdiccional, contribuyendo con ello a elevar la calidad del debate público y legislativo en esta materia.¹⁰⁹

2.3.6. *Iniciativas para la transparencia judicial*

Uno de los mayores desafíos para el Poder Judicial boliviano es recuperar su credibilidad pública. De acuerdo con el informe *Auditoría de la democracia del 2004*,¹¹⁰ el Poder Judicial gozaba de una confianza del 39,4%. Para el mismo informe realizado el 2006,¹¹¹ el Poder Judicial subió su percepción de confianza al 45,06%, denotando claramente un importante crecimiento que necesita seguir en aumento. El Poder Judicial está atravesando por un proceso de recuperación, de su aún débil credibilidad pública,¹¹² en que la ciudadanía desconfía mayoritariamente de los jueces, por una percepción extendida en la sociedad sobre la falta de transparencia, rendición de cuentas y probidad en diversos estamentos del sistema de justicia.

En los últimos años, el país ha impulsado diversas reformas legales e institucionales en el sistema de administración de justicia penal, que se están traduciendo en mejoras efectivas en los servicios que prestan a los ciudadanos; sin embargo, estos avances no se han traducido en un cambio sustancial e incremento positivo de su credibilidad social. En ese sentido, la agenda de transparencia en la justicia, es fundamental para la sostenibilidad de las reformas implementadas.

El Poder Judicial, como cualquier otra institución de gobierno democrático, debe rendir cuentas al público, tanto por sus decisiones como por sus operaciones. Así, la transparencia judicial es entendida como un resguardo de que todas las actuaciones judiciales estarán sometidas al escrutinio público y que sus procesos internos cumplen normas previamente establecidas, con el fin de garantizar que las personas serán juzgadas imparcialmente, sin injerencias o presiones indebidas de sectores económicos o intereses políticos. Así, la independencia judicial, más que una prerrogativa de los jueces, es un derecho de los ciudadanos.

El desafío de construir confianza y transparencia para la justicia requiere de un compromiso de todos los actores. La clase política, los jueces y la sociedad civil tienen una responsabilidad compartida. Es por eso, que se hace necesario promover

109 Programa Construir, “Propuestas para la Ley de Deslinde Jurisdiccional”, en *Serie: Pensando la Transición Constitucional*, N° 2, Compañeros de las Américas, La Paz, septiembre de 2009.

110 Seligson, Mitchell. Moreno, Daniel. Schwarz, Vivian: *Auditoría de la democracia, Informe Bolivia 2004*. USAID, LAPOP, UCB, Ciudadanía y Vanderbilt University. La Paz, Bolivia, 2005.

111 Seligson, Mitchell. Moreno, Daniel. Schwarz, Vivian. Orcés, Diana. Donoso, Juan. Córdova, Abby: *Auditoría de la Democracia, Informe Bolivia 2006*. USAID, LAPOP, UCB, Ciudadanía y Vanderbilt University. La Paz, Bolivia, 2006

112 Según el Informe Global de la Corrupción 2007, de Transparencia Internacional, el 80% de los encuestados en Bolivia percibe que el sistema de justicia en Bolivia es corrupto.

desde la sociedad civil un conjunto de acciones de movilización ciudadana –en alianza con el Poder Judicial– abogando por una mayor transparencia judicial, así como fomentar acciones de *accountability*, además de promover buenas prácticas de ética judicial que contribuyan a incrementar a fin de mejorar su credibilidad pública y contribuir al mejoramiento de la imagen de la justicia por parte de la opinión ciudadana.

En ese sentido, se propuso articular iniciativas de la sociedad civil con esfuerzos del Poder Judicial para promover colaborativamente un conjunto integrado de acciones que contribuyan a incrementar la transparencia del sistema de justicia, mediante la generación de incentivos desde la sociedad civil para destacar y divulgar la existencia de buenos juzgados y de prácticas institucionales transparentes, así como mediante la adopción de políticas y prácticas desde el Poder Judicial para abrir su trabajo al escrutinio público, mejorar sus canales de diálogo con la sociedad civil y fijar estándares de probidad en la función jurisdiccional. Todo ello contribuye a acercar al sistema judicial y los ciudadanos, y a reconstruir la confianza pública en su misión de administrar justicia.

En noviembre de 2008, la Red Participación y Justicia, con el auspicio de USAID, Compañeros de las Américas, DANIDA, Transparencia Internacional, la Fundación para el Debido Proceso Legal, CEJA y CAJ, organizó el Seminario Regional Andino *Transparencia Judicial: Buenas Prácticas desde la sociedad civil y el Poder Judicial*,¹¹³ reuniendo a autoridades judiciales y líderes de organizaciones de la sociedad civil especializados en temas de transparencia y probidad en la justicia de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Estados Unidos, que intercambiaron experiencias innovadoras y buenas prácticas en materia de independencia judicial, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública judicial, además de mecanismos de participación ciudadana y trabajo en redes.

Tabla 7.6
Transparencia judicial, un esfuerzo de dos vías

TRANSPARENCIA JUDICIAL, un esfuerzo de dos vías	
Iniciativas desde la sociedad civil →	← Iniciativas desde el sistema judicial
1. Juzgados transparentes voluntarios 2. Análisis y difusión de jurisprudencia 3. Veedurías ciudadanas 4. Banco de datos de jueces y magistrados.	1. Audiencias públicas 2. Pacto de integridad y ética judicial 3. Código de ética judicial. 4. Plan de transparencia judicial

113 Red Participación y Justicia. *Transparencia judicial: buenas prácticas desde la sociedad civil y el Poder Judicial*. La Paz, 20 y 21 de noviembre de 2008.

En marzo de 2009 se suscribió un Convenio Marco entre la Corte Suprema de Justicia y la Red Participación y Justicia, definiendo un trabajo conjunto en las siguientes áreas:

- a) Desarrollo de metodologías de acceso a la información pública y justicia predecible mediante implementación de juzgados voluntarios transparentes.
- b) Análisis y difusión de resoluciones judiciales y jurisprudencia vía Internet.
- c) Veeduría ciudadana para la transparencia judicial, mediante el seguimiento y monitoreo en los procesos de selección de magistrados, jueces, fiscales y funcionarios del Ministerio Público.
- d) Acceso público a la información sobre la trayectoria profesional de los postulantes a cargos nacionales del sistema de justicia mediante la publicación de sus hojas de vida en Internet y separatas de prensa, en un Banco de Datos sobre Magistrados, Jueces y Fiscales.
- f) Adopción de audiencias públicas sobre administración de justicia, con el fin que la Judicatura cuente con un mecanismo institucionalizado de relacionamiento y diálogo con la sociedad civil.
- g) Implementación y difusión del Código de Ética Judicial, que recoge principios y compromisos sobre probidad, fija pautas y estándares de comportamiento ético y profesional para los jueces y funcionarios judiciales.

1. Veedurías ciudadanas

La Red Participación y Justicia y 18 de sus organizaciones afiliadas en Bolivia contribuyen a la transparencia en el sistema de justicia a través de la implementación de veedurías ciudadanas desde el año 2004, constituyéndose en la primera agrupación de organizaciones de la sociedad civil en el país, en estructurar y desarrollar un proceso sistemático de seguimiento que concluye con la difusión de esta información a la sociedad, con la finalidad de contribuir al mejoramiento y perfeccionamiento de los procesos sujetos a la veeduría y a fortalecer la credibilidad de la sociedad en los operadores del sistema de justicia.¹¹⁴

Esta iniciativa se inició cuando en el 2004 el Congreso Nacional debió realizar designaciones constitucionales de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La Red Participación y Justicia promovió la campaña pública “Designaciones Transparentes para una Justicia Independiente”, que incluyó la divulgación masiva y a escala nacional de las hojas de vida de los postulantes,

114 Véase, *Veeduría ciudadana: experiencias de la red participación y justicia*. Compañeros de las Américas, USAID, La Paz 2008.

así como la recepción de denuncias y la promoción de criterios meritocráticos. Este ejercicio se replicó, en ocasión de la designación del Fiscal General de la República y de los nueve fiscales de distrito, a quienes se les aplicó además una prueba o examen de conocimientos. Lo interesante, fue que con más de 100 postulantes, la Cámara de Diputados seleccionó en ocho departamentos a uno de los tres mejor calificados.

Posteriormente, a partir del mes de julio del año 2005, los veedores ciudadanos de la Red Participación y Justicia acompañan el proceso de institucionalización de la carrera fiscal, movilizandolos voluntarios a escala nacional quienes en calidad de veedores realizan seguimiento a las convocatorias de ingreso a la carrera fiscal, presentando informes a la culminación del proceso que pretenden contribuir al mejoramiento del proceso y a su transparencia al difundir los resultados sobre el desarrollo del mismo entre la ciudadanía.

A cinco años de haber iniciado el proceso la Red Participación y Justicia ha monitoreado seis convocatorias de acceso a la carrera fiscal, y monitoreado el proceso de incorporación a la carrera fiscal de 283 funcionarios, logrando una apertura en el Ministerio Público, generando una imagen de control constructivo y coadyuvador que contribuye a través de observaciones al fortalecimiento de la transparencia en la carrera fiscal y su imagen ante la sociedad. A partir del año 2008, la Red Participación y Justicia acompaña además el proceso de evaluación a fiscales en ejercicio.¹¹⁵

Entre los logros más importantes debe resaltarse que la Fiscalía General de la República ha institucionalizado¹¹⁶ la presencia de veedores ciudadanos en sus procesos, considerándolos como una necesidad institucional para que se desarrollen con transparencia; otro hecho importante es que ambas instituciones han generado espacios de encuentro donde los funcionarios fiscales y veedores ciudadanos han promovido acciones para fortalecer la transparencia en la carrera fiscal.

En este sentido, Ministerio Público y sociedad civil han construido una relación de cooperación y trabajo conjunto que busca fortalecer la credibilidad de la sociedad en los funcionarios fiscales y esta alianza ha permitido que por primera vez en Bolivia una institución del sistema de justicia abra sus puertas al ojo ciudadano para monitorear y controlar el desarrollo de sus procesos y por primera vez también una institución de la sociedad civil movilice un conjunto

115 Véase, *Experiencias de veeduría ciudadana: Ministerio Público*. Compañeros de las Américas, USAID, La Paz, noviembre de 2008.

116 En fecha 7 de marzo de 2007, el Sr. Fiscal General emitió la Resolución N° 036/2007, reconociendo como necesidad institucional, la presencia de las organizaciones afiliadas a la Red Participación y Justicia, en calidad de veedores en todos los procesos de institucionalización de la Carrera Fiscal y la Carrera Administrativa, con el fin de fortalecer la transparencia y la independencia del Ministerio Público.

potencial de ciudadanos voluntarios, para presenciar procesos de instituciones al sistema de justicia verificando que cumplan con lo establecido y transmitiendo esta información a la población.

En el 2007, nuevamente se trabajó en el Proyecto Designaciones Transparentes, manteniendo abierto el diálogo y realizando acciones de cabildeo social con la Presidencia de la Comisión de Justicia del Senado Nacional y con la Presidencia de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados para promover el proceso de designaciones transparentes de otras cuatro acefalías en la Corte Suprema de Justicia.

La Coalición Veedurías Ciudadanas durante el 2007 siguió el proceso de evaluación meritocrática y designación de ministros para la Corte Suprema de Justicia, llevado a cabo por el Congreso Nacional y que por primera vez en Bolivia permitió que la sociedad vislumbrara el procedimiento y metodología utilizada para evaluar, seleccionar y elaborar la nómina de postulantes a ser votados y designados por el pleno congresal. El mes de marzo de ese año, la Comisión Mixta de Constitución, Justicia y Policía Judicial del Congreso Nacional extendió a la Red Participación y Justicia la invitación formal de participar, con la ejecución de veedurías ciudadanas, del proceso de selección, evaluación y designación de las autoridades del Tribunal Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Corte Nacional Electoral y Fiscal General de la República, aceptando además el desarrollo de una campaña de difusión masiva denominada Designaciones Transparentes para una Justicia Independiente, propuesta por la Red Participación y Justicia, e incorporada en el parágrafo VII del reglamento aprobado por el Congreso para desarrollar tal proceso.

El prestigio y posicionamiento de la Red Participación y Justicia en la transparencia judicial ha logrado extender el proyecto veedurías ciudadanas a la institucionalización de la carrera judicial, a través de la firma de un convenio de cooperación interinstitucional con el Consejo de la Judicatura de Bolivia el 14 de enero de 2009, que permite que ciudadanos voluntarios realicen seguimiento al proceso de incorporación y evaluación permanente de jueces y vocales.

A tres años de haber iniciado este proyecto, la Coalición Veedurías Ciudadanas ha logrado una apertura en la mentalidad de las autoridades del sistema de justicia, generando una imagen de control constructivo y coadyuvador que contribuye a través de observaciones al fortalecimiento de instituciones democráticas como la institucionalización de los cargos de los operadores de justicia y su imagen ante la sociedad, al mismo tiempo muchas de sus observaciones y sugerencias han sido incorporadas y adoptadas para el desarrollo de los procesos observados como en el caso de la designación de autoridades, cuyo reglamento aprobado por Congreso Nacional contiene criterios propuestos por la Red Participación y Justicia.

Entre otros logros representativos de la Coalición Veedurías Ciudadanas pueden citarse los siguientes:

1. Seguimiento al proceso de evaluación de más de 2.800 postulantes a fiscales de materia y la incorporación de más de 300 postulantes al curso de formación inicial en el Ministerio Público.
2. Seguimiento al proceso de evaluación de más de 350 postulantes a jueces y la habilitación de 45 postulantes al curso de formación inicial para juez de instrucción.
3. La invitación del Ministerio Público para participar en el futuro proceso de evaluación de desempeño a fiscales adscritos.
4. La solicitud del Consejo de la Judicatura de incorporar los informes de veeduría que deriven de las convocatorias del proceso de institucionalización de la carrera judicial en la página web de la coalición que forma parte de la campaña Designaciones Transparentes por una Justicia Independiente.
5. La felicitación y aprobación de los postulantes al Sistema de Justicia y Corte Nacional Electoral por la iniciativa de publicitar sus hojas de vida a través de la página web www.designacionestransparentes.org.

Para los próximos años, la Red Participación y Justicia planea extender la implementación de veedurías ciudadanas hacia otros estrados del procedimiento judicial, esperando posicionar este mecanismo democrático de participación ciudadana e inspirar a otras organizaciones de la sociedad civil a sumarse por esta apuesta de trabajo y contribución a la transparencia judicial, con esta finalidad ha desarrollado manuales y documentos que basados en su experiencia describen mecanismos para gestionar, organizar e implementar procesos de veeduría ciudadana.

2. Juzgados Voluntarios Transparentes

El proyecto **Juzgados Voluntarios Transparentes**¹¹⁷ se inició en octubre de 2007, con el objetivo central fortalecer al sistema de administración de justicia, incrementando la confianza ciudadana en el Poder Judicial mediante la difusión y análisis de las resoluciones y sentencias pronunciadas por jueces y magistrados.

Este proyecto, ejecutado por la Red Participación y Justicia, contó con el apoyo técnico de la Comisión Andina de Juristas implementado con el apoyo institucional del Consejo de la Judicatura de Bolivia en los distritos judiciales de La Paz, Santa Cruz, Sucre y Cochabamba –en una primera instancia–, y luego en el resto del país, cubriendo los nueve departamentos. Considerado un proyecto inédito en la historia judicial boliviana, abrió la posibilidad que jueces y estudiantes de Derecho, apelando al principio de independencia judicial y de cooperación entre

117 Ramiro Orías, “Red Participación y Justicia: Promoviendo la transparencia judicial en Bolivia”, en *Revista Aportes*, DPLF, N° 8, Washington DC, diciembre de 2008.

la sociedad civil y el Poder Judicial, promovieran la transparencia y la seguridad jurídica en el sistema de justicia mediante la publicación del texto completo de las decisiones judiciales de todas las instancias, documentos que hacen públicos al mismo tiempo que los criterios judiciales individuales que se desprenden del análisis del conjunto de las decisiones de cada magistrado, criterios individuales que le permiten al usuario del servicio de justicia, conocer la línea jurisprudencial de cada Juez, en base al conjunto de sus decisiones jurídicas.

A través de la elaboración de cuadernos personales de decisiones jurisdiccionales, el proyecto busca exponer la integridad del pensamiento y la labor jurisdiccional de los magistrados individualmente considerados, a partir de la recopilación, sistematización y publicación de todas las resoluciones emitidas por ella o él durante la gestión 2007.

De esta manera, se espera no sólo proveer al magistrado un instrumento que facilite y fortalezca su propia labor jurisdiccional, sino también acercar su criterio jurisdiccional a los usuarios del servicio de justicia y a la comunidad académica en general. El procedimiento contempla la participación de estudiantes voluntarios de la Universidad Católica Boliviana y jueces de los distritos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde a través de la identificación, anonimización y clasificación de sentencias, se hacen públicas las resoluciones judiciales en Internet lo que coadyuvará a abrir un canal de comunicación entre el Poder Judicial y la sociedad civil.

En el entendido de que la transparencia es un valor fundamental de la democracia y que tiende a legitimar a las instituciones públicas fortaleciendo su imagen ante la ciudadanía, y que la participación ciudadana en el ámbito judicial debe estar dirigida a fortalecer y proteger la independencia judicial, la Red Participación y Justicia, con el apoyo de las instituciones mencionadas, implementó este proceso inédito en Bolivia que permitirá incrementar la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial a través de la promoción de la transparencia y la seguridad jurídica

3. Conclusiones

En Bolivia, entre los años 2003 al 2009, Compañeros de las Américas ejecutó el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, que en los siete años de vigencia ha apoyado y desarrollado diversas iniciativas de la sociedad civil tanto en temas vinculados al acceso y reforma del sistema de justicia, como en el fortalecimiento a instituciones de la democracia. Se trabajó con el objetivo de mejorar y aumentar la comprensión, apoyo y aceptación de la sociedad civil boliviana al proceso de reforma y acceso a la justicia penal, así como incrementar y fomentar la participación ciudadana en los procesos de institucionalidad democrática.

El Programa ha desarrollado actividades importantes de apoyo, cooperación y asistencia técnica, económica y de asesoramiento a instituciones de la sociedad civil boliviana, buscando siempre el desarrollo de capacidades nacionales sostenibles y de largo plazo, para la ejecución de procesos de participación ciudadana que contribuyan a mejorar el acceso y transparencia en los servicios de justicia. También se desarrollaron metodologías de movilización ciudadana para contribuir a la transparencia de los procesos electorales.

Para ello, se buscó desarrollar la capacidad de trabajo en red de las OSC (organizaciones de la sociedad civil) locales, a fin de mejorar su capacidad de incidencia en la agenda pública de justicia. Con ese fin, se creó y motivó la construcción e institucionalización de la Red Participación y Justicia, que está constituida por 53 organizaciones de la sociedad civil boliviana que en los últimos años han desarrollado acciones para incidir positivamente en el acceso, desarrollo y fortalecimiento institucional del sistema de administración de justicia y ejecutar procesos de capacitación y educación en la justicia procesal penal reformada, así como en gestión social en zonas urbanas, periurbanas, rurales y comunitarias para llegar a sectores sociales conformados principalmente por mujeres, jóvenes e indígenas.

La Red de Participación y Justicia ha seguido un proceso de maduración, especialización, diversificación y consolidación institucional con más de medio centenar de organizaciones miembros localizadas en los nueve departamentos del país, como un conjunto de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los principios de justicia, paz, equidad, transparencia y pluralismo democrático, que constituyen un espacio colectivo, una plataforma de trabajo para promover el más amplio ejercicio de los derechos ciudadanos y la vigencia plena del Estado de Derecho.

En el contexto del proceso de la reforma de la justicia en Bolivia, la Red a través de sus acciones ha desarrollado vínculos con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con líderes de opinión pública y con medios de comunicación social. La Red ha continuado construyendo y facilitando escenarios de diálogo, concertación y participación ciudadana para apoyar la institucionalidad democrática, el acceso a la justicia y el respeto a los valores del pluralismo e inclusión social.

En su trabajo ha incorporado a la sociedad civil mediante la participación de mujeres, jóvenes e indígenas, grupos excluidos de la vida ciudadana en el país y con su trabajo ha afirmado la presencia e incidencia de la sociedad civil en justicia y ejercicio de la democracia. La Red en el país ha tenido una actuación constante,

El Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia ha desarrollado actividades importantes de apoyo, cooperación y asistencia técnica, económica y de asesoramiento a instituciones de la sociedad civil boliviana, buscando siempre el desarrollo de capacidades nacionales sostenibles y de largo plazo, para la ejecución de procesos de participación ciudadana que contribuyan a mejorar el acceso y transparencia en los servicios de justicia.

su dinámica se ha desarrollado acompañando los procesos y ha aportado mediante una agenda ciudadana participativa al fortalecimiento de la justicia.

En la actualidad, la Red se ha convertido para la sociedad civil boliviana en un referente sobre las temáticas de justicia y democracia con capacidad y competencia para convocar e involucrar la participación de los actores de justicia, de los jóvenes y de la sociedad civil en su conjunto. Todo este proceso la ha llevado a posicionarse como actor y referente representativo de la sociedad boliviana en la temática de reformas y acceso a la justicia, mediante la participación ciudadana.

Las diversas capacidades desarrolladas, han contribuido a canalizar la participación de la sociedad civil en las reformas de la justicia, hoy el país cuenta con un referente de sociedad civil especializado y con la experiencia necesaria para continuar abogando por una justicia transparente, independiente, accesible e intercultural.

CAPÍTULO VIII

Las tecnologías de la información en la reforma procesal penal

1. El rol de las tecnologías de la información en la justicia

Desde hacen varios años, la red Internet y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) con su expansión produjeron un fuerte impacto en la sociedad y transformaron la forma de trabajar, de comunicarse, de informarse, de educar, de aprender, de comerciar, de interactuar con el Gobierno, de ejercer la participación democrática y de integrarse a la sociedad llegando a hablarse de una sociedad establecida en red, una sociedad de la información o sociedad del conocimiento.

Estos instrumentos de las TIC se han convertido en herramientas fundamentales para la modernización de las administraciones públicas, por lo que promover el ingreso en la sociedad de la información se ha convertido en una política de Estado con el objetivo de dar más y mejores servicios, mejorando la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión del Gobierno.

En este ámbito, la justicia, como derecho o servicio, debe necesariamente adaptarse a los cambios que la nueva sociedad impone, siendo las TIC una herramienta fundamental en el diseño de una política judicial integral. En una primera etapa, el avance redundaba en el reemplazo de máquinas de escribir por computadoras. Alcanzado este objetivo, los desafíos son mucho mayores ya que no se pretende que los mismos procesos sean más rápidos, sino que se debe tratar de concebir un nuevo tratamiento del proceso judicial, un nuevo tratamiento de la información y una nueva forma de llevar a cabo las tareas de administración judicial en las que el Consejo de la Magistratura debe cumplir un rol fundamental enfocando su accionar en dar un mejor servicio de justicia, acelerar los procesos, acercar la justicia al ciudadano, transformar los datos en información útil, difundir

y compartir el conocimiento y ser más eficaces y eficientes en la administración de los recursos.¹¹⁸

Esta visión estratégica de la tecnología requiere de un cambio cultural importante en todos los integrantes del Poder Judicial, jueces, fiscales, defensores, abogados litigantes, funcionarios y empleados para que comprendan que el aporte de las TIC a la justicia va mucho más allá de la simple infraestructura física: computadoras, activos de red, cables y teléfonos. El objetivo es superar este estadio para pensar en un proceso de integración de la computación, las comunicaciones y los medios audiovisuales que permita la consulta y gestión de expedientes digitalizados, alcanzando el ideal de la oficina judicial “sin papeles” o el “megadespacho”, aumentando el número de servicios prestados, mejorando la calidad de los mismos, racionalizando los esfuerzos y recursos, como así también abriendo nuevos canales de actuación, comunicación e información accesibles para todos los operadores jurídicos y los ciudadanos.

En esta concepción, la informática vista en términos tradicionales de infraestructura física o de sistemas, ocupa un segundo escalón, condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el cambio cultural que la sociedad del siglo XXI requiere.

En este sentido, el empleo de la tecnología en la gestión judicial está llamado, más que a desempeñar un papel meramente instrumental, a constituirse en un *factor estratégico indispensable* dentro del proceso de modernización y de mejora del servicio al ciudadano por parte de la administración de justicia.

Las organizaciones se conmueven frente a la posibilidad de convivir con transformaciones que aparentan ser de índole únicamente tecnológica, pero que en definitiva aconsejan la necesidad de promover otro tipo de cambios, por correspondencia con la potencialidad de las nuevas herramientas, bien porque se revelan latentes carencias estructurales que requieren una puesta al día. Se advierte con claridad el hilo conductor que media entre esto último y aquella reflexión de Norman Wiener, según la cual nuestro dominio de la materia nos ha llevado a modificar tan radicalmente nuestro entorno, que ahora es preciso que cambiemos nosotros mismos si queremos subsistir en el nuevo medio.

El uso de la tecnología informática en la gestión judicial es un factor estratégico indispensable que para lograr su efectividad debe generar una estrategia global que tome en cuenta:

- a) *El diálogo con los usuarios;*
 - b) *Las cuestiones atinentes al personal judicial;*
 - c) *Evaluación social y política del proceso;*
 - d) *Uso asimilado de la tecnología.*
-

118 Mauricio Devoto. Abogado, escribano y Presidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicado en La Ley Suplemento Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Argentina, agosto 2009.

Cuando se introduce la informática en las funciones de los órganos administrativos que se comportan con relativa suficiencia, es posible que no se modifiquen sustancialmente los circuitos de circulación de información del sistema. Este no es el caso del Poder Judicial.

Si introdujéramos las metodologías y los medios del procesamiento electrónico de datos en un viejo y tradicional sistema de información y de gestión judicial, sin cambiar las estructuras y los canales de información de sus oficinas, es decir, si introdujéramos nuevas herramientas para procesar información y automatizar la gestión con métodos viejos y que se han mostrado poco efectivos, de hecho estaríamos potenciando esos procesos, o por lo menos añadiéndoles una sobrevida de la que de otro modo hubiesen carecido. Tal informatización no nos conduciría a cambios cualitativos, apenas alcanzaría algunos logros cuantitativos.

Un tratamiento superficial de estos conceptos implicaría el riesgo de que la presentación de la información y de gestiones viejas, y de circuitos ineficientes y a la larga ineficaz, como procesadas matemática y científicamente, las invista de una aureola de prestigio informático que las consolide.

Desde el punto de vista administrativo-burocrático, es de destacar el fuerte impacto conseguido como consecuencia de la incorporación de la informática sobre la racionalidad de los procedimientos, la simplificación y unificación de las tareas, y el aumento de la productividad de la oficina judicial. La adopción de nuevas formas de trabajo como consecuencia de introducción, acarrea una gran influencia de carácter subjetivo.

En este plano, el papel que pueda jugar la tecnología informática en la reforma o regeneración del servicio de justicia depende de una serie de factores hasta ahora escasamente atendidos y definidos dentro de una estrategia global: el diálogo con los usuarios, las cuestiones atinentes al personal judicial, la evaluación social y política del proceso y, en fin, el uso asimilado de la tecnología.¹¹⁹

Hoy, casi todas las actividades administrativas están comprometidas en la lógica de la ciencia informática. Esta es la razón de llamar a tal cambio continuo informatización de la administración de justicia ya que los expertos concuerdan en que la acentuada informatización de los tribunales en todo el mundo influye o se refleja en su servicio y en su función social, y que las condiciones laborales dentro de éstas organizaciones cambiarán aún más.

Kuhlmann, en su obra *Investigaciones de ciencia social sobre la informatización de la administración pública*, señala que la implantación de tecnologías de la información debe responder a una evaluación social y política que se exprese en cuatro puntos básicos:

119 Rafael Bielsa y Ramón Brenna. *Reforma de la justicia y nuevas tecnologías*. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires-Argentina, agosto 1996. Páginas 58 y siguientes.

- a) La informatización de la justicia debe estar destinada a mejorar el cumplimiento de sus cometidos legalmente determinados y sustancialmente la calidad de su servicio para con los ciudadanos. La referencia al mejoramiento de la calidad en el servicio prestado no se circunscribe sólo a ítems fácilmente apreciables desde lo cuantitativo, como la rapidez y el volumen –bien atendidos por la herramienta informática–, sino también, y especialmente, a los aspectos cualitativos de un efectivo mantenimiento de la protección jurídica a los ciudadanos.
- b) La informatización debería permitir incrementar la capacidad para enfrentar los problemas actuales del sistema político-administrativo democrático tales como la probabilidad de que la estructura político-administrativa del Poder Judicial tienda a petrificarse o la aplicación masiva de la informática a la gestión judicial entre los principales.
- c) La informatización de los tribunales debe ser transparente. Los sistemas deben ser pensados junto con sus actores, incluyendo entre ellos a los jueces, empleados, pero también a los abogados y partes. El sistema debe ser estructurado mirando hacia el usuario al que va dirigido y desarrollado, en todo lo posible, con su asistencia, participación y cooperación.
- d) La informatización de las oficinas judiciales tiene que mejorar las condiciones en que desarrollan sus tareas los empleados y los jueces, y no tiene por qué traer naturalmente aparejada una reducción de puestos laborales. La informática, como toda tecnología aplicada, debería permitir que el trabajo se enriqueciera, distinguiera y elevara, que se reforzara el proceso de autorresponsabilidad de los trabajadores y que supusiera la cualificación de las labores de jueces y empleados.¹²⁰

2. Sistemas informáticos de seguimiento de casos en las instituciones operadoras de justicia penal de Bolivia¹²¹

Tomando en cuenta el rol esencial de la informática en la administración de justicia precedentemente señalado y con el fin de fortalecer la implementación del NCPP, se tomó la decisión de trabajar en la incorporación de sistemas informáticos en las diversas instituciones de justicia penal del país.

Estos sistemas informáticos de seguimiento de casos son el IANUS para el Poder Judicial, el i3p para el Ministerio Público y la Fuerza Especial de Lucha

120 Bielsa y Benna. *Op. cit.* Páginas 62 y 63.

121 Elaboración con aportes de Mariana Montenegro, consultora de Checchi/Usaid-Bolivia para estadísticas judiciales.

Contra el Crimen (policía judicial) y el i3d en el Servicio Nacional de Defensa Pública (SENADEP).

Estos sistemas informáticos son un componente fundamental para la administración efectiva de la justicia penal ya que contribuyen a su mejoramiento a partir de los siguientes objetivos:

- Aseguran el control inicial de un caso y continúan registrando cada actividad, acto procesal o decisión.
- Apoyan a la construcción de la transparencia del sistema.
- Contribuyen a aumentar la legitimidad de las instituciones, ya que aumentan la confianza del público usuario hacia las instituciones del sistema de justicia penal.
- Coadyuvan para mejorar el desarrollo de las instituciones de justicia penal.
- Apoyan para optimizar el sistema y mejorar su eficiencia.
- Son una fuente importante de generación de información estadística.

Tomando en cuenta los objetivos antes mencionados, los sistemas informáticos empiezan a funcionar primero de manera piloto con el Poder Judicial y el Ministerio Público en el año 1996, para posteriormente mejorar su producción y abarcar a las otras instituciones de justicia penal en todos los departamentos del país.

En el año 2006, con el objetivo de integrar a las instituciones en un trabajo coordinado que ayude a construir un sistema de estadísticas judiciales penales, se constituyó la Comisión Interinstitucional de Estadísticas de Justicia Penal (CIE-JP), conformada por las instituciones operadoras de justicia penal como son el Poder Judicial, Ministerio Público, Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) y Servicio Nacional de Defensa Pública (SENADEP), con los siguientes objetivos:

- Establecer mecanismos de coordinación entre los operadores del sistema de administración de justicia penal para la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de la información estadística de cada operador.
- Impulsar la implementación de los sistemas informáticos para la recopilación de información estadística de cada operador.
- Construir un estándar de sistemas de recopilación, procesamiento, sistematización y administración de la información estadística de los operadores del sistema de administración de justicia penal para obtener información estadística de forma oportuna, coordinada y uniforme en consenso con los operadores de justicia penal.

En marzo de 2007 se creó el Comité Técnico de Estadísticas de Justicia Penal (CTEJP) con el objetivo de contar con una instancia técnica operativa y

de coordinación para la ejecución del Plan de Trabajo y de las actividades de la CIEJP y para la generación de información estadística del sistema de justicia penal, teniendo entre sus principales funciones:

- Ejecutar el plan de trabajo y las actividades de la CIEJP.
- Realizar seguimiento y evaluación al cumplimiento del plan de trabajo y de las actividades de la CIEJP.
- Organizar los eventos y reuniones de la CIEJP.
- Coordinar la publicación conjunta de información estadística.
- Elaborar informes técnicos periódicamente a la CIEJP sobre el avance de trabajo.
- Coordinar y organizar los planes de capacitación en materia estadística.
- Buscar apoyo tecnológico y financiamiento previa aprobación de la CIEJP.
- Coordinar y organizar las actividades de relacionamiento interinstitucional con otras instituciones.
- Verificar técnicamente la captura, procesamiento y sistematización de la información estadística a partir de los sistemas informáticos en funcionamiento.
- Presentar la información estadística procesada proveniente de los sistemas informáticos en funcionamiento a la CIEJP para su difusión.
- Brindar insumos técnicos para la oportuna toma de decisiones de las autoridades de cada institución operadora del sistema de justicia penal.

Estas dos instancias de trabajo iniciaron sus labores con un diagnóstico de los sistemas de informáticos de los órganos de justicia penal del año 2005 que complementado y actualizado en la gestión 2007 teniendo como ejes principales del mismo: a) análisis situacional de los sistemas de información estadística; b) identificación de las debilidades, fortalezas y amenazas del proceso estadístico; c) validación del proceso estadístico; d) identificación de los problemas operativos y de recursos que enfrentan las instituciones en la generación y procesamiento de información estadística; y e) formulación de recomendaciones metodológicas y operativas para ser aplicadas.

Asimismo, se determinó la necesidad de que cada institución cuente con indicadores institucionales diseñados y consensuados desde la gestión 2006, que fueron trabajados a partir de la Comisión Interinstitucional de Estadísticas de Justicia Penal y con los equipos técnicos respectivos. Para esto se llevaron a cabo reuniones técnicas con cada una de las instituciones que tuvieron como resultado el listado final de indicadores institucionales.

Con la finalidad de realizar un primer ejercicio en cuanto a la recopilación, procesamiento y análisis de la información estadística a partir de los sistemas i3p, IANUS e i3d, el Comité Técnico consensuó los siguientes indicadores interinstitucionales.

- Número de casos que ingresan al sistema y el número de casos resueltos (sobreseimientos, sentencias, salidas alternativas y rechazos).
- Número de solicitudes de prisión preventiva y número de las aceptadas por el Juez (procedentes).
- Duración del proceso penal por etapa procesal.
- Número de casos ingresados y número de casos resueltos por los defensores públicos (sobreseimientos, sentencias, salidas alternativas, etc.).

A partir de la gestión 2008 se elaboró el Informe de Análisis Estadístico de manera semestral, tomando como única fuente de información los sistemas de seguimiento de casos i3p, IANUS e i3d correspondiente al primer trimestre de la gestión 2008 y el informe semestral (enero-junio 2008).

2.1. Poder Judicial. Sistema de seguimiento de causas penales-IANUS

El sistema IANUS, perteneciente al Poder Judicial de Bolivia, es un sistema informático que permite a los administradores de justicia el registro y seguimiento de las causas en todas las fases del proceso penal, y la generación y publicación de información estadística y de jurisprudencia.

El sistema funciona desde septiembre de 1996 en el área penal del distrito de Santa Cruz, como piloto antes de la promulgación del nuevo Código de Procedimiento Penal, y a escala nacional desde 1999 en su primer módulo de recepción y reparto.

Desde el año 2002, el sistema IANUS es el responsable del seguimiento de procesos en todas las salas del Tribunal Supremo de Justicia, incluyendo la Sala Plena, coadyuvando en la generación de jurisprudencia a través del sistema JURIS.

Desde el año 2003, el sistema IANUS es el responsable del registro y reparto de procesos para las áreas civil y social en todas sus instancias. Esta funcionalidad está instalada y funcionando en los nueve distritos judiciales y algunas ciudades intermedias (Montero, Camiri, El Alto, Quillacollo, etc.).

El sistema IANUS está compuesto por tres módulos principales:

- Recepción y reparto de procesos
- Seguimiento de procesos en los juzgados
- Generación de información estadística

Además se ha desarrollado el módulo Jueces ciudadanos, que tiene a su cargo el sorteo de ciudadanos que conforman los tribunales de sentencia mixtos con jueces técnicos.

El siguiente cuadro muestra el Distrito y la fecha de instalación plena del sistema IANUS.

Tabla 8.1
Instalación plena del IANUS por departamento

Distrito	Año de instalación del sistema
Santa Cruz	junio de 2001
Cochabamba	agosto de 2003
La Paz	diciembre de 2003
Tarija	junio de 2005
Chuquisaca	diciembre de 2005
Beni	mayo de 2006
Pando	noviembre de 2006
Potosí	octubre de 2007
Oruro	marzo de 2008

Fuente: Consejo de la Magistratura, Unidad de Informática del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz

Los usuarios del sistema IANUS son los funcionarios encargados de la recepción, registro y reparto de procesos; ministros, vocales, y jueces encargados de administrar justicia, secretarios, actuarios y auxiliares encargados de apoyar las labores judiciales en el seguimiento de los procesos, miembros del Consejo de la Judicatura encargados del área disciplinaria, analistas que utilizan estadísticas judiciales y encargados de las unidades de informática de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de la Judicatura, y de las Cortes Superiores de Distrito del país.

En cuanto a su implementación, ésta comienza con la capacitación del personal de la institución y simultáneamente se instala el sistema IANUS. Desde su implementación se ha realizado la capacitación aproximadamente a 461 funcionarios judiciales.¹²²

El sistema IANUS fue desarrollado el año 1996 y los procedimientos definidos inicialmente estaban normados específicamente por el procedimiento vigente en 1996, el Código de Procedimiento Penal de 1973, por esta razón el 31 de mayo de 2001 el Poder Judicial libera la **versión 2** del sistema IANUS, con todas las adecuaciones para la aplicación plena de la ley 1970 y a partir de 2003 se publica la **versión 3** con la implementación del sistema IANUS en el Tribunal Supremo de Justicia.

En diciembre de 2007 se comenzaron a desarrollar las adecuaciones en el sistema IANUS al modelo de Central de Diligencias, las cuales se implementaron en la ciudad de Cochabamba en marzo de 2008. Con estas adecuaciones se in-

122 Este dato solamente toma en cuenta a jueces, secretarios y auxiliares que fueron capacitados al momento de implementar el sistema en el respectivo Juzgado, Tribunal o Sala. No se ha tomado en cuenta la capacitación a funcionarios administrativos.

corpora una nueva funcionalidad al sistema, ya que se automatizó el proceso de notificaciones. En el año 2009, sobre la base de la experiencia de Cochabamba, se realizaron ajustes a las adecuaciones realizadas que se implementaron en la ciudad de Santa Cruz en mayo de 2009, incorporándose las notificaciones virtuales y la instalación de casilleros físicos para los abogados.

1. Diagnóstico

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el sistema IANUS actualmente se encuentra instalado e implementado en 42 Juzgados de Instrucción- Cautelares; (91% del total de Juzgados de Instrucción) 27 Juzgados de Sentencia; (93% del total de Juzgados de Sentencia) 29 Tribunales de Sentencia (91% del total de Tribunales de Sentencia); 16 Juzgados de Instrucción (94% del total de Juzgados de Ejecución) y 15 Salas Penales de los Tribunales Departamentales de Justicia.

Tabla 8.2
Estado de la instalación del sistema IANUS en juzgados del país

Ciudad capital de departamento	Cantidad de juzgados que tienen el sistema instalado					
	Juzgados de Instrucción	Juzgados de Sentencia	Tribunal de Sentencia	Salas	Juzgados de Ejecución	Total
Santa Cruz	11	7	8	2	4	32
La Paz	10	6	7	3	4	30
Cochabamba	7	4	4	3	3	21
Sucre	3	2	2	1	1	9
Tarija	3	2	2	1	1	9
Trinidad	2	2	2	1	1	8
Oruro	3	2	2	2	1	10
Potosí	3	2	2	2	1	10
Total	42	27	29	15	16	129

Fuente: Consejo de la Magistratura, Unidad de Informática del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz.

Es importante mencionar que el resto de los juzgados y tribunales en materia penal no cuenta con el sistema instalado.

Sobre este caso, se pueden citar los siguientes ejemplos; en la ciudad de El Alto únicamente se tiene implementado el sistema en el módulo de ingreso y sorteo de causas, y se requiere dotar equipos (computadoras) a los juzgados de esa ciudad para instalar el modulo de seguimiento de casos, así como en el caso de Santa Cruz existen juzgados en Villa Primero de Mayo y el Plan Tres Mil que no tienen el sistema instalado.

Por otro lado, se han podido identificar dos principales problemas principales en cuanto al funcionamiento del sistema, los cuales son:

- El bajo de nivel de utilización y registro de actos procesales por parte de los operadores.
- La calidad en el registro de los actos procesales no es la óptima.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de actualización (registro de actos procesales obligatorios) del sistema IANUS por ciudad capital de departamento.

Tabla 8.3
Actualización del sistema IANUS por departamento

Ciudad capital de departamento	Porcentaje de actualización
Sucre	65%
La Paz	40%
Cochabamba	70%
Santa Cruz	35%
Tarija	85%
Potosí	68%
Oruro	90%
Trinidad	30%
Cobija	45%

Fuente: Consejo de la Magistratura, Unidad de Informática del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz.

Como puede apreciarse del cuadro anterior, el porcentaje de utilización y registro de actos procesales en el sistema IANUS es desigual en las distintos tribunales departamentales del país, de esta manera, pueden observarse departamentos con un nivel alto como Oruro; mientras que Santa Cruz registra el nivel más bajo.

Las causas para que el sistema no sea utilizado en todos los juzgados y tribunales en materia penal pueden concretarse de la siguiente manera:

a) En cuanto a políticas institucionales

- No se ha desarrollado un plan de sostenibilidad para el Sistema IANUS.
- No se hallan establecidas sanciones al incumplimiento del uso y registro de actos procesales en el sistema IANUS.
- Si bien se ha diseñado la metodología para el seguimiento y monitoreo al sistema IANUS, no se ha encontrado el compromiso de las autoridades ni de los equipos técnicos para su aplicación periódica.

b) En cuanto a aspectos técnicos y de equipamiento

- Las falencias que tienen en cuanto a equipamiento por ejemplo, computadoras desactualizadas, es decir con características tecnológicas pasadas que no corresponden a las requeridas para operar el sistema y en las cuales el funcionamiento del mismo se hace muy lento.
- En el caso del sistema IANUS, las características tecnológicas de ese sistema no permiten una interacción con el usuario de manera fluida para el registro de actos procesales y la obtención de información estadística. Por ejemplo, si se utilizan equipos desactualizados se sobrecarga el sistema operativo volviéndose lento.

c) En cuanto a recursos humanos

- Ausencia de responsable nacional y responsables departamentales del sistema IANUS.
- La excesiva rotación de personal que existe en los tribunales departamentales de justicia ocasiona discontinuidad en el registro de los actos procesales.
- Las bondades y potencialidades que puede brindar el sistema y la utilidad de registrar los actos procesales no son claras para todos los usuarios, lo que genera en algunos casos resistencia a su utilización.
- Falta de un plan de capacitación continua a los usuarios en el uso y manejo del sistema IANUS.
- La demora en el registro de los actos procesales ocasiona que no se pueda contar con datos confiables sobre la duración del proceso en sus diferentes etapas, (Ej. el juez acepta la aplicación de una salida alternativa en cierta fecha, pero el acto procesal se lo registra en el sistema varios días o semanas después).
- Incumplimiento a los instructivos emitidos por el Consejo de la Magistratura o el Tribunal Departamental de Justicia.

d) En cuanto a registros obligatorios

Uno de los problemas identificados en el sistema de seguimiento de casos IANUS fue que la lista de actos procesales era extensa siendo necesaria la depuración de los mismos para definir aquellos que serían de registro obligatorio. De esta manera, el Programa de Apoyo a la Administración de Justicia Bolivia (PAAJB) elaboró un “Flujo de Registros para el Sistema IANUS”, tomando como criterios aquellos actos procesales que representaban un *hito* en el proceso penal, es decir, aquellas actividades que sirven como punto de referencia para realizar seguimiento y monitoreo a la reforma procesal penal y de las cuales es necesario

obtener datos estadísticos. Para esto, con el apoyo técnico y financiero del PAAJB, se llevaron a cabo dos talleres con la participación de jueces, personal técnico y de informática tanto en la ciudad de Santa Cruz como en La Paz, lo que dio como resultado que ahora se cuente con actos procesales obligatorios y la aprobación por parte del Poder Judicial mediante el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura N° 005/08, de 5 de enero de 2008.

Sin embargo, desde la emisión del Acuerdo N° 005/08 no se ha realizado seguimiento para verificar el grado de cumplimiento y las falencias que se tienen al respecto

Por otro lado, en los casos de los tribunales departamentales de Justicia, donde se ha podido verificar *un buen nivel de utilización y registro de actos procesales*, se pueden mencionar los siguientes motivos:

- Los usuarios han asumido el sistema como una herramienta que les facilita su trabajo y lo manejan adecuadamente.
- El oportuno y correcto apoyo proporcionado por el personal de informática también ha sido un factor importante para que los usuarios utilicen el sistema y registren sus actos procesales.
- En Cochabamba, el proyecto de Fortalecimiento al Sistema Acusatorio ha contribuido para mejorar la utilización y registro de actos procesales ya que ha existido un constante seguimiento y apoyo a los usuarios.
- Las centrales de notificaciones implementadas han permitido la mejora en la utilización y registro de actos procesales, ya que para realizar la notificación el sistema solicita que todos los actos procesales se encuentren debidamente registrados.

Para lograr el fortalecimiento del funcionamiento del sistema, en el mes de marzo de 2009 se comenzó la elaboración del Proyecto de Reglamento de Procedimientos del Sistema IANUS. Esta actividad fue desarrollada a partir de talleres en los que participaron el equipo técnico del Consejo de la Magistratura y del Programa de Apoyo a la Administración de Justicia en Bolivia. Este Reglamento cuenta con seis títulos y 73 artículos que regulan los siguientes puntos:

- Funciones y procedimientos para: recepción y registro de procesos; sorteo, distribución o reparto y seguimiento de procesos judiciales.
- Notificaciones y notificaciones electrónicas.
- Generación y extracción de estadísticas judiciales.
- Responsabilidades y sanciones.

e) Sistema de monitoreo

Una dificultad que se pudo encontrar fue la ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo para el registro oportuno de los actos procesales, o al menos

de aquellos definidos como obligatorios y que además establezca una sanción por el incumplimiento a ese mandato.

Esta situación ocasionó fundamentalmente lo siguiente:

- El bajo de nivel de utilización y registro de actos procesales por parte de los operadores.
- La calidad en el registro de los actos procesales no es la óptima para poder generar información estadística confiable.
- La imposibilidad de poder contar con información estadística oportuna y confiable a partir del sistema i3p.

Por esta razón, en la gestión 2008, con el apoyo técnico del PAAJB, se diseñó la Metodología de Seguimiento y Monitoreo al Registro de los Actos Procesales Obligatorios en el Sistema IANUS, que tiene como objetivo lograr el uso permanente, eficaz y eficiente del sistema i3p, por parte de funcionarios del Poder Judicial. Este mecanismo se aplicó en las ciudades de La Paz y Santa Cruz.

Esta metodología consiste en las siguientes fases:

1. **Elaboración de reportes a partir del sistema IANUS**, que permitirán verificar que todos los actos procesales o al menos los obligatorios se encuentran registrados en el sistema.
2. **Visitas extraordinarias** de una comisión conformada por el Jefe de Servicios Judiciales, el encargado de Informática y un funcionario del Consejo de la Magistratura, quienes realizan visitas a los juzgados y tribunales en materia penal con el objetivo verificar el uso y correcto funcionamiento del sistema IANUS. Estas visitas consisten en desarrollar el formulario de entrevista individual, consistente en un cuestionario elaborado con el apoyo técnico del PAAJB que contiene preguntas abiertas y cerradas, las cuales permiten la verificación objetiva del manejo del sistema IANUS por los usuarios, contrastando con los registros de información registrados en libros electrónicos y manuales, además de expedientes, permitiendo conocer el registro real y la calidad de información introducida en el mismo.

2.2. Ministerio Público y FELCC (Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen). Sistema de seguimiento de casos i3p

El i3p es un sistema de seguimiento de casos e investigación criminal para Fiscalía y Policía que permite registrar los actuados procesales necesarios en la sustanciación de un proceso.

Entre las características principales del sistema pueden mencionarse que el i3p mantiene una base de datos centralizada y única para la Fiscalía y Policía a escala nacional, es decir, cuando un caso es registrado por la Policía, éste es

accesible a la Fiscalía de manera inmediata, aunque ambas instituciones estén en ambientes diferentes.

El sistema presenta varias funcionalidades para fiscales y policías, como el registro de casos y de actuaciones en los casos; estadísticas de carga procesal y especializada de la Fiscalía y Policía; soporte al flujo procedimental de plataforma; manejo de la carga procesal de cada usuario que ayuda en la organización del trabajo de fiscales e investigadores. Además controla plazos, produce documentos, programa actividades, consulta antecedentes de personas y casos, entre otras.

El sistema i3p tiene los siguientes módulos:

- Casos
- Estadísticas
- Administración
- Notificaciones

En cuanto a la tecnología, puede mencionarse que este sistema fue desarrollado en Java/J2EE y opera con una interfaz web. Puede accederse desde cualquier computador que tenga un visualizador para Internet (Internet Explorer, Firefox, Netscape, etc.). La información se almacena centralmente y el usuario puede acceder al sistema desde cualquier estación de trabajo a través de la red institucional, con su clave de usuario y contraseña.

En el Ministerio Público, los usuarios del sistema i3p son:

- Fiscal General del Estado
- Inspector General
- Fiscales departamentales
- Secretaría General
- Fiscales de Recursos
- Fiscales de Materia
- Fiscales inspectores e investigadores
- Funcionarios encargados de la recepción y registro de casos (plataformas en Fiscalía)
- Fiscales analistas
- Asistentes de Fiscal
- Funcionarios del Departamento de Informática
- Encargados de las Unidades de Informática Distrital
- Responsable Nacional del i3p
- Responsables departamentales del i3p
- Departamento de Planificación y Proyectos
- Estadígrafo

Los usuarios del sistema i3p en la FELCC son:

- Dirección Nacional de la FELCC

- Direcciones departamentales de la FELCC
- Funcionarios encargados de la recepción y registro de casos (plataformas en FELCC)
- Funcionarios policiales asignados a la Unidad de Solución Temprana de las Plataformas en FELCC
- Funcionarios de la Jefatura Nacional de Planeación Policial
- Encargados de las unidades de informática de FELCC, tanto en la Dirección Nacional como en las direcciones departamentales
- Administrador Nacional del i3p
- Administrador Nacional del i3p

El Programa de Apoyo a la Administración de Justicia en Bolivia (PAAJB), en el marco de la asistencia técnica y financiera que brinda a la Fiscalía General del Estado y a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC), apoyó con el diseño del software denominado “i3p para la Fiscalía y Policía”, para ser implementado a nivel nacional. Para esto se contrató a la Empresa NEOTEC, que desarrolló el software.

La fase de implementación comenzó con la capacitación del personal de la institución y simultáneamente se introdujo el i3p.

En una primera fase se capacitó a 574 funcionarios del Ministerio Público e investigadores de la FELCC en el uso del sistema i3p a nivel nacional (gestión 2007).

En el periodo enero-marzo de 2008 se realizó una segunda capacitación a nivel nacional en los ajustes al sistema i3p, abarcando a 171 fiscales de Materia, 64 fiscales asistentes, 141 investigadores, 20 funcionarios de informática de la Fiscalía y la FELCC, 79 asistentes legales, 33 funcionarios administrativos del Ministerio Público, 48 auxiliares, 6 fiscales departamentales, 12 informáticos de las 9 Fiscalías departamentales del país, 11 informáticos de la FELCC y 3 informáticos del Ministerio Público capacitados en administración y configuración de aplicaciones y códigos fuentes del sistema i3p.

El sistema i3p se encuentra funcionando en la Fiscalía General del Estado y en las nueve fiscalías departamentales (ciudades capitales de departamento). La primera implementación se la realizó en la Fiscalía Departamental de Chuquisaca y la última en la Fiscalía Departamental de Pando.

En lo que corresponde a la FELCC, la Dirección Departamental de La Paz fue la primera en contar con el sistema i3p y la última fue la Dirección Departamental de Tarija. En Potosí, Beni y Pando todavía no se cuenta con el sistema i3p implementado.

La implementación del sistema i3p tanto en la FELCC como en las fiscalías departamentales se realizó de manera paulatina, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

Tabla 8.4
Implementación del sistema i3p en el país

Funcionamiento i3p				
Distrito	FELCC	Fecha implementación	Fiscalía	Fecha implementación
La Paz	X	23/10/2006	X	09/08/2006
Oruro	x	20/11/2008	X	25/01/2007
Cochabamba	X	07/05/2007	X	14/05/2007
Santa Cruz	X	31/10/2006	X	01/02/2007
Potosí			X	09/11/2006
Chuquisaca	X	11/12/2006	X	03/03/2006
Beni			X	01/02/2007
Pando			X	14/06/2007
Tarija	X	25/07/2007	X	13/12/2006

Fuente: Programa de Apoyo a la Administración de Justicia en Bolivia.

En la gestión 2007 se creó el Comité de Cambios al sistema i3p conformado por delegados de la Fiscalía General del Estado, de la FELCC y con la asistencia técnica del PAAJB. Este Comité tenía la función de sistematizar, consensuar y aprobar aquellas modificaciones y mejoras propuestas por fiscales de materia, investigadores, la Inspectoría General y otros usuarios del sistema i3p para garantizar que los ajustes y complementaciones al sistema i3p no desvirtúen el objetivo del sistema informático. También supervisaba y monitoreaba el desarrollo de los módulos estadísticos. Este trabajo concluyó en la gestión 2008 con la entrega del sistema al Fiscal General y la conformidad con el mismo por parte de la Fiscalía General del Estado y de la FELCC.

Uno de los aspectos más importantes de estas mejoras realizadas al sistema fue la adecuación del sistema al flujo de trabajo de las plataformas de atención al público que funcionan en la FELCC y el Ministerio Público con las unidades de Informaciones, Denuncias, Análisis y Unidad de Solución Temprana.

Otra mejora importante en la aplicabilidad del sistema i3p fue el diseño del sistema i3p-Inspectoría, que se implementó en la gestión 2008 con el objetivo de contar con una herramienta de seguimiento de causas disciplinarias en el interior del Ministerio Público. El sistema i3p-Inspectoría no tiene variante con el i3p, sin embargo, se han incluido los actos procesales propios de la Inspectoría General y cuenta con un acceso propio además de tener una base de datos y aplicación propia.

1. Diagnóstico

Se han podido identificar dos principales problemas principales en cuanto al funcionamiento del sistema:

- El bajo nivel de utilización y registro de actos procesales por parte de los operadores
- La calidad en el registro de los actos procesales no es la óptima.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de actualización (registro de actos procesales obligatorios) del sistema i3p por ciudad capital de departamento.¹²³

Tabla 8.5
Actualización del sistema IANUS por departamento

Ciudad capital de departamento	Porcentaje de actualización
Sucre	88%
La Paz	30%
Cochabamba	82%
Santa Cruz (ajustes técnicos)	5%
Tarija	80%
Potosí	90%
Oruro	80%
Trinidad	90%
Cobija	90%

Fuente: Jefatura de Informática de la Fiscalía General del Estado.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el porcentaje de utilización y registro de actos procesales en el sistema I3p es desigual en las distintas fiscalías departamentales del país, de esta manera, pueden observarse departamentos con un nivel alto, como Potosí, mientras que Santa Cruz registra el nivel más bajo.

Las razones para que no exista un buen nivel de registro de actos procesales son varias que se resumen en las siguientes:

a) En cuanto a aspectos técnicos y de equipamiento

Ministerio Público

- Las falencias que tienen en cuanto a equipamiento, por ejemplo, computadoras desactualizadas, es decir, con características tecnológicas pasadas que no corresponden a las requeridas para operar el sistema y en las cuales el funcionamiento del mismo se hace muy lento.

¹²³ Para la elaboración de este cuadro se han tomado las variables “Casos ingresados en el sistema” y la respectiva alimentación permanente de los actos procesales. No se ha considerado la calidad de la información registrada. La fuente principal para la obtención de estos datos han sido los encargados de informática de cada Fiscalía Departamental y los reportes extra i3p denominados Sistema de Seguimiento de Casos y Actuados Procesales.

- En el caso del sistema i3p que requiere conexión a Internet, en todos los distritos (especialmente en aquellos pequeños) se ha observado que la velocidad de acceso al sistema no es la recomendable y en momentos de alto tráfico la conexión se vuelve lenta debido a que el ancho de banda no es suficiente para el número de equipos que tienen conexión a Internet en las fiscalías departamentales.
- En el caso de Santa Cruz se cuenta con conexiones inalámbricas a Internet en todos los módulos desconcentrados, de tal manera que cuando llueve o hay viento la conexión se vuelve sumamente lenta o directamente se corta.
- Las bases de datos de Santa Cruz se encuentra en NEOTEC hasta que se solucionen los problemas de conexión a Internet y se les dote de IP públicos para acceder al servidor de la Fiscalía General del Estado.
- Si bien se pueden obtener algunos datos estadísticos del sistema i3p-Inspectoría (Eje. Ingreso de casos) es necesario adecuar el módulo estadístico para la obtención de datos estadísticos completos.

En la FELCC

- En la FELCC el sistema se encuentra funcionando en las plataformas de atención al público de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Oruro y Chuquisaca. Todavía no se ha implementado el sistema en las divisiones especializadas, ya que no cuentan con los equipos necesarios para su funcionamiento y también se requiere conexión a Internet.

b) En cuanto a recursos humanos

En el Ministerio Público

- Falta de organización y planificación del tiempo por parte del Fiscal para registrar los actos procesales obligatorios, delegando esta tarea al fiscal asistente, que en la mayoría de los casos se encuentra asignado para atender a más de un fiscal.
- La excesiva rotación de personal que existe en las fiscalías departamentales ocasiona discontinuidad en el registro de los actos procesales.
- Las bondades y potencialidades que puede brindar el sistema y la utilidad de registrar los actos procesales no son claras para todos los usuarios, lo que genera en algunos casos resistencia a su utilización.
- La demora en el registro de los actos procesales ocasiona que no se pueda contar con datos confiables sobre la duración del proceso en sus diferentes etapas, (Ej. el Fiscal solicita la aplicación de una salida alternativa en cierta fecha, pero el acto procesal se lo registra en el sistema varios días o semanas después).

En la FELCC

- La excesiva rotación o cambio de personal de personal que existe en las direcciones departamentales ocasiona discontinuidad en el registro de los actos procesales.
- Falta de capacitación continua a los usuarios en el uso y manejo del sistema por parte de la Dirección Nacional de la FELCC.

c) En cuanto a los actos procesales obligatorios

Uno de los problemas identificados en el sistema de seguimiento de casos i3p fue que la lista de actos procesales era extensa siendo necesaria la depuración de los mismos para definir aquellos que serían de registro obligatorio. De esta manera, el PAAJB elaboró un **flujo de registros para el sistema i3p**, tomando como criterio aquellos actos procesales que representaban un *hito* en el proceso penal, es decir, aquellas actividades que sirven como punto de referencia para realizar seguimiento y monitoreo a la reforma procesal penal y de las cuales es necesario obtener datos estadísticos.

Para ello, con el apoyo técnico y financiero del PAAJB se llevaron a cabo dos talleres en la ciudad de Sucre con la participación de fiscales, personal técnico y de informática de la Fiscalía General del Estado, además de personal técnico del PAAJB en los que se lograron consensos y acuerdos importantes que permitieron la identificación y definición de los registros obligatorios por parte del Ministerio Público para aprobación de sus autoridades mediante Resolución 874/2008 de 26 de noviembre de 2008.

Como se ha podido evidenciar en las visitas que se realizaron, el proceso de socialización y difusión de la Resolución 874/2008 no ha sido el adecuado, ya que muchos de los fiscales desconocen la citada Resolución que adjunta la lista de actos procesales obligatorios.

d) En cuanto a seguimiento y supervisión**Ministerio Público**

Una dificultad que se pudo encontrar fue la ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo para el registro oportuno de los actos procesales, o al menos de aquellos definidos como obligatorios y que además establezca una sanción por el incumplimiento a ese mandato.

Esta situación ocasionó fundamentalmente lo siguiente:

- El bajo de nivel de utilización y registro de actos procesales por parte de los operadores.

- La calidad en el registro de los actos procesales no es la óptima para poder generar información estadística confiable.
- La imposibilidad de poder contar con información estadística oportuna y confiable a partir del sistema i3p.

Por esta razón, en la gestión 2008, con el apoyo técnico del PAAJB, se ha diseñado la Metodología de Seguimiento y Monitoreo al Registro de los Actos Procesales Obligatorios en el Sistema i3p, que tiene como objetivo lograr el uso permanente, eficaz y eficiente del sistema i3p, por parte de funcionarios del Ministerio Público.

Esta metodología se desarrolla de acuerdo a las siguientes etapas:

- 1. Generación de reportes.-** La Fiscalía General del Estado, a través de la Jefatura de informática ha desarrollado un módulo de reportes (extra i3p) que reflejan la carga procesal por fiscal (número de casos asignados a cada fiscal), el número de actos procesales registrados en un periodo determinado y el número de actos procesales obligatorios registrados por un fiscal con la última actualización realizada.
- 2. Visitas extraordinarias.-** De manera extraordinaria una comisión de la Fiscalía General del Estado y un funcionario de la Inspectoría General realizan visitas a las fiscalías departamentales con el objetivo de verificar el uso y correcto funcionamiento del sistema i3p. Estas visitas consisten en realizar entrevistas individuales consistentes en un cuestionario elaborado con el apoyo técnico del PAAJB, que contiene preguntas abiertas y cerradas, las cuales permiten la verificación objetiva del manejo del sistema por los usuarios, contrastando con los registros de información registrados en libros electrónicos y manuales, además de cuadernos de investigación, permitiendo conocer el registro real y la calidad de información introducida en el mismo.

En la FELCC

- En el caso de la FELCC, con el apoyo técnico del PAAJB en el mes de agosto de la presente gestión se ha diseñado la Metodología de Seguimiento y Monitoreo al Sistema i3p en la FELCC, que fue presentada al equipo técnico de la FELCC, sin embargo, esta metodología todavía no ha sido aplicada.

e) Motivos que influyen en el buen nivel de utilización y registro de actos procesales en el sistema i3p

Entre las razones más importantes que se han encontrado en aquellas fiscalías departamentales que mantienen *un buen nivel de utilización y registro de actos procesales* se pueden mencionar las siguientes:

- Decisión política de la autoridad departamental para la obligatoriedad de la utilización del sistema, es decir que el Fiscal Departamental mantiene un control y seguimiento a la utilización y registro de actos procesales por parte de los usuarios.
- Los usuarios han asumido el sistema como una herramienta que les facilita su trabajo y lo manejan adecuadamente.
- El oportuno y correcto apoyo proporcionado por el personal de informática también ha sido un factor importante para que los usuarios utilicen el sistema y registren sus actos procesales.
- En Cochabamba, el Proyecto de Fortalecimiento al Sistema Acusatorio ha contribuido para mejorar la utilización y registro de actos procesales, ya que ha existido un constante seguimiento y apoyo a los usuarios
- Las centrales de notificaciones implementadas han permitido la mejora en la utilización y registro de actos procesales, ya que para realizar la notificación el sistema solicita que todos los actos procesales se encuentren debidamente registrados.

f) Medidas implementadas para el óptimo funcionamiento del sistema

Ministerio Público

1. Designación del responsable nacional y responsables departamentales del sistema i3p

Mediante Instructivo N° 874/2008, de 26 de noviembre de 2008, el Ministerio Público crea un responsable nacional del sistema i3p, quién tiene como funciones:

- Control y seguimiento del sistema.
- Procesamiento y análisis de la información.
- Levantamiento estadístico con base en la información generada.
- Capacitación permanente en su manejo.
- Verificación del cumplimiento en la introducción de datos en los campos obligatorios.
- Actualización del sistema en coordinación con la Jefatura Nacional de Informática.
- Comunicación permanente con las fiscalías departamentales y responsables departamentales del sistema.
- Todas aquellas funciones que la ley y los reglamentos internos del Ministerio Público establezcan para el uso efectivo de esa herramienta.

2. Normativa (Reglamento)

El Ministerio Público cuenta con el Reglamento Interno para el Uso y Manejo del Sistema Informático i3p desde el 12 de abril del 2007, aprobado mediante Resolución N° 70/2007.

Este Reglamento consta de seis títulos y 26 artículos que regulan aspectos tales como:

- Uso del sistema i3p
- El uso de los equipos de computación
- Obligaciones, prohibiciones
- Sanciones disciplinarias

Esta disposición tiene su punto de partida en otro Reglamento denominado Reglamento Interno para la Dotación, Uso y Manejo de Equipos de Computación y Sistemas Informáticos en el Ministerio Público de la Nación.

Como mecanismo para el cumplimiento de ambos reglamentos, se realizó la socialización a través de la impresión del mismo y la entrega a todos y cada uno de los fiscales y personal administrativo.

3. Actos procesales obligatorios

Con el apoyo técnico del PAAJB se identificaron y definieron los registros obligatorios por parte del Ministerio Público, que fueron aprobados mediante Resolución N° 874/2008, de 26 de noviembre de 2008.

Con el fin de mejorar el registro de estos actos procesales obligatorios, la Fiscalía General del Estado ha elaborado una Guía de Registros de Actos Procesales Obligatorios en el Sistema i3p, como un instrumento explicativo que detalla todos los pasos sobre la manera de registrar los actos procesales, especialmente de aquellos definidos como obligatorios. Esta actividad se realizó en la ciudad de Sucre a partir de sesiones de trabajo en las que participaron funcionarios de la Jefatura Nacional de Informática y personal técnico del PAAJB.

Esta guía se encuentra estructurada de tal manera que en una primera parte se encuentra una descripción general de la forma de registro de las actividades, posteriormente se expone la secuencia que se debe seguir para la selección de las mismas y también se explica el contenido de un formulario de registro y finalmente, se describen detalladamente todos los actos procesales obligatorios para su correcta utilización.

g) Sistema de supervisión y monitoreo

Se ha diseñado la Metodología de Seguimiento y Monitoreo al Registro de los Actos Procesales Obligatorios en el Sistema i3p, para ello se realizaron dos pruebas piloto, la primera en la ciudad de Cochabamba (enero 2008) y la segunda en la ciudad de Santa Cruz (junio 2008).

FELCC**1. Designación del responsable nacional y responsables departamentales del sistema i3p**

Mediante memorándum de la Dirección Nacional se ha designado al Administrador Nacional del i3p en marzo de 2009, así como también las direcciones departamentales de Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Tarija y Chuquisaca también han designado a sus administradores departamentales del i3p en mayo de 2009.

2. Normativa (Reglamento)

En el caso de la FELCC, el Reglamento Interno para el Uso y Manejo del sistema i3p en la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen *se comenzó a elaborar con el apoyo técnico del PAAJB y el equipo técnico designado por la FELCC* a partir de talleres de trabajo que se realizaron en el mes de mayo de 2009. Posteriormente se hicieron los ajustes por parte de ambos equipos técnicos hasta la conformidad de la versión final. A la fecha se encuentra en proceso de aprobación por parte del Comando Nacional de la Policía Boliviana.

El citado Reglamento se compone de siete títulos; 37 artículos y las disposiciones finales que regulan aspectos tales como:

- Funciones y procedimientos para la recepción y registro de casos.
- Las funciones y requisitos para el administrador nacional y departamental del sistema i3p.
- Administración y mejoras del sistema.
- Seguimiento, control de casos, evaluación y capacitación.
- Recolección, procesamiento y análisis de la información estadística.
- Obligaciones, responsabilidades, prohibiciones y sanciones.

El Reglamento Interno para el Uso y Manejo del Sistema i3p en la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) fue aprobado mediante Resolución Administrativa N° 0829/09, de 7 de octubre de 2009, y Resolución Administrativa N° 04/2009, de la Dirección Nacional de la FELCC.

3. Sistema de monitoreo

Con el apoyo técnico del PAAJB ya se cuenta con una Metodología de Seguimiento y Monitoreo al Sistema i3p en la FELCC.

La metodología propuesta consta de las siguientes etapas:

- Verificación cuantitativa y cualitativa de la información a partir de la elaboración de reportes a partir del sistema i3p que permitan verificar tanto la cantidad de registros como la calidad de registros realizados por los funcionarios de la FELCC.

- Visitas extraordinarias de seguimiento, de manera excepcional, se realizarán visitas de seguimiento con el objetivo verificar el uso y correcto funcionamiento del sistema i3p en aquellos lugares donde se encuentre funcionando el sistema i3p en la FELCC.

2.3. Servicio Nacional de Defensa Pública-SENADEP-Sistema i3d

El sistema i3d es una herramienta informática que permite el seguimiento de casos y tiene las mismas características y funcionalidades que el sistema i3p, pero con un enfoque diferente y orientado al trabajo del Servicio Nacional de Defensa Pública.

Los usuarios del sistema i3d son:

- Dirección Nacional del SENADEP
- Direcciones distritales del SENADEP
- Defensores públicos
- Asistentes legales
- Encargados de informática de la Dirección Nacional y de las direcciones distritales del SENADEP.

La fase de implementación comenzó con la capacitación del personal de la institución y simultáneamente se instaló el sistema i3d, fueron capacitados 84 funcionarios.

Actualmente, el sistema i3d funciona en siete ciudades capitales de departamento, en los módulos de recepción y seguimiento de casos y estadísticas. Queda pendiente la implementación en las ciudades de Cobija y Trinidad. El siguiente cuadro presenta el distrito y la fecha de su implementación:

Tabla 8.6
Implementación del sistema i3d en el país

Departamento	Fecha de implementación del sistema i3d
La Paz	junio 2006 (actualización marzo 2009)
Cochabamba	diciembre 2006 (actualización febrero 2009)
Santa Cruz	enero 2007 (actualización febrero 2009)
Oruro	febrero 2008 (actualización febrero 2009)
Potosí	diciembre 2008
Sucre	febrero 2009
Tarija	febrero 2009
Trinidad	aún no se tiene acceso al i3d
Cobija	aún no se tiene acceso al i3d
El Alto	marzo 2009

Fuente: SENADEP, Unidad de Informática.

En 2008, con la asistencia técnica del PAAJB se realizaron los ajustes y complementaciones al módulo estadístico del sistema i3d.

En la gestión 2009 se diseñó un módulo que extrae de la base datos y reportes necesarios para la institución, como ser:

- Reporte con detenido por defensor
- Reporte sin detenido por defensor
- Reporte de usuarios por penal y por departamento
- Reporte de recursos
- Reporte con detenido por defensor (por departamento)
- Reporte sin detenido por defensor (por departamento)
- Reporte de usuarios por penal (por departamento)
- Reporte de recursos (por departamento)
- Reporte con detenido por defensor (nacional)
- Reporte sin detenido por defensor (nacional)
- Reporte de usuarios por penal (nacional)
- Reporte de recursos (nacional)

1. Diagnóstico

De acuerdo con reportes estadísticos que se han generado a partir del sistema i3d, puede señalarse que dicho sistema no está siendo utilizado y actualizado de manera apropiada, es decir, el nivel de utilización y actualización del sistema es el óptimo ni en cantidad ni en calidad.

Entre los motivos que influyen para que exista un bajo nivel de registro pueden mencionarse los siguientes:

a) En cuanto a políticas institucionales

- No se ha desarrollado un plan de sostenibilidad para el sistema i3d que tome en cuenta por ejemplo:
 - Presupuesto, ya que se ha podido evidenciar en varias ocasiones que el servicio de Internet fue suspendido por falta de pago.
 - Adquisición de una línea de Internet exclusiva para uso del servidor del i3d.
- No se hallan establecidas sanciones al incumplimiento del uso y registro de actos procesales en el sistema IANUS.

b) En cuanto a aspectos técnicos y de equipamiento

Las falencias que tienen en cuanto a equipamiento, por ejemplo, computadoras desactualizadas, es decir, con características tecnológicas pasadas que no

corresponden a las requeridas para operar el sistema y en las cuales el funcionamiento del mismo se hace muy lento.

El i3d requiere conexión a Internet y se ha observado que en algunas direcciones distritales la velocidad de acceso al sistema no es la recomendable, además que en momentos de alto tráfico, cuando llueve o hay viento, la conexión se vuelve sumamente lenta o directamente se corta. Esto se debe a que en las direcciones distritales de Cochabamba y Santa Cruz se cuenta con una conexión a Internet inalámbrica y en las direcciones distritales de Potosí y Tarija el ancho de banda no tiene la capacidad requerida para el funcionamiento del i3d.

c) En cuanto a recursos humanos

- Ausencia de responsable nacional del sistema i3d.
- El constante cambio de Director Nacional y directores departamentales, lo que en algunos casos conlleva la renovación de personal y la definición de una nueva política institucional sobre la utilización del sistema i3d.
- El constante cambio de defensores públicos y asistentes legales, ya sea por retiro voluntario o forzoso. Por ejemplo, en la gestión 2009 en el distrito de Cochabamba se cambió de Director Departamental y se cambió aproximadamente al 95% de los defensores públicos que ya habían sido capacitados. Esta situación impide dar una continuidad en el registro de los actos procesales.
- Las bondades y potencialidades que puede brindar el sistema y la utilidad de registrar los actos procesales no son claras para todos los usuarios generando en algunos casos resistencia a su utilización.
- Falta de capacitación a los usuarios en el uso y manejo del sistema.

d) En cuanto a seguimiento y supervisión

- No se cuenta con un sistema de control y supervisión del registro de actos procesales en el sistema i3d.

3. Conclusiones generales

Las conclusiones generales que se pueden extraer del análisis de los sistemas informáticos de seguimiento de causas de las instituciones operadoras de justicia penal son:

- La implementación de sistemas informáticos de seguimiento de casos ha sido una innovación en las instituciones operadoras de justicia penal y siempre que se quiere adoptar cambios en las instituciones, existe una

resistencia por parte de los funcionarios, en este caso por parte de los usuarios de los sistemas. Por esto es necesario capacitar continuamente de tal forma que los usuarios entiendan el motivo y las ventajas que puede traer consigo el cambio. El componente de capacitación debe ser fortalecido y es de suma importancia alcanzar un uso adecuado de los sistemas ya que a través de la capacitación se genera confianza y se logra vencer la resistencia al cambio.

- Es necesario persuadir a investigadores, fiscales, jueces, defensores públicos y demás usuarios que los sistemas de seguimiento de casos son un beneficio y una herramienta que facilita sus tareas y no representan una sobrecarga de trabajo o una amenaza laboral.
- Los sistemas informáticos se encuentran en condiciones de generar información estadística, sin embargo, deben realizarse esfuerzos institucionales para realizar un seguimiento continuo a la actualización de los mismos (registro de actos procesales) tanto en cantidad como en calidad; por esta razón es necesario poner en marcha un plan para aumentar el uso efectivo de los sistemas IANUS, i3p e i3d en aquellos lugares donde se encuentren instalados. Este plan requiere el trabajo coordinado de diferentes instancias de las instituciones.
- Es importante también anotar que las instituciones han reconocido a los sistemas de seguimiento de casos como la fuente principal de generación de información estadística y a partir de la gestión 2008 los informes estadísticos elaborados por el Comité Técnico han tenido como única fuente estos sistemas.
- En cuanto a las funcionalidades provistas por el sistema i3p, éstas parecen ser las suficientes para soportar adecuadamente la operación del Ministerio Público y de la FELCC en cuanto a registro de denuncias, asignación de casos y tramitación de estos.
- En cuanto al sistema IANUS, desde el punto de vista de la facilidad de navegación para el usuario, cabe destacar que la aplicación fue desarrollada hace cerca de 10 años (lenguaje C). Lo anterior tiene por resultado que las pantallas del sistema no tienen el aspecto usual de las páginas web actuales a las que los usuarios están acostumbrados, pero, más importante que esto, genera que la navegación dentro del sistema sea más larga y tediosa en comparación con las aplicaciones más recientes, que pueden usar facilidades tales como los hipervínculos.
- No obstante, el distinto nivel de desarrollo tecnológico entre los dos sistemas (IANUS e i3p), se estima necesario que en el mediano a corto plazo se puedan realizar algunos desarrollos comunes para apoyar la coordinación entre el Ministerio Público y el Poder Judicial. Esto se refiere a la necesidad de interconectar los sistemas para compartir datos y de esa manera

asegurar el mantener un número único que permita un seguimiento más completo de los casos, evitar el doble ingreso de datos y mejorar el nivel de calidad de los registros, tanto de fiscalías como de tribunales.

Entre los datos u operaciones que podrían ser incluidas en esta interconexión están:

- La notificación de inicio de investigación de la Fiscalía al tribunal, lo que permitiría conservar un número único del caso desde la denuncia.
- La asignación del tribunal, para que quede registrado este dato en el I3P.
- El envío de requerimientos del Ministerio Público a los tribunales, tales como los rechazos, peticiones de diversas audiencias, acusación, imputación, entre otros.
- Resoluciones del tribunal, tales como el día y hora para las solicitudes de audiencias.
- Resultado de las audiencias, las que hoy no son registradas por parte del Ministerio Público.
- Notificaciones de cualquier tipo de resolución de los tribunales al Ministerio Público.

CAPITULO IX

Justicia indígena originaria campesina

1. Sistema jurídico¹²⁴ de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia¹²⁵

En los países como Bolivia, donde existen pueblos indígenas o grupos con una identidad propia (étnica, religiosa, local, gremial), hay un gran debate sobre cómo denominar y cómo tratar jurídicamente los sistemas de autoridades, normas y procedimientos mediante los cuales dichos pueblos y grupos regulan su vida social y resuelven sus conflictos, ya que son diferentes al sistema estatal.¹²⁶

En este escenario han surgido determinadas posiciones teóricas que buscan explicar estas realidades como ha sido la concepción monista del derecho, instituida con el llamado derecho moderno y que establece que a un Estado le corresponde un solo derecho o sistema jurídico y viceversa, según la concepción de la teoría jurídica positivista formulada por Hans Kelsen. Esta es la idea de “Estado-Nación”, donde

124 También conocido como justicia comunitaria, jurisdicción indígena y derecho consuetudinario indígena, se privilegió la denominación de “sistema jurídico” por ser el término acuñado por el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada el 13 de septiembre de 2007 y ratificada por el Estado boliviano como ley de la República en fecha 7 de noviembre de 2007), y porque este término engloba el conjunto de autoridades, normas y procedimientos que los pueblos indígenas administran para resolver conflictos. Por otra parte, hablamos de sistema jurídico o jurisdicción indígena “de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas” porque: a) en Bolivia algunos pueblos indígenas y/o sus miembros se identifican como originarios y/o campesinos, b) la nueva Constitución Política aprobada en enero de 2009 reconoce el pluralismo jurídico y en este marco como titulares del derecho de administrar sus normas para resolver conflictos a las “comunidades indígenas y campesinas”.

125 Extractos del estudio realizado por la abogada Jennifer Guachalla Escóbar, Coordinadora del Programa de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas del Defensor del Pueblo de Bolivia.

126 Raquel Yrigoyen Fajardo. Fundación Myrna Mack. *Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*. Primera Reimpresión, noviembre de 2003, Ciudad de Guatemala-Guatemala.

la legitimidad política del Estado se basa en el supuesto de que es la organización jurídico-política de una nación, entendida como un solo pueblo, una sola cultura, un solo idioma, una sola religión. En países pluriculturales, la imposición de un solo sistema jurídico, la protección oficial de una sola cultura, religión, idioma y grupo social, ha dado lugar a un modelo de Estado excluyente.

En este modelo, la institucionalidad jurídico-política no representa ni expresa la realidad plural, margina a los grupos sociales o pueblos no representados oficialmente y reprime sus expresiones de diversidad cultural, lingüística, religiosa y formativa. Pero, a pesar de la proscripción oficial de la diversidad, ello no necesariamente ha significado la desaparición empírica de los distintos idiomas, culturas o sistemas legales. Los aparatos estatales han tendido a reprimirlos, desaparecerlos o cooptarlos y aquellos han debido aprender a adaptarse y reutilizar instituciones creadas por el Estado para mantenerse vivos. Los sistemas “no oficiales” han sobrevivido en condiciones de ilegalidad estatal y subordinación política, adquiriendo formas clandestinas y marginales.

Esto ha sucedido en muchos países, como Bolivia, que tienen un importante componente indígena. El Estado construido después de la Independencia no ha representado la diversidad cultural, lingüística, religiosa ni legal que existe en la realidad. De otra parte, las categorías jurídicas elaboradas por el monismo jurídico con base en la idea del Estado-Nación (una sola cultura) no están pensadas para poder explicar la existencia empírica de sistemas normativos diferentes al estatal y que corresponden a culturas diferentes a la consagrada oficialmente.

1.1. El sistema jurídico indígena

Según Savigny,¹²⁷ la suma total de las instituciones jurídicas constituyen un sistema.¹²⁸ El *sistema jurídico*¹²⁹ de los pueblos indígenas es aquel sistema administrado por las

127 “Todas las instituciones de derecho forman un vasto sistema, y (...) la armonía de este sistema, en donde se reproduce su naturaleza orgánica, puede solamente darnos su completa inteligencia”, Savigny, F., *Sistema del derecho romano actual*, T. I, Madrid, Góngora, 1930. Página 67.

128 El sistema jurídico es una entidad abstracta, profunda y racional que, sin embargo, vive en la conciencia del pueblo. Se trata de un “sistema conceptual estático” que se puede elaborar mediante la metodología de la construcción. Si se apela al símil de una edificación, se puede imaginar que la idea del derecho de Savigny se compone de tres niveles: el primero, que se ubica en la base por su inmediatez con la realidad es la relación jurídica, le sigue la institución jurídica que nace de un proceso abstracto de naturaleza lógico formal y, por último, se encuentra el sistema en el que se enlazan todas las instituciones jurídicas. El postulado fundamental de la Escuela Histórica fue el de un Derecho producto del espíritu del pueblo (Volksgeist), viviente en todos aquellos que pertenecen a una misma nación o etnia. *Aproximación al debate sobre el concepto de sistema jurídico interno o externo*, Calle Meza Melba Luz. <http://www.uv.es/CEFD/15/calle.pdf>, 16-11-07.

129 Término utilizado por el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

autoridades de los pueblos indígenas y conformado por normas y procedimientos a través de los cuales los pueblos indígena, originarios y comunidades campesinas regulan la vida de la comunidad y resuelven conflictos. Es una justicia cercana física y espiritualmente a los miembros de una comunidad indígena o campesina, porque es administrada en su idioma materno, por “sus pares o iguales”, y responde a su cosmovisión (valores de la comunidad).¹³⁰

Son autoridades de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas, sus *autoridades naturales*, es decir, las que por tradición, costumbres y prácticas culturales, son consideradas como legítimas por los habitantes de la respectiva comunidad o pueblo indígena.¹³¹

Las *normas* de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas constituyen en conjunto *su propio derecho*, compuesto principalmente por normas de costumbre (derecho consuetudinario), que van creando precedentes por la repetición y por la práctica cotidiana, llegando a ser de observancia general y de cumplimiento obligatorio¹³² por ser entendibles, conocidas y aceptadas por todos los miembros de la comunidad. De acuerdo con Stavenhagen,¹³³ forman parte del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas: a) normas de comportamiento público, b) mantenimiento del orden interno, c) definición de los derechos y obligaciones de los miembros, d) distribución de los recursos naturales, e) transmisión e intercambio de bienes y servicios, f) definición de los hechos que puedan ser considerados como delitos, faltas, que afecten a los individuos o bien a la comunidad, con la respectiva sanción, g) manejo y control de la forma de solución de conflictos, y h) definición de los cargos y las funciones de la autoridad indígena.

El sistema jurídico de los pueblos indígenas no es un “medio alternativo de resolución de conflictos”, sino más bien una jurisdicción especial, compuesta por autoridades, normas y procedimientos administrados en el contexto y sobre la base de la cultura y valores del pueblo indígena (su cosmovisión). En cambio, la negociación, la conciliación, el arbitraje, etc., son mecanismos “alternativos a la justicia ordinaria” en los que no participan autoridades propiamente dichas, tampoco siguen reglas o normas que tengan la calidad de “Derecho” y adoptan pautas occidentales de solución de conflictos.

130 Entre las características del sistema jurídico indígena también podemos citar: a) Accesibilidad, oralidad, rapidez, bajo costo, b) Publicidad, participación y control social de la comunidad c) Flexibilidad y adaptación a nuevas circunstancias, d) Busca la reparación del daño y la reconstitución de la paz y la convivencia social, e) sus sanciones son preferentemente didácticas. Para mayor información ver, Terceros Elba, *Sistema jurídico indígena*. Cejis, Santa Cruz de la Sierra 2003. Páginas 24-29 y Justicia Comunitaria N° 9. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Paz, junio de 1998.

131 **Justicia Comunitaria** N°9., ídem, Página 76.

132 Terceros Elba, *ídem*, pág. 20.

133 Rodolfo Stavenhagen. *Derecho consuetudinario indígena en América Latina*. Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México. 1990. Página 31.

El sistema jurídico de los pueblos indígenas no es un “medio alternativo de resolución de conflictos”, sino más bien una jurisdicción especial, compuesta por autoridades, normas y procedimientos administrados en el contexto y sobre la base de la cultura y valores del pueblo indígena (su cosmovisión) a diferencia de la negociación, la conciliación, el arbitraje, etc. que son mecanismos “alternativos a la justicia ordinaria” en los que no participan autoridades propiamente dichas, tampoco siguen reglas o normas que tengan la calidad de “derecho” y adoptan pautas occidentales de solución de conflictos.

La justicia indígena o comunitaria puede ser entendida como una expresión que define los referentes y mecanismos de tratamiento de conflictos que desarrollan determinadas comunidades para resolver las controversias que surgen entre sus miembros.

El derecho o sistema jurídico indígena puede ser definido como un sistema de normas, valores o principios normativos, autoridades, instituciones y procedimientos que sirven para regular la vida social, resolver conflictos y organizar la vida social en la comunidad. Sin embargo, hay quienes consideran que para ser considerado como un sistema jurídico deben ser normas “garantizadas”, es decir, que normas eficaces y legítimas. La eficacia está referida a la vigencia del sistema, esto es, que efectivamente rija el comportamiento de la gente y la legitimidad se refiere al consenso o aceptación del sistema –como bueno o necesario– por los usuarios, tal como señala la abogada Miriam Campos Bacarreza en su estudio.¹³⁴

Los sistemas comunitarios indígenas de regulación social y resolución de conflictos son cercanos a la población, responden más adecuadamente a su cultura y necesidades sociales, y gozan de mayor legitimidad y eficacia en el ámbito en el que operan, entre otras razones, debido a:

- La pertenencia a los mismos códigos o pautas culturales, y por compartir normas y valores comunes entre quienes resuelven conflictos o toman decisiones y los usuarios del sistema. Los hechos y las reglas se interpretan dentro de sistemas de creencias y saberes comunes.
- La primacía del criterio de “resolver conflictos”, arreglar, llegar a puntos de consensos, antes que sólo declarar ganadores o perdedores. Esto permite recuperar niveles de *armonía social* dentro de una red compleja de parentesco sanguíneo y político, donde todos son parte de numerosos redes de parentesco y reciprocidad.
- La importancia dada al consenso, así como a la reparación y restitución antes que al mero castigo.
- La no distinción entre asuntos “civiles” o “penales”, y el tratamiento global de los problemas.

134 Miriam Campos Bacarreza, *El desafío de la coexistencia de la justicia comunitaria y la justicia ordinaria en Bolivia*. La Paz-Bolivia.

- El uso del mismo idioma, del lenguaje común de la vida cotidiana y no uno especializado (como es el lenguaje jurídico occidental).
- La cercanía geográfica, social y cultural entre las partes y las autoridades encargadas de resolver los conflictos y el mutuo control comunitario.
- La gratuidad, por cuanto los usuarios no tienen necesidad de pagar abogados y otros gastos propios del sistema estatal.
- La celeridad o rapidez en resolver los conflictos o problemas por las autoridades en la comunidad (son días).
- Se apela a la equidad como criterio de solución de los conflictos. Antes que el derecho, es la idea comunitaria de justicia la que sustenta las soluciones encontradas a los conflictos que llegan a estas instancias.
- Desarrollan procedimientos informales, sin mayores rigores procesales ni estrictas inspiraciones normativas.
- Operan a través de miembros de las comunidades que no requieren un área o nivel profesional determinado. La calidad del operador responde al conocimiento que se posea de la comunidad y a la confianza que ésta deposita en las autoridades originarias. Existe una desconfianza a la justicia ordinaria u oficial, por la corrupción o el tráfico de influencias.
- Cuando el conflicto es interno, los arreglos acordados dan alta prioridad a la recuperación social del culpable y al mantenimiento de la paz comunal más que al castigo, debido que en la visión andina no existe la maldad en sí, por lo que no se debe acusar a los/as acusados de “delincuentes”.
- Es fundamentalmente oral y muy flexible en el tiempo y el espacio.
- Integran la conciliación como parte esencial de sus procedimientos.
- Suele funcionar a niveles más locales y directos.
- El cumplimiento está a cargo de las mismas autoridades comunales, con la colaboración y asesoría de las antiguas autoridades o algunas con mayor experiencia.

1.2. Antecedentes históricos

En lo que ahora es el territorio boliviano, antes de la Colonia tuvieron vigencia varios “derechos autóctonos” y “sistemas jurídicos”,¹³⁵ el más extendido fue el derecho del Tahuantinsuyo andino, que se expandió desde el sur de Colombia hasta el norte de Chile.¹³⁶ En los llanos y selvas bolivianos también existieron otros sistemas jurídicos menos desarrollados y extendidos que el primero, tales como el

135 Entendidos como conjunto de normas, autoridades y procedimientos para resolver conflictos.

136 Xavier Albó y Franz Barrios. *Por una Bolivia plurinacional*. La Paz-Bolivia, PNUD septiembre 2006. Página15.

sistema jurídico guaraní, chiquitano, mojeño, etc., es decir, existían y existen tantos sistemas jurídicos como pueblos indígenas habitan el territorio boliviano.

Durante la Colonia, el gobierno colonial impuso su derecho –contenido principalmente en las Leyes de Indias– y su propio sistema jurídico a los habitantes originarios de nuestro país –los pueblos indígenas–, sin embargo, también reconoció parcialmente a las autoridades, normas y procedimientos (sistema jurídico) de estos pueblos para resolver conflictos al interior de sus comunidades.

Por ello podemos afirmar que a partir de la Colonia conviven en el territorio boliviano más de un sistema jurídico (pluralismo jurídico), aunque en este caso sólo uno de ellos, el sistema jurídico del gobierno colonial, prevalecía sobre el resto (pluralismo jurídico subordinado).

Con la independencia, el Estado republicano –bajo el principio de igualdad jurídica “todos son iguales ante la ley” y el paradigma del “Estado-Nación”– trató de *asimilar* a los indígenas dentro de un único Estado, una sola cultura y un solo derecho nacional (monismo jurídico), se ignoraron las diferencias étnicas y culturales y por lo tanto también se ignoraron los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas.¹³⁷

Sin embargo, a pesar de las condiciones adversas y la clandestinidad a la que fue sometido el sistema jurídico de los pueblos indígenas durante gran parte de la historia republicana, éste no sólo mantuvo su vigencia sino que –ante la ausencia del Estado y el Poder Judicial en el área rural– incluso se fortaleció.¹³⁸

Empero, como consecuencia de aprobación del Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), sobre pueblos indígenas y tribales (1989), la marcha por el territorio, la dignidad y la vida (1990) protagonizada por los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia y la reconstitución de los movimientos indígenas en el continente, en el año de 1994 se reforma la Constitución boliviana y se reconoce al Estado boliviano como “multiétnico y pluricultural”, y el derecho de las comunidades indígenas y campesinas a administrar su propio sistema jurídico (pluralismo jurídico). La reforma de la constitución boliviana se produce en un contexto latinoamericano de

Con la independencia, el Estado republicano –bajo el principio de igualdad jurídica “todos son iguales ante la ley” y el paradigma del “Estado-nación” – trató de asimilar a los indígenas dentro de un único Estado, una sola cultura y un sólo Derecho nacional (monismo jurídico), se ignoraron las diferencias étnicas y culturales y por lo tanto también se ignoró los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas.

137 Apenas en la década del 50 con la Revolución Nacional el Decreto Ley de Reforma Agraria (Nº 3464 de agosto 2 de 1953 elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956) establece que “la comunidad indígena, en el orden interno, se rige por instituciones propias” (artículo 123).

138 Ver punto III Principios del Sistema Jurídico Plural (acceso a la justicia).

reformas constitucionales¹³⁹ que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y el pluralismo jurídico.¹⁴⁰

Más adelante, en el año 2006, con el advenimiento de un indígena aymara –Evo Morales– a la Presidencia del país, se crea por primera vez en la estructura orgánica del Poder Ejecutivo el Viceministerio de Justicia Comunitaria.

En septiembre de 2007, el sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas es reconocido por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁴¹ y el 7 de noviembre de 2007 esa Declaración es ratificada por el Estado boliviano y promulgada como ley de la República por el Presidente de la nación.

En cuanto a la identificación de la población como indígena, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, el 62,05% de la población se identifica como miembro de alguno de los 36 pueblos indígenas que existen en nuestro país. Sobresalen los departamentos de Potosí, con 83,9% de su población que se identifica como indígena, y La Paz, con 77,5%. En tanto que en los departamentos del oriente y Tarija los porcentajes no superan el 40%.¹⁴² Por otra parte, de acuerdo con los datos del mismo Censo, 30,7% de la población se reconoce como quechua, 25,2% como aymara, 1,6% guaraní, 2,2% chiquitano, 0,9% mojeño y 1,4% otro nativo.¹⁴³ Es importante señalar que han existido cuestionamientos a este Censo ya que no se contempló la posibilidad de identificación con otros grupos como puede ser el llamado mestizo.

Los aymaras y los quechuas son la mayoría rural andina (90%), pero en el oriente y el chaco los diversos grupos indígenas conviven con otros campesinos que no son indígenas o son inmigrantes andinos.¹⁴⁴

139 Colombia 1991, Perú 1993, Ecuador 1998, Venezuela 1999.

140 El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, al respecto opina que “el nuevo constitucionalismo pluralista destaca el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos y no sólo como objetos de políticas que dictan otros; un cambio en la identidad del Estado-nación que ahora se reconoce como multiétnico y pluricultural; el derecho individual y colectivo a la propia identidad, y el reconocimiento del pluralismo jurídico. Sin embargo, la implementación institucional, el desarrollo legislativo y jurisprudencial y la apropiación misma de las reformas por los propios indígenas y campesinos ha sido desigual en la región. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas E/CN.4/2006/78 de 16 de febrero de 2006.

141 Artículo 34.- “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

142 Ramiro Molina y Xavier Albó. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz. PNUD 2007. Páginas 69, 70.

143 *Idem*. pág. 70.

144 Xavier Albó, Franz Barrios Suvelza. *Por una Bolivia plurinacional*. La Paz, PNUD septiembre 2006. Página 24.

1.3. El sistema jurídico de los pueblos indígenas en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales

El pluralismo jurídico y el sistema jurídico de los pueblos indígenas es reconocido por las constituciones de la mayoría de los países de la región andina, tales como Colombia,¹⁴⁵ Perú,¹⁴⁶ Ecuador¹⁴⁷ y Venezuela¹⁴⁸ en los siguientes términos: a) en general se reconoce la diversidad étnica y cultural de éstos países, b) se reconoce funciones jurisdiccionales o de justicia, a las autoridades de las comunidades indígenas y campesinas, c) sobre la base de su derecho consuetudinario o sus propias normas y procedimientos, d) dentro del ámbito territorial de los pueblos indígenas o comunidades campesinas.¹⁴⁹

En Bolivia, la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado boliviano en principio fue reconocida por la reforma constitucional de 1994 ya que se reconocían de forma general los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. En cuanto a su

Bolivia, mediante Ley de la República de 7 de noviembre de 2007, ha sido el primer país del mundo en ratificar la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

145 Constitución Política de la República de Colombia (1991), Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas, podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial, con el sistema jurídico nacional

146 Constitución Política de la República del Perú (1993), Artículo 149. Las autoridades de las comunidades campesinas y nativas con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial, con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

147 Constitución Política de la República de Ecuador (1998) Artículo 191. Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario siempre que no sean contrarios a la constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.

148 Constitución Política de la República de Venezuela (1999) Artículo 260 Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes según sus propias normas y procedimientos siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La Ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

149 Raquel Yrigoyen Fajardo. "Derecho indígena en los países andinos ¿mecanismo alternativos o jurisdicción propia?" 2003 N°4, en Revista CREA Universidad Católica de Temuco, Chile. Página 8.

sistema jurídico no reconocía como tal, sino que lo conceptualizó como mecanismos alternativos de solución de conflictos encontrándose estas disposiciones en el régimen agrario y campesino.

La nueva Constitución, aprobada mediante referéndum en enero de 2009, en concordancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluye de forma expresa el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado y al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.¹⁵⁰

La norma constitucional vigente (artículo 192) define la necesidad de una ley de deslinde jurisdiccional que determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria. Esta norma debe ser sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional que entró en sesiones en enero de 2010.

Sin embargo, cabe resaltar que en la práctica el proceso de compatibilización y/o coordinación entre ambos sistemas de justicia en Bolivia se ha iniciado con la promulgación de normas en otro tipo de materias que contenían referencias respecto al sistema jurídico de los pueblos indígenas, tales como el Código de Procedimiento Penal,¹⁵¹ la Ley Orgánica del Ministerio Público,¹⁵² la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica¹⁵³ y la Ley INRA,¹⁵⁴ la compatibilización también se ha iniciado *de hecho* a través de sentencias del Tribunal Constitucional sobre el sistema jurídico de los pueblos indígenas.

150 Artículo 30 parágrafo II incisos 5 y 14 y artículos 190 a 192.

151 Ley 1970 de 25 de marzo de 1999, Art. 28: "(Justicia Comunitaria) Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro, y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su derecho consuetudinario indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas señalados en la Constitución Política del Estado".

152 Ley N° 2175 de 6 de febrero de 2001, Art.17: "El Ministerio Público deberá prestar la colaboración necesaria a las autoridades naturales de las comunidades originarias, indígenas y campesinas, que así lo requieran, a fin de llevar a cabo las diligencias solicitadas.

153 Ley N° 1674 de 15 de diciembre de 1995, Art.16: "En las comunidades indígenas y campesinas, serán autoridades comunitarias y naturales quienes resuelvan las controversias de violencia en la familia, de conformidad a sus costumbres y usos, siempre que no se opongan a la Constitución Política del Estado y al espíritu de la presente Ley".

154 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Art. 3 parágrafo III: "La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente, se regirán por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres. En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional".

Entre los instrumentos internacionales ratificados por el Estado boliviano sobre derechos de los pueblos indígenas en general y el derecho a administrar su sistema jurídico, en particular, tenemos: a) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes;¹⁵⁵ y b) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁵⁶

El Convenio 169 establece que los pueblos indígenas tienen “el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (artículo 8.2), dicho Convenio también establece que “deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros” (artículo 9). Finalmente define la necesidad de que los Estados establezcan “procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio” (artículo 8.2), principalmente conflictos de competencia entre justicia ordinaria y justicia originaria; y conflictos generados por la vulneración de derechos fundamentales en la aplicación de la justicia de los pueblos indígena.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 34: “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o *sistemas jurídicos*, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

Por lo expuesto, podemos decir que la normativa boliviana vigente sobre el tema (que incluye el Convenio 169 y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) ha definido los siguientes aspectos relativos a la justicia de los pueblos indígenas: a) se reconoce que dentro del territorio boliviano conviven tanto el sistema de justicia ordinario como el sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas,¹⁵⁷ y que como consecuencia de la pluriculturalidad y multietnicidad del Estado boliviano, también existe pluralismo jurídico; y b) en el marco general de reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, se reconoce el derecho específico de estos

155 Ratificado por Bolivia mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

156 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 y promulgada como ley de la República el 7 de noviembre de 2007.

157 El término de “sistema jurídico” (autoridades, normas y procedimientos) es incluido recientemente en nuestra legislación, a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (artículo 34) aprobada como ley de la República el 7 de noviembre de 2007 y la nueva Constitución Política del Estado aprobada mediante referéndum en enero de 2009 (artículo 30 numeral 14).

pueblos a administrar su sistema jurídico, sin embargo, también se define como límite de dicho ejercicio a “la Constitución y las leyes”, los “derechos humanos” y los “derechos fundamentales” de la persona o individuo.¹⁵⁸

2. Estructura del sistema jurídico indígena. Pluralismo jurídico

A la luz de la legislación comparada, parece necesario revisar la formula constitucional boliviana, de manera que el sistema jurídico indígena sea reconocido como una “jurisdicción especial” y no un “medio alternativo de solución de conflictos”, dado que en la práctica el reconocimiento del sistema jurídico indígena como medio alternativo de solución de conflictos ha ocasionado que algunos operadores de justicia entiendan que el sistema jurídico de los pueblos indígenas es subsidiario a la aplicación de la justicia ordinaria y sólo puede resolver casos que se encuentren en la esfera de la “libre disposición” personal (lo que excluye a los conflictos de orden público).

2.1. Competencia territorial

El Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su tierra y territorio definiendo al territorio como “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera”.¹⁵⁹

En el mismo sentido, la Constitución Política del Estado boliviana reconoce el derecho de los pueblos indígenas sobre sus “tierras comunitarias de origen”.¹⁶⁰

Respecto a la competencia territorial del sistema jurídico indígena, nuestra nueva Constitución contiene referencias expresas, tales como las constituciones de Colombia, Perú y Venezuela, que la circunscriben al “territorio” de los pueblos

158 Nueva Constitución Política (artículo 2).

159 Artículo 13.1. (...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

160 Artículo 30.II.17. En el marco de la unidad de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos...17: a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

indígenas. Así también, el nuevo Código de Procedimiento Penal define el alcance del sistema jurídico de los pueblos indígenas al interior de la comunidad.¹⁶¹

Por lo expuesto, podemos concluir que en principio la competencia territorial del sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas sólo alcanza a las tierras y/o territorio de la comunidad, es decir, no puede aplicarse fuera de éstos y/o en área urbana.

En este ámbito, la tendencia normativa es clara, el sistema jurídico indígena alcanza únicamente al territorio de las comunidades indígenas y campesinas. En ese mismo sentido, la nueva Constitución Política del Estado establece que la jurisdicción indígena originario campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados *dentro del ámbito territorial indígena originario campesino* (artículo 192).

Sin embargo, es importante comenzar a debatir sobre la situación de los indígenas que cometen faltas fuera de su territorio y por ende “la aplicación extraterritorial del sistema jurídico de los pueblos indígenas”, al respecto el Convenio 169 (artículo 8.1.) establece que los Estados suscribientes deben tomar debidamente en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los miembros de los pueblos indígenas, al momento de aplicar la legislación nacional. Esto implica que: a) teóricamente es posible plantear la aplicación extraterritorial del sistema jurídico indígena,¹⁶² b) los Estados deben considerar seriamente procesar a través de mecanismos y bajo parámetros “interculturales”, a los indígenas sometidos a la justicia ordinaria.

En el caso de Bolivia se optó por la segunda opción (b), ya que el NCPP (Art. 391) ha establecido disposiciones especiales para el juzgamiento de indígenas fuera de su comunidad, tales como que el fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas; el mismo que podrá participar en el debate, así como antes de dictarse sentencia el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado a los efectos de fundamentar, atenuar o extinguir su responsabilidad penal, debiendo el mismo ser sustentado oralmente en el debate.

El NCPP es el primer instrumento legal que eliminó un importante obstáculo de acceso a la justicia al legalizar y reconocer la jurisdicción indígena para resolver un conflicto en aplicación de su propio derecho, sin más limitación que la del respeto a los derechos humanos (Art. 28).

161 Artículo 28: “Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina (...)”.

162 Raquel Yrigoyen señala como fundamento cultural del “derecho al propio derecho”, el hecho de la participación de la persona en un sistema cultural determinado. En principio cada persona o grupo humano tiene derecho a ser juzgado dentro del sistema normativo que pertenece a su cultura. *Ídem*. Página 19.

2.2. Competencia material

El Convenio 169,¹⁶³ las constituciones de la región andina¹⁶⁴ y la propia Constitución boliviana¹⁶⁵ reconocen la existencia, al interior de los pueblos indígenas, de un “conjunto de normas, costumbres y procedimientos” que tienen la finalidad de resolver conflictos y regular la vida de la comunidad; otras constituciones se refieren –más propiamente– al “derecho”¹⁶⁶ de los pueblos indígenas. En el caso boliviano, el ejercicio de sus derechos se da en el ámbito de lo establecido en el marco de la Constitución.¹⁶⁷

Por estas razones podemos afirmar que la competencia material del sistema jurídico de los pueblos indígenas, alcanza a todas las materias que son reguladas por su propio “derecho”. Esto implica, en primer lugar que el sistema jurídico indígena puede resolver: a) “conflictos graves” tales como el hurto, robo, lesiones graves y –siempre que su Derecho lo regule–,¹⁶⁸ casos de homicidio¹⁶⁹ o violaciones; en ese mismo sentido se pronuncia el Código de Procedimiento Penal boliviano (artículo 28), el mismo que reconoce la competencia del sistema jurídico de los pueblos indígenas en materia penal, sin ninguna limitación por tipo de delito; b) “conflictos leves”, tales como los conflictos típicamente civiles o agrarios¹⁷⁰ como las deudas o el traspaso de linderos; c) respecto a la violencia intrafamiliar, el artículo 16 de la Ley N° 1674¹⁷¹ reconoce la competencia del sistema jurídico de los pueblos indígenas respecto a este tipo de conflictos.

163 Artículo 8.2 “Costumbres e instituciones propias”.

164 “Normas y procedimientos” (Constitución Colombia, artículo 246), “tradiciones ancestrales, propias normas y procedimientos” (Constitución Venezuela, artículo 260).

165 Constitución Política del Estado de Bolivia, artículo 30.I.

166 “Derecho consuetudinario” (Constitución Perú, artículo 149): “Costumbres o derecho consuetudinario” (Constitución de Ecuador, artículo 191).

167 Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios. Constitución Política del Estado, artículo 190.I.

168 Durante los últimos tiempos, cada vez con más frecuencia los pueblos indígenas se niegan a conocer delitos “graves” tales como homicidios y violaciones, en estos casos la “sanción” para el agresor es la “remisión” del caso a la justicia ordinaria. En ese sentido Raquel Irigoyen señala que “es la propia jurisdicción especial la que podría, si así lo viera conveniente, delegar materias o casos para el conocimiento de la jurisdicción ordinaria, o pedir el apoyo de la fuerza pública” Yrigoyen Fajardo Raquel, *Ídem*. Página 18.

169 En ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, reconociendo al competencia de la jurisdicción especial inclusive en casos de homicidios (Sánchez *et al.*, 2000, p.132).

170 En materia agraria la Ley INRA N°1715 establece que “en la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres y su derecho consuetudinario siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional” (artículo 3.III).

171 “En las comunidades indígenas y campesinas, serán autoridades comunitarias y naturales quienes resuelvan las controversias de violencia en la familia, de conformidad a sus costumbres y usos, siempre que no se opongan a la Constitución Política del Estado y al espíritu de la presente ley”.

En segundo lugar, esta afirmación implica que el sistema jurídico de los pueblos indígenas no puede resolver conflictos *que no se encuentran regulados por su derecho*, tales como delitos de narcotráfico, delitos contra el Estado, delitos o faltas cometidos por funcionarios públicos, etc.

2.3. Competencia personal

El Convenio 169 de la OIT no contiene ninguna referencia sobre el tema.

En la región andina la Constitución venezolana contiene una mención expresa sobre la competencia personal del sistema jurídico indígena en los siguientes términos “las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar (...) instancias de justicia (...) que sólo afecten a sus integrantes”. Las Constituciones de Colombia y Perú definen claramente la competencia personal del sistema jurídico de los pueblos indígenas la misma que alcanza a su “ámbito territorial”,¹⁷² de lo que se podría colegir que en esos países el sistema jurídico indígena alcanza también a los “no indígenas” que cometen faltas o delitos dentro del “ámbito territorial” de los pueblos indígenas, en ese sentido Raquel Yrigoyen manifiesta que esta argumentación promueve “la protección de la potestad de un colectivo para controlar sus instituciones y determinar lo que pasa dentro de su territorio, pues es el modo en el que garantiza su reproducción como colectivo y los derechos de sus miembros “añade también, que este fundamento “permite evitar que personas ajenas a los pueblos o comunidades indígenas (no-indígenas) cometan hechos dañinos dentro de tales bajo el amparo de que no pueden ser juzgados por dichos sistemas (...) en general los hechos dañinos realizados por no indígenas suelen quedar sin reparación alguna, pues aquellos buscan librarse de los controles indígenas y están lejos de los estatales”.¹⁷³

En Bolivia, la nueva Constitución establece de manera expresa en su artículo 191.II.2 que *están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino*, sea que actúen como actores o demandado, denunciante o querellante, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos. También el Código de Procedimiento Penal (Art. 28) define de forma “expresa” la competencia personal del sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas “se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina *por uno de sus miembros en contra de otro*”.

172 “En Ecuador depende de lo que defina su propio derecho como ‘asunto interno’, pues hay casos en los que las comunidades y pueblos indígenas consideran un asunto como propio o interno cuando se ha realizado en su territorio o afecta personas o bienes indígenas, aun cuando en tales casos participen personas no indígenas” Yrigoyen Fajardo Raquel, *ídem*. Página 19.

173 *Ídem*. Página 19.

Por lo expuesto, de acuerdo a nuestra legislación en principio la justicia comunitaria sólo tiene validez entre indígenas de una comunidad. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional 0295/2003, de 11 de marzo de 2003, reconoce la competencia del sistema jurídico de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas sobre “no indígenas” que residen en la comunidad por más de 12 años. En el caso concreto, el Tribunal entiende que los recurrentes debían cumplir con los compromisos contraídos con la comunidad, participar de los trabajos comunitarios, cancelar las cuotas periódicas y multas impuestas.¹⁷⁴

Por lo tanto, podemos concluir que en Bolivia la competencia personal del sistema jurídico indígena alcanza sin discusión a: a) indígenas miembros de una comunidad, b) “no indígenas” con un tiempo razonable de permanencia dentro de la comunidad.

2.4. Procedimientos en la administración de justicia indígena

En todos los escenarios, la configuración de la forma de resolución puede caracterizarse por el uso de instrumentos y procedimientos jurídicos que constituyen la forma del proceso. Por ejemplo, la escritura o registro de documentos (actas, acuerdos, compromisos, contratos, etc.), la creación y uso de documentos normativos (estatutos, reglamentos) o incluso el uso de textos legales.

Los documentos escritos, sobre todo registros, contratos y actas, tienen una función de validación de la resolución y constituyen una suerte de garantía de sus beneficiarios o portadores (en el caso de contratos), dando una sensación de seguridad jurídica en la percepción de los comunarios; seguridad jurídica sentida no sólo al interior de la comunidad sino hacia el exterior de ésta.

Las partes en conflicto acuden a la casa del *mallku*, *jilakata*, secretario general o capitán, donde exponen su problema, la autoridad toma nota de todos los casos en forma detallada, y se registran las soluciones y sanciones. Por lo general se pueden evidenciar tres ámbitos de administración de justicia: la familiar, la privada y la pública.

174 Aunque luego el mismo Tribunal Constitucional, desconoce el “fallo” o “resolución” de la comunidad, la misma que incluía la “expulsión” de los recurrentes, a quienes les concede la tutela solicitada, “condicionando sus efectos a que los mismos adecúen de inmediato su conducta a las normas comunitarias, participando puntual y oportunamente en los trabajos comunes y acatando las decisiones de las autoridades, en tanto no sean contrarias a los derechos y garantías fundamentales”; adicionalmente dicho Tribunal establece que “los recurridos (la comunidad campesina) informen por escrito a este Tribunal, en el plazo de seis meses a partir de su notificación con el presente fallo, si los recurrentes han adaptado su forma de vida a las costumbres de la Comunidad de San Juan del Rosario”. No tenemos noticia sobre el cumplimiento de la última previsión, pero de mantenerse la inconducta de los “recurrentes” entendemos que el Tribunal Constitucional –en concordancia con los argumentos contenidos en la mencionada sentencia– debía reconocer la validez de la “sanción de expulsión” emitida por la comunidad.

En el primer ámbito son protagonistas fundamentales los abuelos, los padres, los parientes consanguíneos cercanos, los parientes afines, los padrinos y los vecinos. En el segundo caso los/as comunarios/as llevan sus problemas ante la autoridad comunal, instancia donde se busca una solución entre la autoridad y las partes en conflicto en forma privada. Sólo participan las partes involucradas en el conflicto y no la comunidad.

En el tercer caso, el asunto es llevado a la asamblea o cabildo comunal e incluso a instancias superiores como el *ayllu*, *capitanía* o *marka*, es decir, niveles superiores donde se hace público el caso y participa la comunidad en pleno.

En general, en los ayllus del altiplano en la zona occidental la justicia se aplica por medio de un procedimiento sumario, cuya finalidad no es el castigo sino la reinserción. Se puede apreciar la ausencia del procedimiento contencioso tanto para los delitos mayores como para los delitos menores. En el ámbito de los delitos menores o justicia menor los problemas son resueltos mediante la conciliación. En cambio, en la justicia mayor se aplica la sentencia dictaminada por consenso en la asamblea comunal. Las autoridades no operan aisladamente y mucho menos desligados de los criterios de justicia de la población. Solucionan los conflictos en cuerpo colegiado y en cadena, reuniéndose y discutiendo antes de enfrentar cualquier situación. La sentencia dependerá de la gravedad o levedad del caso, en todos los ámbitos, tampoco se desconocen las competencias y jurisdicciones del Estado.

Este nivel de tácita coordinación entre las autoridades y las autoridades estatales tiene un sentido de apelación, que no se entiende como enmienda o anulación de la sentencia dada por una autoridad de rango inferior, sino más bien, en la lógica de que los problemas enconados o difíciles deben ser resueltos por instancias de mayor autoridad; es decir, en relación de equivalencia conflicto-autoridad.¹⁷⁵

2.5. Autoridades que administran justicia indígena

En la región andina o de tierras altas (departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca) por lo general la administración de justicia comunitaria en los ayllus y comunidades está a cargo de los *mallkus*, *jilakatas*, *pasados* o *amautas* (ex autoridades originarias que ya han cumplido con sus cargos). También existen en algunos lugares los consejos de ancianos que son personas mayores con mucha experiencia y alto valor moral y respeto de la comunidad y del ayllu. Según la gravedad del conflicto es sometido a consideración de la asamblea o de los cabildos de autoridades. En las regiones donde predomina la organización sindical,

175 Marcelo Fernández Osco. *La Ley del Ayllu. Práctica de justicia mayor y justicia menor en comunidades aymaras*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). 2004. Página 111 y siguientes.

los encargados de administrar la justicia son el Secretario General, el Secretario de Conflictos o el Secretario de Justicia del Sindicato Agrario.

En la región de tierras bajas (Santa Cruz, Beni, Pando) intervienen el Capitán comunal, el Capitán zonal y el Capitán Grande, dependiendo de la gravedad de los casos, estos son sometidos a consideración de las asambleas comunales o zonales. Los corregidores juegan un rol de policías encargados de hacer cumplir las sanciones impuestas por los capitanes o por la asamblea.

Las autoridades encargadas de administrar justicia en las comunidades no reciben ninguna remuneración económica ni de otro tipo, por cuanto el fundamento de su mandato es de servicio a la comunidad, una obligación vinculada a mantener la tierra que trabajan y donde viven; en algunos casos se han dado aportes voluntarios consistentes en comida, bebida o pago de traslado de las autoridades.

2.6. Sanciones impuestas por las autoridades tradicionales

En el ámbito del derecho indígena la sanción se encuentra estatuida por códigos orales, como las *sara*, *sawis*, *thaki*, *taripaña* y *tariphata*, que tienen significados jurídicos que son:

- Sara: costumbre, modo de vivir o ley
- Sawi: determinación o acuerdo
- Thaki: andar camino derecho
- Taripaña uru: día del juicio universal
- Tariphata: averiguar los delitos preguntando, tomar información

Estos términos apuntan directamente a un particular concepto de orden práctico legal normativo, de carácter indicativo, administrativo. Dependiendo de las circunstancias, estos adagios jurídicos habrán de tener mayor o menor intensidad y fuerza ya que no se estructuran únicamente en sus propios referenciales normativos, sino más bien se van entretejiendo con fórmulas jurídico-estatales o fueros históricos, tomando todo aquello que le sea útil y compatible, de modo que su contenido puede cambiar según la acción, el tiempo y el lugar. Es necesario precisar que no todos los pueblos indígenas tienen los mismos procedimientos y sanciones, ya sea de tierras altas o de tierras bajas e incluso dentro de una misma región, como es en el altiplano difieren los mismos incluso entre regiones contiguas.

Las sanciones impuestas son de índole moral, social y jurídica en la comunidad indígena.

Una sanción es moral cuando la comunidad hace sentir a la persona que ha cometido la falta tan culpable que la lleva al reconocimiento de su falta, e incluso a su arrepentimiento; es una justicia que controla hasta los espacios más íntimos de la subjetividad humana. Por ejemplo, el robo en la comunidad es considerado un delito mayor que involucra a la familia del ladrón (sobre todo a sus padres; rara vez

a el/la cónyuge, y casi nunca a los hijos) y también a la comunidad; por lo mismo, habrán de ser ellos quienes ejerciten las sanciones, sean de carácter material, con chicotazos o de índole moral. Entendiéndose que los chicotazos forman parte del poder coactivo de la ley indígena, su aplicación está orientada principalmente a la reconciliación y no así a la sanción misma, como concibe la justicia estatal.

La sanción moral, entendiendo por ella comportamientos como insultos, aislamientos de la persona, no tomarla en cuenta en las decisiones comunitarias, pérdida de su honor y el de su familia, entre otros son sanciones internas, en la justicia indígena se convierte en externa, y en consecuencia, jurídica, desde el momento en que los demás exigen un tipo concreto de conducta: arrepentimiento y el reconocimiento de la falta, que pueden ser expresados ya sea con conducta rectada o a través de limitaciones gestuales y corporales. En este sentido la justicia estatal actúa en base la dialéctica de culpabilidad, inocencia y castigo; en cambio la indígena tiende a la reconciliación.

La sanción social en la justicia indígena es aquella que recae sobre el grupo social al cual pertenece el infractor, por ello ante la transgresión de cualquiera de sus miembros, la culpa habrá de recaer sobre el conjunto, por lo que ellos mismos habrán de ser los directos responsables de la efectivización de las sanciones, pues el bien jurídico protegido es la familia, el grupo social y, en segundo plano, la persona.

En este plano en la comunidad indígena es un colectivo el que administra la justicia. Sus miembros se constituyen en parte del tribunal como testigos de cargo y descargo, hasta alcanzar la solución más justa, dependiendo del delito que se haya cometido, y si es reincidente o no, porque todos los miembros de la colectividad conocen las normas y los principios jurídicos vigentes.

En la justicia indígena, la sanción jurídica se materializa ya que para toda transgresión de una norma existe su sanción, existe una estructura de poder para la aplicación de la sanción y ésta habrá de ser variable de acuerdo al hecho delictivo. El ejemplo más claro es la intervención jurídica del yatiri, en la justicia de tierras altas, en aquel caso en el que un niño perdió su alma o “ajayu”; en la medida en que se ha individualiza el delito y se aplican sanciones variables de acuerdo a una medida de “gravedad” muy particular, lo que nos lleva a sostener que en este derecho no hay “culpas”, sino “culpables”.

En conclusión, elementos constitutivos de la justicia indígena en sus niveles de justicia mayor y menor son la sanción moral, social y jurídica, con la característica de que estas tres sanciones no son aplicadas aisladamente, sino que van unidas en la penalización de un hecho delictivo. La justicia mayor se asume como una forma institucionalizada de administrar justicia, porque luego de la comisión de un delito, éste pasa a la autoridad competente, y si se trata de un robo o delito mayor, automáticamente habrán de ser convocadas todas las categorías de autoridades más la población.

La justicia está de esta forma institucionalizada en la asamblea comunal, especializada en conocer delitos mayores o “jach’a jucha”, tales como el robo, el asesinato, el adulterio y todas las transgresiones a la propiedad comunal y agresiones al bienestar colectivo como los conflictos de tierras o linderos, abigeato, delitos contra la concepción de la mujer entre los principales.

Los delitos menores o “jisk’a jucha” son de directa competencia o jurisdicción del corregidor, jilakata o alcalde campo. A este nivel de delito y justicia pertenecen la mayoría de los casos de orden privado, todos aquellos que no comprometen el orden colectivo como son los conflictos dentro y fuera de la familia tales como los conflictos de pareja, infidelidad, malos tratos, asistencia familiar, linderos, conflicto por lesiones, injurias, daños a las sementeras. El individuo en la comunidad indígena como tal no existe, lo que realmente existe y es sujeto jurídico y económico es la familia; por ello, la familia tiene sus propias autoridades y mecanismos de resolución de conflictos, en cuya esfera se encuentran los padrinos, padres y personas mayores, que antes que autoridades son jurídicos de la familia, pues frente a conflictos intrafamiliares, sus competencias y atribuciones son buscar la reconciliación de las partes o “abuenamiento” conocido en aymara como “*sumar mantayxaña*”.¹⁷⁶

Existen diferentes formas de sanción que imponen las autoridades, dependiendo de la gravedad de los casos. El cumplimiento es de carácter moral y sujeto a la presión social, busca la rehabilitación y reinserción social del o de los infractores. Las sanciones son variadas de acuerdo a las infracciones que pueden ser leves o graves. Las sanciones también pueden ser económicas y materiales, tales como los chicotazos que es una sanción que se aplica en caso de delitos públicos y privados-familiares, el destierro que se aplica a quienes cometieron delitos mayores y que consiste en la expulsión por determinado tiempo de la comunidad, el abandono voluntario de la comunidad o el destierro con todas sus pertenencias a la frontera jurisdiccional, sin derecho a retorno.

La parte más importante de la sanción constituye el compromiso moral de las partes para no volver a romper el orden social y cultural; sin embargo, por petición de cualquiera de ellas se acostumbra firmar un acta de conciliación cuya finalidad principal es servir de antecedente, para castigar más severamente en el caso de reincidencia.

176 Marcelo Fernández Osco. *La Ley del Ayllu. Práctica de justicia mayor y justicia menor en comunidades aymaras*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). 2004. Página 213 y siguientes.

3. Derechos humanos y aplicación del sistema jurídico indígena

El Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la propia Constitución boliviana reconocen el derecho de los pueblos indígenas a administrar su propio sistema de justicia, como parte de un conjunto de “derechos humanos colectivos” reconocidos a los pueblos indígenas. Por otra parte, el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas definen a los derechos fundamentales¹⁷⁷ y los derechos humanos internacionalmente reconocidos,¹⁷⁸ como límite de la aplicación del sistema jurídico indígena. Es decir, que en la normativa internacional, los derechos humanos son al mismo tiempo el marco y el límite de la jurisdicción indígena.

Las constituciones del área andina (Colombia, Ecuador y Venezuela), incluyendo la Constitución boliviana, definen como límite del sistema jurídico indígena a “la constitución y las leyes”, fórmula genérica que no aporta muchos elementos para definir con claridad situaciones de violación de derechos humanos en la aplicación del sistema jurídico indígena.

En este marco, Raquel Yrigoyen plantea la “interpretación intercultural de los derechos fundamentales”,¹⁷⁹ ya que éstos no pueden quedar en manos de una sola orientación cultural ni un solo aparato institucional, sin peligro de violar el derecho a la diversidad, reconocido en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas, por lo que los derechos humanos deben ser definidos e interpretados con base en el diálogo intercultural, es decir que es necesario analizar cada caso en su contexto cultural específico con una mirada intercultural, identificar las causas y los fines perseguidos por la comunidad en la definición del procedimiento y la imposición de la sanción.

Se han formulado duras críticas a las fórmulas constitucionales genéricas que definen como límite de la jurisdicción indígena a “la constitución y las leyes”, tal es el caso de la Corte Constitucional de Colombia la misma que “ha dejado sentado que si la jurisdicción especial tuviera que respetar toda la Constitución y las leyes, devendría vacía”,¹⁸⁰ en consecuencia dicha Corte Constitucional, realizando una *interpretación intercultural de los derechos fundamentales*, establece que la jurisdicción especial indígena sólo debe respetar lo que la propia Corte denomina los *mínimos fundamentales*: el derecho a la vida (no matar), prohibición

177 Convenio 169 artículo 8.2.

178 Convenio 169 artículo 8.2. y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas artículo 34.

179 *Ídem*. Página 23.

180 Sentencia T-523 de 1997.

de la tortura, prohibición de esclavitud y la previsibilidad de la norma y la sanción como principio del debido proceso”.¹⁸¹

El Tribunal Constitucional boliviano no ha llegado a formular una posición muy clara al respecto a los derechos humanos como límite de la aplicación del sistema jurídico indígena,¹⁸² sin embargo, mediante sentencia constitucional 0295/2003-R¹⁸³ ha realizado un esfuerzo por establecer que, ningún derecho individual es absoluto y que todos encuentran su límite en el “interés colectivo, la paz social” de las comunidades indígenas o campesinas.

En este punto cabe resaltar que así como el Estado debe privilegiar los derechos humanos de grupos poblacionales con mayor posibilidad de vulneración de sus derechos (mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, niños y adolescentes) ante la justicia ordinaria, también debe poner mayor atención en los derechos de estas personas frente al sistema jurídico indígena.¹⁸⁴

181 Sentencia T-523 de 1997. Los límites mínimos que en materia de derechos humanos deben cumplir las autoridades indígenas en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales responden, a juicio de la corte, a un *consenso intercultural* sobre lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los derechos del hombre, es decir, el derecho a la vida, la prohibición de esclavitud, la prohibición de la tortura y, por expresa exigencia constitucional, la legalidad en el procedimiento, en los delitos y en las penas (entendiendo por ello que todo juzgamiento deberá hacerse conforme a las normas y procedimiento de la comunidad indígena, atendiendo a la especificidad de la organización social y política de que se trate, así como a los caracteres de su ordenamiento jurídico). Estas medidas son necesarias para proteger intereses de superior jerarquía y son las menores restricciones imaginables a la luz del texto constitucional.

182 Como vimos en el punto referido a la competencia material en varias ocasiones el Tribunal Constitucional ha interpretado que el sistema jurídico indígena no tiene competencia en materia agraria y administrativa, porque el límite de su aplicación se encuentra en “la constitución y las leyes” agrarias y administrativas.

183 El tribunal considera que es menester encontrar una justa protección, y en su sentencia constitucional 0295/2003-R de 11 de marzo de 2003, señala que los derechos individuales tales como el “derechos al trabajo, a ingresar, permanecer y transitar libremente por el territorio nacional, y a percibir una justa remuneración por su trabajo (...) no son absolutos, encuentran límites en el interés colectivo, la paz social y el orden público” en el caso concreto “los recurrentes deben lograr un equilibrio entre sus intereses y los intereses de la comunidad de modo tal que ninguno perjudique al otro, sino que por el contrario se pretenda lograr porción entre la pretensión de los recurrentes de permanecer en la comunidad y la de los miembros de ésta para que los nombrados la abandonen disponiendo de una medida conciliadora”.

184 Tomando en cuenta que se han registrado al interior de las comunidades indígenas la aplicación de normas y/o sanciones más penosas para las mujeres, por su condición de género. Por ejemplo, sanciones más graves contra el aborto y el adulterio, o casos en los que las mujeres no tienen derecho a heredar la tierra de sus padres.

4. La justicia indígena y su relación con el nuevo Código de Procedimiento Penal-Ley N° 1970

El nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley N° 1970 de 25 de marzo de 1999, ha sido el primer instrumento normativo en establecer regulaciones para el tratamiento y relacionamiento de la justicia indígena o comunitaria con la justicia ordinaria, entre las que se encuentran.

- Ninguna condena sin juicio previo y proceso legal: nadie será condenado a sanción alguna si no es por sentencia ejecutoriada, dictada luego de haber sido oído previamente en juicio oral y público, celebrado conforme a la Constitución, las convenciones y tratados internacionales vigentes y este Código (Art. 1).
- El imputado que no comprenda el idioma español tendrá derecho a elegir un traductor o intérprete para que lo asista en todos los actos necesarios para su defensa. Cuando no haga uso de ese derecho o no cuente con los recursos suficientes, se le designará uno de oficio (Art. 10).
- Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su derecho consuetudinario indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecidos por la Constitución Política del Estado. La ley compatibilizará la aplicación del derecho consuetudinario indígena (Art. 28).
- Los jueces de sentencia son competentes para conocer la sustanciación y resolución de: (...) la extinción de la acción penal en el caso de conflictos resueltos por las comunidades indígenas (Art. 53).
- En todos los actos procesales se empleará como idioma el español, sin perjuicio de que las declaraciones o interrogatorios se realicen en el idioma del declarante (Art. 111).
- Para constatar que el acta es fiel, el declarante tendrá derecho a solicitar la intervención de un traductor de su confianza, que firmará el documento en señal de conformidad (Art. 111).

En el juicio y en las demás audiencias orales se utilizará como idioma el español.

Alternativamente, mediante resolución fundamentada, el juez o tribunal podrá ordenar la utilización del idioma originario del lugar donde se celebra el juicio.

- Si alguna de las partes, los jueces o los declarantes no comprenden con facilidad el idioma o la lengua utilizada, el juez o tribunal nombrará un traductor común (Art. 113).

- Cuando se trate de personas que no puedan expresarse fácilmente en el idioma español o que adolezcan de un impedimento manifiesto el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, dispondrá las medidas necesarias para que los interrogados sean asistidos por un intérprete o traductor, o se expresen por escrito o de la forma que facilite la realización de la diligencia (Art. 115).

Cuando un miembro de un pueblo indígena o comunidad indígena o campesina sea imputado por comisión de un delito y se le deba procesar en la jurisdicción ordinaria, se observarán las normas ordinarias de este Código y las siguientes reglas:

- El fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas; el mismo que podrá participar en el debate; y, antes de dictarse sentencia, el perito elaborarán dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referencial del imputado a los efectos de fundamentar, atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate (Art. 391).

La Constitución boliviana de 2009, en su artículo 192, establece la necesidad de una Ley de Deslinde Jurisdiccional que determine los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y las demás jurisdicciones reconocidas en el ámbito constitucional.

Esta Ley, que debiera haberse denominado de coordinación jurisdiccional ya que, el sentido de la misma es integrar dos sistemas de justicia como son el indígena y el ordinario, y que va a ser sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, abre una serie de desafíos que requieren más que nunca su concreción con esta legislación, tomando en cuenta que la nueva normativa constitucional boliviana ha consagrado el pluralismo jurídico, que pone en igualdad de jerarquía a la justicia indígena con la justicia ordinaria.

En este marco, los desafíos de esta norma de deslinde jurisdiccional debe resolver problemas tales como¹⁸⁵:

- Los asuntos a ser tratados por la jurisdicción indígena.
- Límites a las competencias territorial, material y personal de la justicia indígena.

185 *Justicia de los Pueblos Indígenas y Originarios. Estudios de Caso*. Red Participación y Justicia, FUNDAPPAC (Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana). La Paz-Bolivia. 2007. Página 46 y siguientes.

- Establecer criterios, reglas y pautas para definir y resolver los conflictos de competencia en sus ámbitos arriba mencionados entre la justicia indígena y la justicia ordinaria.
- Establecimiento de mecanismos para el acatamiento de las resoluciones de la justicia indígena.
- Fortalecimiento de autoridades indígenas y pautas de relación con autoridades estatales.
- Formas de coordinación operativa y colaboración entre sistemas a nivel policial y judicial.
- Procedimientos para resolver denuncias por presunta violación de derechos humanos por el derecho indígena.

CAPÍTULO X

El Nuevo Código de Procedimiento Penal bajo la lupa: Balance de su aplicación plena

1. El aporte o valor de las evaluaciones. Consideraciones previas

En este acápite es importante destacar el aporte o valor de las evaluaciones a procesos tan complejos y de múltiples variables y factores, como es el caso de la Reforma Procesal Penal. Para ello es bastante ilustrativo analizar las ideas vertidas por el profesor argentino Alberto Binder,¹⁸⁶ que establece claramente el concepto de que uno de los signos de seriedad de cualquier política pública es que ella sea susceptible de ser evaluada y, mucho más aún, que lo sea efectivamente ya que es una gran debilidad de las políticas judiciales de la región el que plantean acciones y planes que no pueden o nunca son evaluados. En este sentido, de todos los criterios que se pueden tomar para evaluar una política parece adecuado comenzar por los objetivos que guiaron el proceso de reformas.

Entre los hallazgos y conclusiones que identifica Binder, a propósito de los primeros estudios de evaluación realizados por el Ceja, y que se convierten en desafíos para mejorar y evaluar la reforma, donde es pertinente mencionar:

- a) **La posibilidad de superar el fetichismo normativista**, práctica que consiste en la sanción de leyes simplemente y que olvidan o no toman en cuenta su puesta en marcha. Para superar esta nociva práctica tres aspectos han demostrado ser relevantes: 1. Una discusión amplia de los textos normativos en distintos niveles de la sociedad, 2. Una visión amplia y multidimensional del proceso de la reforma incorporando a otros

186 “La reforma de la justicia penal: entre el corto y el largo plazo”, en *Sistemas Judiciales* (Revista semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA). Año 2. Número 3. Agosto 2002. Páginas 67-72.

profesionales como otras miradas sobre el problema judicial como arquitectos, administradores de empresas, economistas; 3. El monitoreo de los primeros años de trabajo del nuevo sistema.

- b) **La fuerza de la oralidad**, manifestada en las dificultades de implementar y sostener adecuadamente la oralidad entendiéndose a este proceso como el paso de un modelo de administración de justicia basado en el trámite y el expediente, a una administración de justicia basada en el litigio. Es imprescindible pasar de la cultura de indicadores de resultado a la de indicadores de prácticas.
- c) **Construir los sistemas de investigación**. Uno de los puntos más problemáticos es el de la actuación del Ministerio Público y su relación con la Policía, donde existe una falta de dirección y falta de coordinación que ha generado burocratización y desorientación en el Ministerio Público. Es pues la creación de policías de investigación, totalmente separadas de las policías de seguridad una de las soluciones más idóneas para lograr mecanismos eficientes de investigación.
- d) **La crisis existente en la Defensa Pública y el mercado de servicios legales**. Pese a todos sus avances, la defensa pública todavía sigue siendo un segmento débil del nuevo campo de justicia penal, donde se debe incluir procesos de fortalecimiento a la defensa como así en la formación de los nuevos abogados que requiere un sistema acusatorio.
- e) **El problema de la organización administrativa**. En este punto el relativo a los modelos de organización de los tribunales donde es importante incorporar conocimientos, métodos y técnicas de otras disciplinas y su simplicidad en la gestión.

Estos son en principio los desafíos que toda reforma procesal penal debe encarar y por supuesto evaluar tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

2. El proceso de evaluación en Bolivia

Es fundamental, después de la vigencia del Código de Procedimiento Penal por alrededor de nueve años, realizar un recuento de los estudios de evaluación de dicho proyecto normativo que con sus luces y sombras ha modificado de manera profunda e irreversible la administración de la justicia penal en Bolivia.

Si bien es cierto que el primer estudio fue realizado dentro del Programa de Inspectoría del Ministerio Público en el año 2002 con el objetivo de evaluar cómo los fiscales actuaban durante la etapa preparatoria; es con los estudios realizados por el Equipo Técnico en marzo de 2005 y julio de 2007 y el primer semestre

de 2009 denominados Bases para la Evaluación y Seguimiento a la Reforma Procesal Penal y Reportes Estadísticos de la Justicia Penal, con los que se realizan una evaluación más profunda e integral del proceso sobre el funcionamiento del código procesal penal boliviano a los que debe añadirse el relativo a jueces ciudadanos de 2008.

Los estudios realizados por el equipo técnico en 2005, 2007 y 2009, denominados Bases para la Evaluación y Seguimiento a la Reforma Procesal Penal y Reportes Estadísticos de la Justicia Penal, son los que efectúan una evaluación más profunda e integral del proceso.

Estas evaluaciones se han realizado esencialmente enfocándose en un primer ámbito esencialmente cuantitativo tomando como base cuatro indicadores: litigiosidad y carga de trabajo, duración y dilación del proceso, eficiencia y control de garantías en la investigación preparatoria y la aplicación de medidas cautelares.

Es importante remarcar que futuros estudios deben concentrarse en indagar los problemas de relacionamiento entre el Ministerio Público y la Policía en el ámbito de la dirección funcional de las investigaciones y la identificación y construcción de indicadores de prácticas en la aplicación del proceso penal por parte de las instituciones operadoras de justicia penal.

3. Programa de Inspectoría del Ministerio Público-año 2002

El Programa de Inspectoría del Ministerio Público, establecido por la Fiscalía General de la República mediante Resolución N° 04/2002, de 29 de septiembre de 2002, fue realizado con asistencia técnica de MSD/USAID y contempló los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar la aplicación plena del nuevo Código de Procedimiento Penal y Ley Orgánica del Ministerio Público por los fiscales de Distrito y de materia en lo referente a la etapa preparatoria para detectar si hay disfunciones.
- Elaborar los correspondientes correctivos de las disfunciones, traducidos en instructivos, circulares, programas, proyectos, etc.
- Diseñar acciones que permitan la sostenibilidad e institucionalización del Programa de Inspectoría al interior del Ministerio Público.
- Analizar la aplicación de la estrategia de liquidación de causas del anterior sistema de enjuiciamiento penal.

La metodología empleada para la realización del presente programa consistió en planificar una serie de visitas a los distritos capitales, (se realizó en siete de los nueve departamentos de Bolivia), conformándose para el efecto un equipo conjunto entre miembros de la Fiscalía General y técnicos de MSD.

Los resultados obtenidos del *Programa de Inspectoría establecieron las siguientes conclusiones:*

- **Los recursos financieros disponibles son insuficientes para la óptima implementación del NCPP.** El Ministerio Público enfrenta grandes obstáculos para una operación óptima debido al limitado presupuesto recibido del Tesoro General, situación que afecta a todas las instituciones del Gobierno boliviano.
- **Incorrecta aplicación del NCPP.** A pesar de la falta de recursos financieros, muchos fiscales entienden la naturaleza del NCPP y se esfuerzan para implementar lo mejor que pueden de acuerdo a las circunstancias. Al mismo tiempo, muchos fiscales no entienden los fundamentos de un sistema acusatorio, resultando en una desigual aplicación de la ley. Hay debilidades y malas prácticas procesales que distorsionan la filosofía de la nueva norma.
- **Gerencia interna.** La Gerencia Interna es un obstáculo para optimizar las operaciones del Ministerio Público, en parte causado por la ausencia de fiscales de Distrito titulares. A pesar de la falta de recursos financieros, el Ministerio Público podría estar operando internamente de manera conjunta con otras instituciones claves de la etapa preparatoria, como es la Policía Técnica Judicial, con mayor eficiencia y éxito. También aunque la ausencia de autoridades jerárquicas no permite aplicar a cabalidad el Régimen Disciplinario, existen medidas que se pueden tomar, algunas de las cuales ya se están ejecutando, para controlar disciplinariamente el cumplimiento de funciones por parte de los fiscales.
- Esta primera experiencia debe ser sostenida y ser constante como política institucional. Para el efecto debe implementarse en el menor tiempo posible la Inspectoría General, a fin de que asuma estas labores. También es necesario diseñar mecanismos que posibiliten efectuar labores de Inspectoría con los fiscales de provincias.

4. Estudios de evaluación de 2005, 2007 y 2009¹⁸⁷

El Equipo Técnico de Implementación realizó varios estudios de evaluación sobre la aplicación del Código de Procedimiento Penal; dichos estudios se

187 El Estudio Bases para la Evaluación y Seguimiento a la Reforma Procesal Penal, realizado en marzo de 2005, estuvo a cargo del Equipo Técnico de MSD/USAID. El estudio Reporte Estadístico de la Justicia Penal, realizado en julio de 2007 y el reporte estadístico de 2009 estuvieron a cargo del Equipo Técnico de CHECCHI/USAID. En este acápite se presenta un resumen que sintetiza dichos estudios.

denominaron Bases para la Evaluación y Seguimiento a la Reforma Procesal Penal en 2005 y Reportes Estadísticos de la Justicia Penal, realizados en los años 2007 y 2009 .

El informe Bases para la Evaluación y Seguimiento a la Reforma Procesal Penal del año 2005 parte de una línea de base establecida en relación al funcionamiento del antiguo código de procedimiento penal promulgado en 1973.

Esta línea de base parte de dos estudios realizados por el Instituto de Naciones Unidas para el Tratamiento del Delito (ILANUD) en 1991 y el Informe de Estadísticas Judiciales del Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1992.

El objetivo del estudio fue proveer una aproximación evaluativa con base empírica a la implementación del nuevo sistema de justicia penal, para trazar directrices que den las bases para realizar una evaluación integral del funcionamiento del sistema, con el fin de dar continuidad al proceso de reforma, fortaleciendo sus avances, identificando sus nuevos problemas y redimensionando otros para realizar los ajustes necesarios.

Las fuentes de información provinieron de las instituciones operadoras de justicia como el Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Judicial, Defensa Pública, así como externas entre las que se encuentran las del Instituto de Estadística, Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, CEJA, entre las principales.

Dichos estudios permitieron establecer indicadores básicos de evaluación que reúnan las características de que sean observables, cuantificables y que se puedan evaluar a través de los datos disponibles. Entre ellos tenemos a:

- **Litigiosidad y carga de trabajo.** Considerando que la racionalización de la carga de trabajo y el menor congestionamiento del sistema ayudan a evitar la retardación y la inaccesibilidad de la justicia.
- **Duración y dilación del proceso.** Es esencial para determinar los niveles de retardación de justicia siendo este indicador confrontable por los datos cuantitativos que se tienen de los procesos penales.
- **Eficiencia y control de garantías en la investigación preparatoria.** Esta etapa debe ser una auténtica fase de recolección de elementos de prueba que sirvan para el juicio oral.
- **Medidas cautelares.** Esta problemática está asociada a la protección de los derechos y garantías del acusado, así como a la eficacia de la intervención punitiva.

Para una correcta contextualización de los datos a presentar es necesario referirse al tamaño y cobertura del sistema, es decir, a la cantidad de causas que ingresan al nuevo sistema procesal penal y a su vez la respuesta que da éste, el grado de resolución, así como a la distribución territorial de operadores y causas.

a) Litigiosidad y carga de trabajo

Tomando en cuenta los casos atendidos por la Policía y a los ingresos que registra el Ministerio Público es posible tener una aproximación cierta al volumen de causas del sistema de justicia penal.

Dado que la línea de base referencial de los cambios es el anterior sistema, es necesario revisar las cifras tanto del sistema vigente antes del 2001 como del nuevo.

De la revisión de las cifras expresadas en las *Memorias estadísticas de la Policía Técnica Judicial (PTJ)* de las gestiones 1998 al 2000, se advierte que el tamaño del sistema penal entre 1998 y 1999 rondaba las 50.000 causas, sin considerar delitos de narcotráfico (Ley 1008) ni delitos aduaneros.

Tabla 10.1
Casos atendidos a nivel nacional PTJ, 1998-2000

Año 1998	Año 1999	Año 2000
49.487	50.242	43.330

Fuente: Memorias estadísticas criminales de la PTJ.

A partir del año 2000 se registra una *disminución considerable* de los casos atendidos por la PTJ, lo que repercute necesariamente en las causas que debe conocer el sistema. Ello se explica fundamentalmente a partir de la vigencia anticipada del Código (31/05/99), ya no le es permitido a la PTJ investigar los delitos de giro de cheque en descubierto, giro defectuoso de cheque, apropiación indebida y abuso de confianza, puesto que fueron convertidos en delitos de acción privada.

Aquí también cabe añadir que no se consideran delitos de la Ley 1008 ni ilícitos aduaneros.

Tabla 10.2
Casos atendidos por división y porcentajes a nivel nacional PTJ, 2001

División	Casos atendidos	%
Homicidios	2.656	7,07%
Personas	8.356	22,25%
Menores	3.394	9,03%
Propiedades	14.925	39,74%
Econ. Finan.	4.615	12,29%
Corr. Púb.	2.121	5,64%
Oper. Esp.	1.486	3,95%
Total	37.553	100%

Fuente: Memoria estadística criminal-2001.

De acuerdo con estos datos, puede sostenerse que la tendencia de carga del sistema durante **2001** se concentró en tres categorías concretas (74,3%), es decir, que de **37.553 casos** atendidos a escala nacional, 27.986 casos correspondían a las divisiones propiedades, personas y económicos financieros. De igual forma, puede notarse una clara tendencia a los delitos denominados patrimoniales, si se toma en cuenta que propiedades y económico financieros hacen un total de 19.540 casos (52%).

Para establecer el tamaño del sistema durante la **gestión 2002**, utilizaremos igualmente datos referenciales de la PTJ y del Ministerio Público. La *Memoria estadística criminal* de la gestión 2002¹⁸⁸ muestra un total de **31.138 casos** atendidos a escala nacional, lo que refleja una disminución de 6.415 casos entre las gestiones 2001 y 2002. Naturalmente, estas cifras no incluyen casos por delitos de narcotráfico ni ilícitos aduaneros.

Tabla 10.3
Casos atendidos y porcentajes por división a nivel nacional PTJ, 2002

División	Casos atendidos	%
Homicidios	2.194	7,05%
Personas	6.658	21,38%
Menores	2.428	7,80%
Propiedades	13.315	42,76%
Econ. Finan.	3.676	11,81%
Corr. Púb.	2.001	6,43%
Oper. Esp.	866	2,78%
Total	31.138	100%

Fuente: Memoria estadística criminal- 2002.

Al igual que en la gestión 2001, la tendencia de la carga del sistema durante el 2002 se concentró en tres categorías concretas (75,95%), esto es, que de 31.138 casos atendidos a escala nacional, 23.649 correspondieron a propiedades, personas y económicos financieros, siendo visible también una marcada inclinación por los delitos denominados patrimoniales, si se toma en cuenta que propiedades y económico financieros hacen un total de 16.991 casos (54,57%).

La *Memoria estadística criminal* de la **gestión 2003** refleja un total de **33.600 casos** atendidos a escala nacional, pero con la aclaración de que la memoria incluye el mes de diciembre, aspecto que no sucedía con las memorias de las dos gestiones anteriores.

188 Al igual que la *Memoria estadística criminal* de la gestión 2001, la memoria de la gestión 2002 abarca los meses de enero a noviembre y no se encuentran datos del mes de diciembre.

Tabla 10.4
Casos atendidos y porcentajes por división a nivel nacional PTJ, 2003

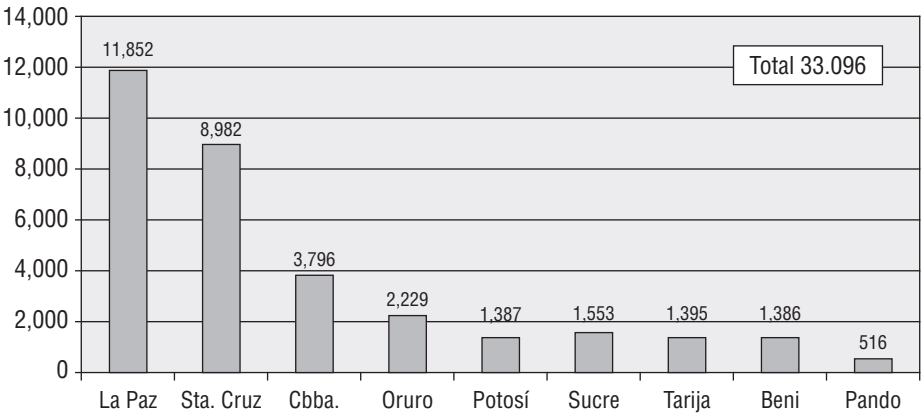
División	Casos atendidos	%
Homicidios	2.723	8,10%
Personas	7.455	22,18%
Flia y Menor	2.868	8,53%
Propiedades	12.806	38,11%
Econ. Finan.	4.290	12,76%
Corr. Púb.	2.595	7,72%
Oper. Esp.	863	2,56%
Total	33.600	100%

Fuente: Dpto. de Planeamiento y Operaciones;
Memoria estadística criminal-2003

La mayor cantidad de casos atendidos a nivel nacional –al igual que las gestiones 2001 y 2002– se concentraron en tres divisiones concretas: **propiedades** con 12.806 casos (38,11%); **personas** con 7.455 casos (22,18%) y; **económicos financieros** con 4.290 (12,76%). Estas tres significaron el 73 % del total registrado durante el 2003, equivalente a 24.551 casos.

En el 2003 existe una ostensible tendencia a los delitos patrimoniales, situación que también es evidente en las gestiones 2001 y 2002, pues los delitos contra la propiedad y los económicos financieros representan el 50,88% del total a nivel nacional (17.096 casos).

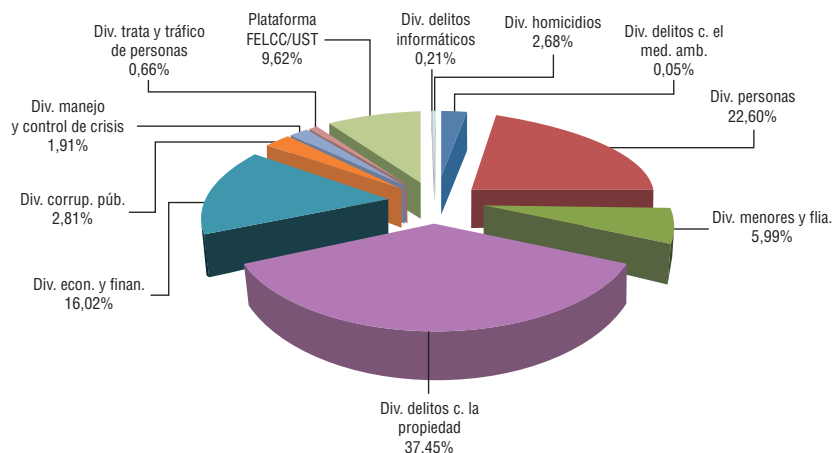
Gráfico 10.1
Denuncias atendidas por departamento (ciudades capitales de departamento) - Gestión 2006



El Informe Estadístico de Justicia Penal, realizado en el año 2007, establece en la siguiente tabla las **33.096 denuncias** atendidas en la FELCC¹⁸⁹ durante la gestión **2006**, un número de 11.852 denuncias fueron atendidas en la ciudad de La Paz (35,81%); 8.982 denuncias fueron atendidas en la ciudad de Santa Cruz (27,14%); 3.796 denuncias fueron atendidas en la ciudad de Cochabamba (11,47%); en la ciudad de Oruro se atendieron 2.229 denuncias (6,73%); 1.387 denuncias fueron atendidas en la ciudad de Potosí (4,19%); en la ciudad de Sucre se atendieron 1.553 denuncias (4,69%); 1.395 denuncias fueron atendidas en la ciudad de Tarija (4,22%); en la ciudad de Trinidad se atendieron 1.386 denuncias (4,19%); finalmente en la ciudad de Cobija se atendieron 516 denuncias (1,56%).

De esta manera, se puede señalar que el 74,82% de las denuncias atendidas se encuentran concentradas en el eje central, es decir en las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, y el 25,18% corresponde a las otras ciudades capitales del país.

Gráfico 10.2
Porcentaje de denuncias presentadas por División FELCC
Primer semestre de 2009



Fuente: Departamento Nacional de Planeación Policial – FELCC (Sistema i3p)

En el primer semestre de 2009, los delitos contra la propiedad ocuparon el primer lugar con 6.448 (37,45%); en segundo lugar los delitos contra las personas con 3.892 casos (22,60%) y en tercer lugar los delitos económicos financieros

189 La FELCC es la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, que ha reemplazado a la Policía Técnica Judicial como organismo policial especializado en investigación criminal.

que tuvieron 2.758 casos atendidos (16,02%). La División que reportó el menor número de casos atendidos fue la División de Delitos Contra el Medio Ambiente con 9 casos, es decir el 0,05%.

Como se puede observar se ha mantenido constante durante los 9 años de la vigencia del procedimiento penal que los delitos que se cometen con más frecuencia son contra la propiedad, contra las personas y los económico-financieros.

Tabla 10.5
Casos y tasas de delitos por Departamento,
(Por cada 10.000 habitantes) FELCCC - Primer semestre de 2009

Ciudad Capital de Departamento	Número de Casos Enero - Junio 2009	Población 2009	Tasa de Delitos
La Paz	5.831	840.044	69
Cochabamba	4.018	611.068	66
Oruro	649	232.254	28
Tarija	1.030	205.533	50
Santa Cruz	5.691	1.594.826	36
Total	17.219	3.483.725	49

Tasa de criminalidad poblacional por Departamento

Para el primer semestre de la gestión 2009 la tasa delictiva promedio registrada en las ciudades de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Oruro fue de 49 delitos por cada 10.000 habitantes. Como se observa, la tasa más elevada se registró en La Paz con 69 delitos por cada 10.000 habitantes. Cochabamba ocupa el segundo lugar con una tasa de 66 delitos por cada 10.000 habitantes; en tercer se encuentra Tarija con una tasa de 50 delitos por cada 10.000 habitantes; Santa Cruz presenta el cuarto lugar con una tasa de 36 delitos por cada 10.000 habitantes y; finalmente Oruro que tuvo la tasa más baja con 28 delitos por cada 10.000 habitantes.

Durante el primer semestre de 2009, en La Paz los delitos más frecuentes son lesiones graves y leves hurto, en Santa Cruz son robo y hurto, en Cochabamba son robo y lesiones graves y leves, en Oruro son lesiones graves y leves y robo agravado y en Tarija son lesiones graves y leves y robo.

a.1. Etapa preparatoria

Los datos que se tienen del Ministerio Público de la gestión 2003 sólo se refieren a la etapa preparatoria, que se muestran a continuación.

Tabla 10.6
Movimiento de causas en etapa preparatoria, Ministerio Público, 2003

Fiscalía	Causas Recibidas	Rechazos	Procedimiento Abreviado	Crit. de Oportunidad	Susp. Cond. del Proceso	Conciliaciones	Causas en trámite	Extinciones	Sobreseimientos	Otro modo de conclusión	Acusaciones	Total causas
La Paz	15.351	4.951	525	199	355	126	8.367	142	227	0	506	15.398
Sta. Cruz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cbba.	2.582	1.248	42	79	11	18	1.066	17	71	34	58	2.644
Oruro	2.532	537	111	174	147	41	1.104	4	322	17	136	2.593
Chuq.	2.237	846	37	51	59	16	634	100	42	198	115	2.098
Potosí	2.114	456	89	121	52	158	774	39	225	52	148	2.114
Tarija	2.055	775	80	120	42	47	591	4	101	128	69	1.957
Beni	2.929	957	31	21	32	27	1.676	0	87	3	95	2.929
Pando	602	381	9	8	8	35	121	0	17	11	12	602
Total	30.402	10.151	924	773	706	468	14.333	306	1.092	443	1.139	30.335

Fuente: Fiscalía General de la República - Jefatura de Planificación.

Los datos de la gestión 2003 presentan las siguientes observaciones:

- 1) La información de la etapa preparatoria del 2003 contempla a todos los distritos del país, excepto al distrito de Santa Cruz, que no presentó su reporte.
- 2) Se advierte que el número de causas recibidas a escala nacional (30.402) no guarda relación con el total de causas atendidas (30.335). Ello significa que el número de causas recibidas es mayor al total de causas atendidas, con una diferencia de 67 causas. Si bien la diferencia entre denuncias ingresadas y causas atendidas no es considerable (67), es evidente que existen problemas de categorización (conceptualización) al momento de recopilar y procesar la información en los diferentes distritos del Ministerio Público. Esta situación ya fue explicada líneas arriba, cuando se presentaban las estadísticas del primer año de vigencia (31/05/01 a 31/05/02).
- 3) Se ha constatado que el número de causas atendidas (30.335) es el producto de la sumatoria de los rechazos, salidas alternativas, causas en trámite, extinciones, sobreseimientos, otros modos de conclusión, acusaciones y juicios orales realizados por el Ministerio Público en los diferentes distritos que se señalan, durante la etapa preparatoria en el 2003.

Una vez realizada las observaciones pertinentes, se establece que el Ministerio Público atendió **30.335 causas** durante la gestión 2003 en la etapa preparatoria (excepto Santa Cruz).

Tasa de congestión del sistema: gestión 2003

Durante el 2003, de acuerdo a los datos de la Fiscalía General que señalamos líneas arriba, se atendieron 30.335 causas en el Ministerio Público a nivel nacional,¹⁹⁰ de las que 16.002 tuvieron alguna forma de resolución (10.151 por rechazo, 924 por procedimiento abreviado, 773 por criterios de oportunidad, 706 por suspensión condicional del proceso, 468 por conciliación, 306 por extinción de la acción penal, 1.092 por sobreseimiento, 443 por “otro modo de conclusión” y 1.139 por acusación formal).

De acuerdo a la misma información, al finalizar el 2003, 14.333 causas se encontraban “en trámite”, es decir, causas que no habían llegado a una resolución y, por lo tanto, ingresarían a la gestión 2004 para su prosecución. Con estos datos se establece que la tasa de congestión del sistema¹⁹¹ es de **1,9 casos sin resolver por cada caso resuelto**.¹⁹² Es decir, que por cada caso resuelto, dos casos quedan pendientes para la gestión 2004.

a.2. Imputaciones formales

Tabla 10.7
Imputaciones formales formuladas
por el Ministerio Público - Gestión 2005

Casos admitidos en el Ministerio Público	Imputaciones formales formuladas por el Ministerio Público (2005)	% de imputaciones formales formuladas por el Ministerio Público (2005)
12.734	5.829	45,78

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Fiscalía General de la República.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Fiscalía General de la República, del total de causas admitidas en la gestión 2005 (12.734) se formularon 5.829 imputaciones lo cual representa el 46,78%.

Si se obtiene el mismo indicador sobre la base del total de causas ingresadas en la gestión 2005 (32.475) y el número de imputaciones formuladas durante la misma gestión (5.829) se obtiene que el porcentaje de imputaciones formuladas por el Ministerio Público para la gestión 2005 fuera de 17,95%

190 Excepto el distrito de Santa Cruz.

191 La fórmula para determinar la tasa de congestión es la siguiente: causas pendientes de la anterior gestión + causas nuevas ingresadas / causas resueltas.

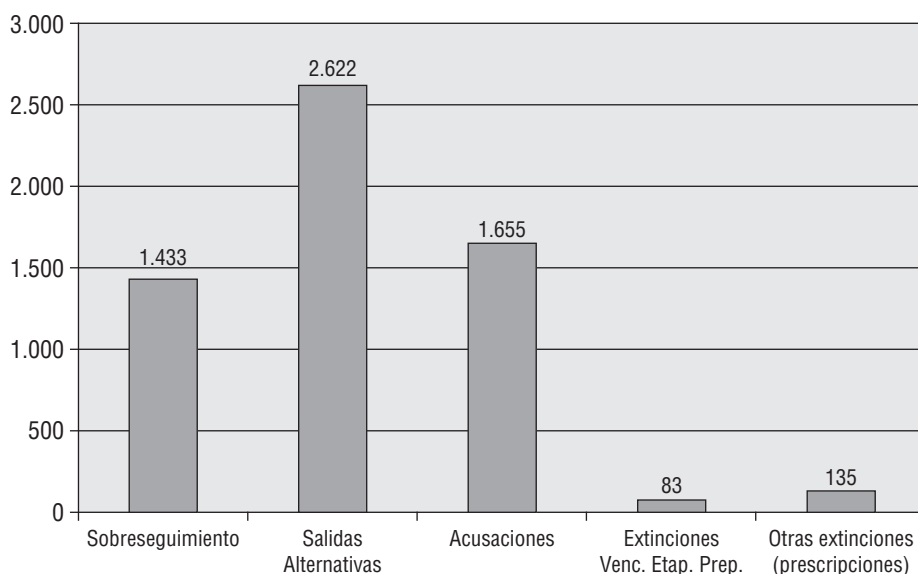
192 Esta tasa no comprende al distrito de Santa Cruz, como ya se dijo anteriormente.

De acuerdo a información proporcionada por la Fiscalía General del Estado en el primer semestre de 2009 el Ministerio Público, a nivel nacional, admitió 25.473 causas realizando 1.296 imputaciones formales, lo que constituye el 5.08%, un porcentaje menor a la gestión 2005 aunque con la salvedad de que sólo corresponde al primer semestre.

a.3. Actos conclusivos de la etapa preparatoria

En el gráfico siguiente se observan las imputaciones formales resueltas, a nivel nacional, de acuerdo al tipo de acto conclusivo y de esta manera puede señalarse que del total de Imputaciones formales resueltas o que tuvieron requerimiento conclusivo (5.928) 2.622 fueron resueltas a través de una salida alternativa (44,23%); 1.655 tuvieron acusación formal ante Juez o Tribunal de Sentencia (27,82%); 1.433 tuvieron sobreseimiento (24,17%). El resto de las imputaciones formales (218) finalizaron por extinción (vencimiento de la Etapa Preparatoria) o prescripción de la acción penal (3,68%);

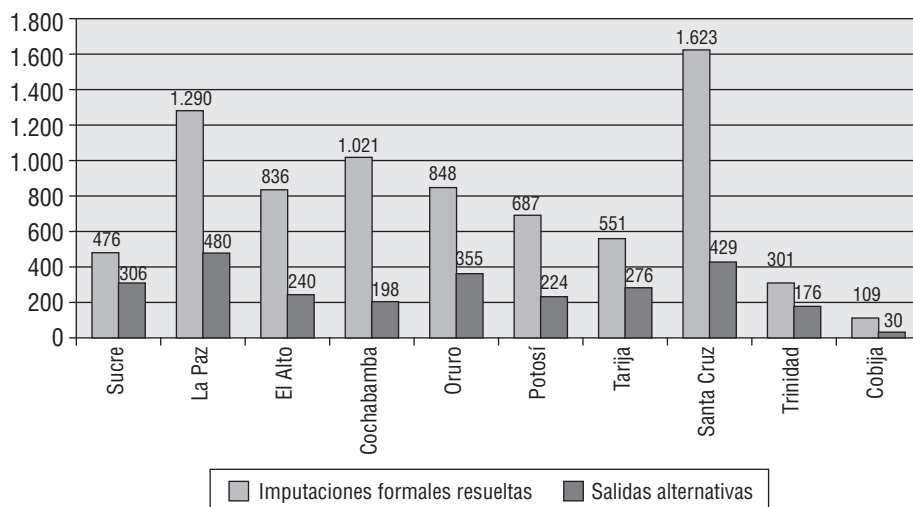
Gráfico 10.3
Imputaciones formales resueltas por acto conclusivo - Gestión 2005



a.4. Salidas alternativas

Durante la gestión 2006 la solución de casos penales mediante la aplicación de salidas alternativas tuvo el siguiente comportamiento.

Gráfico 10. 4
Imputaciones formales resueltas con la aplicación
de salidas alternativas - Gestión 2006



Como puede advertirse del gráfico anterior, de un número de 7.742 imputaciones formales resueltas en ciudades capitales de departamento, 2.714 tuvieron la aplicación de una salida alternativa (35,06%).

Si se obtiene este indicador sobre la base el total de imputaciones formales atendidas, se puede señalar que en ciudades capitales de departamento se atendieron 16.798 imputaciones formales, de las cuales 2.714 se resolvieron con la aplicación de una salida alternativa (16,16%).

a.4.1. Salidas alternativas aplicadas por tipo

Como se advierte de la Tabla N° 10.8, durante la gestión 2006, en ciudades capitales de departamento se aplicaron 2.714 salidas alternativas de las cuales 1.013 fueron criterios de oportunidad (37,32%); 744 fueron procedimientos abreviados (27,41%); 649 fueron suspensión condicional del proceso (23,91%) y 308 fueron conciliaciones (11,35%).

Tal como se observa la mayor cantidad de salidas alternativas aplicadas en ciudades capitales de departamento son criterios de oportunidad, seguidos de los procedimientos abreviados y la suspensión condicional del proceso. En último lugar se encuentra la conciliación.

Tabla 10.8
Salidas alternativas aplicadas por tipo - Gestión 2006

Ciudad	Criterio de oportunidad		Procedimiento abreviado		Suspensión condicional del proceso		Conciliación		Total salidas alternativas
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
Sucre	163	53,27	44	14,38	97	31,70	2	0,65	306
La Paz	173	36,04	118	24,58	112	23,33	77	16,04	480
El Alto	38	15,83	122	50,83	75	31,25	5	2,08	240
Cochabamba	49	24,75	92	46,46	50	25,25	7	3,54	198
Oruro	171	48,17	82	23,10	88	24,79	14	3,94	355
Potosí	69	30,80	27	12,05	50	22,32	78	34,82	224
Tarija	95	34,42	39	14,13	60	21,74	82	29,71	276
Santa Cruz	167	38,93	159	37,06	91	21,21	12	2,80	429
Trinidad	80	45,45	48	27,27	23	13,07	25	14,20	176
Cobija	8	26,67	13	43,33	3	10,00	6	20,00	30
Total Nacional	1.013	37,32	744	27,41	649	23,91	308	11,35	2.714

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura - Gerencia de Servicios Judiciales

Tabla 10.9
Salidas alternativas solicitadas - Ciudades capital de Departamento y ciudad de El Alto Ministerio Público - Primer semestre 2009

Ciudad	Total Imputaciones	Salidas alternativas				Total
		Criterio Oportunidad	Suspensión Condicional	Procedimiento. Abreviado	Conciliación	
Sucre	178	38	12	3	10	63
La Paz	180	154	14	4	22	194
El Alto	77	22	0	3	25	50
Cochabamba	248	87	41	12	8	148
Oruro	139	46	20	2	0	68
Potosí	219	78	10	3	31	122
Tarija	48	139	12	3	2	156
Santa. Cruz	28	2	4	0	0	6
Trinidad	100	26	9	28	13	76
Cobija	79	10	2	9	13	34
Totales	1.296	602	124	67	124	917

Fuente: Fiscalía General del Estado - Dir. Gestión Fiscal- U. Estadísticas (julio 2009)/proc. De datos i3p.

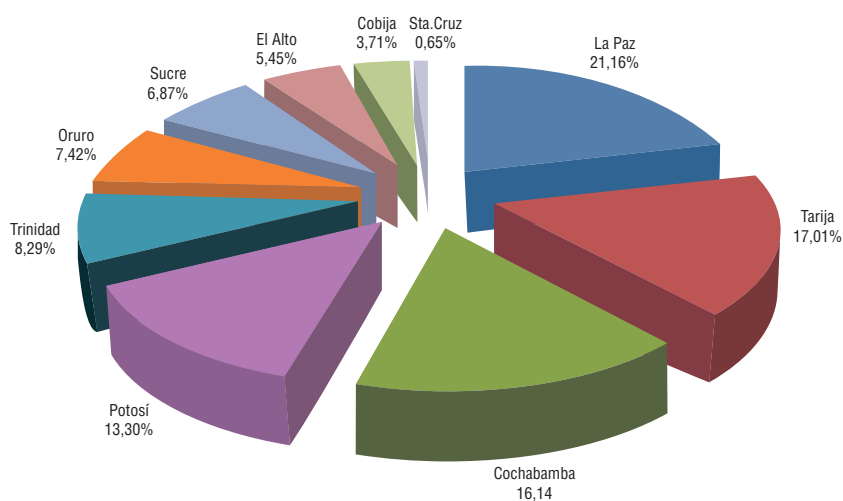
Durante el periodo enero - junio de la gestión 2009, el Ministerio Público solicitó 917 salidas alternativas de las que 602 fueron criterios de oportunidad

(65,65%); 124 fueron suspensiones condicionales del proceso (13,52%); también hubieron 124 conciliaciones (13,52%); y el número de procedimientos abreviados fue de 67, es decir el 7,31%.

Tomando en cuenta el número de imputaciones formales presentadas a nivel nacional puede señalarse que el porcentaje de solicitudes para la aplicación de salidas alternativas fue de 70,76%.

Respecto al año 2005, en la gestión 2009, la aplicación de criterios de oportunidad se mantiene como la primera salida alternativa aplicada, la conciliación tuvo un incremento en su utilización y se han reducido los procedimientos abreviados.

Gráfico 10.5
Porcentaje de salidas alternativas solicitadas por ciudad capital
de Departamento y ciudad de El Alto
Ministerio Público - Primer semestre 2009



Luego de estudiar los datos del Ministerio Público obtenidos a partir del sistema i3p, en el primer semestre de la gestión 2009, pueden emitirse las siguientes conclusiones:

- El 82,15% de los casos que ingresaron al Ministerio Público fue por denuncia, mientras que el 1,55% ingresaron de oficio por el ministerio Público.
- El porcentaje más alto de causas ingresadas por denuncia se verificó en Santa Cruz en la que el 99,93% de las causas ingresaron por denuncia.

- El porcentaje más alto de causas ingresadas por querellas se presentó en Potosí donde el 16,83% de las causas ingresaron por querella.
- Cobija tuvo el porcentaje más alto de causas ingresadas de oficio con el 7,39%.
- El 23,97% de las causas que ingresaron a la ciudad de El Alto fueron por acción directa, siendo este el porcentaje más alto.
- EL 71,67% de las causas que ingresaron al Ministerio Público se registraron en las ciudades de Santa Cruz, La Paz, Cochabamba y El Alto.
- El promedio de casos atendidos por fiscal fue de 83 causas. El promedio más alto de causas atendidas por fiscal lo tuvo El Alto con 134 causas atendidas por fiscal y la ciudad que presentó el promedio más bajo fue Tarija con 62 causas atendidas por Fiscal.
- El 83,17% de las causas a nivel nacional estaban en investigación preliminar o con otro tipo de Resolución; mientras que la tasa de rechazo durante el primer semestre de la gestión 2009 fue de 11,75% y la tasa de imputación formal durante el mismo periodo fue de 5,09%.
- Un porcentaje del 99,48% de las causas que ingresaron en Santa Cruz estaban en investigación preliminar o con otro tipo de Resolución, siendo este el porcentaje más alto, en tanto que Potosí tuvo el porcentaje más bajo con el 60,76%.
- Sucre reportó el porcentaje más alto de rechazos, donde el 23,87% de las causas ingresadas en esta ciudad tuvieron rechazo, mientras que el porcentaje más bajo lo obtuvo la ciudad de Santa Cruz con el 0,03%.
- El 19,40% de las causas ingresadas en Potosí tuvieron imputación formal, representando este el porcentaje más alto y Santa Cruz presentó el porcentaje más bajo con el 0,48%.
- El 70,76% de las imputaciones formales presentadas derivaron en una solicitud para la aplicación de una salida alternativa.
- El 65,65% de las salidas alternativas solicitadas fueron criterio de oportunidad, mientras que el tipo de salida alternativa con el porcentaje más bajo de solicitudes fue el procedimiento abreviado con el 7,31%.
- La Paz, Tarija, Cochabamba y Potosí representaron el 67,61% de las solicitudes para la aplicación de una salida alternativa. Santa Cruz tuvo el menor número de solicitudes para la aplicación de una salida alternativa con 0,65%.

a.5. Acusación formal

Tabla 10.10
Imputaciones formales atendidas con acusación formal - Gestión 2006

Ciudad	Imputaciones formales atendidas	Acusaciones formales	%
Sucre	1.126	24	2,13
La Paz	3.186	349	10,95
El Alto	2.209	247	11,18
Cochabamba	1.863	243	13,04
Oruro	1.872	83	4,43
Potosí	1.014	204	20,12
Tarija	730	152	20,82
Santa Cruz	3.164	542	17,13
Trinidad	1.303	43	3,30
Cobija	331	19	5,74
Total Nacional	16.798	1.906	11,35

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura - Gerencia de Servicios Judiciales

Tal como puede observarse en la Tabla N° 10.8, se advierte que de un total de 16.798 imputaciones formales atendidas un número de 1.906 tuvieron acusación formal, lo cual significa que el 11,35% del total de imputaciones formales atendidas tuvieron acusación formal.

En el caso de la ciudad de Sucre, se puede apreciar que de 1.126 imputaciones formales atendidas 24 tuvieron acusación formal, lo que quiere decir que el 2,13% de las imputaciones formales atendidas tuvieron acusación formal.

De la misma manera, en la ciudad de La Paz se atendieron 3.186 imputaciones formales, de las cuales 349 tuvieron acusación formal, lo cual representa el 10,95% de las imputaciones formales atendidas.

En la ciudad de El Alto se atendieron 2.209 imputaciones formales siendo que 247 tuvieron acusación formal, en consecuencia el 11,18% de las imputaciones formales atendidas tuvieron acusación formal.

En lo que respecta a la ciudad de Cochabamba puede observarse que de 1.863 imputaciones formales atendidas 243 tuvieron acusación formal, lo cual representa el 13,04% del total de imputaciones formales atendidas en esta ciudad.

Haciendo mención a la ciudad de Oruro puede señalarse que se atendieron 1.872, de las cuales 83 tuvieron acusación formal (4,43%).

En el caso de la ciudad de Potosí se advierte que se atendieron 1.014 imputaciones formales, siendo que 204 tuvieron acusación formal, lo que significa que

el 20,12% de las imputaciones formales atendidas en la ciudad de Potosí tuvieron acusación formal.

En lo que respecta a la ciudad de Tarija, se puede observar que se atendieron 730 imputaciones formales de las cuales 152 tuvieron acusación formal, es decir que en esta ciudad el 20,82% de las imputaciones formales atendidas tuvieron acusación formal.

La ciudad de Santa Cruz reportó un número de 3.164 imputaciones formales atendidas de las que 542 tuvieron acusación formal, lo que significa que el 17,13% de las imputaciones formales atendidas en esta ciudad tuvieron acusación formal.

Con relación a la ciudad de Trinidad, se puede señalar que se atendieron 1.303 imputaciones formales de las que 43 acusación formal, es decir que el 3,30% de las imputaciones formales atendidas tuvieron acusación formal.

Por último, en la ciudad de Cobija se registraron 331 imputaciones formales atendidas, siendo que 19 tuvieron acusación formal, esto quiere decir que el 5,74% de las imputaciones formales atendidas en esta ciudad tuvieron acusación formal.

Tabla 10.11
Acusaciones formales ante Juzgado o Tribunal de Sentencia
Órgano Judicial - Primer Semestre 2009

Realizando un análisis de los datos presentados en la siguiente tabla puede observarse que durante el primer semestre de esta gestión el número de acusaciones formales presentadas fue de 1.215 de tal manera que 894 se presentaron ante Tribunal de Sentencia (73,58%) y 321 ante Juzgados de Sentencia (26,42%).

Ciudad Capital de Departamento	Acusaciones		Total
	Ate Juzgados de Sentencia	Ante Tribunal de Sentencia	
Sucre	2	55	57
La Paz	116	308	424
Oruro	9	48	57
Potosí	47	45	92
Tarija	36	90	126
Cochabamba	26	109	135
Santa Cruz	70	193	263
Trinidad	4	25	29
Cobija	11	21	32
Total	321	894	1.215

Fuente: Sistema IANUS, Órgano Judicial, Julio de 2009

En lo que corresponde a los Tribunales de Sentencia puede señalarse que las ciudades que registraron el mayor número de acusaciones formales fueron: La

Paz, Santa Cruz y Cochabamba, las mismas que juntas representan el 50,21% del total nacional de acusaciones formales presentadas y el 68,23% del total de acusaciones formales presentadas ante Tribunales de Sentencia. La ciudad que presentó el número más bajo de acusaciones formales fue Cobija con 21 acusaciones formales atendidas en Tribunales de Sentencia (1,73% del total nacional de acusaciones formales presentadas y el 2,35% de las acusaciones formales presentadas ante Tribunales de Sentencia).

a.6. Sobreseimiento

Tabla 10.12
Imputaciones formales resueltas con sobreseimiento - Gestión 2006

Ciudad	Imputaciones formales resueltas	Sobreseimientos	%
Sucre	476	45	9,45
La Paz	1.290	123	9,53
El Alto	836	122	14,59
Cochabamba	1.021	222	21,74
Oruro	848	388	45,75
Potosí	687	154	22,42
Tarija	551	38	6,90
Santa Cruz	1.623	289	17,81
Trinidad	301	28	9,30
Cobija	109	22	20,18
Total Nacional	7.742	1.431	18,48

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura - Gerencia de Servicios Judiciales.

En las ciudades capitales de departamento del país se reportaron 7.742 imputaciones formales resueltas de las que 1.431 tuvieron sobreseimiento, es decir el 18,48% de las imputaciones formales fueron resueltas con sobreseimiento.

Durante la gestión 2006, en la ciudad de Sucre se resolvieron 476 imputaciones formales, de las cuales 45 tuvieron sobreseimiento (9,45%).

La ciudad de La Paz registró un número de 1.290 imputaciones formales resueltas, de las cuales 123 tuvieron sobreseimiento (9,53%).

Haciendo mención a la ciudad de El Alto se señala que se resolvió un número de 836 imputaciones formales, siendo que 122 tuvieron sobreseimiento (14,59%).

En el caso de Cochabamba, se resolvieron 1.021 imputaciones formales de las que 222 tuvieron sobreseimiento (21,74%).

Para la ciudad de Oruro se registraron 848 imputaciones formales resueltas, de las cuales 388 tuvieron sobreseimiento (45,75%). Esta ciudad presentó el porcentaje más alto de resolución de imputaciones formales con sobreseimiento.

La ciudad de Potosí presenta 687 imputaciones formales resueltas, de tal manera que 154 tuvieron sobreseimiento (22,42%).

En el caso de la ciudad de Tarija, se reportaron 551 imputaciones formales resueltas de las cuales 38 tuvieron sobreseimiento (6,90). Esta ciudad presenta el porcentaje más bajo de imputaciones formales resueltas con sobreseimiento.

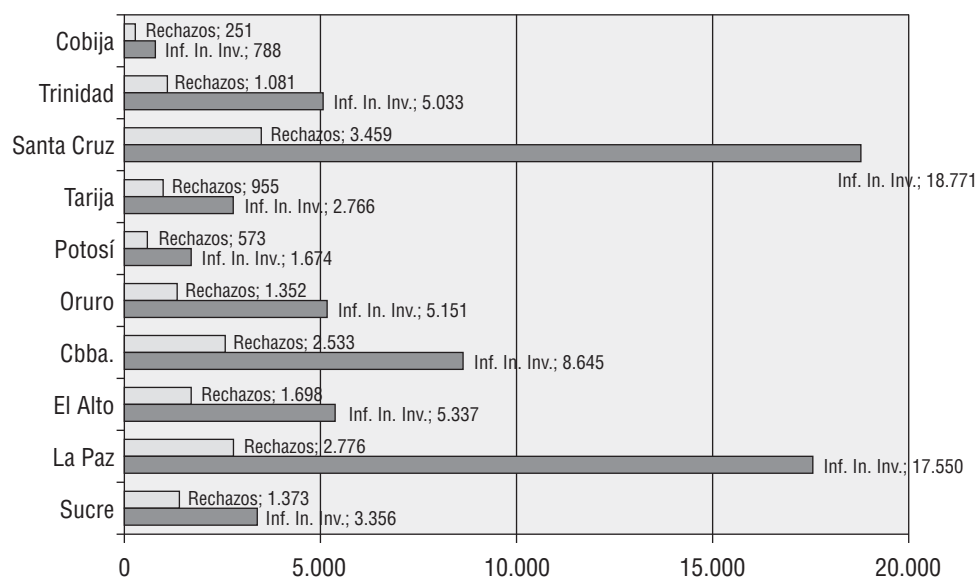
En lo que respecta a la ciudad de Santa Cruz, se señala que se resolvieron 1.623 imputaciones formales, de las cuales 289 tuvieron sobreseimiento (17,81%).

Con relación a la ciudad de Trinidad, se observa que hubo 301 imputaciones formales resueltas, de las cuales 28 tuvieron sobreseimiento (9,30%).

Finalmente, la ciudad de Cobija registró un número de 109 imputaciones formales resueltas, de las que 22 tuvieron sobreseimiento (20,18%).

a.7. Rechazos

Gráfico 10.6
Informes de inicio de investigación que tuvieron rechazo - Gestión 2006



En la ciudad de Sucre se registraron 3.356 informes de inicio de investigación, de los cuales 1.373 tuvieron rechazo, es decir el 40,91%. Esta ciudad presenta el porcentaje más alto de informes de inicio de investigación que tuvieron rechazo en las ciudades capitales de departamento.

En el caso de la ciudad de La Paz se reportó que se atendieron 17.550 informes de inicio de investigación, de los que 2.776 tuvieron rechazo (15,82%)

Si se observan los datos referidos a la ciudad de El Alto se puede señalar que se atendieron 5.337 informes de inicio de investigación de tal manera que 1.698 tuvieron rechazo (31,82%).

Durante la gestión 2006 en la ciudad de Cochabamba se atendió un número de 8.645 informes de inicio de investigación y 2.533 tuvieron rechazo, es decir el 29,30%.

De la misma manera, en la ciudad de Oruro se verificó un número de 5.151 informes de inicio de investigación atendidos, de los que 1.352 tuvieron rechazo, lo cual representa el 26,25% del total de informes de inicio de investigación atendidos.

En lo que corresponde a la ciudad de Potosí, se advierte que se registraron 1.674 informes de inicio de investigación atendidos, de los cuales 573 tuvieron rechazo (34,23%).

En la ciudad de Tarija se verificó un número de 2.766 informes de inicio de investigación, de los que 955 tuvieron rechazo, es decir el 34,53%.

Haciendo referencia a la ciudad de Santa Cruz, se advierte que se atendieron 18.771 Informes de inicio de investigación, siendo que 3.459 fueron rechazados, lo que significa que el 18,43% de los informes de inicio de investigación atendidos tuvieron rechazos.

En el caso de la ciudad de Trinidad se registraron 5.033 informes de inicio de investigación atendidos, de los cuales 1.081 tuvieron rechazo, es decir, el 21,48%.

Finalmente, en la ciudad de Cobija se reportó un número de 789 informes de inicio de investigación atendidos, siendo que 251 tuvieron rechazo (31,85%).

Conclusiones

La litigiosidad y carga de trabajo como indicador nos permite arribar a las siguientes conclusiones:

Los resultados que arroja el análisis de los datos nos permite establecer que los niveles de eficiencia del nuevo sistema son significativamente superiores a los del viejo sistema. Con el viejo código en la gestión 1999 de 50.242 causas ingresadas se pasó en la gestión 2000, con la vigencia ya parcial del nuevo código, a 43.333 causas ingresadas debido a la recategorización de delitos de públicos a privados como giro de cheque en descubierto, apropiación indebida así como la aplicación de salidas alternativas.

Respecto a la tasa de criminalidad se ha mantenido constante durante los 9 años de la vigencia del procedimiento penal, los delitos que se cometen con más frecuencia son los relativos a la propiedad, a las personas y los económico-financieros en ese orden.

La sociedad boliviana aún mantiene fuertes niveles de búsqueda del litigio en lugar de la búsqueda de la solución al conflicto. Aún no se ha posicionado en la sociedad el concepto de conciliación y de solución alternativa de conflictos para promover una cultura de paz. A pesar de ello el Estado boliviano como política de Estado ha implementado los Centros Integrados de Justicia¹⁹³ que hacen incidencia en la conciliación, prueba de ello es que desde la gestión 2005 a 2009 se han resuelto 2033 casos penales aplicando este mecanismo.

Aún es bajo el nivel de utilización de las salidas alternativas establecidas por la ley, tales como los criterios de oportunidad, procesos abreviados, suspensión condicional del proceso y conciliación, las que deben utilizarse para descongestionar el sistema. Para incentivar su utilización, además de la capacitación a los fiscales en la temática, el Ministerio Público ha implementado las unidades de solución temprana de casos para resolver delitos menores mediante la aplicación de salidas alternativas permitiendo pasar de un 7% en la gestión 2005 a un 20% en la gestión 2009.

b) Duración y dilación del proceso

b.1. Duración de la etapa preparatoria

Como se ha explicado anteriormente, este indicador constituye uno de los elementos más importantes para la evaluación del sistema, no sólo porque la reforma tuvo entre sus objetivos dar cumplimiento al principio de celeridad y al derecho a ser juzgado en un plazo razonable. A continuación se presentan los datos relativos a la duración de la etapa preparatoria, computados tanto desde el primer acto del procedimiento como desde la imputación formal, hasta el requerimiento conclusivo o acusación.

b.2. Duración de la investigación policial

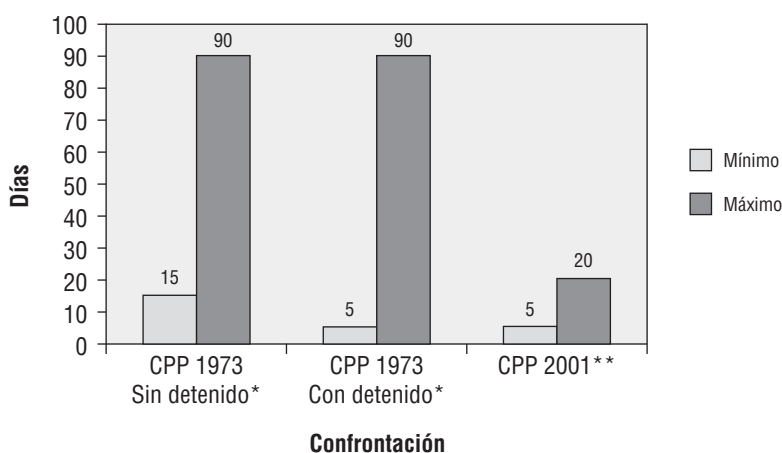
Estos datos están computados de forma similar según las características del anterior y del nuevo sistema:

- En el anterior sistema se computan desde que la policía recibe la denuncia o realiza la intervención preventiva hasta que remite las diligencias de policía judicial a conocimiento del fiscal.
- En el nuevo sistema se computa desde que la policía recibe la denuncia o se realiza la intervención preventiva denominada acción directa hasta que el fiscal decide tomar alguna resolución después de estudiar las actuaciones policiales (de acuerdo con lo previsto en el Art. 301 CPP 2001).

193 Un informe detallado se encuentra en el capítulo once que desarrolla el programa de acceso a la justicia

Para fines de comparación con el anterior CPP de 1973, la denominada etapa de diligencias policiales, que acontecía sin ningún control judicial y con muy escaso control fiscal, tenía una duración de entre 5 y 90 días si existía imputado detenido y de 15 a 90 días si no había imputado detenido. En tanto que con el nuevo sistema la duración promedio es de 5 a 20 días, independientemente de que el imputado esté detenido o no, con la salvedad de que si hay imputado detenido, la detención es comunicada al fiscal y al juez en el plazo constitucional máximo de 48 horas, plazo que de acuerdo a los datos recogidos se cumple.

Gráfico 10.7
Duración de la investigación policial



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos del Informe - Estudio del funcionamiento del sistema de justicia penal del ILANUD de 1992, Informe estadístico del seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia, CEJA 2003.

* Datos estadísticos del Informe - Estudio del funcionamiento del sistema de justicia penal del ILANUD de 1992.

** Datos obtenidos del Informe estadístico del CEJA de 2003.

* Las diligencias policiales en el CPP 1973, en un 32% terminan entre 1 a 15 días y el 68% restante terminan de 30 a 90 días (sin detención); mientras que con detención el 15.08 % termina en 3 días, el 51% termina de 4 a 5 días y el 32 % termina de 16 a 90 días.

** CPP 2001 si bien en la práctica los operadores policiales cumplen medianamente con el tiempo establecido, existen casos en los que los informes preliminares policiales se remitieron después de 15 a 20 días.

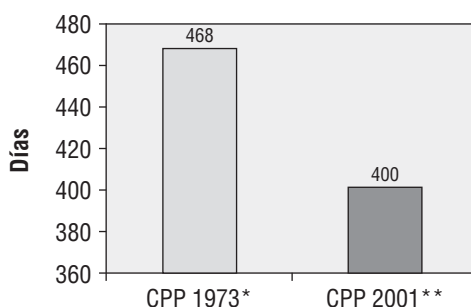
El gráfico demuestra que la duración de estas actuaciones policiales ha disminuido considerablemente en relación con el anterior sistema, este resultado cobra mayor importancia si se toma en cuenta que en el anterior sistema estas actuaciones se sucedían sin ningún control judicial aún si había imputado detenido, dado que bajo la figura de “depósito”, las personas sospechosas de haber cometido un delito eran mantenidas privadas de libertad por la policía extraprocesalmente y en consecuencia extralegalmente.

b.3. Duración total de la etapa preparatoria

El ACPP de 1973 establecía como término legal 20 días para la elaboración de la etapa de la instrucción (equivalente a la etapa preparatoria del NCPP), pero en la práctica el promedio de duración era de 468 días.

En el NCPP el término legal de duración de la etapa preparatoria es de seis meses, que se pueden ampliar a 18 meses en delitos vinculados a organizaciones criminales, en la práctica tiene un promedio de 374 días (12 meses y 9 días) en delitos de acción pública cuya pena privativa de libertad es superior a cuatro años, que son de competencia de los Tribunales de Sentencia, y de 439 días en delitos de acción privada o de acción pública con pena privativa de libertad inferior o igual a 4 años.

Gráfico 10.8
Duración total de la etapa preparatoria



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estudio estadístico del Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia. ILANUD/ BOLIVIA. 1992 y el Informe estadístico del Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. CEJA, 2003 (Distrito de La Paz).

* CPP 1973 Estudio estadístico del Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia. ILANUD/ BOLIVIA. 1992.

** CPP 2001 Informe estadístico del Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. CEJA, 2003 (Distrito de La Paz)

En gráficos anteriores se puede observar que el plazo real con CPP 1973 en promedio superaba con creces el plazo legal de 20 días, en tanto que con el CPP 2001 se observa que el promedio no superó el plazo legal máximo de duración de esta etapa, si se considera que éste es de 18 meses (en delitos vinculados a organizaciones criminales).

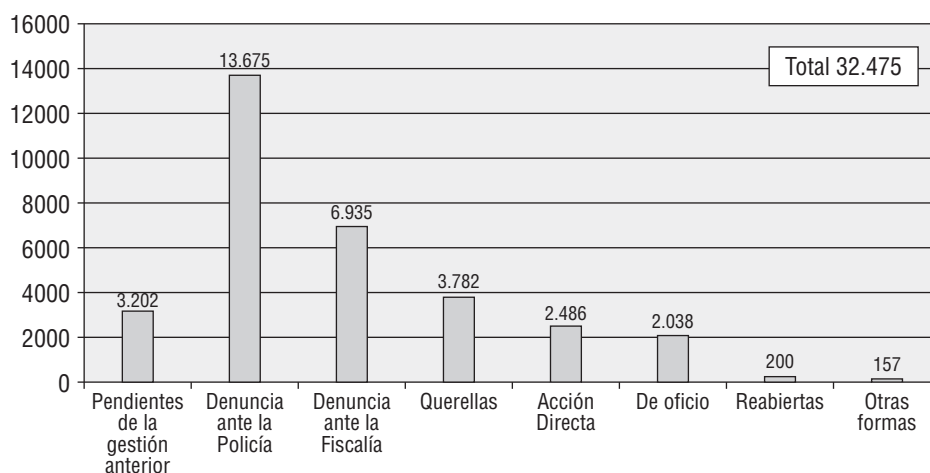
Por otra parte, aunque se evidenció una disminución en el promedio de duración en aproximadamente tres meses con relación a la etapa de instrucción en el antiguo sistema, esta disminución todavía no alcanza los niveles esperados, más si se toma en cuenta que existen casos en los que la duración es superior

a los seis meses previstos en el CPP y que son causas en las que no procede la ampliación del plazo porque no se trata de delitos vinculados a organizaciones criminales.

Es necesario señalar que los datos sobre duración de la etapa preparatoria presentan variaciones dependiendo del acto procesal desde el que se computa su duración, que puede ser el inicio de la investigación o desde la imputación formal. La distinción cobra relevancia si se toma en cuenta que el CPP en su Art. 5 señala que el primer acto del proceso penal es cualquier sindicación en sede judicial o administrativa contra una persona como presunto autor o partícipe de la comisión de un delito, y que a diferencia de esta previsión legal el Tribunal Constitucional en la Sentencia Constitucional N° 1036/2002 de 29 de agosto de 2002 ha señalado que el cómputo del plazo legal previsto para la etapa preparatoria debe realizarse a partir de la notificación con la imputación formal.

En atención a lo explicado, a continuación se presentan los datos de duración de la etapa preparatoria tomando como punto inicial cada uno de los referidos actos, para después evaluar la incidencia de la decisión del Tribunal Constitucional, así como la tendencia que existe en el sistema en cuanto a la duración de la etapa preparatoria.

Gráfico 10.9
Casos ingresados según su origen - Gestión 2005

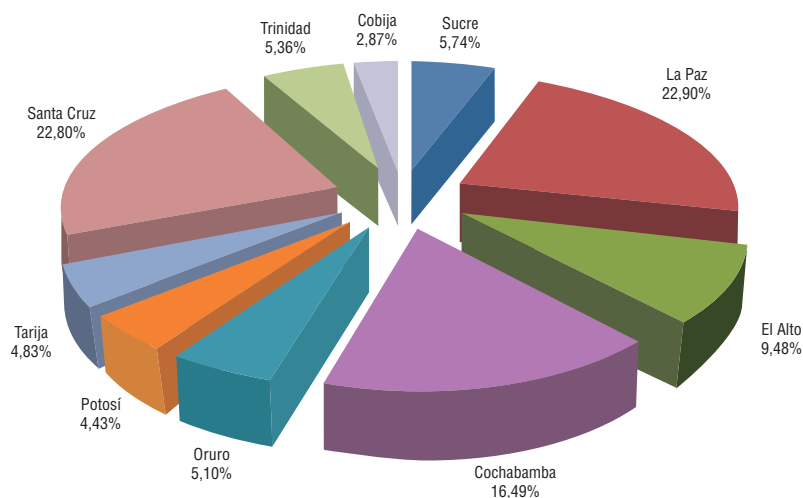


Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Fiscalía General de la República.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Fiscalía General de la República, en la gestión 2005 ingresaron 32.475 causas, de las cuales 3.202 fueron causas pendientes de la gestión 2004 (9,36 del total de causas ingresadas); 20.610 fueron denuncias (63,46% del total de causas ingresadas) de las cuales 13.675

fueron realizadas ante la policía (42,11% del total de causas ingresadas) y 6.935 fueron realizadas ante la Fiscalía (21,35% del total de causas ingresadas); 3.782 fueron querellas (11,65% del total de causas ingresadas); 2.486 ingresaron por acción directa (7,66% del total de causas ingresadas); 2.038 fueron ingresadas de oficio (6,28% del total de causas ingresadas); 200 fueron reabiertas (0,62% del total de causas ingresadas) y 157 tuvieron otra forma de ingreso (0,48% del total de causas ingresadas).

Gráfico 10.10
Porcentaje de causas ingresadas por ciudad capital de Departamento
Ministerio Público - Primer semestre 2009



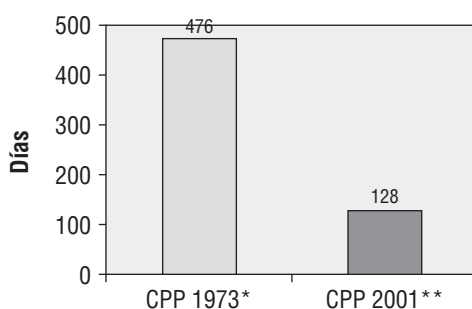
Las ciudades que registraron la mayor cantidad de denuncias fueron Santa Cruz, La Paz, Cochabamba y el Alto, las mismas que alcanzan, en conjunto, a 15.113 denuncias que representa el 59,33% del total de causas ingresadas y el 72,22% de las causas que ingresaron por denuncia. La ciudad que reportó el menor número fue Cobija con 635 denuncias (2,49% de las causas ingresadas y el 3,03% de las causas que ingresaron por denuncia).

b.4. Duración entre la presentación de la imputación formal y la presentación de la acusación

En el CPP 1973, el tiempo transcurrido desde el auto inicial de la instrucción (equivalente a la imputación formal) hasta el auto final de instrucción (equivalente

a la acusación) tenía como límite legal 20 días, pero en la práctica se ampliaba a 476 días promedio. Con el actual CPP 2001, el tiempo transcurrido desde la fecha de la imputación formal hasta la presentación de la acusación, que atendiendo a la interpretación del Tribunal Constitucional en su Sentencia Constitucional N° 1036/2002-R es de seis meses, en la práctica, durante las gestiones 2001, 2002, 2003 y 2004, tiene un promedio de 10 meses en delitos de acción pública con pena privativa de libertad superior a cuatro años, que son competencia de los Tribunales de Sentencia y de siete meses en delitos de acción privada o delitos de acción pública con pena privativa de libertad inferior a cuatro años, que son de competencia de los Juzgados de Sentencia.

Gráfico 10.11
Duración desde la imputación formal hasta el requerimiento fiscal
con acusación entre el antiguo y nuevo Código de Procedimiento Penal



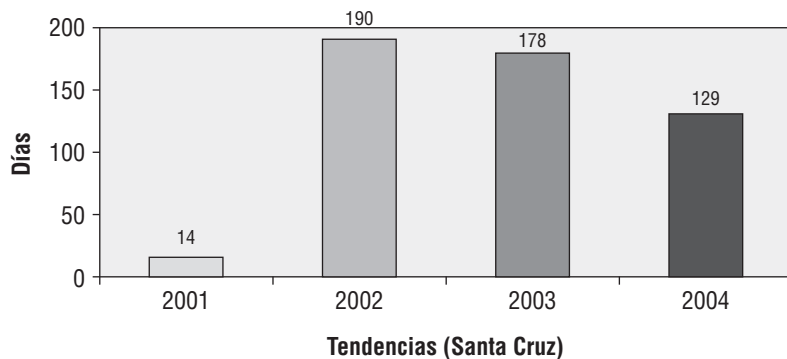
Fuente: Elaboración propia en base a Estudio del Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia. ILANUD/ BOLIVIA. 1992 y datos estadísticos del Sistema IANUS del Distrito de Santa Cruz (Gestiones 2001, 2002, 2003 y 2004).

* CPP 1973 Flujograma del Estudio del Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia. ILANUD/ BOLIVIA. 1992.

** CPP 2001 Datos estadísticos del Sistema IANUS del Distrito de Santa Cruz (Gestiones 2001, 2002, 2003 y 2004).

En el gráfico que antecede se puede observar que el tiempo de duración en CPP 1973 es significativamente mayor a la duración de la etapa preparatoria actual, ya que según los datos emitidos por el sistema informático IANUS en el departamento de Santa Cruz, esta etapa tiene un promedio de duración de 128 días en las cuatro últimas gestiones, es decir que llega aproximadamente a cuatro meses.

Gráfico 10.12
Duración desde la imputación formal hasta el requerimiento fiscal con acusación con el nuevo Código de Procedimiento Penal



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos del Sistema IANUS del Distrito de Santa Cruz (Gestiones 2001, 2002, 2003 y 2004).

b.5. Duración desde el inicio de la investigación hasta la acusación

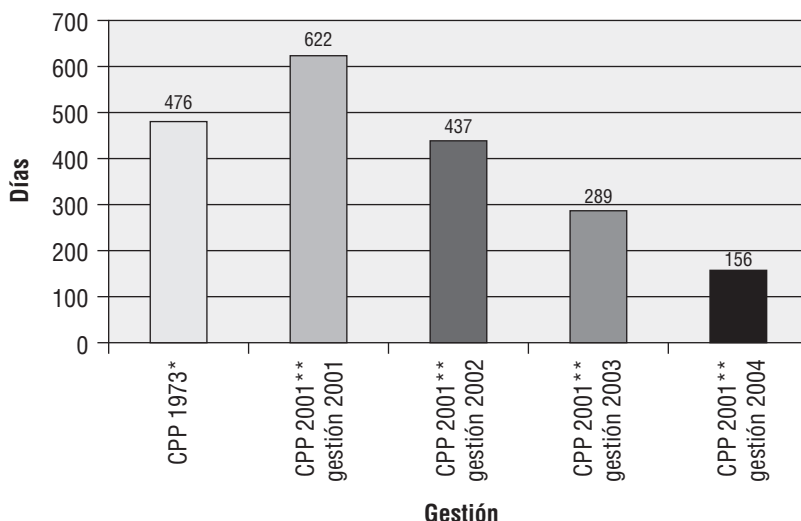
Se puede observar que el promedio de tiempo de la investigación computando desde el inicio de la investigación hasta la presentación de la acusación disminuyó aproximadamente tres meses, también se puede observar que durante el primer año de vigencia del NCPP (gestión 2001) la duración de esta etapa aumentó en 146 días (aproximadamente 20 meses) con respecto al anterior sistema, sin embargo, en las gestiones posteriores hay una tendencia a disminuir notablemente.

Tabla 10.13
Duración por gestión

CPP 1973*	CPP 2001 ** gestión 2001	CPP 2001** gestión 2002	CPP 2001** gestión 2003	CPP 2001** gestión 2004
476	622	437	289	156

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos del Sistema IANUS.

Gráfico 10.13
Duración desde el inicio de la investigación hasta la acusación



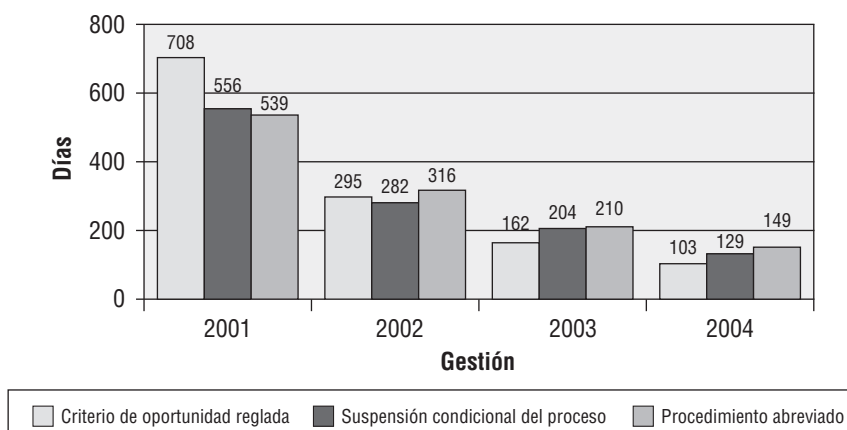
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos del Sistema IANUS de los distritos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. (Gestiones 2001, 2002, 2003 y 2004)

En un intento de generar hipótesis explicativas respecto a estos datos, se puede señalar que durante el primer año de vigencia del CPP, particularmente en la etapa preparatoria seguían persistiendo las prácticas burocráticas del sistema inquisitivo, prácticas que todavía persisten pero que están siendo corregidas; también se puede apuntar como hipótesis explicativa que los operadores del sistema con la experiencia práctica que van adquiriendo pueden disminuir los tiempos de duración de esta etapa a medida que se adecuan al nuevo sistema.

b.6. Duración de la etapa preparatoria desde el inicio de la investigación hasta la aplicación de una salida alternativa

En materia de duración-dilación también resulta importante determinar los plazos que toma el sistema en aplicar una salida alternativa, dado que las salidas alternativas han sido propuestas por el CPP no sólo como un mecanismo de descongestionamiento de la carga de trabajo, sino como una posibilidad de resolver el conflicto con mayor celeridad. Aunque más adelante se tocará de modo más extenso el tema de salidas alternativas, en el siguiente gráfico se presentan los datos sobre el tiempo promedio que transcurre desde el inicio de la investigación hasta la aplicación de una salida alternativa.

Gráfico 10.14
Tiempo desde inicio de la investigación hasta aplicación de salida alternativa



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Reporte del Sistema IANUS, de las gestiones 2001, 2002, 2003 y 2004. (Distritos de Cbba. y Sta. Cruz)

En el gráfico se observa que el tiempo de aplicación de las salidas alternativas varía según la salida alternativa que se aplica, así en los criterios de oportunidad en la gestión 2001 era de 708 días promedio, en la gestión 2002 disminuyó a 295 días, en la gestión 2003 disminuyó 162 días y el 2004 el promedio bajó a 103 días.

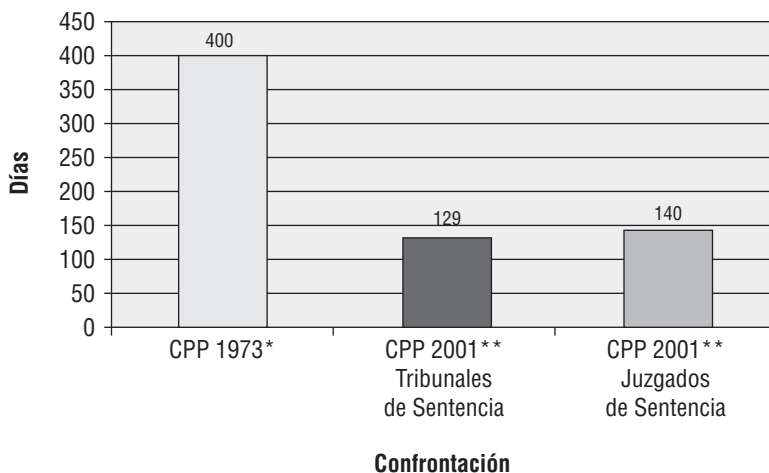
En la suspensión condicional del proceso de la gestión 2001 a 2002 el plazo de aplicación disminuyó en 274 días, de la gestión 2002 a 2003 disminuyó en 78 días y de la gestión 2003 a 2004 disminuyó en 75 días, bajando a 129 días. Finalmente, cuando se refiere al procedimiento abreviado de la gestión 2001 a 2002 disminuyó en 223 días, de la gestión 2002 a 2003 disminuyó en 106 días y de la gestión 2003 a la 2004 disminuyó en 61 días.

De todo ello deducimos que para aplicar un criterio de oportunidad y una suspensión condicional del proceso se emplea alrededor de cuatro meses aproximadamente y cuando se van por un proceso abreviado se emplean cinco meses aproximadamente. También se puede colegir que existe una tendencia a medida que los operadores van adquiriendo experiencia en la aplicación de estos mecanismos a disminuir los plazos, sin embargo, resulta preocupante que los promedios de duración sean inversamente proporcionales al tipo de delito para el que procede la salida alternativa. Es decir, la salida alternativa prevista para delitos de menor relevancia, escasa reprochabilidad o mínima afectación del bien jurídico (criterios de oportunidad) demora más tiempo en aplicarse que un juicio abreviado que implica la conclusión de la investigación y la admisión de culpabilidad.

b.7. Duración del juicio

b.7.1. Actos preparatorios del juicio-dilación

Gráfico 10.15
Duración entre la acusación y el juicio oral



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por Estudio sobre el Funcionamiento del Sistema Penal, ILANUD/ BOLIVIA 1992 y el Seguimiento de la Reforma Procesal Penal, CEJA. 2003.

* CPP 1973 Flujoograma de la duración del proceso, Estudio sobre el Funcionamiento del Sistema Penal, ILANUD/ BOLIVIA 1992.

** CPP 2001 Estudio Seguimiento de la Reforma Procesal Penal, CEJA. 2003.

En el gráfico se puede observar que la duración desde la acusación hasta el juicio oral del CPP 2001, el promedio es de 129 y 140 en tribunales y juzgados de sentencia en la gestión 2003, mientras que en el anterior CPP 1973 el promedio fue de 400 días, en consecuencia se observa objetivamente que el plazo de disminución del juicio ha disminuido.

b.7.2. Duración del juicio

Para la determinación de la duración del juicio se han consultado los datos de un estudio de monitoreo denominado Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal CEJA, realizado durante el mes de agosto del año 2003, es decir, han sido elaborado sobre una muestra probabilística de 12 casos. Por lo que se puede observar, el juicio oral y contradictorio del nuevo sistema permite que casos que antes se resolvían en años, ahora se resuelvan en horas y como máximo en días.

Tabla 10.14
Promedio de duración del juicio

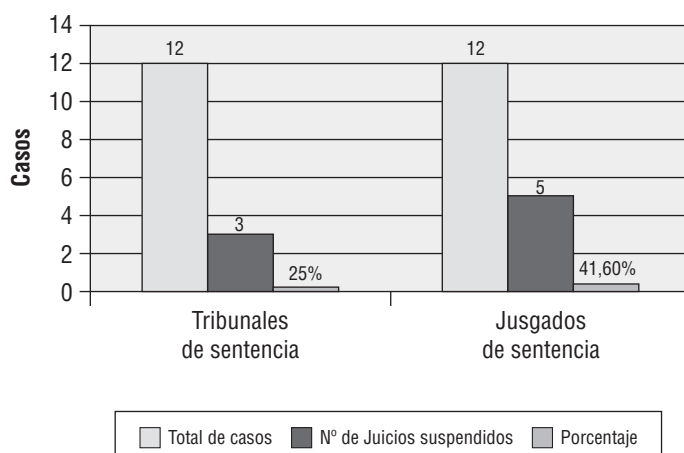
Tipo de Tribunal	Total Juicios observados	Promedio
Tribunales de sentencia	12	631 Minutos (10 Horas y 31 minutos)
Juzgados de sentencia	12	264 Minutos (4 Horas y 24 minutos)
TOTAL	24	447 Minutos (7 Horas y 27 minutos)

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal CEJA de la gestión 2003. (Distrito La Paz).

b.7.3. Continuidad y dilación del juicio

Una de las características del juicio tanto en el anterior como en el nuevo sistema es la continuidad del juicio, es decir, el debate debe celebrarse en audiencia única que se prolongará por el tiempo necesario para la producción y discusión de las pruebas, sin solución de continuidad, sin embargo, tanto en el anterior como en el nuevo sistema uno de los factores más incidentes en la dilación del juicio es la suspensión repetitiva de las audiencias, como se puede apreciar en los siguientes gráficos.

Gráfico 10.16
Suspensión de juicios



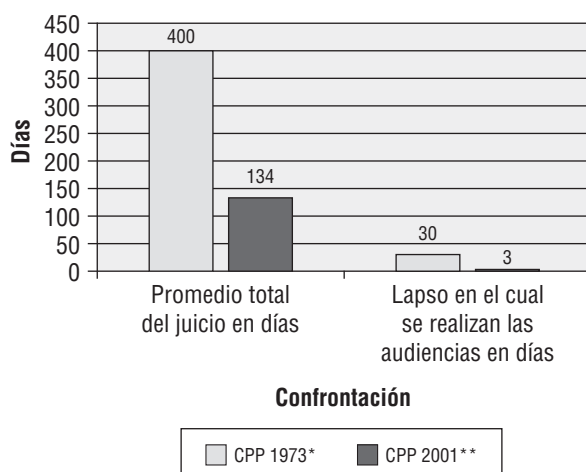
Fuente: Informe Seguimiento a la Reforma Procesal Penal, CEJA CEJIP 2003, distrito La Paz

En el gráfico 10.16 se puede apreciar que hay un porcentaje bastante alto de suspensión de juicios observados en el estudio realizado, que si bien por las características del estudio muestral probabilístico, no se pueden colegir como conclusión general, la opinión de los operadores del sistema también parece coincidir en que hay un problema con la suspensión de juicios aunque no haya consensos en la opinión sobre cuántos y menos respecto a sus causas.

Si bien este dato es preocupante y amerita mayor estudio e investigación, comparativamente con el anterior sistema, la dilación ha disminuido notoriamente, mucho más si se consideran los datos de los tribunales de sentencia donde aparentemente la participación ciudadana favorece la continuidad del proceso.

En la aplicación del CPP 1973, el estudio del ILANUD observaba que la regla era la suspensión y la excepción la continuidad, en tanto que en el nuevo sistema si bien no se ha revertido esta mala práctica, las normas procesales favorecen la continuidad del juicio y mucho más la intervención de los jueces ciudadanos.

Gráfico 10.17
Tiempo total del juicio con suspensiones



Fuente: Elaboración propia sobre la base Informe del ILANUD 1992 y del Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal, CEJA de 2003. (Distrito de La Paz).

* Informe del ILANUD de 1992.

** Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal, CEJA de 2003. (Distrito de La Paz).

En el gráfico 10.17 se puede observar que los juicios en ambos sistemas se suspenden aproximadamente cuatro veces, en el ACPP las causales de suspensión más frecuentes eran: la resolución de los incidentes (promedio de dos meses), cuestiones previas (promedio dos meses) y principalmente la presentación de la prueba (generalmente dos meses y en algunos casos hasta dos años). Por otra

parte, el transcurso de señalamiento de la próxima audiencia era distanciando, es decir después de 15 ó 30 días. Por ello, se puede señalar acertadamente que en el antiguo sistema la regla era la suspensión y la excepción era la continuidad.

Con el CPP 2001 si bien los promedios de duración-dilación han disminuido notoriamente, aún así resulta preocupante que los juicios se suspendan dado que la causa más recurrente para que ello se produzca según, señala el Estudio Seguimiento a la Reforma Procesal Penal y muchos operadores coinciden es la inasistencia de alguna de las partes o por la inasistencia de ambas.

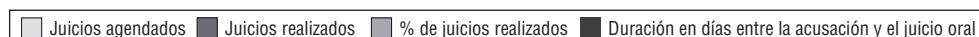
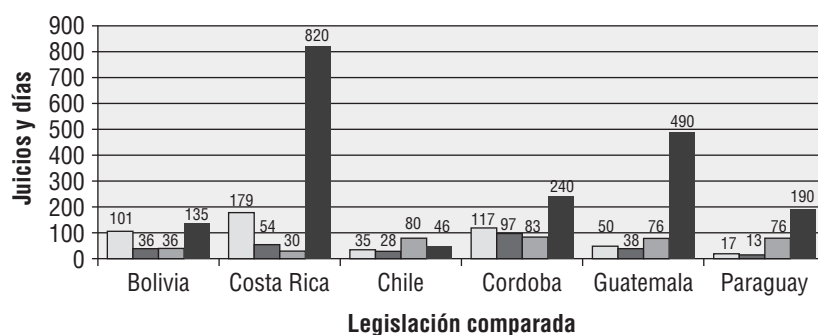
Con el objetivo de tener un parámetro adicional de comparación respecto a este punto a continuación se presenta una comparación con los países de la región que también tienen un sistema acusatorio de juicio oral.

Tabla 10.15
Comparación entre los países de la región

	Juicios programados	Juicios realizados	% de juicios realizados	Duración en días entre la acusación y el juicio oral
Bolivia	101	36	36	135
Costa Rica	179	54	30	820
Chile	35	28	80	46
Córdoba	117	97	83	240
Guatemala	50	38	76	490
Paraguay	17	13	76	190

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Informe Comparativo Proyecto Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, CEJA - CEJIP 2003.

Gráfico 10.18
Legislación comparada. Juicios y días



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Informe Comparativo Proyecto Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, CEJA - CEJIP 2003.

Como se puede apreciar, la diferencia con Chile, Córdoba, Guatemala y Paraguay en cuanto al porcentaje de juicios que efectivamente se realizan de los juicios programados es bastante considerable, en un intento de dar una hipótesis explicativa a este fenómeno se puede decir que la diferencia radica en que en esos países se ha procurado realizar cambios en el sistema de gestión de audiencias para evitar suspensiones.

En cuanto al tiempo que transcurre entre la acusación y el juicio oral que presenta una diferencia marcada con el sistema chileno, la explicación parece ser la misma, la diferencia en los sistemas de gestión y también para el caso de los juicios ante Tribunal de Sentencia, el tiempo que demora en el sistema boliviano integrar un tribunal con jueces ciudadanos, a diferencia del sistema chileno que está integrado sólo por jueces técnicos.

b.7.4. Duración desde la conclusión del debate del juicio hasta que se dicta la sentencia

El NCPP ha disminuido considerablemente el tiempo que transcurre desde la conclusión del debate hasta el pronunciamiento de la sentencia, que de acuerdo a las previsiones legales y por la característica de inmediación requerida en el juicio debe ser inmediata a la clausura del debate y deliberación de la sentencia.

Según el NCPP, la sentencia debe dictarse inmediatamente a la conclusión del juicio, después de la deliberación, pudiendo fijar un nuevo día y hora para la lectura íntegra del fallo si por lo avanzado de la hora o por la complejidad del caso, sea necesario diferir la fundamentación, esta lectura de la sentencia en su integridad debe realizarse en el plazo máximo de 3 días. En tanto que con el anterior sistema la norma establecía que el juez tenía el plazo de 15 días a partir del decreto de autos para dictar sentencia.

En los siguientes cuadros se puede observar que el tiempo de emisión de la sentencia en el actual sistema es significativamente inferior al anterior sistema.

En el nuevo sistema, en la práctica este plazo tiene un promedio de 1 hora y 41 minutos en Tribunales de Sentencia, mientras que en Juzgados de Sentencia es de cinco horas. En el anterior sistema el mismo plazo se prolongaba hasta en un promedio de 341 días.

Tabla 10.16
Tiempo transcurrido entre la finalización del juicio hasta la notificación de la sentencia

CPP 1973*	CPP 2001 Tribunal de Sentencia**	CPP 2001 Juzgado de Sentencia**
8184	120	96

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe del ILANUD de 1992 y del Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal, CEJA de 2003. (Distrito de La Paz).

* Informe del ILANUD de 1992.

** Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal, CEJA de 2003. (Distrito de La Paz).

Tabla 10.17
Sentencias dictadas en Tribunales de Sentencia por ciudad capital
de Departamento Órgano Judicial - Primer semestre 2009

Ciudad Capital de Departamento	Tribunales de Sentencia		
	No. de Sentencias Condenatorias	No. de Sentencias Absolutorias	Total Sentencias
Sucre	12	6	18
La Paz	22	9	31
Oruro	26	11	37
Potosí	26	9	35
Tarija	24	22	46
Cochabamba	42	16	58
Santa Cruz	151	28	179
Trinidad	8	1	9
Cobija	7	3	10
TOTAL	318	105	423

Fuente: Sistema IANUS, Órgano Judicial, Julio de 2009

De la tabla anterior, se observa que 318 sentencias dictadas en Tribunales de Sentencia fueron condenatorias, equivalente al 75,18% y 105 fueron sentencias absolutorias (24,82%).

Las ciudades donde se dictaron la mayor cantidad de sentencias en Tribunales de Sentencia fueron: Santa Cruz, Cochabamba, y Tarija que alcanzaron el 66,90%. El resto de las ciudades significaron el 33,10%. La ciudad que registró la menor cantidad de sentencias dictadas en Tribunales de Sentencia fue Trinidad con un porcentaje de 2,13%.

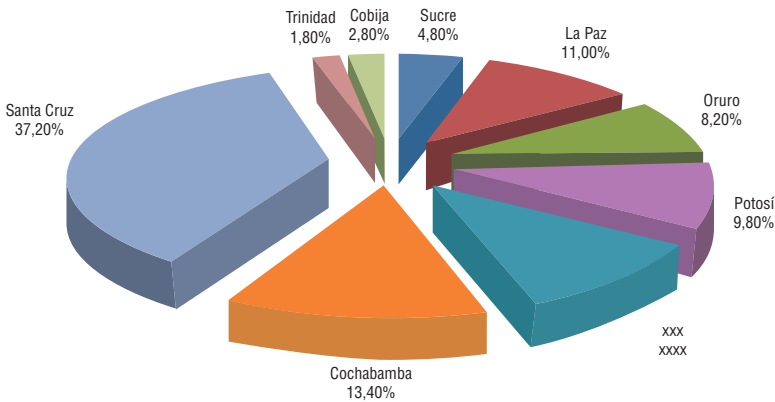
Gráfico 10.19
Porcentaje de sentencias dictadas en Juzgados y Tribunales
de Sentencia Órgano Judicial - Primer semestre 2009

En cuanto a las sentencias dictadas, puede anotarse que en las ciudades capitales de Departamento del país se registraron 500 sentencias dictadas de las cuales 423 fueron dictadas en Tribunales de Sentencia (84,60%) y 77 en Juzgados de Sentencia (15,40%). En cuanto al tipo de sentencia puede señalarse que 256 fueron condenatorias (74,60%) y 123 fueron absolutorias (25,40%).



Como se puede advertir en el gráfico siguiente, las ciudades que reportaron el mayor número de sentencias dictadas tanto en Tribunales de Sentencia como en Juzgados de Sentencia fueron: Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Tarija las mismas que sumaron 363 sentencias dictadas, que significa el 72,60%. El resto de las ciudades significaron el 27,40%. La ciudad que registró el menor número de sentencias dictadas tanto en Tribunales como en Juzgados de Sentencia fue Trinidad con un porcentaje del 1,80%.

Gráfico 10.20
Porcentaje de sentencias dictadas por ciudad capital de Departamento
Órgano Judicial - Primer semestre 2009



b.7.5. Duración total del proceso penal

Tabla 10.18
Términos legales y términos reales del proceso penal bajo CPP 1973 y CPP 2001

Sistema Penal	Tipo de plazo	Investigación preliminar	Etapla preparatoria	Etapla del Juicio	Emisión de la sentencia
CPP 1973*	LEGAL	Sin plazo por ser una fase extraprocesal	20 días	Indefinido	15 días
	REAL	15 días con detenido 30 días sin detenido	468 días	400 días	341 días
CPP 2001	LEGAL	5 días	6 meses (que se pueden ampliar a 18 si delito está vinculado a una organización criminal)	Indefinido	En la misma audiencia o máximo dentro de tres días
	REAL	15 días	10 meses	130 días	5 días

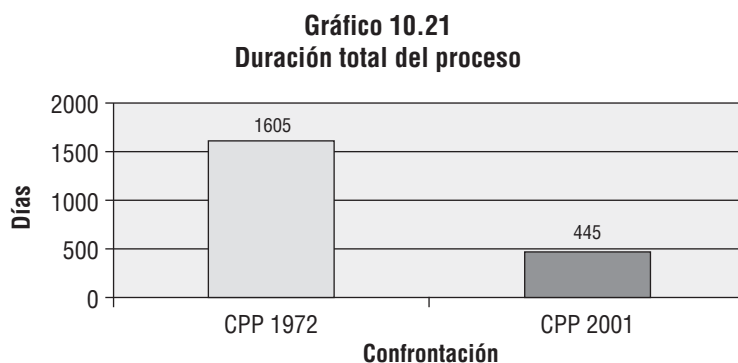
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas del Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal, ILANUD, Informe del Seguimiento de la Reforma Procesal Penal CEJA - CEJIP y Reportes del Sistema IANUS.

Del cuadro comparativo anterior se puede observar cómo el nuevo sistema ha podido disminuir ostensiblemente la retardación de justicia, sobre todo en la etapa del juicio, aunque todavía persistan algunos factores de dilación como las suspensiones y los tiempos de inactividad procesal.

El NCPP en su Art. 133 establece como plazo máximo del proceso tres años y aunque esta norma recibió muchas críticas por parte de algunos operadores señalando que es un plazo de “demasiado corto”, según se observa en el cuadro que antecede, la duración promedio total del proceso es de 445 días (14,8 meses), de lo cual se deduce que el tiempo promedio no sobrepasa el año y seis meses, quedando un año y seis meses para la interposición y resolución de recursos. En el gráfico 21 se observa que el proceso en el nuevo sistema termina en 445 días promedio, es decir, aproximadamente un año y dos meses.

En el anterior CPP no se establecía un límite de duración total del proceso, en la práctica el término total desde las actuaciones policiales hasta la sentencia firme, es decir en calidad de cosa juzgada el promedio era de 1.605 días (cuatro años y tres meses), habiéndose denunciado casos que habían llegado a límites extralegales de sobrepasar el tiempo máximo de duración de la pena señalada para el delito que se estaba juzgando y con la agravante de que el imputado estaba detenido preventivamente durante todo este tiempo, que alcanzaba a 8, 10, 15 incluso 25 años.

En el siguiente gráfico se puede comparar este avance importante en materia de retardación de justicia, aunque como se señalará más adelante todavía está pendiente agilizar la etapa preparatoria, evitar los tiempos de inactividad procesal y reducir las suspensiones.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas del Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal ILANUD 1992 y las estadísticas del sistema IANUS (gestión 2001, 2002, 2003 y 2004).

Conclusiones

La duración y dilación del proceso como indicador nos permite realizar las siguientes conclusiones:

- Uno de los logros importantes de la reforma ha sido el haber reducido notablemente el plazo de duración del proceso.
- En contrasentido una de las tareas pendientes tiene que ver con el tratamiento a los niveles de rechazo que son importantes y a la cantidad de causas resueltas.
- Así también la etapa preparatoria está abarcando más allá de los seis meses establecidos por la ley tomando en cuenta que el Tribunal Constitucional ha determinado que el cómputo de esta etapa empieza con la emisión de la imputación formal por parte de la Fiscalía.
- Otro elemento relacionado con el plazo de la etapa preparatoria tiene que ver con que este plazo de seis meses es como máximo, pudiendo el fiscal resolver la causa antes del cumplimiento del mismo no debiendo dejar correr el plazo para luego congestionar su trabajo en el despacho de las demás causas sometidas a su conocimiento.
- En lo que respecta a la etapa del juicio, se puede concluir que lo que demora su realización obedece exclusivamente a factores organizacionales, como que el elevado número de audiencias suspendidas o señaladas, superando considerablemente los plazos establecidos en el Código, obedece esencialmente a la inasistencia de las partes por falta de notificaciones; a la inasistencia ya sea del fiscal o del defensor por sobreposiciones de audiencias; y a la dificultad de ubicación y consiguiente notificación de los jueces ciudadanos. En este punto debe trabajarse fuertemente en establecer criterios de Gerencia en la Administración de Tribunales de Justicia.

c) Eficiencia y control de garantías en la investigación preparatoria

c.1. Control de la actividad policial investigativa

Cobra interés el referirse al control de la actividad policial investigativa, dado que en el anterior sistema una de las críticas más preocupantes reflejada en el Estudio sobre el Funcionamiento del Sistema Penal del ILANUD fue que la etapa de investigación (instrucción) se había subdividido en dos fases, una denominada diligencias de policía judicial a cargo de la policía, sin ningún control judicial y con muy escaso control fiscal, y otra denominada instrucción propiamente dicha a cargo del juez de la instrucción.

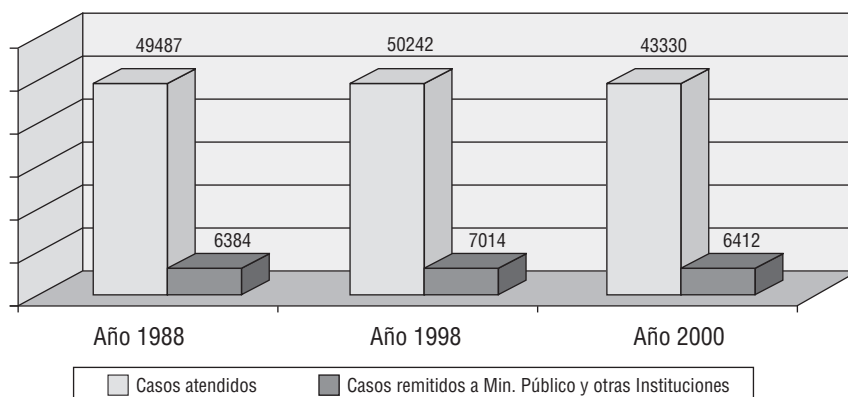
La falta de control a la policía en esta etapa pre procesal constituía un motivo de preocupación muy grave, no sólo por la afectación a garantías del imputado (sindicado según la denominación de la policía) porque no se le reconocía la calidad de imputado y por tanto no se le reconocían los derechos y garantías constitucionales, se anulaba su defensa, con la agravante a que la mayor parte de las veces el imputado había sido privado de libertad.

También esta falta de control tenía su efecto en la eficacia de la investigación y en su transparencia, dado que de la totalidad de causas que la policía recibía, apenas el 30% era remitida a la fiscalía y al juez de instrucción, existiendo un 70% o más de causas que eran resueltas por la policía discrecionalmente y extralegalmente, lo cual generaba un efecto pernicioso en el actuar de la policía que fue denunciado en numerosas ocasiones como una práctica extorsiva para obtener beneficios ilegales procediendo a detener y liberar según qué parte haya accedido a conceder el beneficio indebido.

Por ello, uno de los objetivos de la reforma procesal penal fue establecer un sistema de controles a la actividad policial, a través del fiscal, el juez y el defensor, de modo que así toda detención en sede policial esté sometida a control fiscal y judicial, para que se garanticen los derechos del imputado desde el primer momento de la investigación, para impedir la realización de estas prácticas extorsivas y para evitar que las causas sean resueltas en instancias policiales discrecionalmente.

Al respecto, los siguientes gráficos ilustran esta problemática de la siguiente manera

Gráfico 10.22
Casos atendidos por Policía Técnica Judicial (PTJ) y remitidos al Ministerio Público (gestiones de 1998 a 2000)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memoria Anual de la Policía Nacional, gestión 1998, 1999 y 2000.

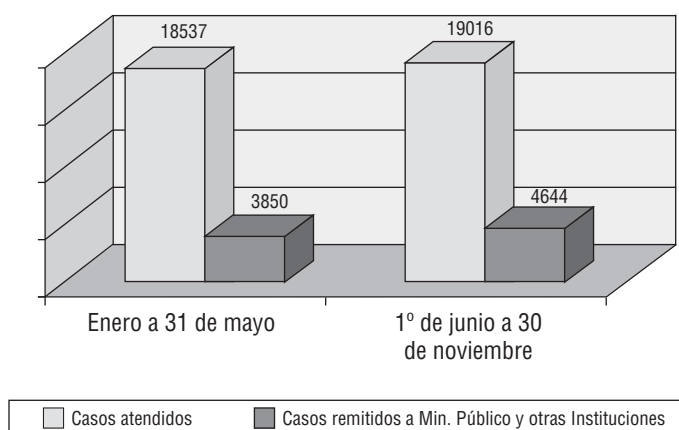
En el año 1998, de las 19.487 denuncias recibidas, 6.384 fueron remitidas al Ministerio Público y otras entidades, lo que implica un 13%. En el año 1999, aproximadamente el 14% (7.014 denuncias) fueron remitidas de un total de 50.242 casos. En lo que respecta al año 2000, de los 43.330 casos atendidos por la Policía, 6.412 fueron remitidos, es decir el 15%.

De las remisiones al Ministerio Público, éstas fueron registradas bajo las categorías con detenido y sin detenido, en lo que respecta a otras instituciones,

algunas denuncias fueron remitidas a: Defensoría del Menor, Fiscalía de Familia, Migración y otros, sin embargo, sumadas todas las causas remitidas, la cantidad de causas que se resuelven en la misma Policía y no se remiten a ninguna institución sigue siendo mayoritaria.

En lo que respecta al año 2001, año en que el nuevo Código de Procedimiento Penal entró en vigencia plena, se hará una división en dos etapas, la primera de enero al 31 de mayo de 2001 (antiguo sistema) y los casos atendidos del 1 de junio a 30 de noviembre de 2001 (nuevo sistema).

Gráfico 10.23
Casos atendidos por la Policía Técnica Judicial (PTJ) correspondientes a la gestión 2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memoria Anual de la Policía Nacional, gestión 2001.

Descrita la situación que acontecía con el anterior sistema, a continuación se describe la situación en el nuevo sistema.

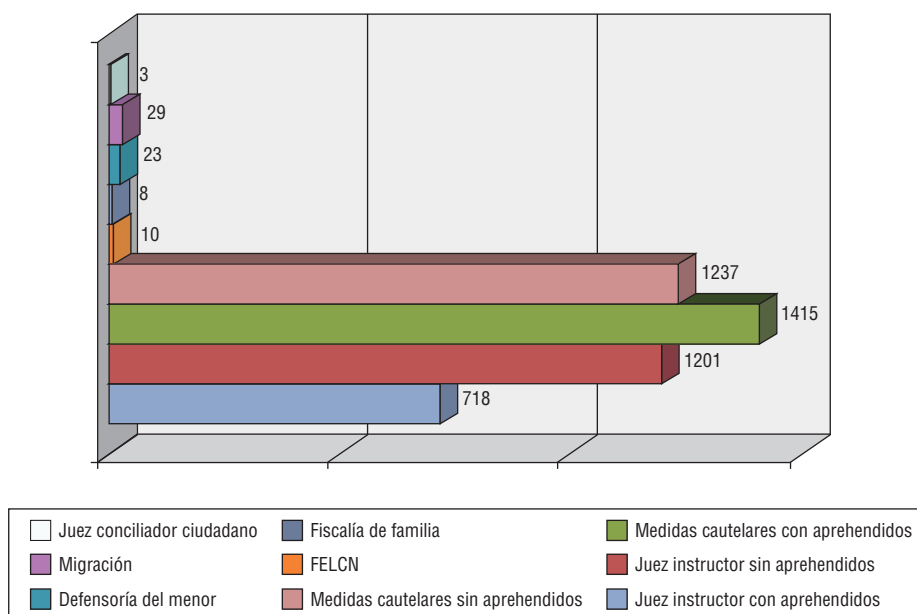
En la primera etapa del año 2001, 18.537 casos fueron atendidos por la Policía Técnica Judicial, de los cuales 3.850 fueron remitidos tanto al Ministerio Público como a otras instituciones. En lo que respecta a la segunda etapa del mismo año, de 19.016 casos atendidos en este organismo policial, de los cuales 4.644 casos igualmente fueron remitidos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1970 se pudo advertir que el número de remisiones va aumentando, con lo que también se incrementa el control fiscal y judicial de la investigación policial.

En la segunda etapa del año 2001, ya con el nuevo sistema penal se advierte un incremento en cuanto a las remisiones se refiere, toda vez que estas van orientadas principalmente en tres autoridades:

- Remisiones a juez de instrucción (consignadas como remisiones al juez instructor, que también pueden ser remisiones al Ministerio Público, porque la categorización continúa parcialmente con la del viejo sistema)
- Remisiones a medidas cautelares (que también son remisiones al juez de instrucción)
- Remisiones a otras instituciones (FELCN, Fiscalía de Familia, Defensoría del Menor, Migración y Juez Conciliador Ciudadano)

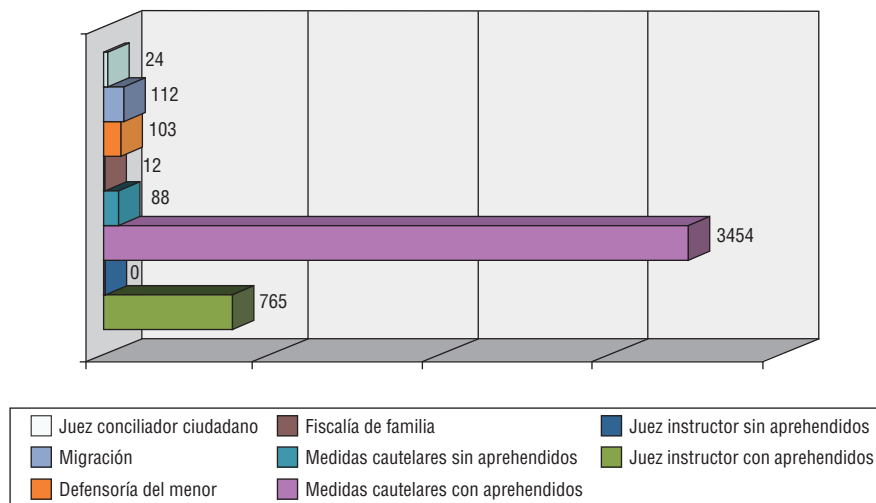
Gráfico 10.24
Casos remitidos por la Policía Técnica Judicial (PTJ) a Ministerio Público
y otras instituciones de junio a 30 de noviembre de 2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Memoria anual de la Policía Nacional*, gestión 2001.

En el siguiente año de implementación del NCPP, el número de remisiones mantuvo la tendencia a aumentar y resulta particularmente destacable que las aprehensiones de personas realizadas por la Policía son puestas en conocimiento del juez en todos los casos, según prevé el Código de Procedimiento Penal.

Gráfico 10.25
Casos remitidos por la Policía Técnica Judicial (PTJ) al Ministerio Público
y otras instituciones - Gestión 2002

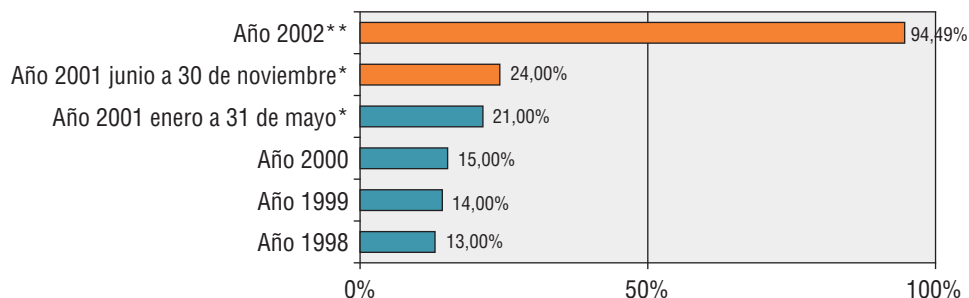


Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Memoria anual de la Policía Nacional*, gestión 2002.

En la gestión 2002 se notó que el número de remisiones se ha incrementó notablemente, así el 75,78% de las causas son enviadas al juez para el control de medidas cautelares por tener imputado aprehendido. (Es necesario hacer notar que el dato no consigna la remisión de casos a la FELCN que es otra dependencia policial)

Presentados así los datos del anterior y del nuevo sistema, se puede realizar el siguiente cuadro comparativo.

Gráfico 10.26
Cuadro comparativo del porcentaje de causas remitidas al Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por *Memoria anual de la Policía Nacional*, gestión 1998 a 2002.

* Los datos respectivos al año 2001 son considerados en dos etapas: la primera de Enero a 31 de mayo (antiguo sistema) y la segunda de junio a 30 de noviembre (nuevo sistema).

** En la *Memoria anual de la Policía Nacional* del año 2002, no señalan las remisiones realizadas a la FELCN.

c.2. Efectos de la falta de control

La falta de intervención del Ministerio Público en las diligencias de policía judicial implica una tácita renuncia a sus específicas atribuciones ya que todas ellas se traducían fundamentalmente en la función de persecución o acumulación de elementos que le permitieran requerir ante el órgano jurisdiccional, la aplicación de la ley penal sustantiva a un caso concreto. Esta omisión por parte del Ministerio Público daba lugar a que aceptare distintas formas de persecución por parte de la Policía, que también derivaban en anulación de la defensa, malos tratos y la utilización de la coacción como medio para obtener confesiones.

c.3. Acceso a la defensa en instancias policiales

No obstante lo señalado si se puede considerar un avance que a diferencia del anterior sistema, respecto a la presencia del abogado al momento de interrogar al imputado, se dio un progreso mayor, puesto que todo imputado cuenta con un abogado defensor, sea éste particular o público. Sin embargo, el problema surge a partir de la labor desempeñada por estos defensores, “quienes en ocasiones ya sea porque deben asistir a actuaciones judiciales o de otra índole es que delegan las funciones a sus asistentes legales, quienes suelen ser estudiantes de Derecho de último curso o egresados, los mismos que prestan asistencia en recintos policiales, siendo limitada su intervención en las declaraciones”.¹⁹⁴

“En la etapa de la investigación policial se conculcaba el derecho de defensa de múltiples y variadas maneras, al extremo de hacer nugatorio todo intento de asistencia profesional para el detenido que es víctima de torturas y otras formas de refinadas de presión, como medios habituales de investigación a regulaciones procedimentales”.¹⁹⁵ Estas fueron las palabras con que el Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia, realizado por ILANUD/ BOLIVIA el año 1992, describía la forma en que la etapa preparatoria era llevada a cabo, donde la Policía investigaba hechos delictivos sin importar los medios utilizados para el efecto, manejando la información otorgada por el detenido a quien en muchos casos no se le daba a conocer sus derechos, mucho menos las garantías constitucionales, dando vía libre al manejo de información y las gratificaciones exigidas por algunos policías.

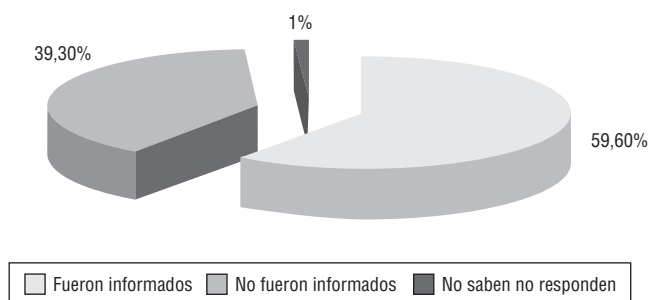
Una muestra clara de lo que hasta años antes de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal se daba en recintos policiales, se puede

194 “Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia”. CEJA, 2003.

195 *Estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia ILANUD/ BOLIVIA*. 1992. Página 85.

percibir a través de los resultados obtenidos en una encuesta realizada por ILANUD/ Bolivia el año 1992 a 250 internos, los mismos que respondieron a la pregunta sobre si fueron informados de sus derechos para asumir defensa, de la siguiente manera:

Gráfico 10.27
Respuestas a la pregunta ¿fueron informados sobre sus derechos para asumir defensa? Antiguo sistema



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el *Estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia. ILANUD/ BOLIVIA. 1992. Página 47.*

De las respuestas vertidas por los mismos internos encuestados, se advierte que a momento de tomarles la declaración no fueron informados sobre sus derechos para asumir defensa, toda vez que el fiscal, quien tiene la función y obligación de advertir al imputado tanto de los derechos como garantías constitucionales que tiene, no se encontraba en recinto policial cuando los imputados prestaban declaración.

El exceso de atribuciones por parte de la Policía no sólo era resultado del poco o ningún control fiscal, sino también de la ausencia del abogado defensor en recintos policiales, a pesar que se reconocía, jurídicamente, que éste debía obrar desde los primeros momentos de la persecución penal, y “siendo que de manera diversa los países reconocen que uno de los elementos del principio de defensa es el derecho del imputado a la asistencia técnica de un defensor, esta se veía muy limitada ya que en la etapa investigativa el imputado prestaba declaración sin la presencia de su abogado, ya sea particular o público, dando lugar a una situación de incertidumbre y zozobra del imputado, quien podía ser objeto de calumnias y vejaciones por parte del órgano investigador”.¹⁹⁶

¹⁹⁶ El Ministerio Público en América Latina. Desde el perspectiva del Derecho Procesal Penal. ILANUD-Costa Rica. 1991.

En el actual sistema, una observación realizada por el informe *Seguimiento de la reforma procesal penal en Bolivia*¹⁹⁷ señala lo siguiente: “Aunque existe la prohibición de que el policía no puede tomar la declaración al imputado sin la presencia del abogado defensor y del fiscal, en los hechos ocurre que el fiscal está presente sólo al inicio, para dar a conocer al imputado la posibilidad que tiene de abstenerse a declarar y la enunciación de sus garantías constitucionales, siendo el policía quien efectúa la integridad del interrogatorio”. (CEJA, 2003: 113). Pese a ello, se puede decir que se dio un paso importante en cuanto a la presencia del fiscal se refiere en el interrogatorio del imputado toda vez que se está encaminando un “control” sobre las acciones realizadas por la policía.

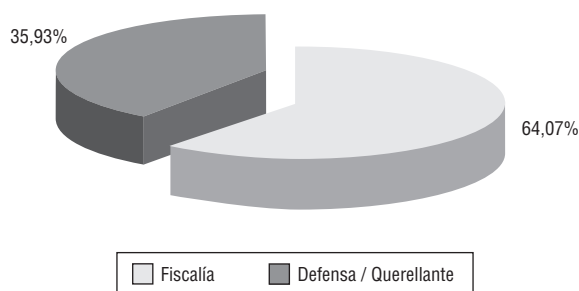
c.4. Recolección y ofrecimiento de prueba

En cuanto a la recolección de prueba, ésta cobra importancia para identificar las posibles causas de los problemas que presenta la etapa preparatoria y a la demora con la que se realiza, revisar si las prácticas del sistema anterior han cambiado.

Una de las prácticas a evaluar es verificar si conforme al principio acusatorio se ha logrado una efectiva división de funciones y el Ministerio Público asumió la responsabilidad de aportar prueba en el proceso penal, cumpliendo su rol de acusador.

En el gráfico siguiente se pueden apreciar los datos recolectados por el Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal elaborado por el CEJA - CEJIP y que son producto de la observación de juicios tanto en juzgados como en tribunales de sentencia durante el mes de agosto de 2003.

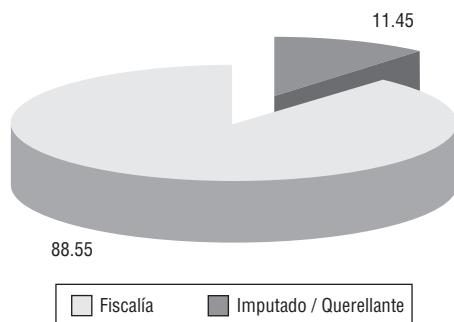
Gráfico 10.28
Pruebas presentadas en Tribunales de Sentencia de La Paz



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por estudio *Seguimiento de la reforma procesal penal en Bolivia* CEJA, 2003.

197 “Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia”. CEJA, 2003.

Gráfico 10.29
Pruebas presentadas ante Juez de Sentencia



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por estudio *Seguimiento de la reforma procesal penal en Bolivia* CEJA, 2003.

En los anteriores gráficos se puede observar que de las pruebas presentadas en juzgados o tribunales de sentencia, más del 50% de la prueba es presentada por el imputado o por el querellante. Esto se puede deber en los juzgados de sentencia principalmente al hecho de que en Juzgados de Sentencia se substancian y resuelven: delitos de acción privada, delitos de acción pública sancionados con pena no privativa de libertad o con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea de cuatro o menos años, entre otros.

Sin embargo, en cuanto se refiere a las pruebas presentadas por la Fiscalía en juicios orales y públicos ante tribunales de Sentencia, si bien la mayor parte de la prueba es aportada por la Fiscalía 64,07% lo que significa que el fiscal ha asumido relativamente su rol como acusador, también puede establecerse que el proceso penal sigue siendo motorizado principalmente por el querellante, dado que la mayor parte de los procesos tienen querellante constituido (salvo los delitos previstos en la Ley 1008, que no tienen víctima individualizada) y es éste quien aporta la prueba, que es repetida por el fiscal. Situación que se puede evidenciar del análisis de los siguientes datos.

Según observación realizada en el estudio CEJA - CEJIP en 20 procesos monitoreados, existieron 13 querellantes, es decir un 65% del total, lo cual muestra una participación activa de la víctima dentro el proceso penal. Para el relevamiento de dicha información se consideró únicamente procesos por delitos de acción pública, con el fin de ver precisamente el grado de participación de las víctimas en éstos, independientemente de la actuación que desenvuelve el Ministerio Público.

Si bien este reconocimiento del derecho de la víctima a participar se constituye en un aspecto favorable, presenta un problema respecto a la actuación del Ministerio Público, dado que el proceso penal depende más de la activa participación de las víctimas (querellante), lo que significa que la Fiscalía todavía no

asumido enteramente su rol como titular de la acción penal pública y más aún como representante de la víctima y de la sociedad.

Según señala el informe de *Seguimiento a la reforma procesal penal en Bolivia*: “Aún existe fuertemente la tendencia, tanto en el Ministerio Público como en la Policía, de abandonar o demorar la investigación con el justificativo de que faltó el impulso de la víctima o querellante, situación que es el reflejo de que aún los fiscales no han asumido plenamente su rol y el significado del ejercicio de la acción penal de oficio. Un aspecto crítico es el referido al ejercicio de la acción penal pública de oficio por parte de la Fiscalía la que, prácticamente no existe, incumpliendo el mandato constitucional de los artículos 124 y 125 así como el artículo 6 de la Ley del Ministerio Público. Se puede observar que existe fuertemente arraigada en la mentalidad de los fiscales que el fiscal sólo interviene cuando existe una denuncia”. (Informe *Seguimiento a la reforma procesal penal en Bolivia*, CEJA-CEJIP, páginas 36 y 37).

c.5. Medios de prueba

Otra de las prácticas a evaluar es la diversificación de los medios de prueba, sobre todo la utilización de medios técnicos y periciales en los casos en que estos medios pueden ser útiles para el esclarecimiento de la verdad.

De los datos disponibles, que se presentan a continuación, se puede observar que la prueba documental (escrita, es decir prueba instrumental) sigue siendo la más utilizada y que los otros medios de prueba: testimonios, peritajes, tienen poca utilización en los procesos penales.

Tabla 10.19
De los medios de prueba

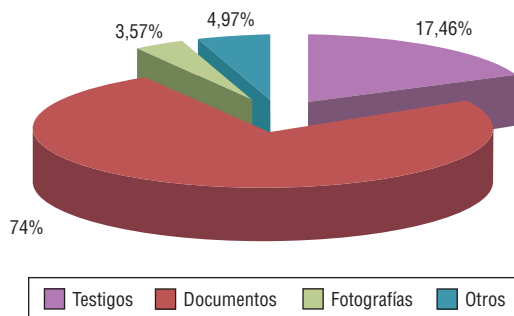
Medio de prueba	Tribunales				Juzgados				Total	%
	Fiscalía	Defensa	Querellante	Total	Fiscalía	Defensa	Querellante	Total		
Testigos	30	14	7	51	6	15	16	37	88	17,46%
Documentos	170	34	79	283	6	36	48	90	373	74%
Fotografías	17	0	0	17	1	0	0	1	18	3,57%
Otros	22	0	0	22	2	0	1	3	25	4,97%
TOTAL	239	48	86	373	15	51	65	131	504	100%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por estudio *Seguimiento de la reforma procesal penal en Bolivia* CEJA, 2003.

De los datos presentados por el informe de *Seguimiento a la reforma procesal penal en Bolivia*, producto de la observación realizada a 24 juicios orales del 1 de agosto al 31 de agosto de 2003 en la ciudad de La Paz, se elaboró el gráfico que

muestra que la prueba documental sigue siendo la más utilizada (74%), siendo la prueba testifical la que le sigue (17.46%), en tercer lugar las fotografías y presentándose en un porcentaje mínimo las otras formas de prueba señaladas dentro el CPP (peritaje, objetos, video grabaciones, fonografía y otros).

Gráfico 10.30
Medios de prueba



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por estudio *Seguimiento de la reforma procesal penal en Bolivia* CEJA, 2003.

En el mismo sentido, la Policía Técnica Judicial reconoce en su Programa de Operaciones Anual de la gestión 2003 como uno de sus problemas más importantes: la falta de equipamiento y así como de recursos económicos para satisfacer las exigencias de la población (Programa de Operaciones Anual de la Policía Técnica Judicial, 2002).

En el mismo documento, expresan sobre las debilidades en cuanto a equipamiento de esta dirección, que a la letra dice:

1. “Falta de vehículos adecuados (ambulancias), motocicletas, automóviles, en todos los departamentos, acordes a las necesidades de la investigación.
2. La falta de un adecuado mantenimiento contribuye a un acelerado deterioro del parque automotor existente.
3. Obsoleto e insuficiente equipo para laboratorio técnico científico, no se cuenta con insumos para la práctica de pericias.
4. Falta de una tecnología adecuada a la carga de procesamiento pericial que impide al sustentación del proceso investigativo con evidencia técnico científico.
5. Insuficiente dotación de kits y equipo de seguridad para el procesamiento de la escena del hecho.
6. Escasa implementación de equipo policial, como armamento, munición, manillas chalecos antibalas, etc.” (Programa de Operaciones Anual. Presupuesto 2002. Policía Técnica Judicial)

7. La falta tanto de recursos humanos como de medios adecuados, principalmente vehículos y motocicletas es lo que en cierto modo impide la llegada pronta y oportuna de la policía al lugar de los hechos.

Conclusiones

La eficiencia y control de garantías en la etapa preparatoria como indicador nos permite realizar las siguientes conclusiones:

- La reforma ha contribuido a una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema penal ya que las personas sindicadas de la comisión de un delito son remitidas ante el Ministerio Público y el Poder Judicial para que ejercen control de legalidad y garanticen el ejercicio de las garantías constitucionales evitando prácticas extorsivas de la Policía.
- En cuanto a la etapa preparatoria, aún se observa una lógica atada al viejo sistema donde la escriturización, el excesivo formalismo y ritualismo se traduce en ausencia de dinamismo y creatividad situación que afecta a la labor investigativa y a las garantías del imputado.
- Otros problemas detectados en esta etapa tienen que ver con la pasividad del fiscal en su rol de director de la investigación y en el impulso oficial de la acción penal; una ausencia de coordinación entre fiscales y policías en la elaboración de la estrategia de investigación y en la persistencia de la “utilización” del imputado como principal fuente de información.
- Por otra parte, el rol del juez de garantías, parece haberse limitado casi exclusivamente a resolver la procedencia o no de las medidas cautelares, y no así la legalidad de los actos de investigación.
- En lo referido a la prueba, ésta es aportada en gran manera por la víctima, por lo que denota pasividad del Ministerio Público en la obtención de la misma en su calidad de titular de la acción penal.
- Para ir revirtiendo estas disfunciones, es preciso la elaboración de una política criminal integral por parte del Estado establecimiento en particular directrices de persecución penal por parte del Ministerio Público; así también debe establecerse y mejorarse mecanismos de coordinación interinstitucional entre la Fiscalía y la Policía Nacional que posibilite desde la concertación de metas comunes tanto en la prevención como en la prevención y represión del delito además de un proceso de rediseño de la estructura organizacional de la Policía que privilegie el personal técnico especializado. En cuanto al Ministerio Público, es necesaria la implementación de mecanismos de monitoreo interno sobre su desempeño funcional a objeto de que se evalúe de manera permanente su desempeño funcional.

d) Medidas cautelares

Respecto a las medidas cautelares, que son un indicador tanto sobre la eficacia como sobre el respeto a las garantías constitucionales, se han elegido varios puntos de comparación, que son: detenciones en sede policial, detención preventiva (situación y número de los presos sin condena, motivos, fines y duración), medidas sustitutivas a la detención preventiva y medidas cautelares reales.

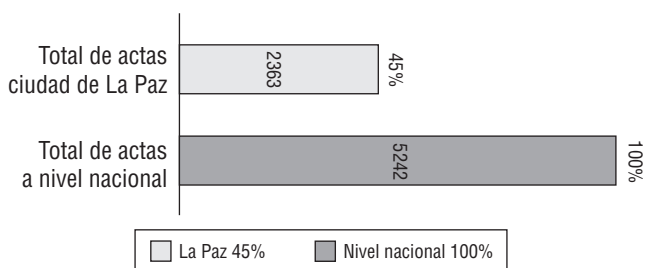
d.1. Detenciones en sede policial

Como se señaló en el punto referido a la etapa preparatoria uno de los objetivos del NCPP fue establecer controles a la actividad policial investigativa, una de las principales actividades a evitar era la práctica policial de aprehender y decidir la libertad de personas sin conocimiento del juez. Esta práctica no sólo generó detenciones sin control, con duraciones a veces prolongadas, en las que se denunciaban violaciones a derechos humanos y que además culminaban con la concesión de libertades bajo reglas impuestas y controladas por la propia Policía.

Esta práctica era denominada “libertad con garantía de presentación”, que se puede conceptualizar como “una práctica ilegal de carácter consuetudinario y subterráneo, por la cual personas que se hallan detenidas en el Ministerio Público o en la Policía Técnica Judicial, por la supuesta comisión de un delito, podían obtener libertad con la presentación a veces de uno o dos garantes que aseguren su presencia para posteriores actuaciones, de acuerdo al libre arbitrio del Fiscal o del Jefe de División correspondiente”.¹⁹⁸

Para que veamos la frecuencia de esta práctica veremos los datos de la PTJ en la ciudad de La Paz los años 1998 y 1999 y a escala nacional en el año 1999.

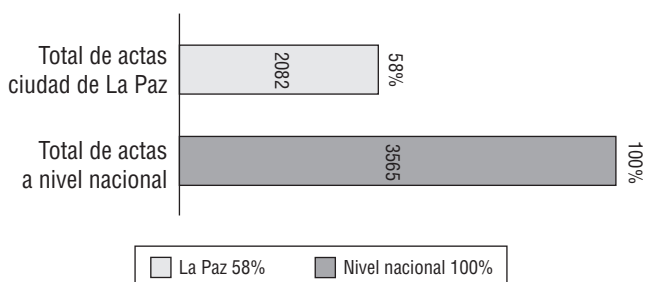
Gráfico 10.31
Suscripción de actas de presentación - Gestión 1998



Fuente: Elaboración propia con datos extractados de la tesis de grado *Ilegalidad de la práctica consuetudinaria y subterránea de la libertad bajo garantía de presentación personal*, 2000, pág. 89

¹⁹⁸ Castro Javier. Tesis de grado *La práctica ilegal y subterránea de la libertad bajo garantía de presentación*, 2000, Página 28.

Gráfico 10.32
Suscripción de actas de presentación - Gestión 1999



Fuente: Elaboración propia con datos extractados por la *Memoria estadística anual 1999*, Policía Técnica Judicial, 1999. Página 23.

Con los gráficos anteriores se demuestra que la suscripción de actas aumentó en un 13% de 1998 y 1999 pero que además estas prácticas estaban inmersas en las memorias estadísticas de la Policía, registrando el número de actas suscritas anualmente, pese a que no estaban siquiera reglamentadas al interior de la institución.

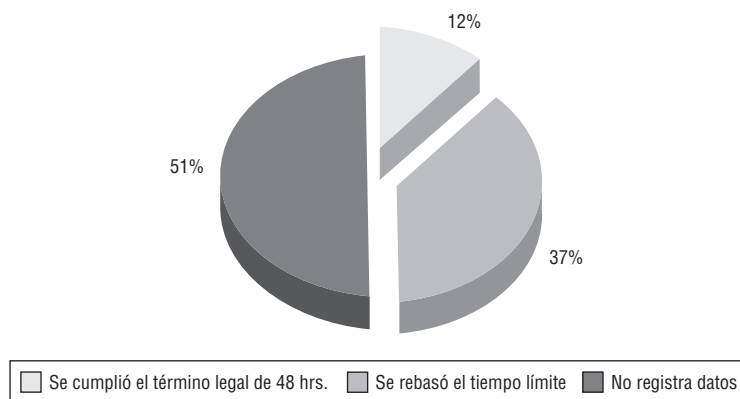
Esta práctica se logró erradicar del actual sistema, dado que el NCPP en su Art. 288 (Libertad) dispone que: “En ningún caso el fiscal ni la policía podrán disponer la libertad de las personas aprehendidas. Ellas deberán ser puestas a disposición del juez quien definirá su situación procesal”. El Código introduce la exclusividad de los jueces para pronunciarse sobre la situación de los aprehendidos, de esta forma evita estas prácticas sometiendo todas las detenciones a control jurisdiccional.

Esto se puede evidenciar en las memorias estadísticas de la Policía Nacional del 2000, 2001, 2002 y 2003, en las cuales no se contempla esta figura.

Por otra parte, también cobra relevancia ver los datos sobre duración de la detención en sede policial. Primeramente es necesario recordar que la CPE señala en sus Arts. 10 y 11 que una persona detenida o arrestada tiene que ser oída por el juez en un plazo máximo de 24 horas y este juez resolverá su situación en el plazo máximo de 24 horas. Por ello, en la práctica se interpretaba que el plazo máximo de detención en sede policial era de 48 horas. Sin embargo, tal plazo era incumplido la mayor parte de las veces, dado que la duración en sede policial con el CPP anterior se prolongaba por más de cinco días, llegando incluso a meses.

El Estudio sobre el Funcionamiento del Sistema Penal, elaborado por el ILANUD, reveló los siguientes datos: del total de 534 expedientes revisados, en un 12,17% se cumplió el término legal de 48 horas de detención del sospechoso en dependencias policiales, 37,27% se rebasó el tiempo límite y en 50,56% de los casos no se lograron registrar datos sobre el tiempo de detención en sede policial.

Gráfico 10.33
Duración de la detención en sede policial. Código de 1973



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el *Estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia*. ILANUD/BOLIVIA 1992, pág. 101, 102.

De esos 37,27% casos en los que se rebasó el término legal de detención en sede policial, en el 51,2% de los casos la detención se prolongó por espacio de cuatro a cinco días; en un 20,60% la detención de los denunciados es de 16 a 30 días; en un 15,08% llega a tres días; en un 12,06% el tiempo de detención oscila entre 31 a 90 días y en 1,01% es de más de 90 días.

En el nuevo sistema, esta práctica ha cambiado, dado que si se trata de un caso con detenido la Policía tiene la obligación de comunicar esta circunstancia al fiscal en el plazo de ocho horas (no se cuentan con datos empíricos al respecto) y éste a su vez debe poner la causa en conocimiento del juez en plazo máximo de 24 horas. Esta circunstancia sí se puede establecer a través del número de remisiones de los casos de la Policía al Ministerio Público y los tiempos en que se realiza tal remisión.

Por lo que podemos inferir que actualmente las detenciones en sede policial son de corta duración, en la mayoría de los casos no exceden los límites legales y se someten a control fiscal y judicial, así como del abogado defensor.

d.2. Detención preventiva

De acuerdo al NCPP, para que proceda la aplicación de una medida cautelar personal debe existir la sospecha fundada de que el imputado es responsable del hecho, lo que implica un cierto grado de avance en la investigación y tener suficientes elementos de prueba recolectados. Los otros requisitos tienen relación con los fines del proceso, como ser el peligro de obstaculización y el peligro de fuga, mientras que en el anterior sistema se atendía a criterios como “la peligro-

sidad del delincuente” y “la gravedad del delito cometido” que en realidad son fines de pena.

Así en el anterior sistema una medida tan restrictiva como la detención preventiva procedía contra delincuentes habituales y reincidentes “Teoría del estado peligroso” (*Estudio del funcionamiento penal en Bolivia*. ILANUD/BOLIVIA, 1992: 82) y la única medida sustitutiva a la detención preventiva, la libertad provisional, era improcedente cuando el imputado era reincidente, delincuente habitual o profesional o pesaran contra él sindicaciones de delitos de incendio, terrorismo y también tratándose de delitos tipificados por la Ley 1008.

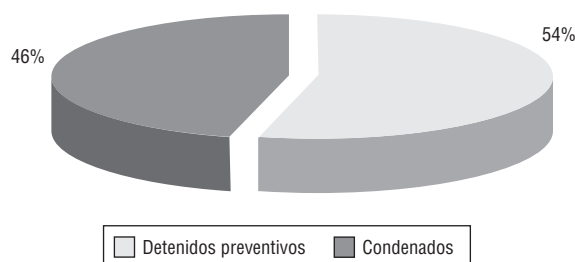
Comparando el anterior y nuevo sistema en cuanto la aplicación de la detención preventiva y tomando los datos de los juzgados de la ciudad de La Paz (juzgados de instrucción y partido), se puede evidenciar que en el anterior sistema desde el año 1996 hasta el 31 de mayo de 2001 fecha en la que entra en vigencia el actual sistema y a partir del 31 de mayo de 2001 hasta la gestión 2002 (juzgados de instrucción, juzgados de sentencia y tribunales de sentencia) con el nuevo sistema en pleno funcionamiento. Aunque es necesario señalar que el régimen de medidas cautelares entró en vigencia anticipada a partir del 31 de mayo de 2000, a las causas en trámite, es decir a las causas del anterior sistema.

La Exposición de Motivos del Código de Procedimiento Penal señalaba respecto a este punto lo siguiente: “El problema de los presos sin condena constituye una de las más patéticas demostraciones de la crisis estructural de la justicia penal en el país. En las cárceles de Bolivia, casi el 80% de las personas que se encuentran privadas de su libertad, están detenidas en cumplimiento de mandamientos de detención preventiva o formal. El estudio realizado en la Penitenciaría Distrital de San Pedro por el ILDIS recoge, sobre la base de encuestas realizadas a los internos, las siguientes cifras: “el 54,2% de los internos se encuentra recluso con detención preventiva; y no sólo eso, sino que tal situación parece tener duración indefinida. Por otra parte, el 67% de los encarcelados en el año 93 todavía está en esa etapa; pero, además, existen internos que habiendo ingresado en 1989, también permanecen en la etapa preliminar de su proceso. La estadística presenta datos preocupantes, ya que el 57,28% de los internos que se encuentra en esta etapa, desconocen en qué situación está su caso, lo que tiene mucha relación con el escaso conocimiento sobre la justicia y sus procedimientos. Entre los presos que se encuentran con detención formal (28,7%) observamos que una gran parte de éstos están detenidos desde los años 89-91; es decir, que para llegar a esta etapa han tenido que esperar entre tres a cinco años, y los menos de uno a dos años... Contar con una sentencia firme constituye casi un “privilegio” de los que están detenidos entre tres, cinco o más años; con muy excepcionales casos que en el curso de uno a dos años obtuvieron su sentencia ejecutoriada”.¹⁹⁹

199 Exposición de Motivos del NCPP, página 6, citando al ILDIS, Stippel Joerg Alfred, *El sistema carcelario en Bolivia*, página 68.

En el siguiente gráfico presentamos los datos anteriores de modo que sea fácilmente observable la situación de las personas privadas de libertad en el año 1993.

Gráfico 10.34
Detención preventiva
Penitenciaría de San Pedro 1993



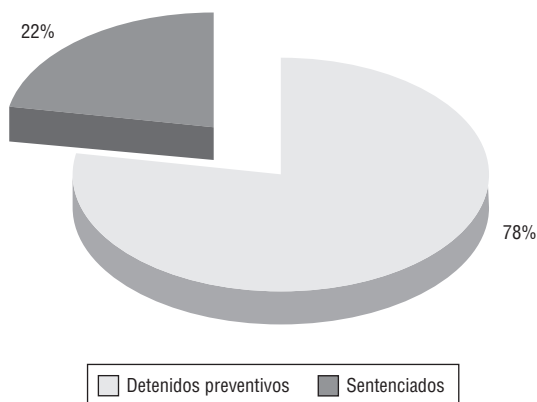
Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos extractados del texto *El sistema carcelario en Bolivia*, página 68, citados por la Exposición de Motivos del Anteproyecto del NCPP.

La referida Exposición de Motivos del Anteproyecto del NCPP también hacía referencia a los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística en los Indicadores de Justicia de 1993, señalando que en aquel año “de un total de 4.197 internos registrados, el 33,4% se encontraba en detención preventiva, el 44,5% de la población penitenciaria con detención formal y solamente el restante 22,1% tenía sentencia firme. Por tanto, existía un 77,9% de presos sin condena. A esa fecha (febrero de 1993) la población penitenciaria que se encontraba bajo el régimen de detención preventiva alcanzaba a 1404 internos, de ese total, el 53% se encontraba en la fase inicial de la instrucción. En contraste, el 8% se hallaba en la última fase de la instrucción. De 1866 internos que se encontraban en detención formal, el 18% tenía el auto de procesamiento pero aún no se le había notificado y no se había sorteado su causa a un juzgado de partido; por consiguiente existía una población penal de 336 internos que se encontraba en espera de ser notificada con el auto de procesamiento o de que su causa sea sorteada. El restante 82% se encontraba en alguna de las etapas del plenario. El mayor porcentaje de la población se hallaba en la etapa de debates, registrando el 20%, en contraste con la mínima población penal que llegó a la etapa de sentencia (15%). En los centros de reclusión del país, en febrero de 1993 se encontraban 927 internos con sentencia ejecutoriada. Es decir de cada cien internos 88 aún no tenían sentencia firme”.²⁰⁰

200 Exposición de Motivos del NCPP, pág. 7

Si consideramos que tanto detenidos preventivos como detenidos formales son en realidad presos sin condena, es decir personas privadas de libertad en distintas etapas del proceso sin tener sentencia firme en su contra, la cifra de presos sin condena se representa más propiamente en el siguiente gráfico.

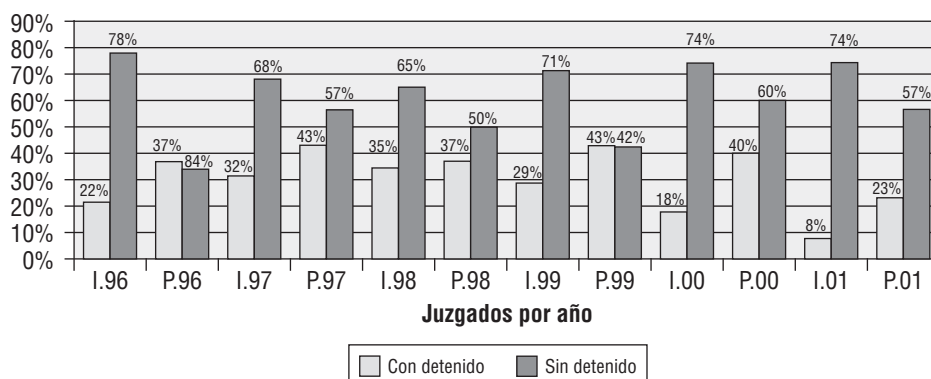
Gráfico 10.35
Presos sin condena 1993



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Indicadores de Justicia, 1993, página 22.

Como esta situación atentatoria a los derechos humanos no podía continuar, en febrero del año 1996 se promulgó la Ley de Fianza Juratoria, que entre las principales modificaciones introducidas en el régimen de detención preventiva estableció: la aplicación de la fianza juratoria, es decir la promesa jurada de presentarse a instancias del proceso penal como medida sustitutiva a la fianza real cuando el imputado por extrema pobreza no podía pagar el monto de la fianza y también como medida sustitutiva en los casos en que el imputado había pasado en detención el mínimo de la pena prevista para el delito por el que se lo estaba procesando o dieciocho meses en los delitos comunes y dos años en los delitos relacionados con la Ley 1008, terrorismo, asesinato y violación a menor de edad. Así vemos que a partir del año 1996 se empieza a registrar un notorio descenso en el número de detenidos preventivos, porque a momento de promulgarse la referida ley, la mayoría de los detenidos ya había pasado en prisión el mínimo previsto de pena para el delito por el que eran procesados o más de dieciocho meses.

Gráfico 10.36
Procesos con y sin detenido ACPD



I.= Juzgado de instrucción.

P.= Juzgado de Partido

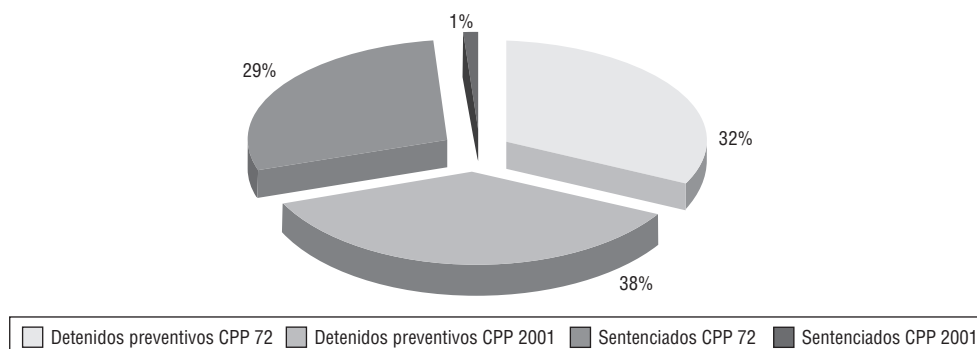
Fuente: Elaboración propia con datos extractados de los Discursos Informe de Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz, 1996 (Páginas 30-31); 1997 (Páginas 30-31); 1998 (Páginas 28-29); 1999 (Páginas 36-37), 2000 (Páginas 50-51); 2001 (Páginas 40-41).

Como podemos observar en el gráfico, en los juzgados de Instrucción el año 1996, año en que entró en vigencia la Ley de Fianza Juratoria, los procesados en libertad representaban un 78%, cifra que bajó el año 1997 y 1998, incrementando el año 1999 y manteniéndose así hasta el 2001.

En los juzgados de Partido el año 1996, había 34% procesados en libertad, los años 1997 y 1998 esta cifra incrementó, descendiendo para el año 1999 y volviendo a aumentar para el 2000 y descendiendo nuevamente el 2001.

En la gestión 2002, con la vigencia del NCPP y el reconocimiento explícito de los límites a la detención preventiva, se observaron las siguientes cifras.

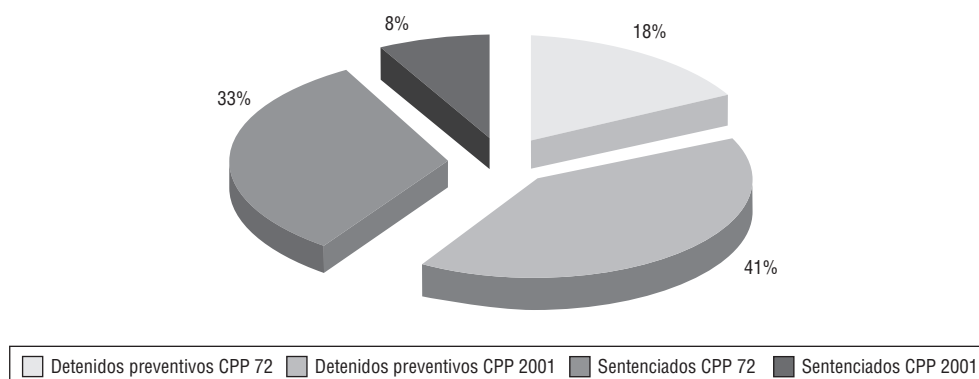
Gráfico 10.37
Población penitenciaria. Año 2002



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por estadísticas de la Pastoral Penitenciaria. 2002.

A escala nacional, el año 2002 del 100% de los internos 70% eran detenidos preventivos y el restante 30% sentenciados. A su vez, de ese 70% de detenidos preventivos, el 32% fue detenido en el anterior sistema y 38% en el nuevo; mientras que del 30% de sentenciados (condenados) 29% fueron sentenciados con el anterior sistema y 1% con el nuevo.

Gráfico 10.38
Población penitenciaria. Año 2003



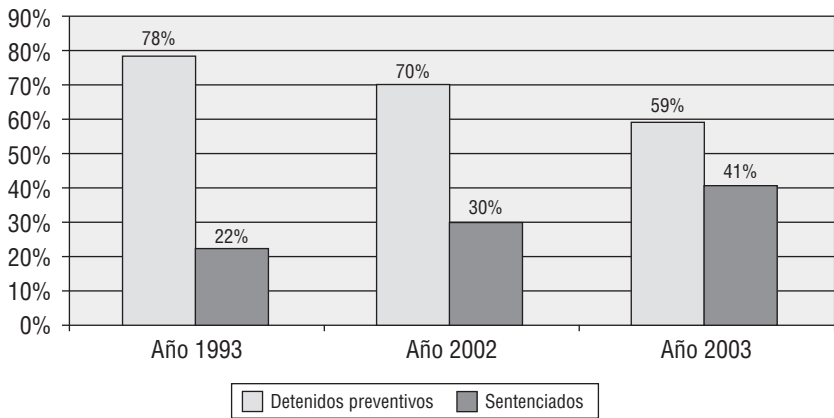
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Estadísticas de la Pastoral Penitenciaria. 2003.

Como se puede observar, a nivel nacional el año 2003, del 100% de los internos 60% eran detenidos preventivos y el restante 40% sentenciados. A su vez, de ese 59% de detenidos preventivos, el 18% fue detenido en el anterior sistema y 41% en el nuevo; mientras que del 41% de sentenciados (condenados) 33% fueron sentenciados con el anterior sistema y 8% con el nuevo sistema.

Haciendo una comparación entre el 2002 y el 2003 se puede observar que los detenidos preventivos con el anterior sistema están disminuyendo de año a año, aunque de modo muy lento si se considera que en la mayoría de los casos (exceptuando solamente los casos en que se declaró la rebeldía por fuga y el imputado fue recientemente detenido), los plazos máximos de duración de la detención han sido sobreabundantemente vencidos. Por el contrario, el número de detenidos preventivos con el nuevo sistema se incrementa año a año.

En una comparación entre el anterior y del nuevo sistema como vemos en el siguiente grafico, la detención preventiva ha disminuido y los sentenciados han incrementado, pero esto se debe a que las detenciones preventivas impuestas con el anterior sistema son las que se están haciendo cesar, la mayoría por vencimiento del plazo máximo de duración de la detención preventiva.

Gráfico 10.39
Detenidos y condenados ACPP y NCPP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por *Estudio del funcionamiento penal en Bolivia*. ILANUD/BOLIVIA 1992 y las Estadísticas de la Pastoral Penitenciaria.

A pesar de este avance, los detenidos preventivos del anterior sistema ya no deberían estar en esa situación pues para ellos se aplican las causales de cesación de su detención, pero en la realidad no es así, esto se debe a muchos factores uno de ellos es el papel de los abogados defensores, más bien a la carencia de defensores o a que si los imputados tienen defensor, sea de la defensa pública o particular, contando con disposiciones favorables para su cliente no exigen su aplicación, otro factor es el inadecuado control jurisdiccional que dejando en el olvido a estos procesados provoca situaciones de injusticia y hacinamiento en las cárceles del país.

Tabla 10.20
Impacto del nuevo Código de Procedimiento Penal y la LEPS²⁰¹
en la población carcelaria

Nº	Descripción	Año	Población carcelaria	Diferencia de población penitenciaria	Porcentaje
PENAL DE PALMASOLA					
1.	Antes de la vigencia de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión y del NCPP	Enero 2000	3500	1322	23,28 %
2.	Con la aplicación del NCPP y de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión	Enero 2004	2178		

201 LEP y S, Ley de Ejecución Penal y Supervisión promulgada en diciembre de 2001.

	PENAL DE SAN PEDRO				
3.	Antes de la vigencia de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión y del NCPP	Enero 2000	1556	472	17,88%
4.	Con la aplicación del NCPP y de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión	Enero 2004	1084		
	PENAL DE SAN SEBASTIÁN				
5.	Antes de la vigencia de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión y del NCPP	Enero 2000	603	226	22,92 %
6.	Con la aplicación del NCPP y de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión	Enero 2004	377		

Fuente. Elaboración propia, con datos extractados de las Estadísticas de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario.

NOTA. Se considera por muestreo a los tres centros penitenciarios departamentales más importantes en número.

d.3. Tasa de detención preventiva

Con los anteriores datos podemos extraer la tasa de detención preventiva en el país, cuyo cálculo se realiza de la siguiente manera:

Definición: número de detenidos preventivos por diez mil habitantes.

Construcción: el numerador contiene el total de detenidos preventivos. Mientras que el denominador contiene el total de la población.

Para el 2003, en el informe de la Pastoral Penitenciaria, se reportó que existían 5.626 reclusos en Bolivia. De ellos, 3.339 son detenidos preventivos.

$$\text{TDPn} = \frac{3339 \times 10.000}{8.733.970} = 4$$

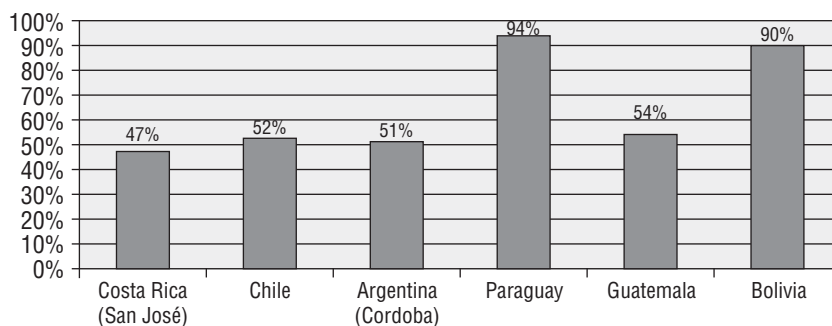
Es decir, que existen cuatro detenidos preventivos por cada diez mil habitantes.

d.4. Aplicación de la detención preventiva comparada con otros países de la región

Por sus altos índices de detención preventiva, Bolivia aparecía en las cifras más dramáticas de “presos sin condena” a nivel latinoamericano, ocupando un lamentable segundo lugar, que sólo era superado por Paraguay, por ello el Estado había sido denunciado reiteradamente ante los organismos de derechos humanos por violación a la Convención Interamericana de Derechos Humanos y a otros instrumentos internacionales.

La situación descrita se puede evidenciar en el siguiente gráfico extractado del informe *El preso sin condena en América Latina*:

Gráfico 10.40
Detención preventiva en América Latina 1980-1982

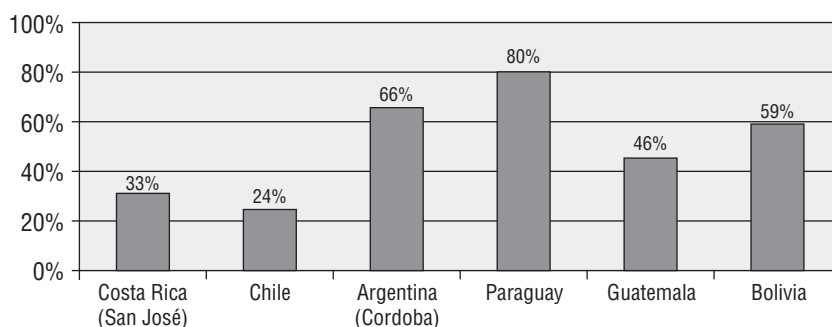


Fuente: *El preso sin condena en América Latina*, Informe ILANUD, 1982, Página 22.

En Costa Rica, en 1981, del total de la población penitenciaria, el 47% estaba en estado de detención preventiva. En Chile el año 1981, el 52% de la población penitenciaria estaba bajo detención preventiva. En Argentina el año 1982, el 51% de la población penitenciaria se encontraba en detención preventiva. En el Paraguay el año 1981, el 94% del total de presos se encontraba bajo detención preventiva (la información corresponde solamente a los internos de la Penitenciaría Nacional de Asunción). En Guatemala el 54% de la población penitenciaria se encontraba bajo detención preventiva el año 1981. Por último, en nuestro país, el año 1982 el 90% de los reclusos se encontraban bajo detención preventiva (la información corresponde solamente a la Penitenciaría Distrital de La Paz).

Como podemos observar en los siguientes gráficos, aunque los porcentajes de detención preventiva han disminuido, todavía Bolivia sigue manteniendo un alto índice en comparación a los países de la región.

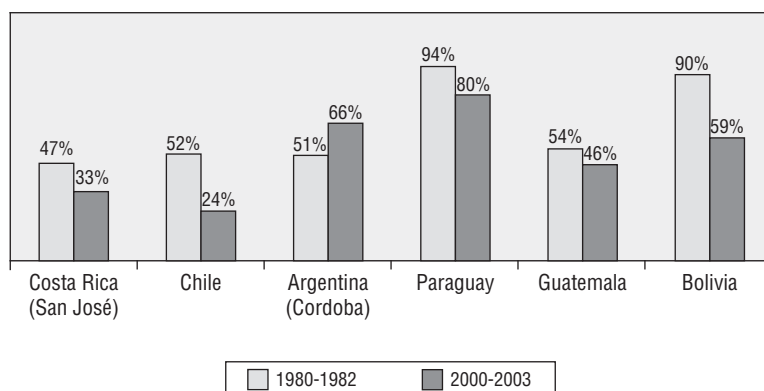
Gráfico 10.41
Detención preventiva en América Latina 2000-2003



Fuente: Elaboración propia con datos extractados de los Informes de *Seguimiento a la reforma procesal penal*, publicados en la página web del CEJA, www.cejamericas.org.

En Costa Rica (*San José*) el año 2001 del total de la población penitenciaria, el 33% estaba en estado de detención preventiva. En Chile, de diciembre de 2000 a diciembre de 2002, el 24% de la población penitenciaria estaba bajo detención preventiva. En Argentina (Córdoba), el año 2000 el 66% de la población penitenciaria se encontraba en detención preventiva. En el Paraguay, el año 2000 el 80% del total de presos se encontraba bajo detención preventiva. En Guatemala, el 46% de la población penitenciaria se encontraba bajo detención preventiva el año 2001. Por último, en nuestro país el año 2003 el 59% de los reclusos se encontraban bajo detención preventiva.

Gráfico 10.42
Detención preventiva en América Latina 1980-2003



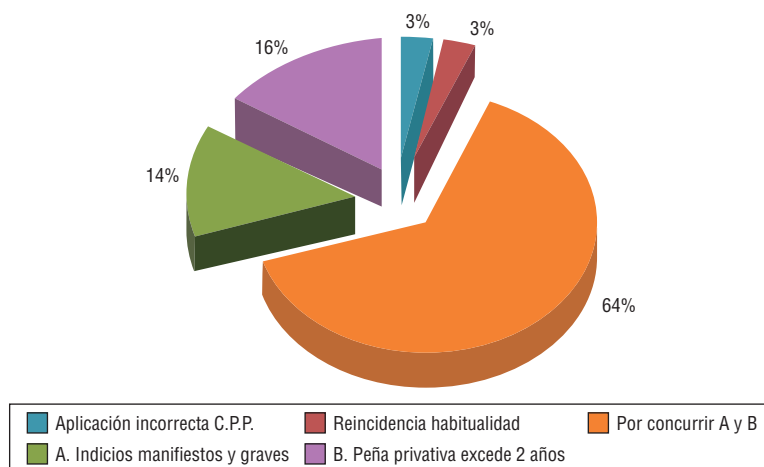
Fuente: Elaboración propia con datos extractados de los Informes de *Seguimiento a la reforma procesal penal*, publicados en la página web del CEJA, www.cejamericas.org.

d.5. Criterios para la procedencia de la detención preventiva

Uno de los cambios que el NCPP introdujo en el régimen de medidas cautelares personales, en cumplimiento del principio de inocencia, es que la detención preventiva y cualquier otra medida cautelar personal deben cumplir finalidades exclusivamente procesales, es decir, evitar el riesgo de fuga o de obstaculización, y no fines de pena como la prevención general o especial o la sanción.

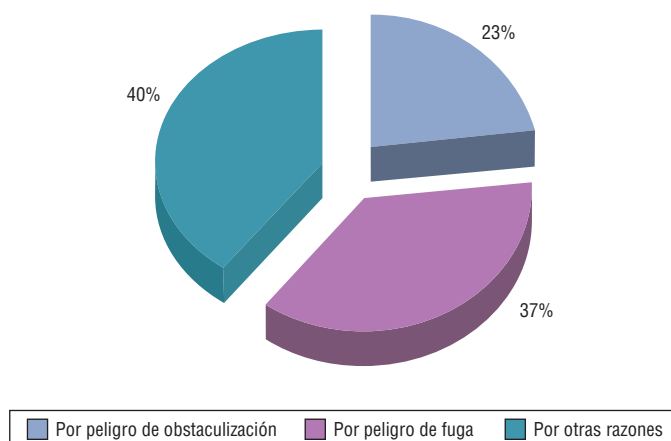
Por ello, en los gráficos siguientes presentamos las determinantes de la detención preventiva tanto en el anterior sistema como en el nuevo.

Gráfico 10.43
Determinantes para la detención preventiva ACP



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio del funcionamiento penal en Bolivia*. ILANUD/BOLIVIA 1992. Página 161.

Gráfico 10.44
Determinantes para la detención preventiva NCPP

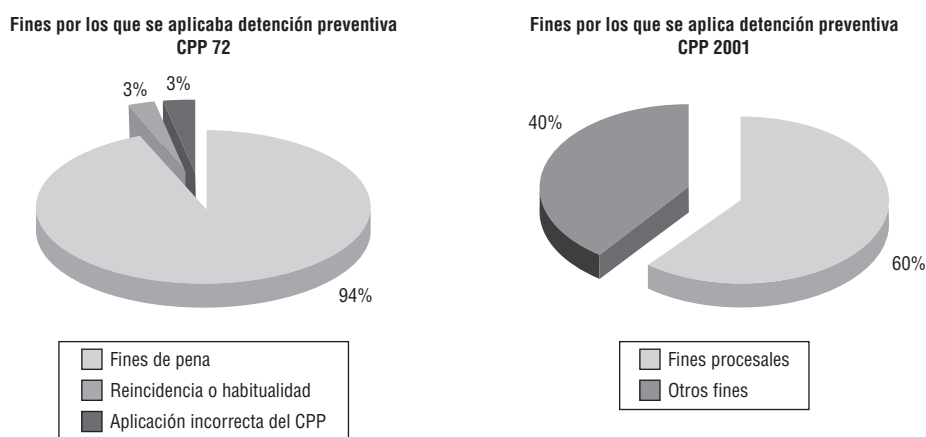


Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*. 2004. Páginas. 12, 17 y 35.

La comparación entre el anterior y el nuevo sistema nos demuestra que: en el anterior sistema se atendía más a fines de pena que a riesgo procesal al aplicar la detención preventiva por indicios manifiestos y graves, por delitos cuya pena privativa excedía a los dos años y por concurrir ambos lo que equivalía a un 94%,

correspondiendo 3% a la reincidencia o habitualidad y el otro 3% a la aplicación incorrecta del Código. Mientras que en el nuevo sistema se atiende a fines procesales al aplicar la detención preventiva por peligro de fuga y por peligro de obstaculización lo que equivale a un 60%, el restante 40% se aplica por otras razones.

Gráficos 10.45
Comparación de fines en la aplicación de la detención preventiva



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio del funcionamiento penal en Bolivia*. ILANUD/BOLIVIA 1992 y del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*. 2004.

No obstante este cambio positivo, se presentan problemas en la interpretación de los requisitos para decidir la detención preventiva.

El Art. 234 del NCPP establece las causas que se deberán tomar en cuenta al momento de decidir acerca de la aplicación de la detención preventiva por el peligro de fuga y estas circunstancias son:

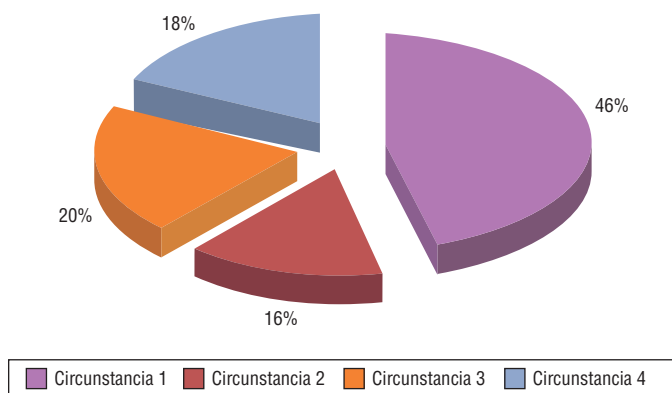
- Que el imputado no tenga domicilio o residencia habitual, ni familia, negocios o trabajo asentados en el país.
- Las facilidades para abandonar el país o permanecer oculto.
- La evidencia de que el imputado está realizando actos preparatorios de fuga.
- El comportamiento del imputado durante el proceso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

El *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares* señala que existen problemas en la aplicación de la detención preventiva por la interpretación de este artículo, ya que una gran mayoría de fiscales y jueces considera que para la existencia del peligro de fuga no es necesario establecer todas las circunstancias contenidas en

el Art. 234, pero los abogados piensan de diferente forma, ellos indican que es necesario que concurren todas las circunstancias. Las posiciones son encontradas y atienden al interés de las partes (Ministerio Público vs. abogados defensores), estas posiciones se expresan en la fundamentación de las partes, las cuales como se deduce no tienen un criterio único respecto a este artículo.²⁰²

Entre las gestiones 2002 y primer semestre del 2003, a partir del trabajo de campo realizado por el referido *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares* se observó la siguiente tendencia de los operadores del sistema.

Gráfico 10.46
Aplicación de detención preventiva por peligro de fuga. Año 2003



Circunstancia 1= No tiene domicilio.

Circunstancia 2= Facilidad para abandonar el país u ocultarse.

Circunstancia 3= Preparación de actos para su fuga.

Circunstancia 4= No tiene intención de someterse al proceso.

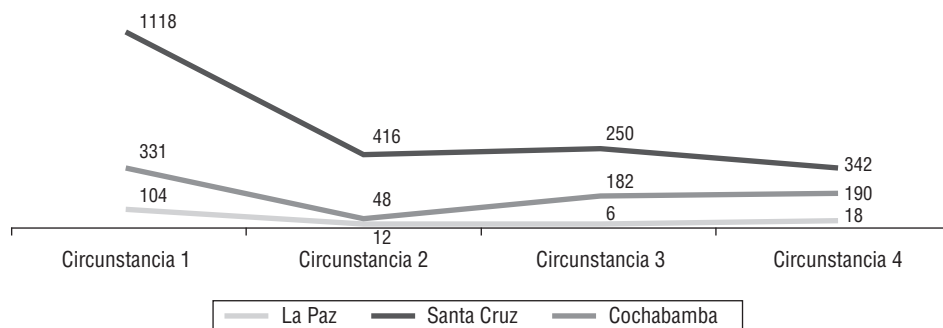
Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*, 2004. Página 36.

De 3.479 casos a nivel nacional en los que se solicitó detención preventiva por riesgo de fuga, 1.570 fueron por la circunstancia 1 del Art. 234 del CPP; 539 por la circunstancia 2; 666 por la circunstancia 3 y 627 por la circunstancia 4 del mencionado artículo.

La tendencia se comprueba al observar los datos en las ciudades del eje troncal (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba), donde nuevamente la circunstancia 1 del Art. 234 es la más frecuente en las solicitudes de detención preventiva por riesgo de fuga.

202 Compañeros de las Américas, Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, *Estudio sobre la aplicación de las medidas Cautelares*, 2004. Página 14.

Gráfico 10.47
Detención preventiva por riesgo de fuga en el eje troncal.
Años 2002 y 2003



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*, 2004. Página 36.

De los datos del *Estudio sobre la aplicación de medidas cautelares* se llega a la siguiente conclusión: “Si bien las circunstancias establecidas en el CPP no son las únicas que pueden ser consideradas al momento de decidir sobre el peligro de fuga, el presente estudio nos muestra que en general sólo están siendo utilizadas estas circunstancias para la valoración respectiva y que mayor porcentaje de aplicación presenta es la referida a la que establece que el imputado no tiene domicilio o residencia habitual, etc.”.²⁰³

Por lo anterior, se pueden adelantar las siguientes recomendaciones:

- En primer lugar, se debe tener particular cuidado al aplicar esta circunstancia para la detención preventiva pues por sí sola podría ser peligrosa y aún más, discriminatoria, sobre todo en el caso de los extranjeros.
- En segundo lugar, la imposición de medidas cautelares y en especial la detención preventiva ya sea por peligro de fuga o peligro de obstaculización no debe volverse un trámite mecanizado por parte de los jueces y su solicitud tampoco debe serlo de parte de los fiscales. Cada caso y circunstancia son distintos y en ese mismo sentido y contexto deben analizarse.

d.6. Duración de la detención preventiva

Si bien por los datos presentados se evidencia que no hubo un cambio radical en cuanto al número de detenidos preventivos entre el anterior y el nuevo sistema, sí se pueden evidenciar cambios en el cumplimiento de los plazos máximos de duración de la detención preventiva que determinan su cesación.

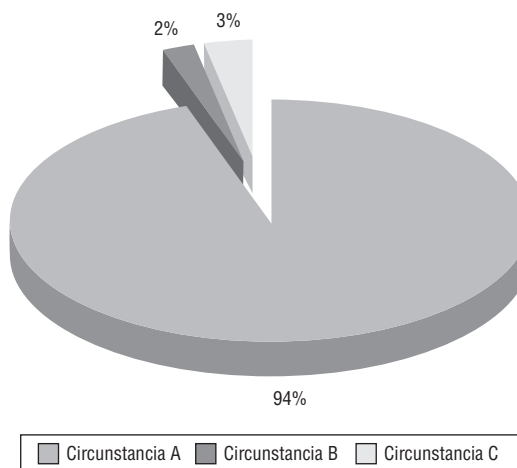
²⁰³ *Ibidem*, 2004. Página 38.

De acuerdo al NCPP Art. 239, la detención preventiva debe cesar por las siguientes circunstancias:

1. Cuando nuevos elementos de juicio demuestren que no concurren los motivos que la fundaron o tornen conveniente que sea sustituida por otra medida.
2. Cuando su duración exceda el mínimo legal de la pena establecida para el delito que se juzga.
3. Cuando su duración exceda de 18 meses sin que se haya dictado sentencia o de 24 meses sin que ésta hubiera adquirido la calidad de cosa juzgada.

En el siguiente gráfico presentamos las causales por las que en la práctica se aplica la cesación de detención preventiva.

Gráfico 10.48
Cesación de la detención preventiva según sus circunstancias
a nivel nacional. Gestión 2002 a primer semestre 2003



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*, 2004. Página 13.

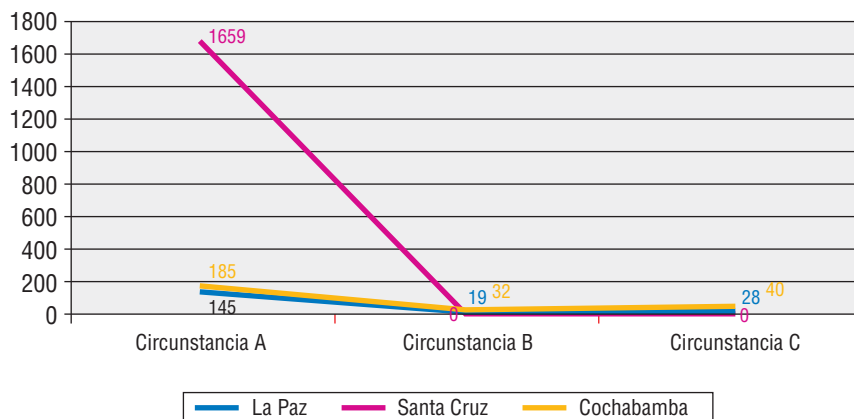
CA = Circunstancia A (Cuando nuevos elementos de juicio demuestren que no concurren los motivos que la fundaron o tornen conveniente que sea sustituida por otra medida).

CB = Circunstancia B (Cuando su duración exceda el mínimo legal de la pena establecida para el delito que se juzga).

CC = Circunstancia C (Cuando su duración exceda de dieciocho meses sin que se haya dictado sentencia o de veinticuatro meses sin que ésta hubiera adquirido la calidad de cosa juzgada).

Ahora bien, el índice de aplicación de la cesación de la detención preventiva, a nivel nacional, entre las gestiones 2002 y primer semestre 2003, alcanza a 11,31%, frente al total de los procesos. Del total de procesos donde se aplicó la cesación se tiene que la mayoría se debe a la circunstancia A y no así a las otras dos.

Gráfico 10.49
Cesación de la detención preventiva según sus circunstancias.
Eje troncal. Gestión 2002 a primer semestre 2003



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*. 2004. Página 13.

En este punto es necesario recordar, que en los últimos años de vigencia del anterior sistema se puede considerar que existía una figura muy parecida a la cesación de la detención preventiva a partir de la Ley de Fianza Juratoria de 2 de febrero de 1996, la denominada libertad provisional bajo fianza juratoria por retardación de justicia.

d.7. Medidas sustitutivas a la detención preventiva

Otro de los cambios que en esta materia también ha producido el NCPP es la aplicación de las medidas sustitutivas a la detención preventiva.

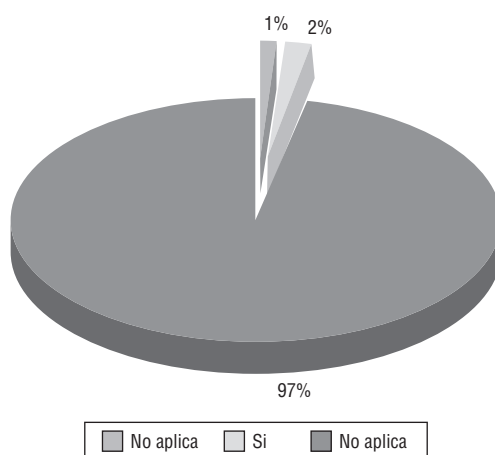
En el anterior sistema se podía considerar a la libertad provisional como una medida sustitutiva a la detención preventiva, que la mayoría de los casos no era procedente ya que existía fianza, cuyos alcances eran: a) pago de costas causadas al Estado y a la parte civil; b) resarcimiento de daños y perjuicios; c) pago de multas. Entonces la fianza resultaba en la realidad una pena anticipada que cubría el monto de los probables daños que podían o no existir (lo que existía era una presunción de culpabilidad), que más bien garantizaba la libertad del que tenía recursos, dejando a la mayoría de la población sin esta posibilidad, además de no garantizar la presencia del imputado en el lugar del juicio como debía haber sido.

Esta norma que viabilizaba la excarcelación exigiendo fianzas reales que superaban las posibilidades económicas del encausado, impedía que las personas pobres accedan a la libertad provisional y por ello se explican los altos índices de

detención preventiva y la selectividad del sistema. Por otra parte, en el Código de Procedimiento Penal del 73 se disponían casos de improcedencia de la libertad provisional fundados en la naturaleza del delito (incendio, terrorismo, narcotráfico), y en la personalidad del delincuente (reincidente y habitual).

Por ello, tal como se observa en el gráfico siguiente, en el ACPP, la libertad provisional que era la única medida sustitutiva a la detención preventiva era de aplicación excepcional.

Gráfico 10.50
Libertad provisional CPP 1973

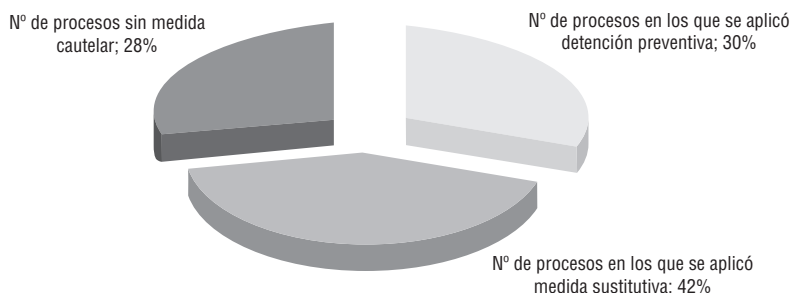


Fuente: *Estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia*. ILANUD/BOLIVIA, 1992. Página 227.

Esto quiere decir que del 100% de procesos con detención preventiva al 2% se le aplicaba libertad provisional y el otro 98% seguía en detención preventiva.

Esta visión se ha superado con el actual sistema penal, ya que se han introducido una serie de medidas sustitutivas a la detención preventiva, siendo un término más adecuado el de medida alternativa a la detención preventiva, pues alternativa significa “opción entre dos cosas” y éstas se encuentran contempladas en el Art. 240 del NCPP. Estas medidas son la detención domiciliaria, la presentación periódica ante el juez, prohibición del salir del país, prohibición de concurrir a determinados lugares, prohibición de comunicación con determinadas personas, fianza juratoria, fianza personal, fianza económica.

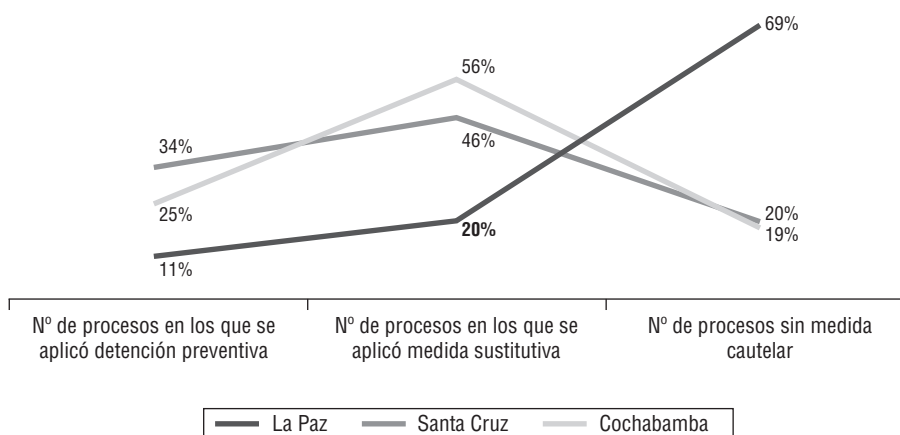
Gráfico 10.51
Procesos a los que se aplicaron medidas sustitutivas.
Gestión 2002 y primer semestre 2003



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*, 2004. Página 17.

Del total de procesos en litigio en siete departamentos durante la gestión 2002 y primer semestre del 2003, se evidencia que del 100%, al 30% se le aplicó detención preventiva, al 42% se le aplicó una medida sustitutiva a la detención preventiva y al restante 28% no se le aplicó ninguna medida cautelar personal.

Gráfico 10.52
Aplicación de medidas sustitutivas a la detención preventiva.
Eje troncal. Gestiones 2002 a primer semestre 2003

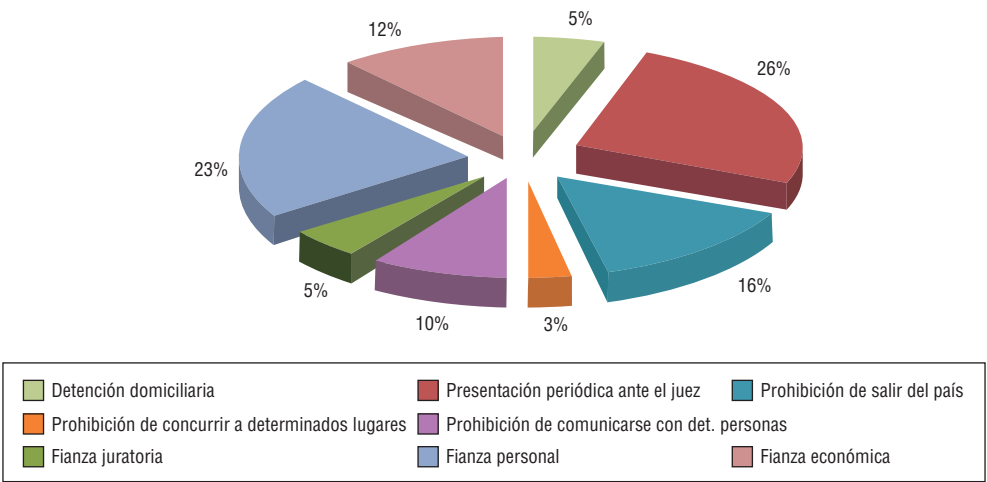


Fuente: *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*, 2004. Página 17.

Con el cuadro se demuestra que las medidas sustitutivas a la detención preventiva son aplicadas en el sistema actual y que se debe de solidificar esta práctica por parte de los operadores.

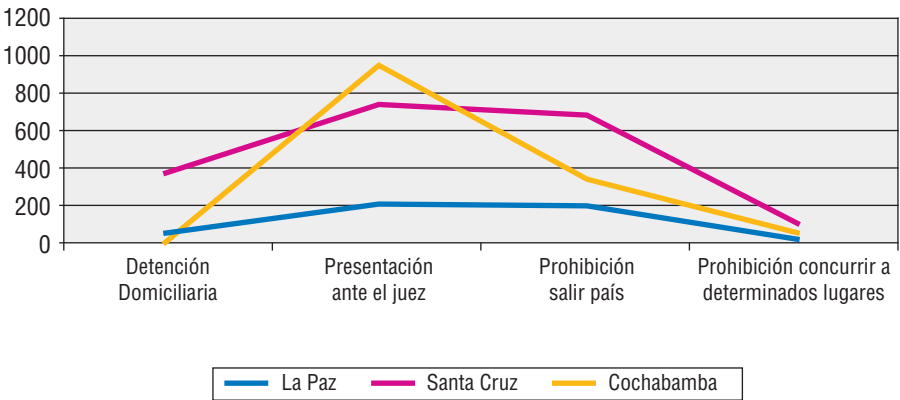
A este respecto también cobra importancia observar que las medidas sustitutivas a la detención preventiva más aplicadas por los operadores son la presentación periódica ante el juez y la fianza personal.

Gráfico 10.53
Aplicación de medidas sustitutivas a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*. 2004. Página 18.

Gráfico 10.54
Aplicación de medidas sustitutivas eje troncal.
Gestiones 2002-2003



Fuente: Elaboración propia con datos extractados del *Estudio sobre la aplicación de las medidas cautelares*. 2004. Página 17.

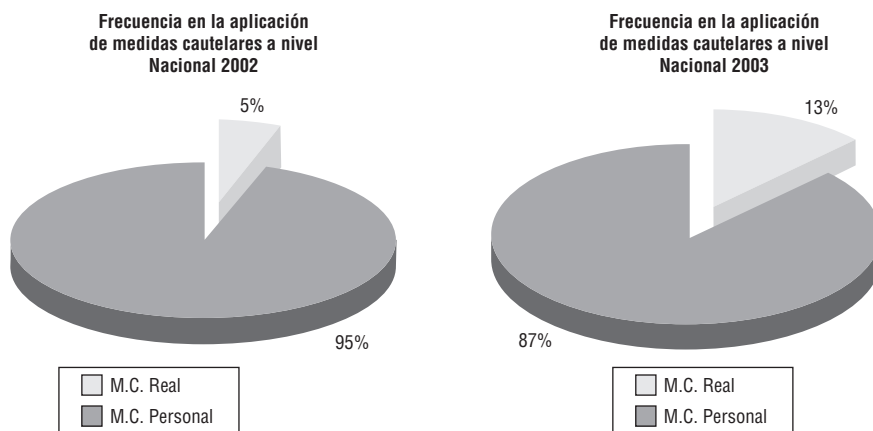
d.8. Medidas cautelares reales y personales

A diferencia de los altos índices de aplicación de medidas cautelares personales que podemos observar, en cuanto a las medidas cautelares reales cuyo fin es asegurar la reparación del daño civil emergente del delito, resulta preocupante su escasa aplicación porque esta circunstancia tiene como efecto la postergación de uno de los intereses principales de la víctima en el proceso penal, que es la pretensión resarcitoria.

Para evidenciar esta anotación, en los siguientes gráficos presentamos los datos referidos a la aplicación de medidas cautelares reales.

En la gestión 2002 a escala nacional se aplicaron un total de 4.455 medidas cautelares, de las cuales 243 fueron de carácter real y 4.212 de carácter personal. En la gestión 2003 a nivel nacional se aplicaron 4.007 medidas cautelares, de las cuales 521 fueron de carácter real y 3.486 de carácter personal.

Gráfico 10.55
Comparación sobre la aplicación de medidas cautelares reales y personales

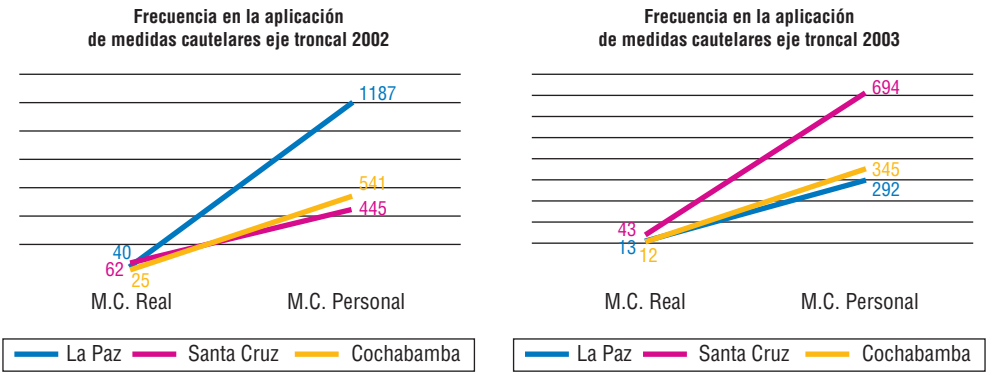


Fuente: Elaboración propia con datos extractados de las estadísticas del movimiento de causas Juzgados de Instrucción Cautelar de ciudades capitales, Poder Judicial de Bolivia-Consejo de la Judicatura, Gestión 2002. Gestión 2003.

Nota: Estos datos no incluyen la ciudad de El Alto ni provincias.

Se puede observar que existe un incremento entre las gestiones 2002 y 2003 en la aplicación de medidas cautelares de carácter real (8%), no obstante de esto, la tendencia de los operadores se halla más inclinada a la aplicación de medidas cautelares de carácter personal.

Gráfico 10.56
Comparación sobre la aplicación de
medidas cautelares reales y personales en el eje troncal



Fuente: Elaboración propia con las Estadísticas del movimiento de causas Juzgados de Instrucción Cautelar de ciudades capitales, Poder Judicial de Bolivia-Consejo de la Judicatura, Gestión 2002. Gestión 2003.

Estas estadísticas nos demuestran que a nivel nacional se aplican con generalidad las medidas cautelares de carácter personal.

Tabla 10.21
Medidas cautelares aplicadas del total de imputaciones formales.
Gestión 2006

Ciudad	Imputaciones formales atendidas	Total medidas cautelares aplicadas	Indicador
Sucre	1.126	120	10,66
La Paz	3.186	1.411	44,29
El Alto	2.209	867	39,25
Cochabamba	1.863	935	50,19
Oruro	1.872	1.389	74,20
Potosí	1.014	1.076	106,11
Tarija	730	344	47,12
Santa Cruz	3.164	1.258	39,76
Trinidad	1.303	399	30,62
Cobija	331	100	30,21
Total Nacional	16.798	7.899	47,02

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura-Gerencia de Servicios Judiciales.

Durante la gestión 2006, en ciudades capitales de departamento y ciudad de El Alto se reportaron 7.899 medidas cautelares aplicadas y el número de imputaciones formales atendidas fue de 16.798, es así que el porcentaje de medidas cautelares aplicadas del total de imputaciones formales atendidas por los juzgados de instrucción en materia penal de ciudades capitales y El Alto fue de 47,02%; es

decir, del total de imputaciones formales atendidas el 41,73 % mereció una medida cautelar personal y el 5,30% mereció medidas cautelares reales.

En la ciudad de Sucre, del total de imputaciones formales atendidas el 97,50% mereció una medida cautelar personal y del total de imputaciones formales el 0,27% mereció medidas cautelares reales.

En la ciudad de La Paz, del total de imputaciones formales atendidas, el 88,80% mereció una medida cautelar personal y del total de imputaciones formales, el 4,96% mereció medidas cautelares reales.

En el caso de la ciudad de El Alto, del total de imputaciones formales atendidas el 97,50% mereció una medida cautelar personal y del total de imputaciones formales, el 0,23% mereció medidas cautelares reales.

En lo que corresponde a la ciudad de Oruro, del total de imputaciones formales atendidas el 66,51% mereció una medida cautelar personal y del total de imputaciones formales atendidas, el 7,69% mereció medidas cautelares reales.

En la ciudad de Tarija, del total de imputaciones formales atendidas, el 44,25% mereció una medida cautelar personal y el 2,88% mereció medidas cautelares reales.

En el caso de la ciudad de Santa Cruz, del total de imputaciones formales atendidas, el 33,79% mereció una medida cautelar personal y el 5,97% mereció medidas cautelares reales.

En la ciudad de Trinidad, del total de imputaciones formales atendidas, el 18,04% mereció una medida cautelar personal y el 12,59% mereció medidas cautelares reales.

Para finalizar, en la ciudad de Cobija, del total de imputaciones formales atendidas, el 29,00% mereció una medida cautelar personal y el 1,21% mereció medidas cautelares reales.

Tabla 10.22
Medidas cautelares personales y reales aplicadas por ciudad capital de departamento - Gestión 2006

Ciudad	Medidas cautelares reales		Medidas cautelares personales		Total medidas cautelares
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Sucre	3	2,50	117	97,50	120
La Paz	158	11,20	1.253	88,80	1.411
El Alto	5	0,58	862	99,42	867
Cochabamba	120	12,83	815	87,17	935
Oruro	144	10,37	1.245	89,63	1.389
Potosí	82	7,62	994	92,38	1.076
Tarija	21	6,10	323	93,90	344
Santa Cruz	189	15,02	1.069	84,98	1.258
Trinidad	164	41,10	235	58,90	399
Cobija	4	4,00	96	96,00	100
Total Nacional	890	11,27	7.009	88,73	7.899

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura - Gerencia de Servicios Judiciales.

Como puede advertirse en la tabla anterior, en ciudades capitales de departamento se aplicaron 7.899 medidas cautelares, de las cuales 890 fueron medidas cautelares reales (11,27%) y 7.009 fueron medidas cautelares personales (88,73%).

Gráfico 10.57
Medidas cautelares personales y reales aplicadas, ciudades capitales de departamento - Gestión 2006

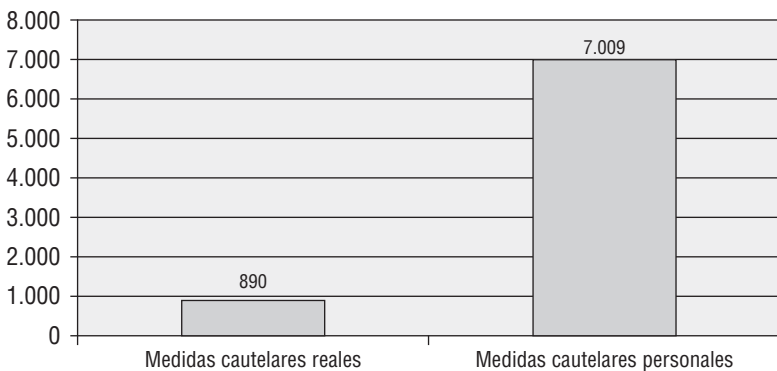
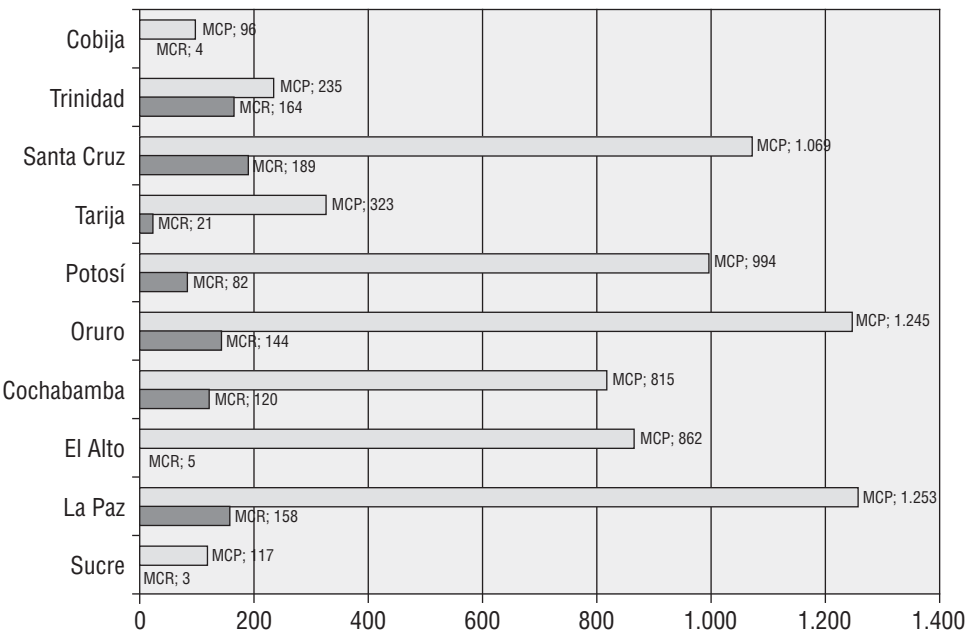


Gráfico 10.58
Medidas cautelares personales y medidas cautelares reales aplicadas por departamento - Gestión 2006



La ciudad de Sucre reportó un número de 120 medidas cautelares aplicadas (1,52% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), tres fueron medidas cautelares reales (2,50%) y 117 fueron medidas cautelares personales (97,50%).

La ciudad de La Paz presentó un número de 1.411 medidas cautelares (17,86% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), de las cuales 1.253 fueron medidas cautelares personales (88,80%) y 158 fueron medidas cautelares personales (11,20%).

En la ciudad de El Alto hubo 867 medidas cautelares aplicadas (10,98% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), de las cuales 862 fueron medidas cautelares personales (99,42%) y cinco fueron medidas cautelares reales (0,58%).

En la ciudad de Cochabamba se registraron 935 medidas cautelares aplicadas (11,84% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), de tal manera que 815 fueron medidas cautelares personales (87,17%) y 120 fueron medidas cautelares reales (12,82%).

En el caso de la ciudad de Oruro se observa que se aplicaron 1.389 medidas cautelares (17,58% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), 1.245 fueron medidas cautelares personales (89,63%) y 144 fueron medidas cautelares reales (10,37%).

En la ciudad de Potosí se registraron 1.076 medidas cautelares aplicadas (13,62% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), 994 fueron medidas cautelares personales (92,38%) y 82 fueron medidas cautelares reales (7,62%).

Para el caso de la ciudad de Tarija se reportaron 344 medidas cautelares aplicadas (4,35% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), es así que 323 correspondieron a medidas cautelares personales (93,90%) y 21 a medidas cautelares reales (6,10%).

Haciendo referencia a la ciudad de Santa Cruz, se señala que el número de medidas cautelares aplicadas en esta ciudad fue de 1.258 (15,93% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), de modo que 1.069 se refirieron a medidas cautelares personales (84,98%) y 189 a medidas cautelares reales (15,02%).

En la ciudad de Trinidad se verificó un número de 399 medidas cautelares aplicadas (5,05% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), de tal manera que 235 correspondieron a medidas cautelares personales (58,90%) y 164 a medidas cautelares reales (41,10%).

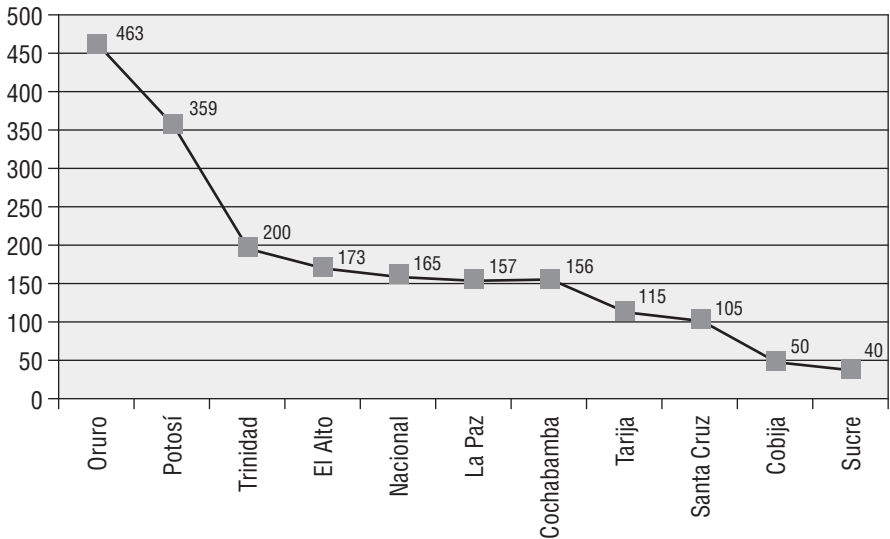
Finalmente, durante la gestión 2006 en la ciudad de Cobija se registraron 100 medidas cautelares aplicadas (1,27% del total de medidas cautelares aplicadas en ciudades capitales de departamento), de las cuales 96 pertenecieron a medidas cautelares personales (96%) y cuatro a medidas cautelares reales (4%).

Tabla 10.23
Promedio de medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal - Gestión 2006

Ciudad	Número de juzgados	Total medidas cautelares aplicadas	Indicador
Sucre	3	120	40
La Paz	9	1.411	157
El Alto	5	867	173
Cochabamba	6	935	156
Oruro	3	1.389	463
Potosí	3	1.076	359
Tarija	3	344	115
Santa Cruz	12	1.258	105
Trinidad	2	399	200
Cobija	2	100	50
Total Nacional	48	7.899	165

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura - Gerencia de Servicios Judiciales.

Gráfico 10.59
Promedio de medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal



En la gestión 2006 a nivel nacional en ciudades capitales de departamento se contaba con 48 juzgados de Instrucción, considerando que el número de medidas cautelares aplicadas en la misma gestión fue de 7.889, se advierte que el promedio nacional de medidas cautelares aplicadas por juzgado de instrucción fue de 165.

Por debajo del promedio nacional se encuentran las ciudades de La Paz con un promedio de 157 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Cochabamba con un promedio de 156 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Tarija con un promedio de 115 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Santa Cruz con un promedio de 105 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción, la ciudad de Cobija con un promedio de 50 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción y la ciudad de Sucre con un promedio de 40 medidas cautelares aplicadas por Juzgado.

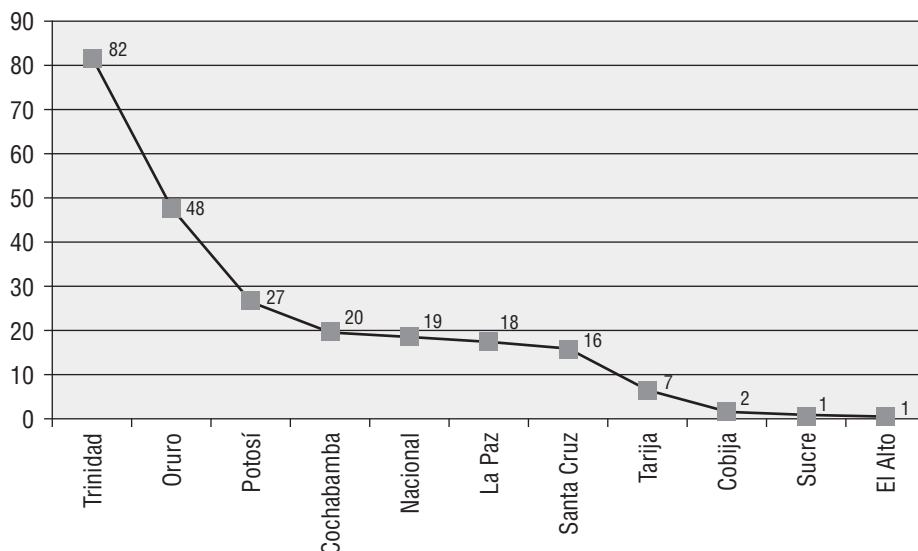
Por encima del promedio nacional se encuentran las ciudades de El Alto, con un promedio de 173 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Trinidad presenta un promedio de 200 medidas cautelares aplicadas por Juzgado; la ciudad de Potosí, con un promedio de 359 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción; y la ciudad de Oruro, con un promedio de 463 medidas cautelares aplicadas por Juzgado de Instrucción.

Tabla 10.24
Promedio de medidas cautelares personales y medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción - Gestión 2006

Ciudad	Número de juzgados	Medidas cautelares reales	Indicador	Medidas cautelares personales	Indicador
Sucre	3	3	1	117	39
La Paz	9	158	18	1.253	139
El Alto	5	5	1	862	172
Cochabamba	6	120	20	815	136
Oruro	3	144	48	1.245	415
Potosí	3	82	27	994	331
Tarija	3	21	7	323	108
Santa Cruz	12	189	16	1.069	89
Trinidad	2	164	82	235	118
Cobija	2	4	2	96	48
Total Nacional	48	890	19	7.009	146

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura - Gerencia de Servicios Judiciales.

Gráfico 10.60
Promedio de medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal - Gestión 2006

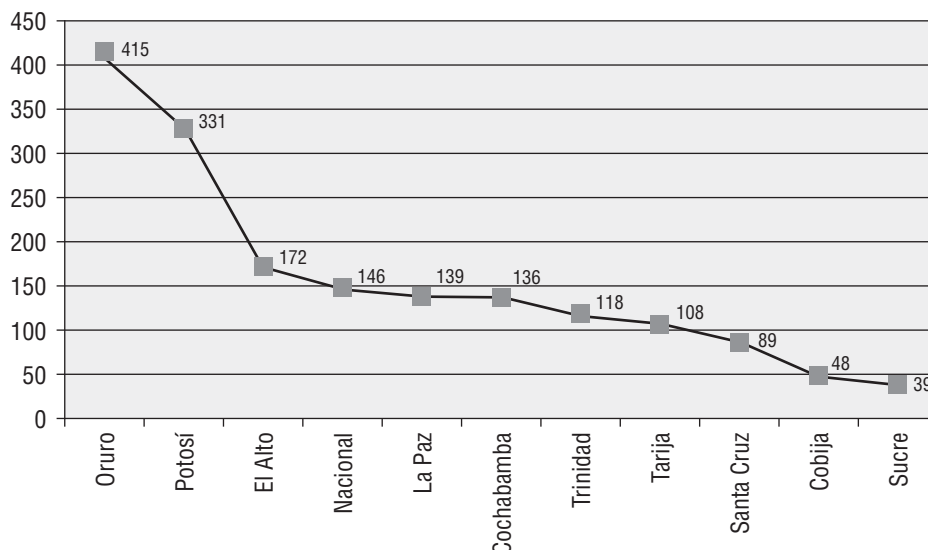


En lo que corresponde a las medidas cautelares reales se puede señalar que durante la gestión 2006 en ciudades capitales de departamento se aplicaron 890 y contaba con un número de 48 juzgados de Instrucción, en consecuencia el promedio nacional de medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción fue de 19.

Por debajo del promedio nacional se encuentran las ciudades de La Paz con un promedio de 18 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Santa Cruz con un promedio de 16 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Tarija con un promedio de 7 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Cobija con un promedio de 2 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción, la ciudad de Sucre con un promedio de 1 medida cautelar real aplicada por Juzgado de Instrucción y la ciudad de El Alto también con un promedio de una medida cautelar real aplicada por Juzgado.

Por encima del promedio nacional se encuentran las ciudades de Cochabamba, con un promedio de 20 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Potosí presenta un promedio de 27 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado; la ciudad de Oruro, con un promedio de 48 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción; y la ciudad de Trinidad, con un promedio de 82 medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción.

Gráfico 10.61
Promedio de medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción en Materia Penal



En el caso de las medidas cautelares personales, se advierte que durante la gestión 2006 en ciudades capitales de departamento se aplicó un número de 7.009 y el número de juzgados de Instrucción fue de 48, esto significa que el promedio nacional de medidas cautelares reales aplicadas por Juzgado de Instrucción fue de 146.

Por debajo del promedio nacional se encuentran las ciudades de La Paz, con un promedio de 139 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Cochabamba, con un promedio de 136 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Trinidad, con un promedio de 118 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Tarija, con un promedio de 108 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Santa Cruz, con un promedio de 89 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Cobija, con un promedio de 48 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado. Y la ciudad de Sucre, con un promedio de 39 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción.

Por encima del promedio nacional se encuentran las ciudades de El Alto, con un promedio de 172 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción; la ciudad de Potosí presenta un promedio de 331 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado y la ciudad de Oruro, con un promedio de 415 medidas cautelares personales aplicadas por Juzgado de Instrucción.

Tabla 10.25
Medidas cautelares personales Órgano Judicial - Primer semestre 2009

Distrito	Medidas Cautelares Personales			Libertad
	Detención Preventiva		Medidas Sustitutivas	
	N°. Solicitadas	N°. Procedentes		
Sucre	82	66	53	1
La Paz	9	147	206	68
Oruro	214	102	189	18
Potosí	17	62	132	5
Tarija	3	34	37	16
Cochabamba	49	63	87	8
Santa Cruz	64	261	101	11
Trinidad	212	212	53	20
Cobija	26	26	25	0
TOTAL	676	973	883	147

Fuente: Sistema IANUS, Órgano Judicial, julio de 2009.

En ciudades capitales de Departamento se registraron 676 solicitudes de detenciones preventivas; también se reportaron 973 detenciones preventivas procedentes. Las medidas sustitutivas fueron 883 y las libertades 147.

Como puede advertirse del cuadro anterior, las ciudades en las que se solicitó el mayor número de detenciones preventivas fueron Oruro Trinidad y Sucre alcanzando al 75,15%. El resto de las ciudades alcanzaron el 24,85% de las solicitudes de detención preventiva. La ciudad de Tarija presentan el menor número de solicitudes con el 0,44%.

Igualmente, la ciudad que tuvo el mayor número de detenciones preventivas procedentes fue Santa Cruz con el 26,82% seguida de Trinidad con el 21,79% y en tercer lugar La Paz con el 15,11% en tanto que la ciudad que tuvo el menor número fue Cobija con 26 detenciones preventivas procedentes (2,67%).

Respecto a las medidas sustitutivas, La Paz, Oruro, Potosí y Santa Cruz sumaron entre todas, 628 medidas sustitutivas aplicadas que equivalen al 71,21% mientras que la ciudad que registro el menor número fue Cobija con 25 medidas sustitutivas que representan el 2,83%.

En cuanto a las libertades, La Paz, Trinidad Oruro y Tarija alcanzaron el 82,99%. La ciudad que registró el menor número de libertades fue Sucre con el 0,68%.

Conclusiones

Las medidas cautelares, como indicador, nos permiten realizar las siguientes conclusiones:

- Las medidas cautelares, concretamente la detención preventiva se presenta (cualquiera sea el sistema que se trate) como el principal problema del proceso penal debido al elevado número de presos sin condena, lo que implicaba una gravísima afectación a los derechos humanos, a la eficiencia y a la legitimidad de la justicia penal, siendo el instituto más polémico de la reforma, ya que supuestamente este nuevo régimen estaba ocasionando el “vaciado de las cárceles y consiguiente inseguridad ciudadana”.
- Los datos estadísticos analizados en los informes nos muestran que pese a la supuesta “flexibilidad” del nuevo régimen cautelar, la detención preventiva sigue siendo la regla, pues los índices de presos preventivos no difieren sustancialmente del viejo sistema. A pesar de ello, sí puede reportarse un cambio importante al respecto y es que al menos se ha logrado controlar los límites de duración de esta medida coercitiva, de modo que ahora la diferencia radica en que los presos preventivos del nuevo sistema ya no permanecen en calidad de tales con carácter indefinido, tal como sucedía en el pasado. En cuanto a la aplicación de medidas cautelares de orden real, el balance es muy deficitario y urge la adopción de lineamientos del Ministerio Público para incrementar el uso de éstas.
- Se puede concluir que el principal problema de este instituto, radica en que todavía estamos fuertemente atados a la cultura inquisitiva y apoyados en ella se han ido creando mitos que no tienen ninguna correspondencia con la realidad. Superar este arraigo a la cultura inquisitiva es uno de los grandes desafíos de la reforma procesal penal, porque la misma no está instalada únicamente en los operadores de justicia, sino también en sectores de la sociedad no vinculados a la justicia.
- En consecuencia, los correctivos en esta materia tienen que estar orientados a racionalizar el uso todavía abusivo y desproporcionado que se hace de la detención preventiva. Al respecto, nos parece importante reparar en los siguientes aspectos: las soluciones no pasan por modificaciones normativas, es necesario incidir en medidas de coordinación interinstitucional entre fiscales y policías y la debilidad de la dirección funcional u orientación jurídica del trabajo investigativo; por ello es imprescindible reorientar la lógica de trabajo desconexo entre fiscales y policías e insistir en la necesidad de su trabajo conjunto; en el ámbito de la capacitación, ésta debe estar orientada, en el caso de los fiscales y policías, a mejorar la calidad del trabajo investigativo y la generación de estrategias de investigación eficientes así como también a los jueces en la orientación de medir la racionalidad y pertinencia del pedido del fiscal en función de asegurar los fines del proceso en el caso concreto.

e) *Percepción sobre la administración de justicia*

De acuerdo con resultados de estudios cualitativos realizados por el Programa de Compañeros de las Américas en el documento *Reforma procesal penal: varias visiones*, de abril de 2004, a través de entrevistas a los especialistas del sistema de justicia e informantes claves (víctimas, imputados), en general, la confianza que pueda tener la población en la justicia tiene dos puntos de vista importantes de los cuales se desprenden las situaciones que podrían ser causantes de desconfianza.

Estos dos elementos son:

- La confianza en la justicia en sí misma.
- La confianza en los operadores.

Las siguientes son opiniones vertidas por los actores con relación a lo que ellos creen, desde su perspectiva, son los problemas o mejoras de la administración de justicia, tocando puntos como la crisis de credibilidad, legitimidad, y fiabilidad, todo esto después de la implementación del CPP.

Tabla 10.26
Problemas y/o mejoras dentro la administración de justicia penal a partir de la implementación de la Ley 1970

Jueces	Fiscales	PTJ	Defensor Público	Imputados	Víctimas
El CPP es más justo, se resuelven más rápido los procesos, tiene más credibilidad que el anterior.	Las condiciones no permiten desarrollar un trabajo eficiente; la confianza y la credibilidad todavía son bajas.	La administración ha mejorado en alguna tipificación de los delitos; el sistema goza de credibilidad y hay confianza en la gente, de acuerdo a cómo y en qué tiempo se resuelven sus casos. No hay mucha confianza en los juzgados.	La administración de justicia es más rápida con el CPP y los juicios orales dan más confianza.	Existe burocracia en la administración de los casos, no hay confianza ni credibilidad, sobre todo cuando uno es pobre.	Los operadores no inspiran credibilidad ni confianza. Piden coimas, dinero para las diligencias, si no lo reciben, los casos no progresan.

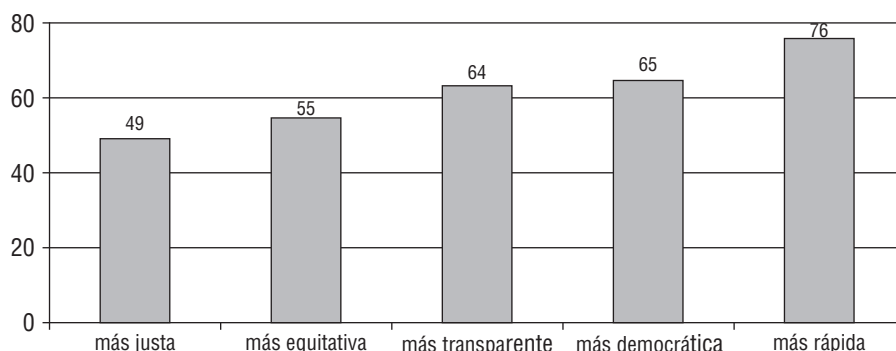
Fuente: *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, Compañeros de las Américas, Abril 2004. La Paz-Bolivia. El contenido presentado en el anterior cuadro, extraído de *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, fue elaborado gracias a encuestas y entrevistas estructuradas a la población seleccionada por la organización.

Por otro lado, la valoración de la justicia también se puede realizar desde una perspectiva más puntual, extrayendo de la opinión de la población los adjetivos más comunes a la hora de calificar y apreciar la justicia.

Estos adjetivos, que actualmente son los más empleados, determinan si la justicia hoy es vista como más rápida, más democrática, más transparente, más equitativa y más justa.

A continuación este gráfico de columnas muestra los porcentajes en los que se expresa la valoración que recibe la justicia.

Gráfico 10.62
Valoración de la justicia



Fuente: Encuestas y Estudios. Dic 03. Los porcentajes presentados en el anterior cuadro, fueron obtenidos a través de la realización de cuestionarios para ser empleados en entrevistas dirigidas a hogares con personas mayores de 18 años.

El anterior gráfico señala que el adjetivo común del cual goza la justicia en el país es la de *más rápida*, con 76%. El más bajo en porcentaje es el adjetivo de *más justa*, valorando, de esa manera, como más rápida a la justicia desde la implementación del NCPP.

De la lectura de los datos antes presentados se concluye que:

- Después de la implementación del CPP se contempla a la justicia como más transparente, en comparación con las opiniones que se tenían de la justicia en el sistema inquisitivo.
- La noción de que la justicia está siendo mal administrada por los operadores, aún sigue siendo una constante, a pesar del CPP, esto se debe a elementos de burocracia, y corrupción.
- La calificación de lentitud de la justicia ha sido superada, considerándose ahora, en un 76 % como más rápida a comparación del 83,3 % que consideraba como muy lenta a la justicia con el anterior Código.

e.1. Selectividad de la justicia

El pensamiento de que la justicia favorece más a los ricos está arraigado fuertemente en la opinión de la población y esto se debe mayormente al tema de la corrupción, así como a influencias políticas y otros.

La percepción que tiene la gente es que sin dinero o una posición alta en la sociedad no se puede aspirar a la justicia, lo cual concluye en que el principio de igualdad no se cumple en torno al acceso equivalente a la justicia. Siendo precisamente esta apreciación uno de los principales problemas por los que se muestra como insatisfacción en las personas, de acuerdo con encuestas realizadas en diferentes estudios.

Tabla 10.27
Problemas detectados por los pobladores del área rural respecto al acceso a la justicia (conclusiones de los grupos focales)

Potosí	Santa Cruz	Pando	Beni	Sucre	Cochabamba	La Paz	Oruro
Discriminación de la gente del área rural; es útil sólo para ricos, los pobres no pueden acceder. Pocas oficinas, alejadas de las comunidades.	Discriminación, falta de recursos de la víctima impide su acceso a la justicia.	Discriminación con respecto a la víctima impide su acceso a la justicia; carencia de infraestructura equipamiento y recursos.	Discriminación respecto a la víctima impide acceso a la justicia, oficinas de justicia muy alejadas de la población.	Discriminación con respecto a la víctima impide su acceso a la justicia	Discriminación de la gente del área rural; es útil sólo para ricos, los pobres no pueden acceder. Falta de infraestructura, equipamiento y recursos. Oficinas muy alejadas de las comunidades.	Discriminación de la gente del área rural; es útil sólo para los ricos, los pobres no pueden acceder.	La justicia es insegura; en ocasiones es difícil el acceso.

Fuente: *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, Compañeros de las Américas, Abril 2004. La Paz-Bolivia. El contenido presentado en el anterior cuadro, extraído de *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, fue elaborado gracias a encuestas y entrevistas estructuradas a la población seleccionada por la organización.

En el anterior cuadro se puede distinguir que una de las percepciones comunes entre los grupos encuestados es la idea de que la justicia es para quienes tienen poder y dinero y que la justicia se inclina al lado de ellos llegando a ser discriminante, injusta, inaccesible, represiva para con los pobres.

Otros problemas actualmente percibidos con respecto a la pobreza y su determinante en el acceso de justicia son los siguientes:

Tabla 10.28
Problemas detectados por los pobladores de la ciudad de El Alto área rural respecto al acceso a la justicia

Grupo	Intereses	Problemas percibidos
Pobladores de El Alto	Contar con justicia imparcial, eficiente, oportuna y gratuita.	La justicia es cara, burocrática, parcializada, corrupta y alejada del ciudadano.
	Conocer sus derechos y las leyes que los protegen.	Los pobres no encuentran justicia, la justicia está reservada para los ricos.
	Que la justicia se aplique a todos por igual.	Debido a su ignorancia, las autoridades abusan de los pobres. Los pobres desconocen sus derechos.
	Necesidad de ejercitar plenamente su ciudadanía.	Por su costo y el trámite que conllevan es muy difícil contar con documentos básicos (carnet de identidad, reconocimiento de hijos, certificado de nacimiento o defunción, etc.). Por su costo y la burocracia que conllevan es muy difícil realizar tramites indispensables (declaratoria de herederos, asistencia familiar, cambio de nombre, etc)

Fuente: Elaboración propia con datos extractados del “Proyecto base de Centros de justicia para la ciudad de El Alto”, Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Justicia.

Un dato que amerita ser analizado es el concerniente a los casos procesados por la Ley 1008, la cual, de acuerdo a la opinión de Williams Herrera Áñez, “es una ley excesivamente selectiva, ya que sanciona drásticamente a los sujetos más débiles de la sociedad. Los pisacocas, por lo general, terminan convirtiéndose en ‘chivos expiatorios’ del castigo estatal. Para nadie es secreto que las cárceles bolivianas están llenas de los que pertenecen a la última categoría de los estratos delictivos, mientras que a las grandes organizaciones criminales, con honrosas excepciones, nunca les alcanza el sistema penal”.²⁰⁴

e.2. Retardación de justicia

Entre los problemas señalados como los que más afectan a la percepción de la justicia, está la lentitud y tardanza de las soluciones que debe brindar el sistema penal actual, a las necesidades y conflictos de la población.

Esta percepción de lentitud ha cambiado, de alguna manera, con respecto al anterior sistema, ya que la oralidad de los procesos como medida del sistema actual, ayuda a que se evidencie una mejora y rapidez para resolver conflictos de la sociedad.

Dentro del estudio que se hizo en el *Informe: estudio del funcionamiento del sistema penal en Bolivia ILANUD-1992*, el orden de prelación de las anomalías dentro del sistema de aquel entonces estaba en primer lugar con 83.3 % el tema de la justicia demasiado lenta.

El mencionado estudio señalaba que la retardación de justicia se debía, tanto para fiscales y jueces a la carga procesal excesiva en un 12,28% y 39,35% respectivamente, a que el sistema procesal era lento en un 7,02% y 19,35% respectivamente y a la falta de jueces en un 17,54% en opinión de los fiscales solamente.

Asimismo, se puede señalar que la calificación de lentitud de la justicia ha sido superada actualmente, considerándose ahora en un 76% como más rápida, en comparación con el 83,3% que era considerada con el anterior sistema.

Respecto a los obstáculos y retardación del sistema penal actual, este punto es percibido por algunos grupos de la sociedad de la siguiente manera:

204 “La despenalización del narcotráfico” (Fragmentos seleccionados), <http://usuarios.iponet.es/casinada/13narco.htm>, visitado el jueves 10 de diciembre de 2004, 10:30 p.m.

Tabla 10.29
Obstáculos y retardación en el NCPP

Jueces	Fiscales	PTJ	Defensor Público	Imputados	Víctimas
Existía retardación de justicia con el antiguo CPP, con el actual ha mejorado.	Ha mejorado sólo en parte, en relación al anterior CPP, por los obstáculos estructurales que todavía no se resuelven.	En algunos aspectos ha mejorado, en otros hay desinformación; todavía hay muchos problemas logísticos que no se resuelven.	Es difícil avanzar, somos pocos defensores públicos para muchos casos; además, nos faltan recursos para poder mejorar la administración de justicia.	No se conoce bien el NCPP. Existe confusión entre la Ley 2298 del NCPP y la 3479 del antiguo código. En algunos casos avanza, en otros tarda demasiado tiempo.	En general, las víctimas no tienen mucha información sobre el CPP, menos una orientación sobre qué medidas les convienen más para resolver sus procesos. Tienen la percepción de que existe retardación por ineficiencia y corrupción.

Fuente: *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, Compañeros de las Américas, Abril 2004. La Paz-Bolivia. El contenido presentado en el anterior cuadro, extraído de *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, fue elaborado gracias a encuestas y entrevistas estructuradas a la población seleccionada por la organización.

La mejoría que tuvo el problema de la retardación de justicia se debe en gran parte a la oralidad de los procesos y es lo que puede ser evidenciado por los actores, pero aún existe la percepción de que la justicia no es lo suficientemente rápida.

e.3. Conocimiento sobre el NCPP

Con respecto a la difusión y conocimientos alcanzados por la población sobre el CPP, desde su puesta en marcha existe un avance fundamental, puesto que el cambio que significó esta implementación debe estar acompañado no sólo de la correcta actualización y capacitación a los operadores de justicia, sino también, debe hacerse una profunda difusión para la población quien se verá afectada y beneficiada por el cambio del sistema inquisitivo al actual.

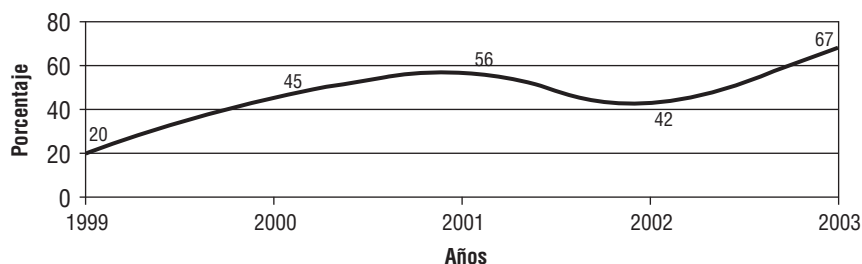
En el informe *Nuevo Código de Procedimiento Penal*, de Encuestas & Estudios, se propone el tema del conocimiento del CPP desde dos puntos de vistas sobre las formas de conocimiento que puede tener la población con respecto al CPP.

Estos dos puntos de vista se basan en el modo de difusión que ha tenido el Código antes de su implementación y al estar en vigencia. De esa manera, se diferencia que el conocimiento puede ser global o focalizado.

Conocimiento global o generalizado: este tipo de conocimiento parte de la sola idea de haber siquiera oído hablar o nombrar al CPP.

Conocimiento focalizado: a través de este tipo de conocimiento, quizá no se reconozca al Código por su nombre, pero sí se tenga conocimiento de determinadas partes del mismo.

Gráfico 10.63
Conocimiento del NCPP



Fuente: Encuestas y Estudios. Dic 2003.

Nota: Valores en porcentajes (%). Los porcentajes presentados en el anterior cuadro, fueron obtenidos a través de la realización de cuestionarios para ser empleados en entrevistas dirigidas a hogares con personas mayores de 18 años.

En cuanto al conocimiento global, los estudios realizados demostraron que desde 1999, el año de la publicación, se evidenció un importante nivel de conocimiento, este resultado pudo ser obtenido en función de distintas variantes, como ser el nivel de urbanización, la educación, el departamento, la edad, por género, por idioma materno, por nivel de riqueza, y por información y participación, las cuales dieron como resultado lo siguiente:

1. Hay un evidente aumento en el conocimiento generalizado del NCPP.
2. Este incremento se ha dado sobre todo en los sectores urbanos, Tarija y Santa Cruz, hombres y mujeres, personas de menor edad, castizos y menor riqueza.
3. La información es una variable que también afecta al conocimiento del NCPP. No tan así la participación.

Las siguientes son opiniones vertidas por los actores con relación a lo que ellos creen, son los problemas o mejoras sobre el conocimiento de la población sobre el CPP:

Tabla 10.30
Problemas sobre el conocimiento de la población sobre el NCPP

Jueces	Fiscales	PTJ	Defensor Público	Imputados	Víctimas
Mayor orientación a la población civil sobre el NCPP.	Se deberían difundir con mayor claridad a la población los derechos que le corresponden.	La población ya tiene un mejor conocimiento del NCPP.	Imputados y víctimas no poseen un buen conocimiento de sus derechos, no conocen casi nada sobre el CPP.	No tienen conocimiento	Promover la creación de centro de referencia y contrarreferencia, de atención y orientación ciudadana en temas de justicia.

Fuente: *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, Compañeros de las Américas, Abril 2004. La Paz-Bolivia. El contenido presentado en el anterior cuadro, extraído de *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, fue elaborado gracias a encuestas y entrevistas estructuradas a la población seleccionada por la organización.

Con respecto a la importancia de la administración de justicia en la agenda pública del Estado y según la población, los estudios realizados demuestran que el tema de la justicia tiene un tercer lugar de importancia para la población encontrándose debajo de la migración y la pobreza.

Tabla 10.31
Problemas más importantes de la comunidad

¿Cuál es el problema más importante en su comunidad?
1) Pobreza
2) Migración
3) Injusticia
4) Exclusión / discriminación
5) La falta de obras
6) Educación
7) Salud

Fuente: *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, Compañeros de las Américas, Abril 2004. La Paz-Bolivia. El contenido presentado en el anterior cuadro, extraído de *Reforma procesal penal: un proceso, varias visiones*, fue elaborado gracias a encuestas y entrevistas estructuradas a la población seleccionada por la organización.

Sólo 37% considera que la justicia tiene prioridad. No obstante que la prioridad es baja, es importante destacar que en relación con otros estudios el interés se ha incrementado, tal vez porque se van identificando acciones de interés público, aquellas que son atribuibles a la comunidad en su conjunto.

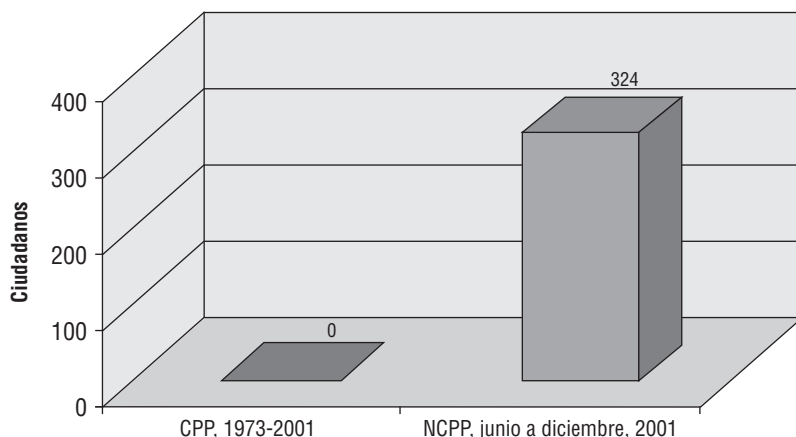
Indudablemente, el conocimiento que tiene la ciudadanía con respecto al CPP aumentó desde la etapa de su publicación, con la ayuda de medios de difusión masivos y aunque en algunos sectores no se reconoce al CPP como tal, sí se reconocen determinadas ventajas o características del mismo. A partir del conocimiento que ha conseguido la población con respecto a los distintos aspectos del CPP, se puede decir que también se incrementó la importancia que se le brinda a la justicia como tema a ser incluido dentro de la agenda pública del Estado y que concierne a la población.

e.4. Participación ciudadana en los procesos

El NCPP trajo consigo la participación de la ciudadanía en los procesos, tratando que de esta manera la justicia pueda ser contemplada como transparente y los ciudadanos tengan protagonismo en el ejercicio de ella.

Según el Informe Estadístico de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de junio de 2001 a mayo de 2002, en los primeros siete meses de aplicación del CPP, 324 hombres y mujeres fueron notificados para participar en la constitución de tribunales de sentencia.

Gráfico 10.64
Participación popular en el proceso. Jueces ciudadanos



Fuente: *Informe estadístico de política criminal*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de junio de 2001 a mayo de 2002. *

Uno de los grandes avances y logros que trajo consigo el NCPP es precisamente la participación de los ciudadanos, que ha sido aceptada de forma positiva por los ciudadanos y es de alguna manera una garantía al correcto desarrollo de los procesos, demostrando así transparencia y posibilidad de recuperar confiabilidad.

5. Jornadas de evaluación y análisis de la implementación de la reforma procesal penal septiembre 2005

1. Antecedentes

La Comisión Nacional de Implementación, con el apoyo técnico y financiero de la empresa Checchi Co. agencia de USAID/Bolivia para la ejecución del Programa de Administración de Justicia, se reunió en la ciudad de La Paz en fecha 28 de julio de 2005 y aprobó el Informe de Bases para la Evaluación de la Reforma Procesal Penal y el Plan Estratégico de Evaluación y Seguimiento en sus líneas de acción.

El referido Plan tenía por objetivo establecer correctivos en la aplicación de la normativa procesal penal, particularmente en la etapa preparatoria, que se ha identificado como la instancia con mayores problemas en su aplicación, no debido a problemas normativos, sino a prácticas, que arraigadas en la cultura del sistema inquisitivo prevalecen, las más de las veces inconscientemente, en los operadores del sistema.

Los correctivos que el Plan Estratégico llegó a proponer para modificar las prácticas del sistema procesal penal, a partir de acciones en cuatro áreas son:

- Políticas institucionales
- Gestión de causas-capacitación
- Monitoreo y seguimiento
- Ajustes normativos

A través de estas líneas de acción estratégica se ha pretendido fortalecer el proceso de Reforma Procesal Penal, para que la misma se oriente a posibilidades ciertas de resolución de los conflictos penales.

En el marco del cumplimiento de las políticas y estrategias tomadas por la Comisión Nacional de Implementación en fecha 19 y 20 de septiembre de 2005 en la ciudad de La Paz, se realizaron las Jornadas de Evaluación y Seguimiento de la Implementación de la Reforma Procesal Penal, acto que contó con la presencia de autoridades nacionales y operadores de justicia de los distritos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

2. Objetivos y metodología

Las Jornadas tuvieron como objetivo retomar la evaluación y el seguimiento del proceso de implementación del Código de Procedimiento Penal, para establecer estrategias correctivas de las prácticas institucionales sobre la base de: **1)** una autoevaluación interna de cada operador en cuanto los procesos de aplicación normativa del Código de Procedimiento Penal; y **2)** un proceso de evaluación externa contextual, resumida en la críticas de los demás operadores que interactúan dentro del sistema en cuanto a las prácticas y problemas en aplicación del Código de Procedimiento Penal.

Ambas líneas de evaluación permitieron formular y diseñar estrategias de reestructuración y corrección de problemas y malas prácticas de aplicación normativa del Código de Procedimiento Penal, con el fin de establecer estándares de solución uniforme y sistémica de los problemas en la implementación de la Reforma Procesal Penal de cada uno de los operadores de justicia penal.

La metodología utilizada en las Jornadas permitió dividir la discusión en cuatro mesas de análisis seguimiento y evaluación, todas concordantes con las áreas de trabajo establecidas por la Comisión Nacional de Implementación, es decir: **1)** Mesa de Ajustes Normativos; **2)** Mesa de Políticas Institucionales; **3)** Mesa de Seguimiento y Monitoreo y; **4)** Mesa de Gestión-Capacitación.

Las mesas de discusión produjeron un volumen cuantioso de información referente a: **a)** los problemas que afrontan los operadores de justicia en la implementación y cumplimiento de sus funciones en el proceso penal; **b)** las soluciones que deben ser implementadas por cada operador para anular y corregir los problemas

enunciados; y **c)** un cronograma de trabajo de las actividades a ser implementadas por cada uno de los operadores hasta el 31 de diciembre de 2005.

3. Resultados

Los resultados de la tarea de sistematizar la información presenta la siguiente estructura desagregada por mesas de trabajo.

a. Mesa de ajustes normativos

Esta Mesa de Trabajo analizó y evaluó la necesidad y/o pertinencia de la realización de reformas parciales al Código de Procedimiento Penal con la finalidad de consensuar lineamientos básicos de construcción de una propuesta normativa que pueda ser presentada para su tratamiento legislativo.

Acá se abordaron los siguientes ejes temáticos de discusión:

1. Fase inicial de la investigación (diligencias preliminares)
2. Duración de la etapa preparatoria
3. Medidas cautelares
4. Delitos de bagatela
5. Policía (Ley Orgánica)
6. Recursos
7. Servicio Nacional de la Defensa Pública, su financiamiento y fortalecimiento
8. Conciliación
9. Justicia indígena
10. Doble victimización en delitos sexuales

Problemas y soluciones propuestas

1.1. Etapa preliminar y duración de la etapa preparatoria

- *El ejercicio de la dirección funcional por parte del Ministerio Público le otorga excesiva independencia en la toma de decisiones respecto a la conclusión del proceso.*

Para corregir estas prácticas, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Participación de la Fiscalía General en la elaboración de instructivos y lineamientos de actuación por parte de los fiscales.
- Mayor participación del Juez de Instrucción en el control de la etapa preparatoria mediante la generación de instructivos que especifiquen las funciones a cumplir en el control de la investigación.

- Control al Fiscal en cuanto a la exigencia de fundamentación de cada una de las decisiones tomadas en la ampliación de la etapa preliminar y preparatoria.
- Implementar sistemas de capacitación que permitan unificar la aplicación del Código de Procedimiento Penal.
- *No existe control jurisdiccional que incida en el cumplimiento de los plazos de duración de la etapa preparatoria.*

Para este problema se propuso como solución:

- Implementar mecanismos interinstitucionales de control entre los operadores de justicia.

1.2. Medidas cautelares

- *La aplicación incorrecta del régimen de medidas cautelares incide en la sensación de inseguridad de la población en general.*

Para corregir este problema, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Diseño e implementación de programas de capacitación que fortalezcan el uso eficaz de las medidas cautelares.
- 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 delito.

1.3. Delitos de bagatela

- *Los delitos de bagatela congestionan el sistema procesal debido al retardo en su solución.*

Para corregir este problema, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Realizar una reforma normativa para abreviar los plazos de resolución de los delitos de bagatela.
- Establecer lineamientos de política criminal para establecer que delitos deben ser considerados en el concepto de bagatela.

1.4. Duración de la audiencia del juicio y constitución del tribunal con jueces ciudadanos

- *Las continuas suspensiones de audiencias de juicio retardan el normal desarrollo del proceso penal.*

Para corregir este problema, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Control y seguimiento de la duración de los procesos por parte del Consejo de la Judicatura.
- Control y seguimiento del término de duración del proceso por parte de las partes del proceso.
- Impedir suspensiones de audiencias debido a causas que no estén prescritas en el procedimiento penal.
- Regular la etapa intermedia del juicio que permita resolver excepciones e incidentes antes de la realización del juicio oral.
- Aumento del número de ciudadanos en las listas de sorteo de jueces ciudadanos.
- Asistencia obligatoria a los sorteos extraordinarios de jueces ciudadanos de aquellas personas citadas a la primera audiencia de sorteo.

1.5. Policía Nacional

- *Reestructuración de la Policía con relación a las necesidades de la reforma procesal penal.*

Para corregir este problema, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Evitar la rotación de cargos de los investigadores dentro y fuera de la unidad a la que fueron asignados en la Policía Técnica Judicial.
- Fortalecer la especialización de los investigadores en áreas específicas.
- Establecer el sistema de carrera del investigador, no siendo necesaria para ésta que el investigador sea policía.

1.6. Recursos

- *Elevado número de apelaciones que retardan la tramitación y duración del proceso.*

Para corregir este problema, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Incrementar los controles formales y de fondo para la concesión de las apelaciones.
- Generar jurisprudencia que permita regular los requisitos formales y de fondo para la petición de apelaciones.

1.7. Servicio Nacional de la Defensa Pública

- *El fortalecimiento económico e institucional de la defensa pública permitirá la prestación de un servicio eficaz y cualitativo.*

Para corregir este problema, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Pronunciamiento por parte de los operadores de justicia referente a la necesidad de incrementar el presupuesto y los recursos humanos de la Defensa Pública.
- Implementar un sistema de dotación de pasantes y abogados defensores de oficio bajo el control y tuición de la Defensa Pública.
- Ampliar la prestación del servicio de la Defensa Pública a las áreas rurales.

1.8. Conciliación

- *La correcta utilización de la conciliación permitirá descongestionar el sistema.*

Para concretar este planteamiento, los operadores de justicia establecieron la necesidad de:

- Promover la utilización de la conciliación como un instrumento de resolución alternativa del conflicto penal.
- Promover instructivos por parte de la Fiscalía General de la República que establezcan los pasos que debe seguirse para la realización de una conciliación.

1.9. Justicia indígena

- *Errónea comprensión de la justicia indígena que desemboca en una aplicación de linchamientos.*

Para afrontar este problema, los participantes señalaron la necesidad de:

- Delimitar los alcances, función y permisiones de aplicación de la justicia comunitaria mediante ley.

1.10. Víctimas de delitos de violencia sexual

- *Constante revictimización de las víctimas de delitos de violencia sexual por parte de los operadores de justicia penal.*

Para afrontar este problema, los participantes señalaron la necesidad de:

- Desformalizar la declaración de la víctima de violencia sexual.
- Crear centros de apoyo asistencial psicológico de protección a las víctimas de violencia sexual.
- Promover instructivos que impidan la toma de declaraciones sucesivas a las víctimas de delitos de violencia sexual.

b. Mesa de políticas institucionales

Este componente trabajó decisiones correctivas sobre la reforma procesal penal en el marco de un mecanismo de concertación interinstitucional sobre la base de los datos del funcionamiento de justicia para integrar las acciones de las instituciones involucradas en la administración de justicia penal con la finalidad de dar seguimiento, evaluar y realizar los ajustes necesarios a la aplicación del Código de Procedimiento Penal y al funcionamiento de las instituciones operadoras.

Esta Mesa de discusión abordó los problemas agrupándolos por institución operadora del sistema de justicia penal, es decir: **1) Ministerio Público; 2) Policía Técnica Judicial; 3) Defensa Pública; y 4) Poder Judicial.** Se hizo hincapié en los problemas que cada una de estas instituciones tiene en el cumplimiento de la norma procesal penal.

Problemas y soluciones propuestas

2.1. Ministerio Público

- *Falta coordinación entre la Fiscalía y la Policía en el ejercicio de la dirección funcional.*

Ante esta problemática, las soluciones propuestas fueron:

- Diseñar sistemas de comunicación y cooperación interinstitucional que permitan el trabajo en equipo de los operadores de justicia.
- La Fiscalía General de la República deberá generar lineamientos de persecución penal que fortalezcan el uso de las salidas alternativas al proceso penal.
- Implementar filtros de distribución y seguimiento de casos al interior del Ministerio Público.
- Implementar programas de gestión y organización de recursos humanos acordes a la especialidad y trabajo. Ej: introducir fiscales de recursos.
- Fortalecer la formación de equipos de investigación permanentes impidiendo la rotación de los investigadores fuera y dentro de la Policía Técnica Judicial.

- Establecer e implementar estándares de almacenamiento y cumplimiento de la cadena de custodia.
- La Fiscalía General de la República deberá emitir instructivos que uniformen los criterios de realización de la investigación preparatoria eliminando los formalismos de esta, en cuanto, a la recolección de evidencias y la acumulación de las mismas en el cuaderno de investigaciones.
- Implementar sistemas de seguimiento y resolución de causas al interior del Ministerio Público.
- Apoyar el proceso de institucionalización del Ministerio Público sobre la base de estándares de selección de personal en el menor tiempo posible.
- Implementar sistemas de control a las actuaciones del Fiscal durante la etapa preparatoria.
- Promover la implementación de la carrera profesional del investigador.
- Impulsar y promover la promulgación de una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional.

2.2. Defensa Pública

- *Se debe fortalecer la Defensa Pública con el objetivo de realizar un trabajo coordinado y eficaz con los demás operadores de justicia.*

En esta perspectiva, los participantes propusieron:

- Implementar canales de comunicación interinstitucional que permitan la realización de un trabajo coordinado entre la Defensa Pública y los demás operadores de justicia.
- Articular el sistema de defensa de oficio al sistema de defensa pública que le permita obtener un mayor número de defensores para el cumplimiento de su rol.
- Diseñar e implementar sistemas de control y evaluación a la prestación del servicio.
- Extensión del servicio de defensa pública a las zonas rurales.
- Diseñar e implementar un sistema de administración y de gestión en base a los parámetros establecidos por ISO 9000.
- Fortalecimiento de la política estatal de prestación del servicio de defensa gratuita a través del Servicio Nacional de la Defensa Pública.

2.3. Poder Judicial

- *La ausencia de sistemas de gestión de causas provoca saturación en la resolución de las mismas.*

Para corregir los problemas de gestión, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Seguimiento y promoción de la promulgación de la Ley de Organización Judicial.
- Revisión y fortalecimiento del régimen disciplinario de la Ley del Consejo de la Judicatura.
- Desburocratizar el trabajo de los juzgados en el trámite de las causas.
- Elaborar instructivos que uniformicen el trabajo realizado por los juzgados.
- Implementación a nivel nacional del sistema de seguimiento y registro de causas IANUS.
- Implementar sistemas electrónicos para poner en agenda audiencias de manera coordinada con los juzgados de las distintas cortes de justicia.
- Trabajo departamental que permita diagnosticar y evaluar las prácticas formalistas existentes en los distintos juzgados.
- Establecer un rol de turnos que permitan la prestación del servicio permanente por parte de los operadores de justicia y en especial con el órgano jurisdiccional.
- Trabajo coordinado interinstitucional que permita la participación eficaz de los operadores de justicia en las audiencias de medidas cautelares.
- Diseñar e implementar un sistema de evaluación y desempeño a los funcionarios integrantes del Poder Judicial.

c. Mesa de seguimiento y monitoreo

En esta Mesa de discusión se abordaron dos ejes temáticos: 1) dirección funcional; 2) ausencia de datos estadísticos uniformes.

Problemas y soluciones propuestas

3.1. Dirección funcional

- *La ausencia de alcances de la dirección funcional provoca un trabajo descoordinado entre fiscales y policías en la etapa preparatoria.*

Para corregir los problemas de coordinación entre la Policía y la Fiscalía, los operadores propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Estabilidad y permanencia de los investigadores en las unidades y en el conocimiento de casos de su conocimiento, evitando su excesiva rotación.
- Establecer canales de coordinación, comunicación e intercambio de información interinstitucional entre la Fiscalía y la Policía, que permita la realización de un trabajo en equipo.

- Coordinar la definición y determinación de los alcances de la dirección funcional entre Fiscalía y Policía.
- *Ausencia de instrumentos uniformes de relevamiento de información y ausencia de indicadores uniformes de relevamiento de información en los operadores de justicia penal.*

Para corregir estos problemas, los participantes propusieron y consensuaron las siguientes soluciones:

- Crear un Archivo Nacional de Estadísticas Criminales.
- Establecer parámetros uniformes de relevamiento de información que permitan evaluar el desempeño de los operadores de justicia.
- Implementar un programa de seguimiento y monitoreo al trabajo de los operadores de justicia penal.
- Implementar sistemas de intercambio de información entre la Policía Técnica Judicial y el Ministerio Público, que facilite saber el inicio y futuro de las investigaciones.
- Implementar mecanismos de solución pronta y eficaz a los delitos de bagatela.
- Implementar parámetros de recolección de información estadística acordes a las necesidades y funciones de cada uno de los operadores.
- Dotar de instrumentos técnicos y materiales para la recolección de información a los operadores de justicia penal.

d. Mesa de capacitación-gestión

Este componente trabajó correctivos en gestión de causas, con la finalidad de modificar las prácticas de los operadores, sobre la base de la capacitación como elemento dinamizador de cambios para revertir, minimizar o cuando menos reducir los problemas que se afrontan en las prácticas del sistema, particularmente de la etapa preparatoria.

En esta Mesa se trabajaron los siguientes ejes, identificando los siguientes problemas:

- a) Salidas alternativas: bajo porcentaje de aplicación.
- b) Etapa preparatoria: duración excesiva.
- c) Apelación restringida: falta de difusión de resoluciones de la CSJ sobre doctrina legal aplicable.
- d) Rotación continua de recursos humanos (PTJ y Ministerio Público).
- e) Sistemas de gestión de causas: falta de un sistema adecuado de gestión de casos.

- f) Capacitación: falta de uniformidad, falta de un sistema de seguimiento o evaluación del impacto de la capacitación, falta de programas de capacitación especializada que respondan a problemas prácticos puntuales y que la capacitación no genera documentos conclusivos o reglas validadas por los órganos superiores de administración de justicia.

Las soluciones propuestas en esta Mesa de trabajo fueron:

- Uniformizar los programas de capacitación para los operadores de justicia penal.
- Promocionar e instruir el uso de las guías de actuación para corregir la aplicación errónea de las salidas alternativas a juicio.
- Difundir y socializar los diferentes fallos que unifican los criterios jurisprudenciales de actuación.
- Implementar programas de capacitación que promuevan el desarrollo de destrezas para construir, fundamentar y resolver recursos.
- Cada operador deberá generar políticas institucionales y administrativas referentes a la estabilidad de los operadores en sus cargos.
- Cada operador deberá implementar un programa de difusión de medidas cautelares de la aplicación, funciones y fines de las medidas cautelares.
- Diseñar e implementar modelos de gestión y capacitación.
- Diseñar un plan de curricular de capacitación conjunta que tienda a uniformar la aplicación del CPP.
- Implementar sistemas de evaluación de impacto de la capacitación.
- Implementar programas especializados de capacitación que tiendan a la especialización y resuelvan problemas prácticos del funcionamiento del sistema.
- Elaboración de documentos, a partir de la capacitación, con conclusiones que sean posteriormente validadas.
- Infraestructura adecuada o en su caso toma de decisiones para hacer viable esta solución.
- Asignación o distribución eficiente de recursos del Poder Judicial y del Ministerio Público.

6. Evaluación de cumplimiento del plan estratégico. Julio de 2006

El Ministerio de Justicia convocó a sesión ordinaria del Comité Ejecutivo de Implementación de la Reforma Procesal Penal, instancia que se reunió en fecha 25 de julio de 2006 con el objetivo de “evaluar el proceso de cumplimiento del Plan Estratégico 2005 y de construir estrategias de implementación de correctivos

a los problemas que afrontan los operadores de justicia penal en aplicación del Código de Procedimiento Penal”.

Asimismo, con la finalidad de generar un plan de trabajo julio-diciembre 2006, la sesión de trabajo contó con la participación de representantes de los nueve comités distritales de Implementación de la Reforma Procesal Penal, como son vocales de las cortes superiores de Justicia, fiscales de Distrito, directores distritales de la FELCC y de la Defensa Pública.

Este proceso de evaluación se caracterizó por la participación activa de cada uno de los participantes, quienes detectaron los siguientes problemas:

1. Baja aplicación de salidas alternativas.
2. Dificultad en la coordinación entre Fiscalía y Policía.
3. Excesiva duración de la etapa preparatoria.
4. Dificultad en la realización de citaciones y notificaciones.

Estos correctivos fueron plasmados en un plan conjunto que contiene estrategias de solución de corto plazo, plan del cual se extraen las conclusiones más importantes:

- No es necesario emprender reformas normativas al Código de Procedimiento Penal como mecanismo de solución a los problemas que afronta el sistema.
- Los problemas detectados en los nueve distritos del país demuestran que existen problemas comunes que deben ser anulados en el plazo máximo de seis meses.
- El trabajo de mejoramiento del sistema penal se realizará en conjunto por todas las instituciones operadoras del sistema penal, sin miramientos ni intereses corporativos.

Para combatir los problemas detectados (problemas de fondo), el plan de acción julio-diciembre 2006 contempló las siguientes soluciones:

- Implementación de plataformas de atención al público en las fiscalías de Distrito del país.
- Definición de lineamientos de persecución penal para el Ministerio Público.
- Desburocratización del trabajo de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen.
- Aumentar la aplicación de salidas alternativas al proceso penal como resolución y redefinición de los conflictos.
- Modificaciones al Código Penal y la Ley 1008.
- Fortalecimiento de la Central de Notificaciones de las cortes de Justicia del país.

- Reorientar y monitorear el trabajo de jueces, fiscales, investigadores y defensores públicos.
- Aplicación efectiva de los sistemas disciplinarios de las instituciones operadoras del sistema penal ante la ineficiencia del trabajo realizado.
- Fortalecimiento del sistema de investigación criminal para la Policía y Fiscalía.

Todos estos correctivos están orientados a disminuir los índices de corrupción, discriminación, formalismo y retardación de justicia penal en beneficio de la población y mejorando la seguridad ciudadana para combatir frontalmente el crimen, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno nacional.

Uno de los correctivos que se implementó fue, por petición del Consejo de la Judicatura a Checchi, la Plataforma de Atención al Usuario Externo, orientada a brindar una atención personalizada con criterios de calidad, eficiencia, eficacia y transparencia. La Plataforma es una unidad prestadora de servicios que busca satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios internos y externos, considerando su percepción para la mejora continua de la misma.

Este proyecto estuvo enmarcado en tres metas:

- a) Reordenamiento del servicio judicial.
- b) Eficiencia del personal.
- c) Mejoramiento de la infraestructura.

Los servicios a considerar dentro del proyecto fueron:

- a) Jefatura de Servicios Generales
 - Permisos de viaje para menores de edad al extranjero.
 - Certificados de antecedentes penales (REJAP).
 - Ingreso de causas nuevas en materia civil.
 - Ingreso de causas nuevas en materia penal.
 - Archivos
 - ▲ Certificaciones en materia penal
 - ▲ Certificaciones en materia civil
 - ▲ Certificaciones en registro de firmas
 - ▲ Desarchivo de expedientes
- b) Jefatura de Contabilidad y Finanzas
 - Recaudaciones propias (venta de valores judiciales)
 - Depósitos judiciales
- c) Juzgados
 - Recepción de memoriales para todas las materias del área civil y penal

7. Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas. Periodos elaborados 2006-2007 y 2008-2009. Elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)²⁰⁵

El reporte recopila información y describe los sistemas de justicia de los 34 Estados miembros de la Organización de Estados Americanos.

El Reporte, desde sus inicios, fue impulsado y planteado como una forma de dar cumplimiento a uno de los objetivos clave de CEJA, cuál es generar y difundir instrumentos que mejoren la información sobre justicia en las Américas, a través de servir como un canal permanente ya activo para generar, recopilar y difundir información, y estadísticas básicas sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales de cada uno de los países de la región, aprovechando al máximo las múltiples ventajas que proporciona la comunicación digital.

El Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007 y 2008-2009 incorporó información estándar de cada país, como la estructura institucional del sector justicia, la descripción de los principales procedimientos, indicadores de productividad y estadísticas generales del sistema, volumen y movimiento de causas, tasa de delitos y población penitenciaria, estadísticas generales del trabajo y productividad de las instituciones, proyectos de reforma judicial y cambios legales experimentados en el periodo, entre otros temas.

1. Bolivia, análisis evaluativo crítico

¿Cómo estamos respecto a la media latinoamericana?

El último estudio efectuado por el CEJA nos permite realizar una serie de puntualizaciones respecto al estado de situación de la justicia penal en nuestro país, con una perspectiva de futuro en cuanto a evaluación y ajuste, sobre los siguientes tópicos.

a. Sobre los jueces

Bolivia en la gestión 2006 contaba con alrededor de 933 jueces a pesar de que existen problemas de presencia de estos en el territorio nacional de acuerdo a un estudio de 2004 de la Red Participación y Justicia, que señala que sólo existían jueces en 180 de los 327 municipios de ese entonces. Urge pues acciones concretas del Poder Judicial para superar esta deficiencia.

205 Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007. Extractos del Estudio en www.cejamericas.org.

Sin embargo, de la dificultad anotada, Bolivia tiene una tasa (un juez por cada 100.000 habitantes) mayor a la del promedio de la región (9,7), tomando en cuenta que el promedio mayor lo tiene Costa Rica, con 17,4 y la menor México, con 0,9.

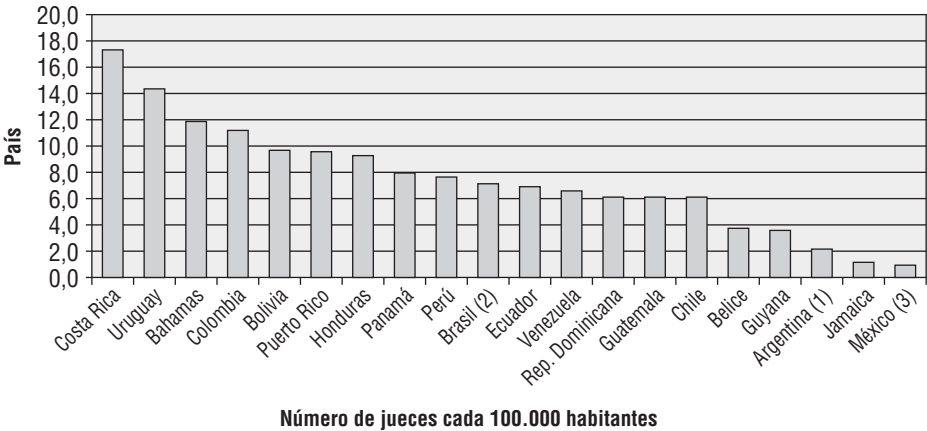
Tabla 10.32
Número total de jueces en las Américas

Número total de Jueces			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)		883	834
Bahamas	38		
Belice	11		
Bolivia	933		
Brasil (2)			13.394
Chile	1.023	860	629
Colombia		5.179	4.843
Costa Rica	767	743	697
Ecuador	902	902	902
Guatemala	783	865	825
Guyana	27		
Honduras	673	673	653
Jamaica	29		
México (3)	903	866	877
Panamá	256		248
Perú	2.060	1.839	1.769
Puerto Rico	375		
Rep. Dominicana	572	553	561
Uruguay	473	470	474
Venezuela		1.822	
(1) Poder Judicial de la nación			
(2) Justicia Federal, del Trabajo y estadual			
(3) Poder Judicial Federal			

Tabla 10.33
Número de jueces cada 100.000 habitantes en las Américas,
para los años 2005 y 2006

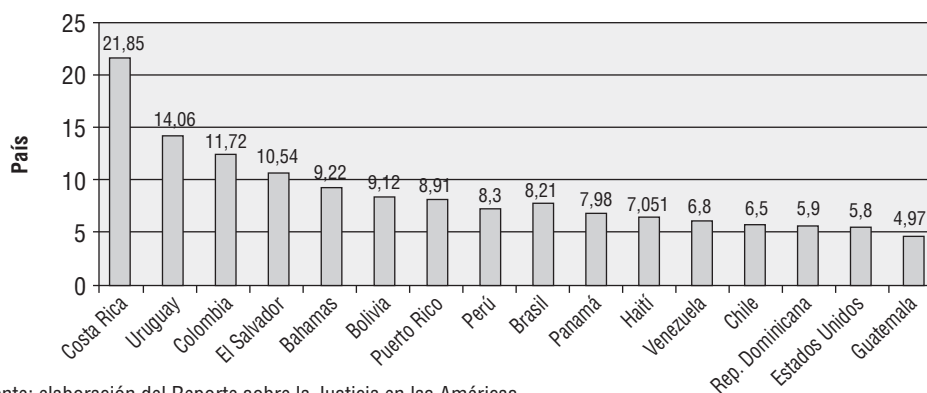
Número de jueces cada 100.000 habitantes, para los años 2005/2006	
País	Tasa
Costa Rica	17,4
Uruguay	14,3
Bahamas	11,8
Colombia	11,2
Bolivia	9,7
Puerto Rico	9,5
Honduras	9,2
Panamá	8,0
Perú	7,6
Brasil (2)	7,1
Ecuador	6,8
Venezuela	6,6
Rep. Dominicana	6,2
Guatemala	6,2
Chile	6,2
Belice	3,8
Guyana	3,5
Argentina (1)	2,3
Jamaica	1,1
México (3)	0,9
(1) Poder Judicial de la nación	
(2) Justicia Federal, del Trabajo y estadual	
(3) Poder Judicial Federal	

Gráfico 10.65
Número de jueces cada 100.000 habitantes en las Américas, para los años 2005 y 2006



En 2008 esta situación no ha cambiado (Bolivia tiene una tasa de 9.12) aunque el promedio de Costa Rica se ha incrementado con 21.85 como la mayor y Guatemala con 4.97 como la menor.

Gráfico 10.66
Tasa de jueces cada cien mil habitantes, reporte 2008-2009



Fuente: elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas.

b. Del presupuesto judicial

El presupuesto del Poder Judicial en Bolivia en el año 2006 fue incrementado en comparación al año 2005, de 45.590 a 48.500 miles de dólares.

Respecto a la región, Bolivia cuenta con el presupuesto per cápita más bajo, ya que está en el último lugar de este estudio con una tasa de 5,0, donde Puerto Rico cuenta con la tasa per cápita más alta, con 79,6.

Esta situación debe hacer reflexionar al Poder Judicial para diseñar estrategias para consolidar un presupuesto acorde a sus necesidades, en principio solicitando el respeto al 3 % sobre el Presupuesto General de la Nación que establece la Ley de Organización Judicial, situación que en los últimos años no se ha cumplido.

Tabla 10.34
Presupuesto de poderes judiciales de las Américas, en miles de dólares corrientes de cada año

Presupuesto de poderes judiciales, en miles de dólares corrientes de cada año			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)	405.556	285.255	234.317
Bahamas	16.375	16.375	15.253
Belice	2.148	2.202	1.493
Bolivia	48.500	45.590	46.939
Brasil (3)			4.992.133
Canadá			
Chile	362.822	324.076	201.833
Colombia (4)	549.500	470.800	434.300

Costa Rica	70.670	67.210	61.080
Ecuador	143.307	141.515	139.799
El Salvador	160.969	133.740	119.957
Guatemala	89.760	80.830	77.600
Honduras	56.189	51.846	41.477
México (2)	2.435.202	2.250.112	2.011.841
Nicaragua	46.684	39.821	31.098
Panamá	46.018	40.839	42.405
Paraguay		48.167	36.492
Perú	265.634	208.944	187.902
Puerto Rico	312.627	264.745	
República Dominicana	95.500	72.800	32.700
Uruguay		56.210	45.502
Venezuela		654.050	386.469

(1) Poder Judicial de la nación

(2) Corte Suprema y Poder Judicial de la Federación

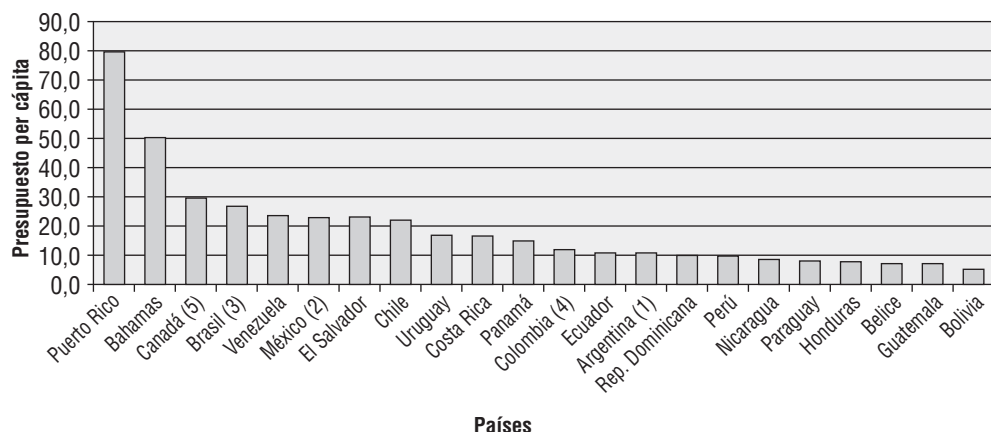
(3) Tribunales Federales, del Trabajo y estatales

(4) Tribunales Corte Suprema, Consejo de la Magistratura, Consejo de Estado y Corte Constitucional

Tabla 10.35
Presupuesto per cápita de poderes judiciales de las Américas,
años 2005/2006, en dólares corrientes

Presupuesto per cápita de poderes judiciales, años 2005/2006, en dólares corrientes	
País	Tasa
Puerto Rico	79,6
Bahamas	50,7
Canadá (5)	29,9
Brasil (3)	26,6
Venezuela	23,6
México (2)	23,2
El Salvador	23,0
Chile	21,9
Uruguay	17,0
Costa Rica	16,1
Panamá	14,4
Colombia (4)	11,9
Ecuador	10,8
Argentina (1)	10,4
República Dominicana	10,3
Perú	9,8
Nicaragua	8,5
Paraguay	7,7
Honduras	7,6
Belice	7,4
Guatemala	7,1
Bolivia	5,0
(1) Poder Judicial de la nación	
(2) Corte Suprema y Poder Judicial de la Federación	
(3) Tribunales Federales, del Trabajo y estatales	
(4) Tribunales, Corte Suprema, Consejo de la Magistratura, Consejo del Estado y Corte Constitucional	
(5) Presupuesto del año 2003	

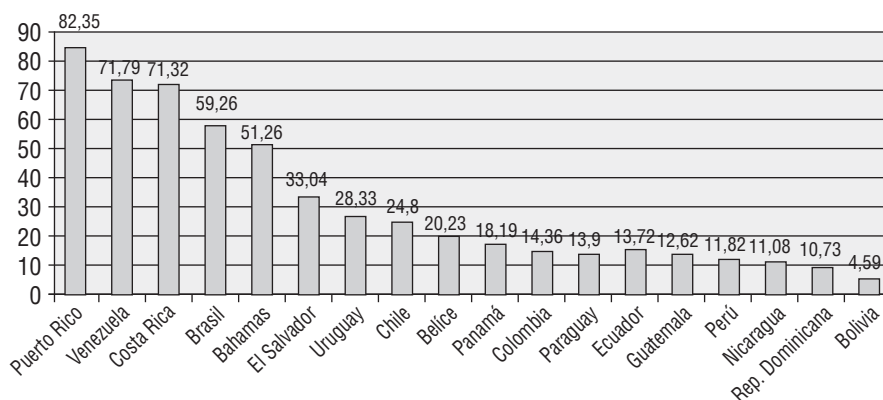
Gráfico 10.66
Presupuesto per cápita de poderes judiciales de las Américas,
años 2005/2006, en dólares corrientes



En el año 2007 se le asignó 47 millones de dólares, es decir una participación de 0.6% sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN) en contravención a lo que señala la Ley de Organización Judicial que establece que el Poder Judicial deberá recibir el 3% del PGN.

Esta situación se ha mantenido en 2008, ya que Puerto Rico destina mayores recursos por habitante al Poder Judicial con US\$ 82,35, seguido por Venezuela con US\$ 71,79. En el otro extremo, en los países con menores recursos destinados por habitante, se encuentra Bolivia con US\$ 4,59. El promedio de los presupuestos de los países analizados llega a US\$ 30.74 por habitante.

Gráfico 10.67
US\$ Dólares destinados por habitante al Poder Judicial, reporte 2008-2009



Fuente: elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas.

c. De los fiscales

El número de fiscales en la gestión 2006 sufrió una reducción respecto a la gestión 2004, de 411 a 393.

Respecto a la tasa por cada 100.000 habitantes, el país tiene una media en la región de 4,1; Puerto Rico tiene la mayor (8,9) y Argentina la menor (0,7).

El Ministerio Público debe consolidar una cantidad de fiscales que básicamente garantice la prestación del servicio. En el año 2009 el número de fiscales ascendió a 413 (107 en provincias y 306 en ciudades capitales)

Tabla 10.36
Número de fiscales de las Américas

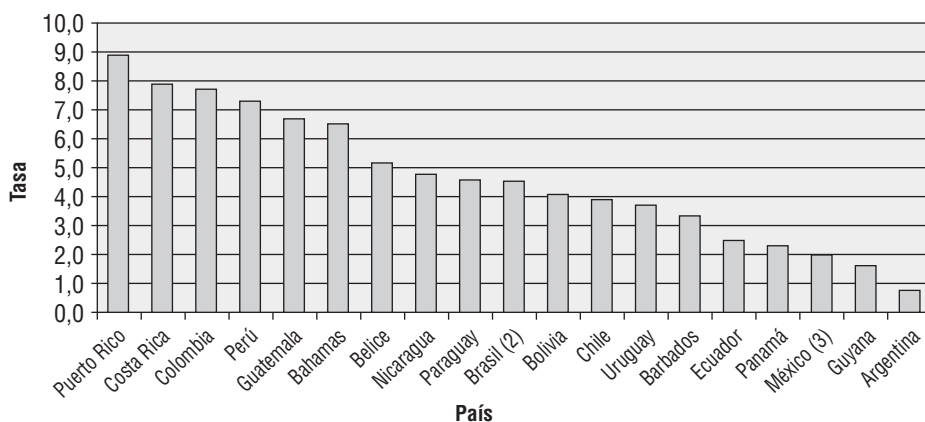
Número de fiscales			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)	290		
Bahamas	21		
Barbados	9	9	9
Belice	15	15	13
Bolivia	393		411
Brasil (2)			8.510
Chile	647	647	625
Colombia	3.552	3.514	3.518
Costa Rica	346	337	294
Ecuador			323
Guatemala			847
Guyana	12	18	16
México (3)	2.060		
Nicaragua	260	220	
Panamá	74	72	70
Paraguay	284		
Perú	1.990	1.698	1.672
Puerto Rico	349	290	294
Uruguay	123	126	126
(1) Ministerio Público de la nación (2) Ministerios Públicos estatales (3) Ministerio Público de la Federación			

Tabla 10.37
Número de fiscales de las Américas cada 100.000 habitantes

Número de fiscales cada 100.000 habitantes	
País	Tasa
Puerto Rico	8,9
Costa Rica	7,9
Colombia	7,7
Perú	7,3
Guatemala	6,7
Bahamas	6,5
Belize	5,1
Nicaragua	4,7
Paraguay	4,6
Brasil (2)	4,5
Bolivia	4,1
Chile	3,9
Uruguay	3,7
Barbados	3,3
Ecuador	2,4
Panamá	2,3
México (3)	2,0
Guyana	1,6
Argentina (1)	0,7

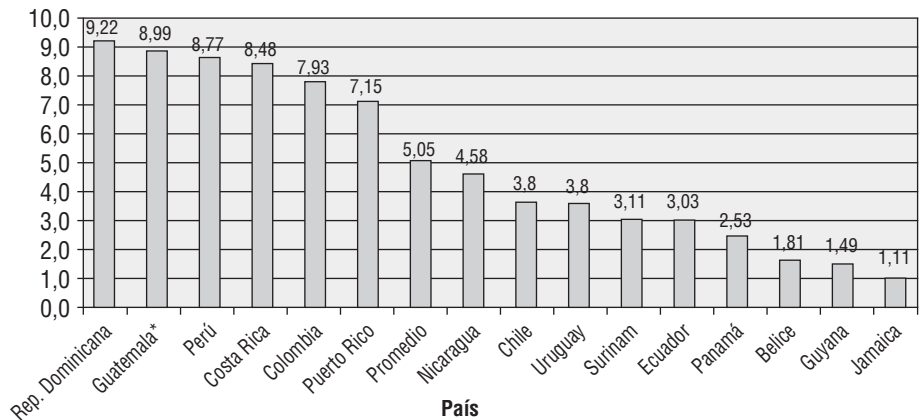
(1) Ministerio Público de la Nación
(2) Ministerios Públicos estatales
(3) Ministerio Público de la Federación
Calculado para el último año sobre el cual se tienen datos, que es 2006, 2005 o 2004.

Gráfico 10.68
Número de fiscales de las Américas cada 100.000 habitantes



En la gestión 2008 ha existido un notable incremento a 657 funcionarios.
En esta misma gestión, de los datos disponibles con los que cuenta el Reporte, República Dominicana tiene la tasa mayor con 9,22 y la menor Jamaica con 1.11.

Gráfico 10.69
Tasa de fiscales cada cien mil habitantes, reporte 2008-2009



d. Presupuesto del Ministerio Público

El Ministerio Público en la gestión 2006 sufrió una disminución en su presupuesto respecto a la gestión 2005, de 13.062 a 11.976 miles de dólares.
Respecto a la región, Bolivia cuenta con uno de los presupuestos per cápita más bajos, con una tasa de 1,2, donde Bahamas cuenta con la tasa per cápita más alta, con 27,4, y Guyana con 0,4 como la menor.
Son pertinentes en este punto las mismas puntualizaciones realizadas para el Poder Judicial.

Tabla 10. 38
Presupuesto de ministerios públicos de las Américas,
en miles de dólares de cada año

Presupuesto de Ministerios Públicos, en miles de dólares de cada año			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)	68.251	57.073	46.212
Bahamas		8.862	8.789
Belice	457	485	403
Bolivia	11.976	13.062	11.942
Brasil (2)			1.875.739

Chile	144.216	107.863	89.270
Colombia	395.620	356.630	305.460
Costa Rica	22.590	21.140	18.230
Ecuador		32.997	31.948
El Salvador	19.397	19.397	19.477
Guatemala		56.200	49.230
Guyana	332	257	236
México (3)		765.780	650.840
Nicaragua	6.535	5.876	2.967
Panamá	30.096	28.525	33.562
Paraguay	35.016	26.427	21.401
Perú	109.405	92.179	89.273
Puerto Rico			44.288
República Dominicana	45.400	36.200	15.900
Venezuela			147.674
(1) Ministerio Público de la nación			
(2) Ministerio Público Federal, del Trabajo y estatales			
(3) Ministerio Público de la Federación			

Tabla 10.39
Presupuesto per cápita de ministerios públicos de las Américas,
años 2005/2006, en dólares corrientes

Presupuesto per cápita de ministerios públicos, años 2005/2006, en dólares corrientes	
País	Tasa
Bahamas	27,4
Puerto Rico (4)	11,3
Brasil (2)	10,0
Panamá	9,4
Chile	8,7
Colombia	8,6
México (3)	7,3
Paraguay	5,6
Venezuela (5)	5,3
Costa Rica	5,1
República Dominicana	4,9
Guatemala	4,4
Perú	4,0
El Salvador	2,8
Ecuador	2,5

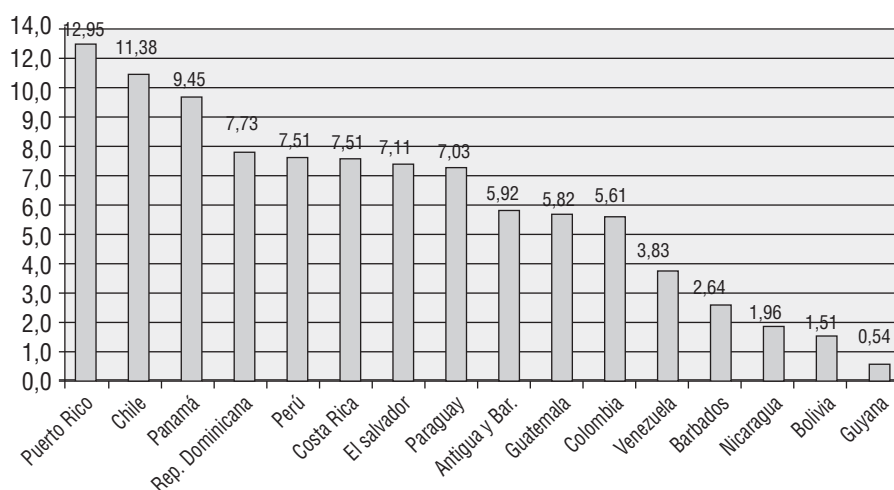
Continúa en la siguiente página

Argentina (1)	1,8
Belice	1,6
Bolivia	1,2
Nicaragua	1,2
Guyana	0,4
(1) Ministerio Público de la nación	
(2) Ministerio Público Federal, del Trabajo y estatales, año 2004	
(3) Ministerio Público de la Federación	
(4) Año 2004	
(5) Año 2005	

En la gestión 2008 se incrementó en un 15% llegando a 15,838 millones de dólares.

Respecto a la región, Bolivia continua con los presupuestos de la región más bajos ya que Puerto Rico y Chile son los países que más recursos asignan a sus respectivos Ministerios Públicos, en tanto Nicaragua, Bolivia y Guyana se encuentran en el otro extremo con cifras que no superan los US\$ 2 por habitante. El promedio anual de los países mencionados es de US\$ 6.15 por habitante.

Gráfico 10.70
Presupuesto por habitante, en US\$ Dólares, destinado al Ministerio Público o entidades de persecución penal pública, reporte 2008-2009



Fuente: elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas.

e. Régimen Penitenciario

En el país se ha operado un incremento de los internos en recintos penitenciarios de 6.495 en la gestión 2004 a 6.793 en la gestión 2005; el reporte no contempla cifras de la gestión 2006.

Respecto a la región, pese al incremento antes mencionado, Bolivia tiene una de las tasas más bajas sobre internos por cada 100 habitantes, con una tasa de 71; la mayor la posee Estados Unidos, con 509; y la menor Haití, con 40.

Tabla 10.40
Total de personas en recintos carcelarios cerrados en la Américas
Gestiones 2004 a 2006

Total de personas en recintos carcelarios cerrados			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)		10.052	
Bahamas		1.500	
Belice		1.353	
Bolivia		6.793	6.495
Brasil			331.457
Canadá		36.389	
Chile	38.007	37.506	
Colombia	60.371		
Costa Rica	7.809		
El Salvador	12.856		
Estados Unidos		1.525.924	
Guatemala	7.536		
Guyana		1.485	
Haití		3.670	
Honduras		11.592	11.236
Nicaragua	5.651		
Panamá	11.640	11.636	11.292
Perú	35.642		
Puerto Rico			15.355
República Dominicana	12.725		
Uruguay	6.638	7.118	7.139
Venezuela		19.758	

(1) Sistema Penitenciario Federal

Tabla 10.41
Total de personas en recintos carcelarios cerrados
cada 100.000 habitantes en las Américas

Total de personas en recintos carcelarios cerrados cada 100.000 habitantes	
País	Tasa
Estados Unidos	509
Bahamas	464
Belice	464
Puerto Rico	391
panamá	364
Chile	229
Uruguay	200
Guyana	195
El Salvador	184
Costa Rica	177
Brasil	177
Honduras	158
Rep. Dominicana	138

Continúa en la siguiente página

Colombia	131
Perú	131
Canadá	111
Nicaragua	103
Venezuela	71
Bolivia	71
Guatemala	59
Haití	40
Las cifras corresponden para el último año del cual se tengan cifras, que puede ser 2006, 2005 o 2004	

en el reporte 2008 se puede observar que en el indicador de sobre población (cantidad de presos y capacidad de infraestructura penitenciaria con la que se cuenta) el índice es alto con un 65.5%.

Tabla 10.42
Sobrepoblación penitenciaria, reporte 2008-2009

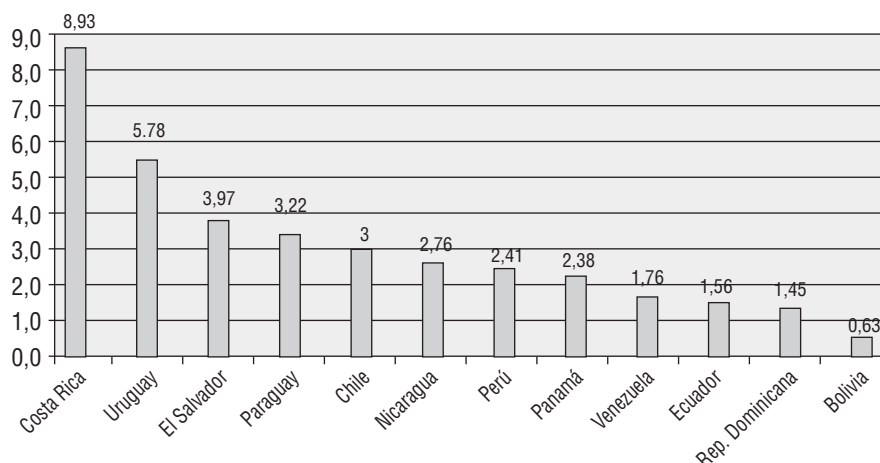
País	Población	Capacidad	Sobrepoblación (%)
Antigua y Barbuda	234	150	56%
Argentina	60.621	46.494	30,38%
Bolivia	7.778	4.700	65.5%
Chile	53.886	27.191 *	98,1%
Dominica	235	300	-
Granada	290	200	45%
México	216.845	163.867	32,32%
Nicaragua	6.803	4.742	43,46%
Panamá	10.944	7.145	53,17%
Puerto Rico	13.215	15.034	-
St. Kitts y Nevis	262	150	74,6%
San Vicente y G.	410	200	105%
Uruguay	8.238	6.134	34,3%
Venezuela	24.069	16.909	42,34%

Fuente: elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas. /*Dato sobre capacidad en este país en base a información de Kings College de Londres.

f. Indicador de Cantidad de Defensores

Otros índices que desarrolla el informe respecto a la gestión 2008-2009 son los relativos a la cantidad de **defensores legales** e instituciones de defensa legal donde se aprecia que Costa Rica presenta el mayor número de defensores cada cien mil habitantes, seguido por Uruguay con tasas de 8,93 y 5,78 y la más baja la presenta Bolivia con 0,63 donde el Estado otorga 5,53 dólares por habitante para las defensorías en Costa Rica y 0,003 dólares en Bolivia para el mismo cometido ocupa el último lugar en la región.

Gráfico 10.71
Tasa de defensores cada cien mil habitantes, reporte 2008-2009



Fuente: elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas

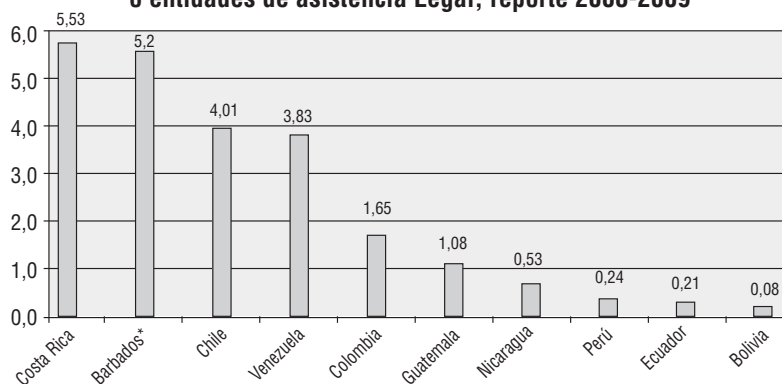
Al promediar los resultados de los 12 países se obtiene una cifra de 3,15 defensores cada cien mil habitantes

g. Presupuestos per cápita de Defensorías y Servicios de Asistencia legal

En este índice se busca dar un acercamiento a los datos de los presupuestos disponibles de las defensorías de los respectivos países o de los organismos de asistencia legal que prestan estos servicios en materia penal. Se estableció que los montos asignados se traspasaran a dólares y se dividieran por el número de habitantes. De esta forma se obtuvo la cifra en dólares por habitante. Nuevamente el año seleccionado es el 2008 o el más reciente con el que se contaba con información.

A partir del Gráfico, se puede observar que Costa Rica y Barbados son los países que destinan mayor cantidad de recursos a las Defensoría o Departamento de Asistencia Legal por habitante. En el otro extremo se encuentran Ecuador y Bolivia.

Gráfico 10.72
Presupuesto en US\$ dólares por habitante en defensorías
o entidades de asistencia Legal, reporte 2008-2009

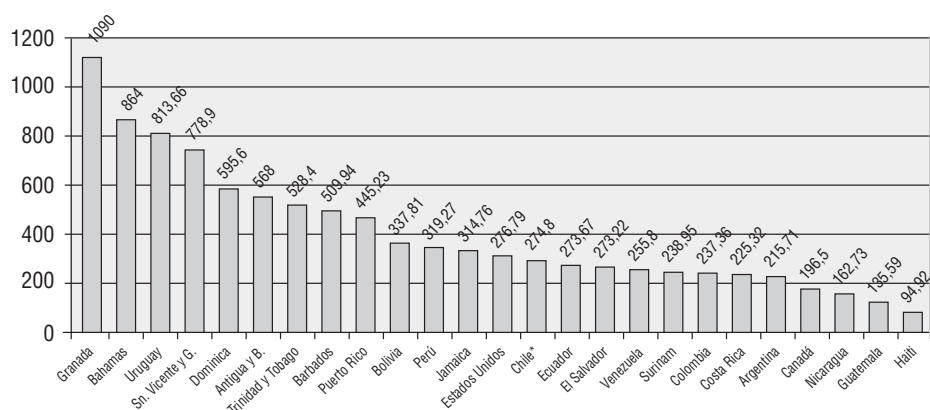


Entre los países que prestan asistencia jurídica y de que se dispuso de información, se obtuvo un gasto promedio anual de US\$ 2.23 por habitante.

b. Policías

En cuanto a policías, Granada y Bahamas, presentan las tasas más altas con 1,090 y 894 policías por cada mil habitantes; en tanto los que presentan una tasa menor de policías cada cien mil habitantes son Haití y Guatemala con 135 y 94 por cada mil habitantes respectivamente. Bolivia se encuentra en la media con 338 policías por cada mil habitantes.

Gráfico 10.73
Tasa de policías cada cien mil habitantes, reporte 2008-2009



Fuente: elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas.

*Estimación comprende Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile.

El promedio de los 25 países de los cuales fue posible realizar comparaciones llega a los 401.07 policías cada cien mil habitantes.

i. Causas ingresadas a tribunales. Tasa de litigiosidad

Se observa un notorio incremento del número de causas ingresadas a tribunales: de 33.677 en la gestión 2004 a 422.180 en la gestión 2005; el reporte no señala cifras de la gestión 2006.

Respecto a la región, Bolivia tiene una tasa menor a la media (número de casos ingresados por cada 100.000 habitantes), ya que cuenta con una tasa de 4.385, donde la mayor la tiene Trinidad y Tobago con 68.612 y la menor México con 237.

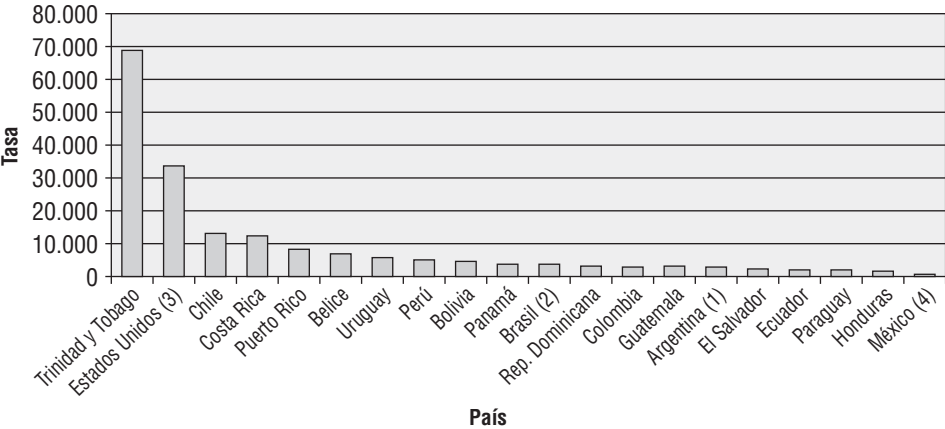
Tabla 10.43
Número de causas ingresadas a tribunales en las Américas
Gestión 2004 a 2006

Número de causas ingresadas a tribunales			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)		1.002.296	995.122
Belice		19.500	
Bolivia		42.180	33.677
Brasil (2)		6.769.890	6.786.164
Chile		2.159.623	2.160.735
Colombia		1.299.021	1.419.009
Costa Rica	529.687	553.798	953.847
Ecuador		241.727	216.389
El Salvador		165.097	189.314
Estados Unidos (3)			100.100.000
Guatemala	339.114	398.215	318.430
Honduras		86.118	75.693
México (4)	248.724	247.808	244.719
Panamá		119.463	104.747
Paraguay	99.922	71.281	
Perú	1.380.886	1.301.263	
Puerto Rico	321.782	304.479	315.566
República Dominicana	113.630	272.307	219.528
Trinidad y Tobago			92.626
Uruguay		198.776	210.731
(1) Poder Judicial de la Nación (2) Justicia Federal y del Trabajo (3) Tribunales Estatales (4) Tribunales Federales			

Tabla 10.44
Tasa de litigiosidad de las Américas - Gestiones 2005/2006

Tasa de litigiosidad: número de casos ingresados cada 100.000 habitantes, año 2005/2006	
País	Tasa
Trinidad y Tobago	68.612
Estados Unidos (3)	33.367
Chile	13.011
Costa Rica	12.033
Puerto Rico	8.192
Belice	6.683
Uruguay	5.997
Perú	5.073
Bolivia	4.385
Panamá	3.733
Brasil (2)	3.609
República Dominicana	2.944
Colombia	2.821
Guatemala	2.670
Argentina (1)	2.572
El Salvador	2.362
Ecuador	1.829
Paraguay	1.607
Honduras	1.172
México (4)	237
(1) Poder Judicial de la Nación	
(2) Justicia Federal y del Trabajo	
(3) Tribunales Estatales	
(4) Tribunales Federales	

Gráfico 10.74
Tasa de litigiosidad de las Américas - Gestiones 2005/2006



j. Casos pendientes. Tasa de resolución

Ha existido en el país un incremento en el número de casos pendientes al final de cada año, ya que en 2004 estos casos eran 157.734 y en 2005 eran 248.923, el reporte no consigna datos sobre la gestión 2006.

En cuanto al número de casos terminados, en la gestión 2004 eran de 176.063 y hubo un descenso en la gestión 2005 a 170.643 casos.

Sobre la tasa de resolución total entendida como el número de casos resueltos sobre número de casos ingresados, Bolivia tiene la tasa más alta de la región, con un 247%, y la más baja Honduras, con 58%.

Esta tasa alta llama la atención porque indica un bajo nivel de resolución de casos del sistema de justicia, situación que debe llamar a la reflexión para revertir esta tendencia peligrosa del sistema.

Tabla 10.45
Casos pendientes en las Américas - Gestiones 2004 a 2006

Número de casos pendientes al final de cada año			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)		2.954.710	2.966.907
Bolivia		248.923	157.734
Brasil (2)		11.587.788	10.424.228
Costa Rica	488.865	461.138	476.921
Ecuador		1.023.377	99.538
México (3)	52.805	48.191	39.902
Panamá		91.744	78.786
Perú	1.871.026	1.682.971	
Puerto Rico	154.075	148.186	146.928
(1) Poder Judicial de la Nación			
(2) Justicia Federal y del Trabajo			
(3) Tribunales Federales			

Tabla 10.46
Número de casos terminados en las Américas - Gestiones 2004 a 2006

Número de casos terminados			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)		997.029	1.149.825
Belice		17.092	
Bolivia		170.643	176.063
Brasil (2)		6.027.326	5.464.481
Chile			1.740.934
Colombia		1.218.925	1.375.483
Costa Rica	507.653	544.921	952.898
Ecuador		189.371	195.157
El Salvador		203.917	207.511
Guatemala	189.192	258.237	99.073
Honduras		50.307	49.238
México (3)	246.703	243.194	236.430
Panamá		106.505	109.123
Paraguay	76.922	61.651	
Perú	1.871.027	1.091.442	
Puerto Rico	320.229	303.284	311.525
República Dominicana	103.613	265.122	220.106
Trinidad y Tobago			89.679
(1) Poder Judicial de la Nación (2) Justicia Federal y del Trabajo (3) Tribunales Federales			

Tabla 10.47
Tasa de resolución total de casos en las Américas - Gestiones 2004 a 2006

Tasa de resolución total: número de casos resueltos sobre número de casos ingresados			
País	2006	2005	2004
Argentina (1)		101%	87%
Belice		114%	
Bolivia		247%	190%
Brasil (2)		112%	124%
Chile			124%
Colombia		107%	103%
Costa Rica	104%	102%	100%
Ecuador		128%	111%
El Salvador		81%	91%
Guatemala	56%	65%	31%
Honduras		58%	65%
México (3)	99%	98%	97%
Panamá		89%	104%
Paraguay	77%	86%	
Perú	135%	84%	
Puerto Rico	100%	100%	99%
República Dominicana		97%	100%
Trinidad y Tobago			97%
(1) Poder Judicial de la Nación (2) Justicia Federal y del Trabajo (3) Tribunales Federales			

En materia penal en Bolivia se puede establecer, durante la gestión 2007, el siguiente comportamiento de los tribunales en cuanto a causas ingresadas y causas resueltas.

Tabla 10.48
Causas ingresadas, resueltas y pendientes en materia penal
(Juzgados de Instrucción y de Sentencia) (2007)

Ciudad	Juzgado de Instrucción Penal (cautelar)			Juzgados de Sentencia		
	Causas ingresadas	Causas resueltas	Causas pendientes	Causas ingresadas	Causas resueltas	Causas pendientes
Santa Cruz	16.387	5.144	11.243	1.094	557	537
Cochabamba	6.155	4.702	1.453	668	552	116
El Alto	5.923	1.531	4.392	634	438	196
La Paz	12.794	5.218	8.576	1.189	535	654
Tarija	2.239	1.780	459	245	193	52
Potosí	1.823	1075	748	449	315	134
Oruro	3.216	2.711	505	157	122	35
Sucre	2.579	1.904	675	141	120	21
Cobija	982	380	602	59	47	12
Trinidad	2.311	2.025	286	173	84	89
Total	54.409	25.470	28.939	4.809	2.963	1.846

Fuente. Elaboración del Reporte en base a información del Poder Judicial

Tabla 10.49
Causas ingresadas, resueltas y pendientes en materia penal
(Tribunales de Sentencia y Juzgados de Ejecución) (2007)

Ciudad	Tribunales de Sentencia			Juzgados de Ejecución
	Causas ingresadas	Causas resueltas	Causas pendientes	Causas ingresadas
Santa Cruz	1.074	468	606	865
Cochabamba	431	204	227	1.864
El Alto	1.073	1.015	58	662
La Paz	1.817	1.213	604	2.173
Tarija	247	115	132	412
Potosí	95	69	26	902
Oruro	101	82	19	989
Sucre	140	93	47	626
Cobija	74	64	10	378
Trinidad	26	30	-4	252
Total	5.078	3.353	1.725	9.123

Fuente. Elaboración del Reporte en base a información del Poder Judicial

En los Juzgados de Instrucción Penal, fueron ingresadas 54.409 causas, en su mayoría de Santa Cruz, con un 30,1%. Del total de ingresadas, fue resuelto un 46,8%, por lo que un 53,2% quedaron pendientes de resolución. Por otra parte, en los Tribunales de sentencia, fueron ingresadas 5.078 causas, de las cuales quedó pendiente de resolución un 34%. La ciudad capital donde más causas fueron ingresadas fue La Paz, con un 35,8%. Respecto a los Juzgados de Ejecución, se ingresaron 9.123 causas, de las cuales fue resuelto aproximadamente un 80%.

En segundo lugar, en los Juzgados de Sentencia fueron ingresadas 4.809 causas, en su mayoría de La Paz con un 24,7% del total. El porcentaje de causas resueltas por estos juzgados fue de 61,6%. Los distritos con la mayor cantidad de causas pendientes son La Paz y Santa Cruz.

k. De los abogados

Bolivia cuenta con 27.982 abogados registrados hasta la gestión 2006. Tiene una tasa media respecto a la de la región, sobre un abogado por cada 100.000 habitantes, con un tasa de 291, donde la mayor corresponde a Argentina, con 531, y la menor a Guyana, con 26.

Tabla 10.50
Total de abogados en las Américas - Gestiones 2004 a 2006

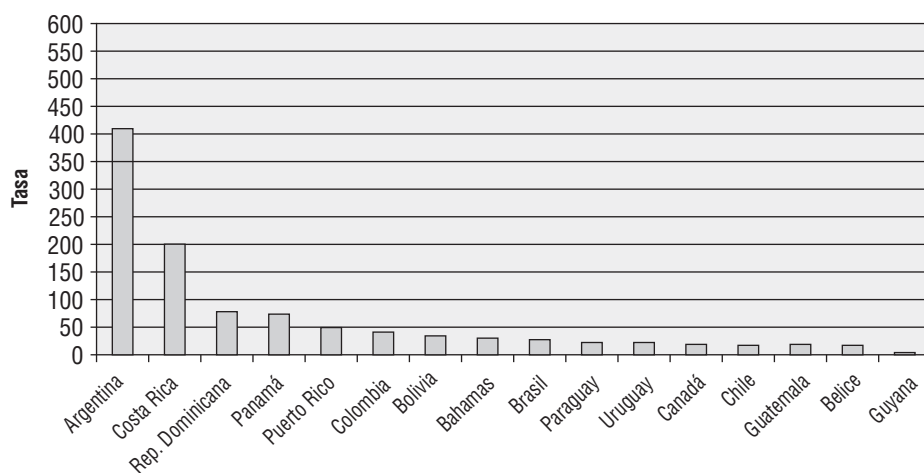
Total de abogados			
País	2006	2005	2004
Argentina		206.942	
Bahamas	832		
Belice	95		
Bolivia	27.982		
Brasil		450.891	
Canadá		38.000	
Chile		19.000	
Colombia			135.785
Costa Rica	16.340	15.852	15.352
Guatemala	10.152		
Guyana	200		
Panamá	10.668	10.387	9.589
Paraguay		12.000	
Puerto Rico	12.113		
Rep. Dominicana		32.158	25.871
Uruguay	5.858	5.610	5.372

Tabla 10.51
Número de abogados en las Américas cada 100.000 habitantes

Número de abogados cada 100.000 habitantes	
País	Tasa
Argentina	531
Costa Rica	371
Rep. Dominicana	348
Panamá	33
Puerto Rico	308
Colombia	295
Bolivia	291
Bahamas	258
Brasil	240
Paraguay	193
Uruguay	177
Canadá	116
Chile	114
Guatemala	80
Belice	33
Guyana	26

Las cifras corresponden al último año del cual se tienen datos, que puede ser 2006, 2005 ó 2004

Gráfico 10.75
Número de abogados en las Américas cada 100.000 habitantes



1. Acceso a la información por Internet

La utilización de las tecnologías de la información en la administración de justicia es fundamental para lograr mejores resultados en esta gestión.

En este sentido, el índice de acceso a la información del Ministerio Público boliviano a través de Internet en la región es de un promedio de 32%; el mayor le corresponde a Estados Unidos, con 72%, y el menor a Antigua y Barbuda, con 0%.

Tabla 10.52
Índice de acceso a la información a través de Internet
de los ministerios públicos de las Américas

Índice de acceso a la información a través de Internet Ministerios públicos	
País	2006
Estados Unidos	72%
Argentina	71%
Perú	68%
Costa Rica	53%
Colombia	50%
México	47%
El Salvador	46%
Chile	43%
Bolivia	32%
Canadá	20%
República Dominicana	17%
Brasil	10%
Paraguay	8%
Ecuador	8%
Uruguay	8%
Venezuela	0%
Trinidad y Tobago	0%
Guatemala	0%
Suriname	0%
St. Lucía	0%
St. Vincent and Grenadine	0%
St. Kitts and nevis	0%
Panamá	0%
Nicaragua	0%
Jamaica	0%
Honduras	0%
Haití	0%
Guyana	0%
Granada	0%
Dominica	0%
Belize	0%
Barbados	0%
Bahamas	0%
Antigua y Barbuda	0%

El índice de acceso a la información a través de Internet de los Tribunales de Justicia bolivianos en la región es de un promedio de 43,9%; el mayor le corresponde a Estados Unidos, con 86,6%, y el menor a Surinam, con 0%, tal como señala la siguiente tabla.

Tabla 10.53
Índice de acceso a la información a través de Internet
de los tribunales de justicia de las Américas

Índice de acceso a la información a través de Internet	
Tribunales de Justicia	
País	2006
Estados Unidos	86,6%
Costa Rica	76,0%
Canadá	74,6%
Argentina	64,9%
México	64,5%
Brasil	63,1%
Venezuela	60,3%
Perú	50,5%
República Dominicana	46,9%
Chile	46,6%
Bolivia	43,9%
Jamaica	41,3%
Colombia	39,4%
Trinidad y Tobago	37,1%
Uruguay	36,0%
Panamá	21,9%
El Salvador	20,8%
Ecuador	15,8%
Paraguay	15,8%
Antigua y Barbuda	15,8%
Belize	15,0%
Dominica	14,1%
Honduras	13,6%
Barbados	10,0%
Granada	8,3%
St. Kitts and Nevis	8,3%
St. Lucía	8,3%
St. Vincent and Grenadines	8,3%
Guatemala	8,3%
Nicaragua	8,2%
Bahamas	0,0%
Guyana	0,0%
Haití	0,0%
Suriname	0,0%

2. Conclusiones

A partir de los principales tópicos desarrollados anteriormente sobre la base del *Reporte de la justicia en las Américas 2006-2007*, elaborado por el Centro de Estudios de la Justicia en las Américas, es pertinente puntualizar las siguientes conclusiones:

- a) Sobre el número de jueces y fiscales, debe existir una mejor distribución de éstos para que puedan abarcar la totalidad del territorio nacional y en lo posible lograr un incremento de los mismos de acuerdo a los estudios realizados.
- b) Sobre el presupuesto del Poder Judicial y del Ministerio Público, que se encuentran entre los más bajos de la región, es necesario que dichas instituciones establezcan estrategias ante el Tesoro General y el Congreso Nacional para consolidar presupuestos acordes a sus necesidades. En este punto, es pertinente señalar que la Ley de Organización Judicial establece el 3% del total del Presupuesto General para dicha institución.
- c) Existe necesidad de atender la problemática del régimen penitenciario, ya que se ha observado un incremento en la cantidad de internos en los recintos penitenciarios, fenómeno ligado a la detención preventiva y la baja tasa de resolución de casos que se observa en el sistema de justicia.
- d) Se ha operado un incremento notorio respecto al número de causas ingresadas a tribunales en la gestión 2004: de 33.677 causas a 422.180 en la gestión 2005. Se deben estudiar los factores de este fenómeno, que podría entenderse como un incremento de la población en el sistema de justicia o en su caso una mejora de los sistemas de registro de éste.
- e) Es de extrema preocupación la tasa de resolución total de causas que tiene el sistema nacional, la tasa actual es la más baja de la región, con 247% de causas no resueltas. Como se puede observar, los casos terminados en la gestión 2004 eran 176.063 y existe un descenso en la gestión 2005 a 170.643 casos. El sistema de justicia debe acometer de manera inmediata estrategias para la reducción de la retardación de justicia.
- f) Se debe fortalecer el acceso a Internet por parte de las instituciones como el Ministerio Público y el Poder Judicial, que tienen índices promedio en la región en esta temática. Asimismo, no debe dejarse de lado el hecho de acometer las mismas estrategias para beneficio del Servicio de Defensa Pública y la Policía Judicial.
- g) La Defensa Legal en general requiere de acciones de fortalecimiento para hacer efectivo el principio de derecho a la defensa y debido proceso. Por ello, en primera instancia, el Servicio de Defensa Pública en particular necesita presupuesto y fortalecimiento institucional ya que este servicio a nivel de la región latinoamericana es el que tiene menos presupuesto y menos desarrollo.

8. Estudio sobre el sorteo y constitución de tribunales de sentencia con jueces ciudadanos-2008

Transcurrieron nueve años desde la vigencia plena del Código de Procedimiento Penal, promulgado mediante Ley N° 1970, de 25 de marzo de 1999, y una de las innovaciones más profundas y progresistas realizadas por la reforma procesal penal de Bolivia fue la incorporación de los jueces ciudadanos.

Generalmente se consideró la administración de justicia boliviana poco inclinada a la participación del ciudadano, por lo que la incorporación del juez ciudadano en los juicios penales buscó abrir espacios de participación y control social en el sistema de administración de justicia.

De manera clara y contundente, la institución de los jueces ciudadanos fue hasta ahora una de las más apoyadas tanto por la población como por los mismos operadores de justicia en su gran mayoría. En este sentido, es necesario remarcar que Bolivia es uno de los pocos países que incorporó la figura de jueces ciudadanos o jurado escabino en las reformas procesales penales que se produjeron en gran parte de los países de América Latina y el Caribe durante los últimos 15 años.

En los últimos cuatro años se realizaron algunas evaluaciones, como la que estuvo a cargo de la Red Participación y Justicia,²⁰⁶ que en el año 2004 publicó el estudio sobre el rol de los jueces ciudadanos en la administración de la justicia penal.

El mencionado estudio hizo referencia a la gran valoración de la población boliviana a esta función, ya que los jueces ciudadanos constituyen una forma de control social a la administración de justicia, a pesar de que existía aún desconocimiento sobre su rol. Entre los problemas identificados figuraban los relativos a la actualización y depuración de la información del Padrón Electoral enviada por las cortes departamentales electorales, falta de nominación de calles y numeración de domicilios como algunos de los problemas que hacen a un bajo porcentaje de ciudadanos notificados, poca asistencia a las audiencias de constitución de tribunal por parte del fiscal y el defensor, así como de ciudadanos sorteados, la práctica de los jueces de descartar al ciudadano seleccionado en audiencia ordinaria para completar tribunal con nueva lista de ciudadanos para la audiencia extraordinaria, entre los principales problemas.

Otros estudios, como encuestas de opinión del profesor Mitchel Seligson, mostraron que la ciudadanía expresó que un 82,9% de los ciudadanos entrevistados

206 Red Participación y Justicia con el apoyo de Compañeros de las Américas y USAID/ Bolivia. *El rol de los jueces ciudadanos en la administración de justicia penal*. Sistematización de investigaciones realizadas por organizaciones como Enlace (La Paz), SIDES-Fundación Porvenir (Cochabamba), Compañeros de las Américas Capítulo Oriente (Santa Cruz), Centro Juana Azurduy-IPTK (Sucre) y Mujeres en Acción (Tarija). Año 2004.

percibió que el juicio penal mediante jueces ciudadanos “es algo bueno y/o muy bueno para la justicia en el país”.²⁰⁷

Un segundo trabajo del profesor Seligson sostuvo que al consultar la opinión de los operadores de justicia con relación al apoyo/resistencia al cambio institucional, el 88% de ellos afirmó que la participación de jueces ciudadanos fue buena y/o muy buena para los procesos penales.²⁰⁸

La Red Participación y Justicia, a través de una encuesta realizada en mayo de 2006, detectó que siete de cada 10 ciudadanos encuestados consideró que el principal beneficio del nuevo Código de Procedimiento Penal fue la inclusión de los jueces ciudadanos y el juicio oral.

Los trabajos antes mencionados permitieron conocer la realidad del proceso penal en Bolivia con sus fortalezas y limitaciones, ya que el proceso penal siempre ha sido considerado, en palabras del profesor alemán Claus Roxin, un termómetro para conocer cuán democráticas son las sociedades.

En este contexto, es interesante en este marco introductorio conocer sociedades como la anglosajona y en particular la estadounidense, que desde sus orígenes establecieron a la administración de justicia y al proceso penal como uno de los pilares en la construcción de su Estado y dentro de ésta el establecimiento de los ciudadanos como jueces o el jurado como parte de esta construcción del denominado Estado de Derecho, con la generación de espacios que pretenden fortalecer el ejercicio ciudadano en la difícil tarea de aplicar la ley penal.

Esta incorporación activa del ciudadano en procesos penales, e incluso civiles, fue notablemente captada por un estudioso francés de mediados de siglo XIX, Alexis Tocqueville, que en un viaje por Estados Unidos describió en su obra *La democracia en América*²⁰⁹ las ventajas del jurado (jueces ciudadanos) con los siguientes conceptos:

- El jurado pone la dirección real de la sociedad en manos de los gobernados o en una parte de ellos y no en las de los gobernantes; es un medio poderoso para hacer soberana a la mayoría.
- El jurado sirve para dar a todos los ciudadanos una parte de los hábitos del juez y estos hábitos son los que preparan mejor al pueblo para ser libres.
- Difunde por todas las clases de la sociedad el respeto por la cosa juzgada y la idea del derecho.

207 Mitchel A. Seligson. *Auditoría de la democracia en Bolivia*. Universidad de Pittsburg, Departamento de Ciencias Políticas, UCB, USAID, 2002.

208 Universidad de Pittsburg, Departamento de Ciencias Políticas. *Élites, instituciones y el público: una nueva mirada a la democracia boliviana*. UCB, USAID. 2004.

209 Alexis de Tocqueville. 1835. *La democracia en América*. Ediciones Paidós, Barcelona, España. 1992.

- Enseña a los hombres la práctica de la equidad; cada uno al juzgar a su vecino, piensa que podrá ser juzgado a su vez.
- Enseña a los hombres a no retroceder ante la responsabilidad de sus propios actos.
- Reviste a cada ciudadano de una especie de magistratura, ya que hace sentir a todos que tienen deberes hacia la sociedad y que intervienen en su gobierno. Al obligar a los hombres a ocuparse de otras cosas que no sean sus propios asuntos, combate el egoísmo, que viene a ser el carcoma de las sociedades.
- No disminuye los derechos ni el papel del juez, ya que no hay país donde los jueces sean tan poderosos como aquellos en que sus privilegios son compartidos con el pueblo.
- La soberanía reside en el pueblo y el jurado es el medio más enérgico de hacerlo reinar, también es el medio más eficaz de enseñarle a reinar.

Por ello, la incorporación del juez ciudadano fue un notable acierto del legislador boliviano, ya que contribuyó a generar espacios de participación y control social a la administración de justicia por parte de la ciudadanía, así como a la materialización de los principios del debido proceso, entre los que se encuentran la publicidad, imparcialidad, transparencia, contradicción, continuidad y oralidad, ya que el proceso penal se encuentra íntimamente relacionado con el modelo político con el que se exterioriza y con el sistema de valores que nutre a un Estado.

Según el papel que una sociedad le asigne al Estado, el valor que le reconozca al individuo y la regulación que haga de las relaciones entre ambos será el concepto que desarrolle del proceso penal.

En esta línea existen dos sistemas procesales penales, pero no químicamente puros.

El proceso penal será llamado inquisitivo si se lo organiza sobre el principio de la salud pública del Estado y a la cual se debe subordinar el individuo. En función a esta premisa se organizará el proceso penal con una etapa de instrucción o sumaria con el mayor secreto, ritualista y donde el juez instructor cumpla funciones tanto jurisdiccionales como investigativas, las cuales son arrebatadas al fiscal, quien sólo “acompaña” el proceso. En el mismo no existe transparencia, por tanto, no existirá publicidad, oralidad, contradicción ni debate, en sí no habrá juicio y todo el proceso se reducirá a la acumulación cronológica de papeles llamado “expediente”, con los cuales el tribunal emitirá una sentencia.

En el otro extremo se encuentra el proceso penal acusatorio, que pone al individuo en el centro de la acción política y concibe al Estado como un instrumento organizacional al servicio de aquel, reconociendo el valor de la dignidad del ser humano y sus derechos, que son inalienables.

En este proceso existen dos sujetos esenciales con intereses contrapuestos como son la Fiscalía, que es el órgano que defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad y el imputado, que asume su defensa respecto a la comisión del delito que se le atribuye. En este contexto, aparece el Tribunal como un tercer órgano que debe ser imparcial y que se encargará de la resolución de la contradicción de posiciones entre los antes nombrados mediante la realización de un juicio que debe ser público, oral, continuo y contradictorio, bases de un proceso penal establecido en las constituciones políticas democráticas.²¹⁰

Como el tribunal es un instrumento vital que materializa los principios democráticos y constitucionales, el legislador boliviano vio por conveniente reforzar esta tesis y más aún consolidarla al hacer partícipe activo al ciudadano en la resolución de los casos penales mediante la instauración del juez ciudadano.

Habiéndose determinado la importancia de un tribunal de sentencia en un sistema penal acusatorio como el adoptado por nuestro país, y más aún si el mismo tomó en cuenta a los ciudadanos, era importante realizar un estudio para identificar fortalezas y limitaciones en los actos preparatorios del juicio, como son las sesiones de sorteo y audiencias de constitución de Tribunal de Sentencia con participación de jueces ciudadanos, así como el rol que cumplen en las audiencias de juicio oral.

Con este panorama, se logró identificar algunos obstáculos que están atentando al instituto de los jueces ciudadanos, aspectos o situaciones que es menester mejorar y/o modificar, gran parte de tipo administrativo o de gestión y en menor medida de reforma normativa.

En este marco, se detectaron los siguientes hallazgos:

- Ausencia de políticas de información y sensibilización social que permitieran hacer conocer a la ciudadanía el rol y la importancia del juez ciudadano en un Estado social democrático de derecho.
- Problemas en las centrales de diligencias, en las cuales existió mucha descoordinación entre éstas y los tribunales de sentencia, con excepción diríamos de Cochabamba, donde existen mejores flujos de trabajo, condiciones de infraestructura y equipamiento que permiten mejorar su labor.
- Falta de información más precisa en el Padrón Electoral,²¹¹ actualizado y entregado a las cortes superiores de justicia, respecto a las direcciones de los domicilios de los ciudadanos en cuanto a señalamiento de zonas, no-

210 José Cafferata Nores. *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*. 3ra. Edición. Buenos Aires-Argentina. 2000.

211 Según afirmaciones del Responsable del Centro de Cómputo del Consejo de la Judicatura del asiento de la Paz, en todos los distritos del país se trabaja con información del Padrón Electoral actualizado en la referida fecha (gestión 2007) e implementado por el Consejo de la Judicatura en enero de 2008.

minación de calles y numeración de domicilios, circunstancias por las que no pudieron ser notificados los 12 ciudadanos sorteados en su totalidad, añadiendo a ello el constante cambio de domicilio de éstos.

- Notificaciones a personas de la tercera edad, quienes ya no pueden cumplir de la mejor manera las funciones de juez ciudadano así como notificaciones a personas fallecidas.
- Baja asistencia a las audiencias de constitución de tribunal de los ciudadanos notificados, así como de actores esenciales del proceso como son la Fiscalía y el imputado.
- Aplicación de criterios distintos de los jueces técnicos en la conformación de los tribunales. En asientos como La Paz y El Alto, que con mayor carga procesal, descartaron al ciudadano seleccionado y habilitado en audiencia ordinaria y repitieron el proceso de sorteo con 12 nuevos ciudadanos. En Santa Cruz y Cochabamba ocurre una situación inversa, ya que no descartan al ciudadano seleccionado y solamente buscan completar el tribunal con ciudadanos sorteados para la audiencia extraordinaria.
- Molestias de los jueces ciudadanos, que recurrentemente tuvieron que asistir a audiencias que no se llevaban a cabo, lo que generó malestar en ellos debido a que, en el caso de los trabajadores dependientes, tuvieron problemas con sus empleadores; en otras situaciones, no tenían dinero para solventar estos traslados inefectivos a tribunales.
- Suspensión frecuente de audiencias de juicio oral²¹² a solicitud de la Fiscalía, aduciendo que el fiscal de juicio no es el que tuvo a cargo la etapa preparatoria, así como la ausencia por cambio de distritos de sus testigos claves como son los policías y el abuso del Régimen de Recusaciones por parte de los abogados de la defensa.

Éstas, a primera vista, son las limitaciones operativas con las que tiene que lidiar el sistema procesal penal para constituir tribunales de sentencia con la participación de jueces ciudadanos para poder llevar adelante los juicios orales que ha establecido la Ley N° 1970 o Código de Procedimiento Penal.

a. Objetivos

Los objetivos de “Jueces ciudadanos, estudio sobre el sorteo y constitución de Tribunales de Sentencia, así como su rol en el juicio oral” –en el marco de la

212 Según información del Consejo de la Judicatura, en el asiento judicial de La Paz, en el periodo octubre de 2008, se programaron 618 audiencias de juicio oral y se suspendieron el 55% de éstas, es decir, 341 audiencias.

evaluación del sistema procesal penal que ha emprendido el Programa de Apoyo a la Administración de Justicia, ejecutado por Checchi and Company Consulting, INC y Compañeros de las Américas– han sido:

- Obtener datos empíricos y recomendaciones que sirvan de insumos técnicos a las autoridades del Poder Judicial, en especial a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de la Judicatura, para que realicen los correctivos necesarios en lo relativo a las sesiones de sorteo, las audiencias de constitución de tribunal con jueces ciudadanos principalmente y en algunas cuestiones del juicio oral.
- Obtener insumos para que los académicos en particular y la opinión pública en general reciban información evidenciada para efectuar análisis y estudios que fortalezcan el rol del juez ciudadano en el proceso penal boliviano.

b. Ámbito geográfico de estudio

En principio se pensó realizar el estudio en los asientos judiciales de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto porque representan cerca del 70% de la carga procesal del país.

Sin embargo, en vista de que muchos tribunales no pueden ser constituidos en dichos asientos y pasan a los asientos judiciales más cercanos como Quillacollo, en el caso de Cochabamba, y Montero, en el caso de Santa Cruz, se amplió el estudio a dichas ciudades intermedias para poder cumplir de mejor manera el objeto del estudio.

c. Metodología

La metodología empleada sobre el desarrollo de las sesiones de sorteo de los 12 ciudadanos y las audiencias de constitución de tribunal con jueces ciudadanos tuvo los siguientes elementos:

- 1) Se elaboraron pautas para la recopilación de información, tanto para el sorteo como para la constitución de tribunales de sentencia.
 - 2) Asistencia a todas las sesiones de sorteos y audiencias de constitución de tribunal durante un mes calendario, desde el 1 de septiembre hasta el 1 de octubre de 2008, en las ciudades mencionadas.
- El proceso de observación estuvo a cargo de organizaciones de la sociedad civil (OSC), que fueron parte del presente estudio. Para cada Tribunal de Sentencia se asignó un abogado o egresado.²¹³

213 En La Paz existen siete tribunales de Sentencia, en El Alto cuatro, en Cochabamba cuatro, en Quillacollo uno, en Santa Cruz siete y en Montero uno.

Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el presente estudio fueron aquellas que han estado involucradas en la temática de acceso a la justicia. Para el caso de La Paz y El Alto, esta labor se cumplió con el aporte de la Organización de Capacitación y Formación de Micro y Pequeña Empresa (OCADEM y PE), en el caso de Cochabamba y Quillacollo con el aporte de Servicios Integrales para el Desarrollo (SIDES), y en Santa Cruz y Montero la Asociación Cruz Verde Bolivia (Green Cross Bolivia).

Para consolidar la información obtenida se realizaron entrevistas a jueces técnicos, jueces ciudadanos, responsables de centrales de diligencias y oficiales de diligencia.

En lo relativo a las centrales de diligencias se procedió a entrevistar a cuatro responsables de éstas y a 19 funcionarios oficiales de diligencia con la finalidad de conocer la dinámica de trabajo desarrollada y los problemas presentados en sus labores.

El estudio también abordó la temática del desempeño de los jueces ciudadanos en el juicio oral, para ello la metodología se complementó con:

- 3) La realización de entrevistas a jueces técnicos de los tribunales de sentencia de los asientos judiciales mencionados para conocer sus impresiones sobre el rol de los jueces ciudadanos, éstas se cumplieron entre septiembre y diciembre de 2008 y también se extendieron también a los jueces ciudadanos que participaron en audiencias de juicio oral.

Se entrevistó a seis jueces técnicos de Tribunal de Sentencia en La Paz, uno en la ciudad de El Alto, cuatro en la ciudad de Cochabamba, siete en la ciudad de Santa Cruz y dos en la ciudad de Montero.

Respecto a los jueces ciudadanos, se entrevistó a tres en la ciudad de La Paz, uno en la ciudad de El Alto, dos en la ciudad de Cochabamba, uno en la ciudad de Quillacollo, tres en la ciudad de Santa Cruz y uno en la ciudad de Montero.

- 4) Con el objetivo de conocer la decisión que asumen los jueces ciudadanos en relación a los jueces técnicos en cuanto al caso y que posteriormente es plasmada en la sentencia conforme lo señala el Art. 357 y siguientes del CPP, se procedió a la revisión por muestreo de 349 sentencias emitidas durante la gestión 2007 por los tribunales de Sentencia, motivo del estudio.

En La Paz se revisaron 70 sentencias, en El Alto 50, en Cochabamba 57, en Quillacollo 30, en Santa Cruz 99 y en Montero 43 sentencias

El estudio de investigación de jueces ciudadanos se realizó en los asientos judiciales de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz conocidas como las del eje central que constituyen más del 70% de la carga procesal penal del país; y también se tomó en cuenta a asientos intermedios como El Alto, Quillacollo y Montero por su cercanía a Cochabamba y Santa Cruz, ya que

muchos casos en los que no se logra conformar tribunal en estas capitales de departamento se remiten a los asientos intermedios mencionados.

Este estudio a escala nacional permitió identificar evidencias empíricas de manera directa sobre sesiones de sorteo y audiencias de constitución de tribunal con participación de jueces ciudadanos, en especial así como su rol en el juicio oral.

Finalmente, se abordaron las labores de las centrales de diligencias para encontrar los problemas que se tiene que enfrentar para notificar a los ciudadanos y posteriormente constituir tribunal.

d) Preparación y señalamiento de juicio oral

En líneas precedentes se señaló que el juicio oral²¹⁴ es la instancia ideal concebida por el legislador para que a partir de los principios de oralidad, publicidad, inmediación, contradicción y continuidad, las partes en conflicto –acusación y defensa– puedan probar sus hipótesis respecto a la comisión de un delito en frente de un tribunal imparcial, que en el caso boliviano cuenta con ciudadanos, el cual resolverá en función a las garantías del debido proceso inscritas en la Constitución Política del Estado.

Empero, antes de la realización del juicio oral, el artículo 340 del CPP estableció actos preparatorios para el mismo por parte del juez o presidente del tribunal.²¹⁵

A continuación, el juez o tribunal señalará audiencia de juicio oral, tal como establece el artículo 343 del CPP.²¹⁶

En este sentido, la pauta de observación tomó como elementos de análisis desde la presentación de la acusación pasando por la radicatoria de la causa, es decir, 48 horas de recibida la acusación, la presentación de pruebas por parte del querellante y la defensa, el sorteo y hasta la constitución del tribunal para juicio oral, proceso que generalmente debiera tomar unos tres meses como tiempo máximo.

214 Con relación al artículo 329 del Código de Procedimiento Penal (CPP).

215 Estos actos preparatorios consisten en que el juez o el presidente del tribunal, dentro de las 48 horas de recibida la acusación y ofrecidas las pruebas de cargo por el fiscal, radicará la causa y notificará al querellante para que presente la acusación particular y ofrezca las pruebas de cargo dentro del término de 10 días. Vencido este plazo, se pondrá en conocimiento del imputado la acusación fiscal, y en su caso la del querellante, y las pruebas de cargo ofrecidas, para que dentro de los 10 días siguientes a su notificación ofrezca sus pruebas de descargo. Vencido este plazo el tribunal dictará auto de apertura de juicio.

216 El juez o tribunal en el auto de apertura de juicio, señalará día y hora de su celebración la que se realizará dentro de los 20 a 45 días siguientes. El secretario notificará de inmediato a las partes, citará a los testigos, peritos y a los jueces ciudadanos cuando corresponda; solicitará los objetos y documentos y, dispondrá toda otra medida necesaria para la organización y desarrollo del juicio público.

Estos actos preparatorios tienen por objeto que el imputado en especial conozca la acusación fiscal y/o particular así como las pruebas que pretenden desarrollar tanto la Fiscalía y el querellante en el juicio oral y no se presenten pruebas “no conocidas” en pleno debate de juicio, lo que atenta contra las reglas de un juicio justo o debido proceso.

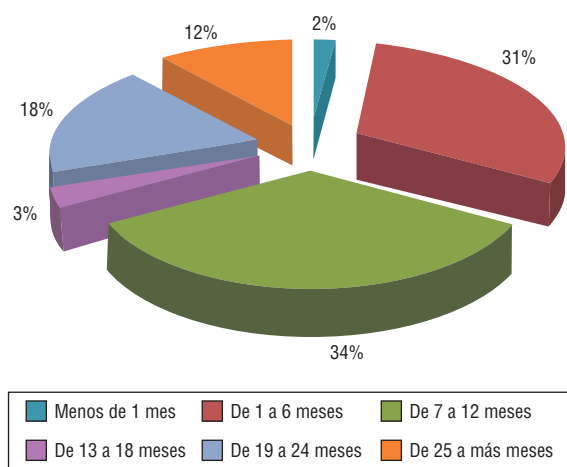
Inmediatamente concluidas estas actividades, el tribunal señalará la apertura de juicio para que 15 días antes de éste se realice la sesión de sorteo para elegir la lista de 12 ciudadanos a ser convocados a la audiencia de constitucional de tribunal, la que se deberá realizar dentro de los siguientes cinco días.

En este sentido, el estudio encontró signos preocupantes de retardación de justicia, tomando como criterio de análisis desde la fecha de presentación de la acusación hasta la fecha de audiencia de constitución de tribunal observada, circunstancia que nos permitió identificar lapsos de tiempo muy prolongados.

En este marco, de las 772 audiencias de constitución de tribunal programadas durante el periodo de observación en los asientos judiciales observados, el tiempo transcurrido entre la acusación y la audiencia de constitución observada fue:

- En menos de 1 mes, el 2% de las audiencias
- Entre 1 a 6 meses el 31%
- Entre 7 a 12 meses el 34%
- Entre 13 a 18 meses el 3%
- Entre 19 a 24 meses 18 %
- Más de 25 meses, 12% de las audiencias

Gráfico 10.76
Periodo de tiempo entre la presentación de acusación
y la realización de la audiencia de constitución



Fuente: elaboración propia.

Uno de los aspectos que no deben olvidarse es el relativo a la duración del proceso como un elemento fundamental del debido proceso²¹⁷ y, por ello mismo, el tiempo que se emplea desde la preparación hasta el señalamiento del juicio oral debe rondar en los tiempos establecidos por la legislación, los cuales estarían en alrededor de un promedio de tres meses.

En este punto es importante mencionar la problemática de la detención preventiva, ya que las cifras que ha revelado un censo realizado por la instancia pertinente del Ministerio de Gobierno demostró que aún deben realizarse muchos esfuerzos para que el sistema penal responda con resoluciones finales o sentencias a los casos que se someten a su conocimiento.²¹⁸

Este aspecto antes descrito debe recibir especial atención para su reducción, ya que el sistema debe resolver las causas sometidas a su conocimiento en los plazos establecidos por ley. Que existan casos que después de dos años de presentada la acusación y realizados los sorteos y en especial las audiencias de constitución de tribunal no hayan podido conformar tribunal con jueces ciudadanos es una situación que alimenta el crecimiento de la retardación de justicia y debilita el debido proceso constitucional.

e) Sorteo

El juicio oral a cargo de un tribunal imparcial e independiente²¹⁹ es la máxima garantía que todo Estado debe reconocer a un ciudadano acusado de la comisión de un delito, ya que su dignidad y libertad como valores fundamentales de ser humano están en juego.

En esta dirección, el legislador nacional incorporó a los ciudadanos como el mejor mecanismo de control social y también custodio de las garantías constitucionales que asegure estos valores en los tribunales de sentencia, los que son competentes para conocer todos los delitos de orden público²²⁰ cuyas penas privativas de libertad sean mayores de cuatro años.

Tal como señala la norma, 15 días antes de la realización del juicio, el Presidente del Tribunal en sesión pública y previa notificación a las partes, elegirá por sorteo –de lista que proviene del Padrón Electoral y que es enviada a las cortes

217 Con relación al artículo 133 del CPP. “Todo proceso tendrá una duración máxima de tres años, contados desde el primer acto del procedimiento, salvo el caso de rebeldía”. Se considera primer acto del proceso a la imputación formal según la Sentencia Constitucional N° 1036/02, de 29 de agosto de 2002.

218 Según un censo realizado por la Dirección de Régimen Penitenciario de Bolivia, dependiente del Ministerio de Gobierno, siete de cada 10 presos en Bolivia carecen de sentencia, es decir, de 7.433 reos en las 89 cárceles del país, 5.420 esperan el fallo de la justicia (www.abi.bo, de 11 de mayo de 2009).

219 Con relación al artículo 3 del CPP.

220 Con relación al artículo 52 del CPP.

superiores de Distrito– una lista de 12 ciudadanos que será puesta en conocimiento de las partes,²²¹ de los que se extraerán los que serán designados jueces ciudadanos en la audiencia de constitución.

Pasando al análisis del sorteo de las 493 sesiones de sorteo programadas en el periodo de observación, se realizaron 458 sesiones, equivalente al 93% de las mismas, arrojando los siguientes resultados:

- El 78% de las audiencias se realizó en el plazo establecido por ley, es decir, 15 días antes de la audiencia de juicio señalada.
- En el 100% de los casos se realizó el sorteo de ciudadanos de manera aleatoria mediante el sistema informático IANUS.
- El 74% de los casos se realizó en los salones del tribunal.
- En 82% de los casos asistió público a la sesión.
- En 21% de los casos el Presidente del Tribunal realizó el sorteo de ciudadanos de forma personal.
- En 92% de los casos el Ministerio Público presentó la acusación.
- En 8% de los casos la Fiscalía se presentó a la sesión de sorteo.
- En 52% de los casos no existió presencia de ningún sujeto procesal.
- En 42% de los casos el imputado fue quien tuvo mayor presencia en este acto.
- En 83% de los casos se produjo la suspensión del sorteo por falta de notificación a las partes, 14% por inasistencia del juez y un 3% que representa un caso debido al cierre de tribunales ese día por convulsión social en la ciudad.
- En 79% de los casos, concluido el sorteo, se puso en conocimiento de las partes la lista del sorteo correspondiente.

Tabla 10.54
Realización del sorteo en fecha establecida

Distrito	Número de sorteos observados	Nivel de cumplimiento de sorteos en número de sesiones	Nivel de cumplimiento de sorteos en porcentaje
Montero	8	8	100%
El Alto	125	121	97%
La Paz	284	266	94%
Santa Cruz	45	40	89%
Cochabamba	25	21	84%
Quillacollo	6	2	33%
Total	493	458	93%

Fuente: elaboración propia.

221 Con relación a los artículos 59, 60 y 61 del CPP.

Estas cifras permiten manifestar que el cumplimiento del CPP, en cuanto al *sorteo*, presentó *fortalezas* como la incorporación del sistema informático de seguimiento de causas penales IANUS, que permitió aplicar un sistema aleatorio al sorteo situación que garantizó transparencia e imparcialidad en el sorteo, la utilización de los salones del tribunal que garantizó la publicidad del mismo, así como la presentación de la acusación para juicio por parte del Ministerio Público, que fortalece a esta institución como promotora de la acción penal en defensa de la sociedad.

En cuanto a las *debilidades en el sorteo*, se identificó notoriamente que el Presidente del tribunal no cumplió en gran medida su rol de realizar el sorteo, delegando su atribución legal a un funcionario subalterno, lo que significa incumplimiento de deberes.

Así también, la poca presencia de las partes –el Ministerio Público en 8% y el imputado en 45% de los casos– no contribuyó a una mayor participación de estos sujetos principales del proceso en la conformación de un tribunal imparcial.

De la misma manera, la Central de Diligencias no cumplió a cabalidad su labor de poner en conocimiento de las partes las listas de sorteo, situación que se observó en un 21%, lo que atenta contra el derecho de las partes a conocer las resoluciones del juez y genera dilación en las causas.

En este sentido, la mejor forma de empezar a constituir un tribunal es al azar, por sorteo aleatorio, mediante sistema informático, ya que de esta forma existen mayores opciones de reunir a personas que no conocen los hechos ni a las personas a quienes se va a juzgar, criterios que forman parte importante del principio de imparcialidad del tribunal, sin dejar de mencionar que este acto preparatorio del juicio debe ser realizado por el juez Presidente del Tribunal, ya que su autoridad es la garantía de la transparencia del acto.

Este acto además debe ser realizado en el salón del tribunal, condición que asegura publicidad y transparencia para las partes y para terceros que deseen observar el mismo debiendo finalmente la Central de Diligencias notificar a las partes en todos los casos.

f) Notificaciones

Las notificaciones son los actos que permiten poner en conocimiento de las partes o terceros las decisiones judiciales, como es en el caso de la notificación a los ciudadanos sorteados que deben presentarse a la audiencia de constitución de tribunal que debe realizarse a los cinco días de realizado el sorteo.²²²

222 Con relación al artículo 61 del CPP.

En la temática de las notificaciones, se tuvieron los siguientes resultados:

- De la lista de 12 ciudadanos sorteados para constituir tribunal, a escala nacional, en promedio se llegó a notificar a cinco ciudadanos ya que no se pudo ubicar los domicilios de los restantes por falta o errónea información consignada en el registro del Padrón Electoral o por el cambio del domicilio por parte del ciudadano.
- Del promedio de cinco ciudadanos notificados, sea de manera personal o por cédula, asistieron a la audiencia de constitución en promedio, en La Paz 0,9 ciudadanos, en El Alto 0,37, en Cochabamba 3,7, en Quillacollo 2,29, en Santa Cruz 3,48 y en Montero 1,85 ciudadanos. Los promedios más bajos corresponden a La Paz y El Alto.
- En el 85% de los casos se cumplió de manera efectiva la convocatoria a la audiencia de constitución de tribunal en el plazo establecido por ley de cinco días; el resto de los casos fluctúa en un tiempo mayor debido a que el Tribunal de Sentencia programó la audiencia en ese tiempo.

Una forma de resolver la situación antes descrita es que el Consejo de la Judicatura debe trabajar en campañas de difusión hacia la ciudadanía sobre el rol del juez ciudadano y la elaboración de cartillas que contengan información gráfica y escrita sobre su rol, deberes y derechos para ser entregadas al ciudadano, a sus familiares o vecinos en el momento de la notificación y la capacitación a los diligencieros para que notifiquen de manera amigable a estas personas.

Así también, en cuanto al funcionamiento de las centrales de diligencias se evidencia la necesidad de generar mejores estrategias de intervención, flujos y procesos de trabajo, así como personal capacitado, lo que les permitirá desarrollar sus actividades con mayor agilidad y efectividad.

Se considera que las acciones antes citadas, en gran parte, van a contribuir a elevar el número de ciudadanos que asisten a las audiencias de constitución de tribunal del promedio de cinco sobre 12 de la lista que a la fecha se cuenta.

Estas cifras evidencian serios problemas en las notificaciones a los ciudadanos por parte de los notificadores de las centrales de diligencias, debido a los problemas señalados con la información de ubicación de domicilios del Padrón y que en la mayoría de los casos los diligencieros no encuentran a los ciudadanos sorteados y dejan la citación a familiares o vecinos.

Tabla 10.55
Notificación del sorteo y convocatoria a audiencia de constitución

Distrito	La lista se comunica a las partes en porcentaje	La lista se comunica a las partes en número de casos
Cochabamba	100%	21
Quillacollo	100%	2
Santa Cruz	95%	38
La Paz	82%	219
El Alto	63%	76
Montero	50%	4
TOTAL PROMEDIO	79%	360

Fuente: elaboración propia.

g) Audiencia de constitución de tribunal

Un segundo momento de los actos preparatorios del juicio es la constitución del tribunal, que tiene por objetivo seleccionar a los jueces ciudadanos que en número de tres, conjuntamente los dos jueces técnicos, tendrán a su cargo la resolución de la causa penal sometida a su conocimiento.²²³

Este acto procesal es de suma importancia ya que la conformación de un tribunal con jueces ciudadanos seleccionados va a permitir que se materialicen los principios de independencia e imparcialidad del tribunal frente a las partes, lo que garantiza un debido proceso de acuerdo a la Constitución Política del Estado.²²⁴

Por ello mismo, el procedimiento que se sigue se enmarca en una serie de pautas que buscan hacer realidad los principios antes citados. En este sentido, esta audiencia en principio se inicia con la resolución de las causales de excusa establecidas por ley, luego se resuelven los impedimentos de hecho para pasar a debatir sobre las recusaciones fundamentadas a los ciudadanos en primer lugar y finalmente para que las partes recusen sin fundamento a dos de los ciudadanos seleccionados.

La audiencia concluye con la designación de los jueces ciudadanos y se les advierte sobre la importancia de su cargo, sus deberes, el no tomar contacto con las partes ni emitir criterios entre sus principales deberes.

En caso de que no se pueda constituir tribunal, se realiza un sorteo extraordinario y se repite el procedimiento de constitución. Si aún así no fuera posible

223 Con relación al artículo 52 del CPP.

224 Con relación al artículo 120 de la Constitución Política del Estado (CPE).

integrar tribunal, el juicio se celebrará en el asiento judicial más próximo, donde se repetirá el procedimiento de selección.²²⁵

En cuanto a las audiencias de constitución de tribunal, tomando en cuenta 772 audiencias programadas durante el mes de observación, se realizaron 698 audiencias.

Entre los resultados observados se tiene que:

- En el 90% de los casos se efectuaron las audiencias programadas, existió un 10% que fueron suspendidas.
- El 58% de las audiencias tuvo el carácter de audiencia ordinaria.
- El 42% tuvo el carácter de audiencia extraordinaria.
- En 52% de los casos, las audiencias tuvieron presencia de público.
- En 87% de las audiencias ordinarias, que no lograron conformar tribunal, se convocó a 12 nuevos ciudadanos para la audiencia extraordinaria y se descartó a los ciudadanos seleccionados de la audiencia ordinaria. Esta práctica es recurrente en los asientos con mayor carga procesal como son La Paz y El Alto.
- En 13% de las audiencias extraordinarias se completó el tribunal con los ciudadanos seleccionados en la audiencia ordinaria, generando una práctica de celeridad y economía procesal. Este criterio debiera ser aplicado en todos los tribunales, como ocurre en su gran mayoría en Santa Cruz.
- El 96% de los casos que no lograron conformar tribunal en audiencia extraordinaria, el proceso se remitió al siguiente tribunal en número dentro del mismo asiento geográfico.
- En 4% de los casos que no lograron conformar tribunal en audiencia extraordinaria el proceso se remitió al asiento judicial más cercano después de haber concluido su paso por todos los tribunales del mismo asiento lo que es una señal de serios problemas en cuanto a la conformación de tribunales, resultado de un número insuficiente de ciudadanos notificados que asisten a la audiencia de constitución y que garanticen que se constituya el tribunal.
- El Presidente del Tribunal, al designar a los jueces ciudadanos, en: **a)** 92% les advirtió sobre la importancia de su cargo, **b)** 90% les advirtió sobre sus deberes, **c)** 83% les advirtió que no pueden emitir criterios sobre la causa, **d)** 83% que no pueden tomar contacto con las partes y **f)** 27% sobre su rol como jueces ciudadanos. La falta de información sobre su rol a

225 Con relación al artículo 63 del CPP. Esta disposición legal fue modificada por el Auto Supremo N° 237/2005, de 1 de agosto de 2005, que establece que en lugar de remitir el proceso al asiento judicial más cercano se remita al tribunal siguiente en número dentro del mismo asiento geográfico.

los ciudadanos afecta e impide que perciban de manera real su verdadero papel dentro del juicio oral.

- En el 77% de las audiencias realizadas no se pudo constituir tribunal.

Uno de los hallazgos más importantes del estudio tiene que ver con que únicamente en **23%** de las audiencias de constitución de tribunal realizadas (157 audiencias) se logró conformar tribunal. En 36% de los casos se conformó con dos jueces ciudadanos²²⁶ y en 64% de los casos se conformó con la participación de tres jueces ciudadanos. Este es un dato esencial dentro del estudio, ya que nos permite señalar que debido a problemas de gestión identificados principalmente, es bajo el nivel de constitución de tribunal.

Si bien las fortalezas del instituto de los jueces ciudadanos es ampliamente reconocida, debe llamar a la reflexión algunas limitaciones (esencialmente de gestión y en menor medida normativas) identificadas que están impidiendo la conformación de tribunal y que deben ser consideradas y atendidas para ser mejoradas, ya que no se pudo constituir tribunal por baja asistencia de ciudadanos sorteados a las mismas, ya que en promedio se notificó a cinco de los 12 ciudadanos sorteados y solamente asistieron dos ciudadanos en promedio a la audiencia, existiendo asientos judiciales como La Paz y El Alto, donde el promedio es inferior a un ciudadano.

Otro aspecto que evitó que se constituyeran más tribunales fueron los criterios dispares de aplicación por parte de los jueces técnicos ya que, mientras en asientos como Santa Cruz no descartaban al ciudadano seleccionado y habilitado en la audiencia ordinaria y solamente convocaban a ciudadanos a la extraordinaria con el objetivo de completar el tribunal; en otros distritos como La Paz se descarta a ciudadanos seleccionados y habilitados en audiencia ordinaria y se repite de nuevo el procedimiento ordenando el sorteo de 12 nuevos ciudadanos.

Esta situación debe mejorar, ya que si se notificaran a más ciudadanos en muchos casos se evitaría realizar audiencias extraordinarias o remitir los procesos a los tribunales siguientes en número, estas situaciones de gestión repercutirían en favor de una menor carga procesal, mayor cumplimiento de plazos legales, menor índice de presos sin sentencia, y en general una mayor sensación de seguridad y credibilidad de la ciudadanía en el sistema procesal penal.

Concebimos menester salvar algunas de las limitantes tratadas en el presente informe, en gran mayoría de gestión, condiciones de no cambiar ocasionarían la abrumadora congestión y rezago de causas, por lo que se requiere forjar nuevas estrategias que permitan notificar más ciudadanos, generar procesos informativos que los inviten a participar, unificar criterios en los distintos tribunales que impidan excluir ciudadanos seleccionados

226 Con relación al artículo 52 del CPP.

en audiencia ordinaria y eliminar algunas causales de excusa y recusación que facilitan al juez apartarse de conocer el caso.

Tabla 10.56
Realización de la audiencia de constitución

Distrito	Porcentaje de audiencias de constitución realizadas	Número de audiencias de constitución realizadas	Número de audiencias de constitución suspendidas
Quillacollo	100%	7	0
El Alto	98%	196	4
Cochabamba	94%	30	2
Santa Cruz	90%	56	6
La Paz	87%	396	58
Montero	76%	13	4
Total	90%	698	74

Fuente: elaboración propia.

b) Suspensión de audiencias de juicio oral

Se identificó, de acuerdo a información proporcionada por el Consejo de la Judicatura en el mes de octubre 2008, que en el asiento judicial de La Paz las suspensiones de audiencias de juicio oral se dieron en un 55%, en El Alto en 42% de las audiencias, en Cochabamba en 36% de sus audiencias, en Quillacollo en 47%, en Santa Cruz en 42% de las audiencias. Existiendo asientos como Quillacollo, donde el porcentaje es elevado en relación al número de audiencias programadas.

Este fenómeno afectó el principio de continuidad, ya que sobre todo en La Paz se han “fraccionado las audiencias” para poder cumplir con su agenda de programación según versiones de los jueces técnicos.

Entre las principales causas que generan la suspensión de las audiencias de juicio oral se encontró:

a) Los fiscales de juicio aducen que no fueron ellos los que llevaron adelante la etapa preparatoria por lo que solicitan la suspensión hasta tomar conocimiento preciso de la causa, situación que va en contra del principio de unidad del Ministerio Público, **b)** Se debe esperar el retorno de policías de otros distritos ya que constituyen los principales testigos de la fiscalía, y **c)** los abogados de la defensa utilizan a las recusaciones como un ardid de dilación del proceso.

i) Votación de sentencias

Respecto al proceso de deliberación y votación de las sentencias de manera conjunta por parte de los jueces técnicos y ciudadanos, en un promedio de 95 % fueron de carácter unánime, y existe un 5 % en el existió disidencia entre los jueces ciudadanos y los técnicos, lo que se traduce en un razonable y alto nivel de determinación y firmeza de los jueces ciudadanos al momento de hacer valer sus posiciones.

Las sentencias emitidas fueron en un 72 % condenatorias, absolutorias en un 19 % y mixtas en 9 %.

j) Fortalezas del instituto de los jueces ciudadanos y limitaciones que atentan la participación de los jueces ciudadanos

El estudio en general permitió identificar como *fortalezas* del accionar del juez ciudadano que:

- Se constituyen en un efectivo mecanismo de control social y de democratización de la justicia.
- Otorgan mayor transparencia a la justicia penal.
- Incorporan sentido común y muchas veces humanidad en la imposición de las penas.

En cuanto a las *limitaciones*, consideradas como obstáculos que enfrenta el instituto de los jueces ciudadanos a la realización de su labor, se identificó:

- No existió información a la ciudadanía en general sobre el rol del juez ciudadano que reduzca el temor y desconfianza cuando son notificados y que incentiven su presencia en las audiencias de constitución de tribunal.
- Constantes suspensiones de audiencias de juicio oral incomodaron y desmotivaron a los ciudadanos así como demoras que sufren en el pago de sus remuneraciones por los trámites que deben cumplirse en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y en el Consejo de la Judicatura.²²⁷

k) Problemas de gestión

Los principales problemas de gestión para constituir tribunales identificados fueron:

- Padrón Electoral que tiene insuficiencias, especialmente en registrar con la mayor precisión posible: zona, dirección y numeración de los domicilios

²²⁷ Según versiones de funcionarios del Consejo de la Judicatura, esta institución ha informatizado sus procesos, lo que ha disminuido el tiempo de trámites. Las dilaciones se presentan en los trámites que se deben realizar en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, generados principalmente por errores de los funcionarios del tribunal al anotar el nombre del ciudadano.

por problemas de ambigüedad o inexistencia de los mismos. Falencias relativas a la numeración de domicilios también se deben a que los gobiernos municipales no realizan la labor de zonificación, nominación de calles y avenidas y numeración de domicilios.

- Falta de alguna instancia que registre y actualice los cambios de domicilio de los ciudadanos, lo que dificulta su ubicación.
- Carencias que enfrentan las centrales de diligencias en cuanto a recursos humanos respecto al número de funcionarios y su capacitación, pero sobre todo mejores flujos y estrategias de trabajo además de procesos de organización, conjuntamente los logísticos (transporte, líneas telefónicas, etc.), seguimiento y monitoreo de actividades, generación de estrategias de coordinación con otras instancias u oficinas, ejemplo: las de registros públicos (electricidad, teléfonos, banco, etc.) o de cambio de horarios, que les permita ubicar a los ciudadanos.

l) Sugerencias de reforma normativa

Producto de las entrevistas con los jueces técnicos se obtuvo como propuestas de reforma normativa a la Ley N° 1970, considerándose necesarias las siguientes:

- Incorporar la etapa intermedia²²⁸ que permita al juez instructor realizar un mayor control jurisdiccional determinando la procedencia de salidas alternativas o el juicio oral.
- Realizar sorteos en un sólo tribunal hasta constituir el mismo sin remitir al siguiente en número para evitar saturar solamente algunos tribunales.
- Reducir la recusación sin fundamento a una sola opción por parte para evitar que este extremo sea utilizado por las partes para dilatar el proceso.
- Reconfigurar el régimen de recusación²²⁹ para evitar la dilación del juicio.
- Establecer la reducción de edad a 21 años para ser juez ciudadano²³⁰ y colocar un máximo de 65 años para cumplir estas funciones.

228 Un mayor control jurisdiccional de los jueces instructores que permita equilibrar el sistema, ya que se aplicarían salidas alternativas cuando corresponda y juicio oral en última instancia.

229 Eliminar la causal segunda del artículo 316 que señala haber manifestado extrajudicialmente su opinión sobre el proceso ya que es un ardid empleado por los jueces para desentenderse de los procesos, así como modificar el efecto de suspensivo a devolutivo en el tratamiento de las recusaciones del artículo 321 del CPP.

230 Los criterios planteados se basaron esencialmente en que según el Instituto Nacional de Estadística (INE) -www.ine.gov.bo- existen alrededor de 610.000 personas que se encuentran entre los 21 a 25 años y que ya forman parte de la población económicamente activa (PEA) y tienen ya cierta experiencia de vida para juzgar un delito, sin olvidarnos que la mayoría de edad (derechos civiles) en el país se da a partir de los 18 años (Ley N° 2089, de 5 de mayo de 2000), y los derechos políticos también a partir de la misma edad (artículo 26 de la Constitución Política). En cuanto a los 65 años, es la edad establecida para la jubilación según la Ley de Pensiones.

m) Conclusiones

El estudio llevó a realizar las siguientes conclusiones:

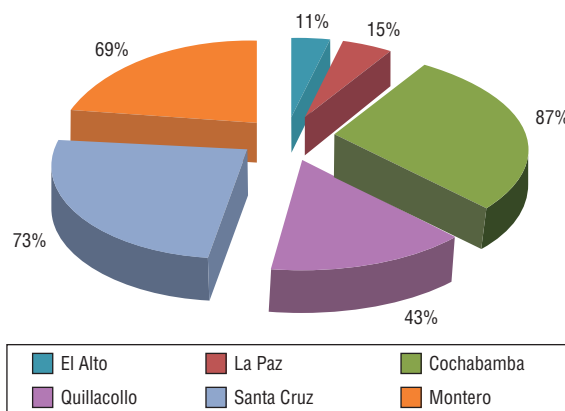
- El gran logro de la reforma procesal penal fue la consolidación del instituto del juez ciudadano como un efectivo mecanismo de democratización, participación ciudadana y control social por una justicia más transparente.
- Es preocupante que en únicamente el 33% de los casos observados, el tiempo entre la fecha de presentada la acusación hasta la fecha de la audiencia de constitución observada se haya realizado en menos de 6 meses, teniendo 55% de los casos entre 7 y menos de 24 meses y un 12% de los casos en un tiempo mayor a los 25 meses. Esta situación se debe a que los tribunales realizan tanto el sorteo como la audiencia de constitución en repetidas ocasiones, pero sin llegar a conformar el tribunal.
- El Ministerio Público cumplió de manera activa su rol de acusador en lo relativo a la presentación de las acusaciones ya que realizó la misma en un 92% de los casos. En contrapartida sólo asistió en el 8% de los casos al sorteo y en el 6% de los casos a la audiencia de constitución, siendo importante su presencia porque garantiza la conformación de un tribunal imparcial.
- En cuanto al sorteo, una debilidad importante se observó en que el Juez Presidente incumplió el artículo 61 del CPP, ya que realizó el sorteo en sólo el 21% de los casos, puesto que la norma requiere que él lleve a cabo el sorteo debido a que este acto procesal forma parte de los actos preparatorios del juicio oral además de que otorga seguridad jurídica a las partes al evitar que pueda manipularse el sistema de sorteo ya sea informático como es IANUS o manual como ocurre en algunos tribunales del país.
- Entre los problemas de gestión para notificar a los ciudadanos se encontraron esencialmente una falta de mayor precisión o errores en la información que consigna el Padrón Electoral respecto a zonificación, denominación y numeración de los domicilios de los ciudadanos.
- Las notificaciones son un problema de primer orden a enfrentar ya que de la lista de los 12 ciudadanos sorteados se alcanzó un promedio de cinco de forma personal o por cédula siendo alarmante que un promedio de dos ciudadanos asistan a las audiencias de constitución de tribunal, existiendo asientos judiciales como La Paz y El Alto, donde el promedio es inferior a un ciudadano.
- La problemática antes descrita tiene una íntima relación con las centrales de diligencias, las que requieren una reingeniería que tome en cuenta principalmente la elaboración de estrategias y flujos de trabajo así como mayor cantidad de recursos logísticos.
- En 13% de los casos se completó el tribunal con los ciudadanos seleccionados en la audiencia ordinaria, práctica que se da en tribunales de

Cochabamba y Santa Cruz de manera principal. En cambio, en 87% de los casos teniéndose ciudadanos seleccionados y habilitados en audiencia ordinaria se procedió a convocar a 12 nuevos ciudadanos para la audiencia extraordinaria, práctica que se da en tribunales de La Paz y El Alto en su mayoría.

- Una buena experiencia a ser aplicada por todos los tribunales debiera ser incentivar a los jueces a que no descarten al ciudadano seleccionado y realicen todos los esfuerzos para conformar tribunal en aplicación de un criterio de celeridad y economía procesal.
- El Presidente del Tribunal cumplió en su generalidad con instruir y hacer conocer sus deberes y atribuciones a los jueces ciudadanos en el momento de su designación; sin embargo, la explicación sobre su rol en el juicio oral fue relativamente baja ya que la misma se dio sólo en 27% de los casos, situación que es una desventaja para los jueces ciudadanos ya que van a afrontar el juicio oral sin tener información básica sobre el papel que van a desarrollar.
- Uno de los aspectos centrales del estudio es el bajo promedio de constitución de tribunales con jueces ciudadanos, ya que sólo en un 23% (157) de las audiencias se conformó el mismo para juicio oral, con dos jueces ciudadanos en 36% de las audiencias y con tres jueces ciudadanos en 64% de las audiencias.
- Las suspensiones de audiencias de juicio oral alcanzó un 48%. Entre las causas principales, se identificó que el Ministerio Público solicitó las suspensiones debido a que el fiscal en juicio no atendió el caso en la etapa preparatoria, además del abuso de las recusaciones por parte de los abogados defensores. En cuanto al Ministerio Público, los tribunales debieran rechazar esas solicitudes, en virtud del principio de unidad y jerarquía del Ministerio Público, y respecto al régimen de recusaciones amerita una reforma normativa detallada en líneas precedentes.
- Respecto al proceso de deliberación y votación de las sentencias de manera conjunta por parte de los jueces técnicos y ciudadanos, en un promedio de 95% fueron de carácter unánime. Las sentencias emitidas fueron en un 72% condenatorias, absolutorias en un 19% y mixtas en 9%.
- Remarcar que el estudio de 2004, realizado por la Red Participación y Justicia, coincide con el presente estudio en que los jueces ciudadanos son una institución valorada por los jueces técnicos. Empero se han identificado deficiencias que limitan su pleno accionar como son la ausencia de políticas para mejorar la difusión de su rol, mayor eficacia y agilidad en los mecanismos de notificación como mayor fluidez en la realización de las audiencias de juicio oral que aseguren una mayor participación de los jueces ciudadanos en el proceso penal.

En resumen, tomando en cuenta que el objetivo del estudio tiene que ver con el desarrollo del sorteo y la audiencia de constitución de tribunal con jueces ciudadanos principalmente, el mismo ha determinado que sólo en **23%** de las audiencias se pudo constituir tribunal.

Grafico 10.77
Porcentaje de audiencias que sí lograron conformar Tribunal de Sentencia



Fuente: elaboración propia.

Ante esta realidad, que debe llamar la atención al sistema de justicia penal, se pueden esbozar las probables causas en:

1. De la lista de 12 ciudadanos sorteados, sólo se pudo notificar en los hechos a un promedio de cinco ciudadanos. Es decir, nunca se notificó a los 12 ciudadanos sorteados por problemas de información de ubicación de domicilio que reportó el Padrón Electoral, así como por limitaciones esencialmente logísticas y de flujos, y estrategias de trabajo que demostraron las centrales de diligencias.
2. Por falta de políticas de sensibilización y comunicación sobre el rol de los jueces ciudadanos, de los cinco ciudadanos notificados sólo asistió un promedio de dos ciudadanos a las audiencias de constitución de tribunal.
3. Por falta de aplicación uniforme del principio de economía procesal de los jueces técnicos de tribunales –especialmente en La Paz y El Alto– en el 87% de las audiencias ordinarias se descartó a ciudadanos ya seleccionado y habilitados y se convocó a sorteo extraordinario con 12 nuevos ciudadanos, retrasando la conformación del tribunal.

Contrariamente, en el 13% de las causas en asientos como Santa Cruz, Montero, Cochabamba y Quillacollo que, si bien es cierto, tienen menor número de causas, aplicaron de forma más práctica la constitución de tribunal

ya que no descartaron al ciudadano seleccionado y utilizaron el sorteo extraordinario sólo para completar el tribunal, en la mayoría de los casos. *Estas prácticas y limitantes generaron que en el 77% de las audiencias de constitución de tribunal no se llegue a conformar tribunal con jueces ciudadanos y solamente en el 23% de las audiencias se pueda cumplir con este precepto legal.*

n) Recomendaciones

Los hallazgos del estudio permitieron realizar las siguientes recomendaciones para mejorar el sorteo y las audiencias de constitución de tribunal con jueces ciudadanos traducidas en acciones del Poder Judicial a través de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura en el ámbito de sus competencias.

- La primera es evitar que se llegue a la realización del juicio oral en aquellos casos donde el código prevé esta situación. El CPP ha sido diseñado para enfrentar la conflictividad penal mediante la aplicación de las salidas alternativas –criterios de oportunidad, suspensión condicional del proceso y proceso abreviado– como mecanismos de resolución del conflicto penal para aquellos casos que pueden seguir su camino por esta vía, por lo que la utilización del juicio oral debe darse en última instancia. En este marco, el criterio de resolución del conflicto penal y no sólo el cumplimiento de formalidades debe guiar el trabajo de los que tienen a su cargo la valoración y aplicación de las salidas alternativas.
- La Corte Suprema de Justicia debe coordinar con la Corte Nacional Electoral la actualización del Padrón Electoral, mejorarse se deben mejorar los criterios de dirección de los ciudadanos. Esta labor tendría que involucrar a los gobiernos municipales. El Padrón Electoral también debería incorporar información sobre número telefónico y correo electrónico de los ciudadanos registrados, así como una mejor capacitación a los oficiales de registro civil para el registro de información de los ciudadanos.
- Emitir por parte de la Corte Suprema de Justicia circulares que realicen correctivos de acuerdo a ley para una mejora en la realización de los sorteos y audiencias de constitución de tribunal. En este sentido, deberían generarse mayores canales de coordinación con el Ministerio Público.
- Trabajar por parte del Consejo de la Judicatura en el diseño y ejecución de campañas de información y sensibilización a la ciudadanía sobre el rol del juez ciudadano en coordinación con medios de comunicación, sean radio y/o televisión principalmente. Complementariamente estos medios de comunicación pueden utilizarse para difundir las listas de ciudadanos sorteados y facilitar así la notificación a los mismos. Es necesario volver a publicar el *Manual del juez ciudadano* en juicio oral, a ser entregado a los jueces ciudadanos después de ser designados, y cartillas o volantes

informativos, a ser entregadas con la citación para la audiencia de constitución de tribunal.

- Por parte del Consejo de la Judicatura, trabajar en una reingeniería de las centrales de diligencias para brindar un servicio con calidad y calidez al ciudadano en primera instancia, y eficaz y de colaboración a los operadores de justicia.
- Formar al interior del Poder Judicial un equipo técnico que elabore propuestas de reforma normativa, análisis, identificación e implementación de buenas prácticas en aplicación de la Ley N° 1970.

CAPÍTULO XI

Programa nacional de acceso a la justicia

1. Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia²³¹

El acceso a la justicia es el derecho que le asiste a toda persona a tener un ámbito en el cual hacer valer el derecho de que se cree asistida y de lograr satisfacción de éste. En este marco, el proceso se convierte, habiéndose desterrado la prohibición de autotutela o de justicia por mano propia, en el medio o instrumento culturalmente más avanzado para hacer realidad esta satisfacción.

Entrando a precisar un concepto sobre acceso a la justicia, éste no siempre ha sido el mismo y ha variado de acuerdo con las ideas imperantes en cada determinada época del desarrollo de la humanidad, pudiendo advertirse una relación entre la evolución del concepto de acción y el sentido que tiene el proceso.

Conforme a una ideología liberal, propia de los estados posteriores a la Revolución Francesa, el derecho de acceso a la justicia o más propiamente a la jurisdicción se hallaba limitado, y de manera fundamental, al que formalmente tenían las personas, es decir, a una igualdad formal.

El pronto acceso a la justicia es un derecho fundamental porque permite una solución eficaz a las demandas ciudadanas garantizando la paz social.

Posteriormente, con el reconocimiento pleno del derecho de las personas, de todas las personas, en particular en cuanto concierne a los derechos sociales, se estima que ese acceso debe ser real y no tan sólo teórico. Si como se ha manifestado, el Estado ha monopolizado el poder de

231 Jorge Marabotto Lugaro, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Edición 2003. Konrad Adenauer-Stiftug.

solucionar los conflictos que se susciten entre las personas, cualquiera sea su naturaleza, es claro que se tiene que permitir el fácil acceso de ellas a la jurisdicción.

Cuando alguna persona cree que su derecho ha sido afectado, lesionado, amenazado o negado, es claro que tiene que tener la posibilidad cierta de que el Estado responda a su planteamiento y dé la solución prevista en el ordenamiento jurídico.

En el ámbito interno de la normativa, toda persona tiene derecho de formular un reclamo ante la autoridad, y, en el caso, ante la autoridad jurisdiccional, con la finalidad de hacer valer el derecho de que se crea asistida. En este sentido, la acción aparece como una manifestación típica del derecho de petición que está consagrado en el artículo 24 de la constitución boliviana de 2009 que señala: toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de la respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario.

El derecho de petición es la llave que permite acceder a la jurisdicción y, con ello, hacer que el proceso cumpla con su finalidad instrumental: el derecho de garantía.

En el orden internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también estatuye: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (Art. 8).

Ese derecho a ser oído no es sino el derecho de acceder a un tribunal, de tener la posibilidad efectiva y cierta de que éste oiga su reclamación, de presentar su caso sin que importe, naturalmente, el propio resultado que emerja. El Estado, que regula la vida humana y dicta, por ello, reglas de carácter general, tiene que resolver los casos en que se suscita una controversia, hay una duda sobre el derecho de las partes, so pena de que la persona que se considere perjudicada recurra a la fuerza, la que le ha sido vedada.

El derecho a un proceso judicial independiente e imparcial implica no sólo el derecho a tener ciertas garantías observadas en un procedimiento ya instituido, también incluye el derecho a tener acceso a los tribunales, que puede ser decisivo para determinar los derechos de un individuo.

Estas consideraciones generales nos llevan a señalar que el derecho de acceso a la justicia o jurisdicción es un derecho esencial.

1.1. Obstáculos de la realidad

Muchas son las situaciones que, en verdad, pueden frustrar o dificultar este acceso a la jurisdicción. Entre ellos podemos señalar:

- a) Costos del juicio. En general, los gastos del proceso pueden resultar una carga relevante y significar un límite infranqueable o de difícil superación.
- b) La cuestión de los juicios de menor cuantía. Si bien el punto dice relación con los gastos del proceso, en este caso los problemas se acrecientan, dado que, si en ella tienen competencia los juzgados de cuantía, sea instrucción o partido, el costo puede exceder del monto mismo del juicio, o absorber la mayor parte, haciendo prácticamente inútil la demanda.
- c) Demora judicial. Es indudable que el proceso debe durar un tiempo o plazo razonable, ya que la demora judicial atenta a la situación económica de las partes, especialmente de las más vulnerables.

1.2. Acceso a la jurisdicción y medios alternativos

Es claro que, cuando existe un conflicto o un litigio, es posible que éste se pueda solucionar no sólo a través de la vía jurisdiccional, sino que se logre su eliminación por medio de los llamados “métodos alternativos de solución de conflictos”. En verdad, estos métodos no son modernos, pues las sociedades antiguas los conocieron, aún antes que el proceso jurisdiccional, desde que, justamente, son la solución de principio ya que se vincula con el acceso a la justicia.

Es imprescindible favorecer los mecanismos por los cuales muchas personas no llegan a ellos por cuestiones económicas, incluso por la muy sencilla razón de que la cuantía del asunto no justifica ninguna inversión en gastos y no pueden ejercer jamás en ningún ámbito, por razones fundamentalmente económicas, su derecho de acceso a la jurisdicción que le permita solución a su controversia o necesidad, ya que en palabras del jurista uruguayo, Couture: “Si el tiempo es oro, en términos de procedimiento es justicia”; y sólo una justicia que lleva la tranquilidad a la gente en poco tiempo, el tiempo razonable de que hablan los pactos internacionales, y que tenga, igualmente, un rostro más humano, es la que pretendemos como consecuencia inevitable de la dignidad del ser humano, condición básica de todos sus derechos y garantías.

2. Programa Nacional de Acceso a la Justicia (2002-2009)

La historia de las iniciativas institucionales desde el Poder Ejecutivo, en materia de acceso a la justicia, adquiere mayor relevancia con la reposición un siglo después del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos acontecida en el año 1993. A partir de ese momento, el Estado da curso a una serie de emprendimientos que buscan otorgar acceso a la justicia a quienes no gozan de este derecho, esencialmente por condiciones de pobreza y discriminación. Este período histórico da inicio además a un importante proceso de reformas estructurales en el ámbito de

la justicia, entre éstas, la elaboración, aprobación y puesta en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal en mayo del 2001.

De igual modo, el tema de los derechos humanos se incorpora en las agendas de los poderes del estado mediante el reconocimiento a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la ratificación de más de 30 pactos y convenios internacionales a través de leyes de la República.

Entre estos cambios que emergen en la justicia boliviana y el nuevo escenario político y social, la agenda gubernamental prioriza el conocimiento y ejercicio de los derechos básicos o fundamentales debido a que el nivel de conocimiento ciudadano en esta temática, así como su ejercicio y el consiguiente respeto, es en la mayoría de los casos escaso y en muchos otros, prácticamente inexistente.

En ese momento se plantea que la concreción de estos objetivos permitirá desarrollar las condiciones básicas necesarias para una verdadera construcción de un Estado de Derecho, generando condiciones más justas para la convivencia pacífica de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

A finales del año 2002 se implementa un Centro de Información y Orientación Ciudadana (CIOCC) en el Ministerio de Justicia, con el objetivo de acercar la justicia a la población. Esta determinación inicia un proceso que con el transcurrir de los años se convertiría en el Programa Nacional de Acceso a la Justicia, creado en el año 2005.

Estos proyectos y programas arrancan en diciembre del año 2002 con el Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana, mediante una donación del Programa de Administración de Justicia de USAID, a través del MSD/USAID y la GTZ.

2.1. La primera experiencia: el CIOCC (Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana)

El Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana nace en diciembre del año 2002 como una instancia de servicio y apoyo en la difusión de derechos y obligaciones de los ciudadanos y ciudadanas bolivianas, en la orientación jurídica gratuita y en la capacitación en derechos humanos, garantías constitucionales y el nuevo Código de Procedimiento Penal.

Su misión fue llegar a la sociedad boliviana, a través de un mecanismo sostenible, accesible y eficaz de información, orientación y capacitación, para el conocimiento y ejercicio de sus derechos y obligaciones. El objetivo planteado fue facilitar a la población el conocimiento de sus derechos fundamentales.

En esta primera etapa atiende consultas desde cómo iniciar un trámite para obtener un certificado de nacimiento o cómo realizar un trámite judicial de declaratoria de herederos, hasta denuncias de violencia intrafamiliar o consultas

sobre las responsabilidades y obligaciones de un juez ciudadano, además de otorgar capacitación en derechos humanos, garantías constitucionales, el nuevo Código de Procedimiento Penal a jóvenes, periodistas y juntas de vecinos. De diciembre del 2002 a diciembre del 2003, el CIOCC logró atender a 6.335 personas en las áreas de información, orientación jurídica y capacitación. A 2.347 en el área de información, 3.386 en orientación jurídica y 575 en capacitación.

Los sucesos políticos acaecidos en los meses de febrero y octubre de 2003 determinaron la construcción de un nuevo escenario político que debía recoger los mandatos de la mayoría de la población, en una serie de acciones que el gobierno debía encarar, tales como la realización de la Asamblea Constituyente, un posible referéndum vinculante sobre el recurso energético del gas y una nueva política de hidrocarburos. Así como la generación de mayores oportunidades para la población en cuanto a empleos y mejores condiciones de vida.

Estos desafíos en los campos político y económico agudizaron la visión de manera integral sobre la problemática ciudadana, sin olvidar que el escenario social es fundamental para generar gobernabilidad y justicia. En este escenario social, el conocimiento y ejercicio de los derechos básicos o fundamentales era de primera magnitud.

Los acontecimientos antes referidos, también mostraron el nivel de conflictividad latente en nuestra sociedad, manifiesto en una lucha por el reconocimiento de los derechos de la mayoría de nuestra población.

No era aventurado por ello señalar que en Bolivia, lamentablemente, el nivel de conocimiento y educación en derechos fundamentales, así como su ejercicio y el consiguiente respeto por los ciudadanos o por los órganos estatales, llámense instituciones del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, es en la mayoría de los casos insuficiente y en muchos otros, prácticamente precario.

Este panorama contrario debía llevarnos a reflexionar en primera instancia que era una tarea pendiente, por parte del Estado, la generación de una serie de políticas que tengan como objetivo primordial desarrollar una cultura de conocimientos de los derechos humanos fundamentales de las personas, la que permitiría con mayor éxito un ejercicio más eficiente y respetuoso de los mismos en la relación de los ciudadanos entre sí y de ellos con las instituciones estatales, situación que permita desarrollar las condiciones básicas necesarias para una verdadera construcción de un Estado de Derecho, que no significa otra cosa que la generación de condiciones más justas para la convivencia pacífica de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

Reflejando de esta manera el escenario en el que nos encontrábamos, era fundamental hacer hincapié en la construcción de una cultura ciudadana sobre los derechos fundamentales.

Esta formación sobre los derechos fundamentales debía ser entendida sobre la base de tres componentes: información, orientación y capacitación.

a. Información

Decíamos que la construcción de esta cultura requiere como primer paso el conocimiento de la misma, es decir, la información que se deba otorgar al ciudadano de una manera clara, precisa y sobre todo didáctica con el objetivo de que su ejercicio sea más efectivo. En este aspecto, cobra más que nunca fuerza la máxima que señala: “Nadie puede defender aquello que no conoce”.

Dentro de estos derechos fundamentales debía hacerse énfasis en los relativos a la limitación de la libertad, los seres humanos después de la vida, el don que más apreciamos es el de la libertad, y es precisamente el Estado el que ha monopolizado el uso del poder penal, que tiene como objetivo la limitación o privación de la libertad de las personas. En este marco, esta privación debe responder a criterios establecidos en la Constitución Política del Estado.

En este sentido, la difusión de los derechos y garantías del enjuiciamiento penal establecidos en la Constitución Política del Estado y el nuevo Código de Procedimiento Penal eran esenciales.

b. Orientación

Tomando a la información como el primer peldaño en la construcción de la cultura ciudadana sobre derechos fundamentales, nos encontramos con una serie de necesidades de los ciudadanos cuando ejercitan sus derechos. El ejercicio de éstos conlleva enfrentarse a un trámite en la administración estatal, sea del Poder Ejecutivo, hoy Órgano Ejecutivo, o en su caso frente a un litigio que debe enfrentar en el ámbito del Poder Judicial, hoy Órgano Judicial.

La orientación legal en primera instancia es fundamental, ya que señala los futuros pasos a seguir, una buena orientación conlleva la resolución satisfactoria del conflicto con el menor grado de conflictividad.

En nuestro país, uno de los obstáculos para acceder al sistema de administración de justicia, así como a otras esferas de la administración pública, es la falta de asistencia legal popular o gratuita. Solamente pequeños sectores que tienen los suficientes recursos económicos para contratar los servicios de abogados particulares pueden acceder al sistema, el resto de los ciudadanos debe sufrir estoicamente esta diferencia y falta de oportunidades.

Poder obtener orientación legal gratuita es un primer paso hacia una solución lo más efectiva posible del conflicto, en todo caso ya el patrocinio de causas se derivan a organizaciones de la sociedad civil, llámense fundaciones u organismos no gubernamentales que también cumplen esa labor.

La mayoría de los casos puede también resolverse mediante la aplicación de mecanismos alternativos como es la conciliación, en la solución de conflictos

legales. La conciliación debe ser la regla y el litigio la excepción, esta afirmación nos lleva a profundizar la construcción de una cultura de paz. Esta orientación legal es necesaria en distintas materias del derecho, como ser civil, familiar y penal, en las que en su mayoría se puede aplicar la conciliación de manera efectiva.

Es de igual importancia incorporar la simplificación de trámites administrativos de alto impacto, así como la orientación para la obtención de los mismos, generando condiciones básicas para facilitar el acceso y satisfacción ciudadana en este aspecto.

Otro elemento importante a desarrollar en el ámbito de la orientación ciudadana era el referido al funcionamiento del sistema procesal penal. Se observó, tomando en cuenta el proyecto piloto del CIOCC, una serie de arbitrariedades e ilegalidades de diversos funcionarios judiciales, jueces, fiscales, defensores, policías, etc.

En un proceso de implementación de este sistema, es preciso alertar a la ciudadanía esta serie de inconductas, remitiéndolas a las autoridades llamadas por ley para su procesamiento, pero sobre todo generando un proceso de seguimiento y control social con los medios de comunicación social, en los casos en que se adviertan notorias violaciones a derechos ciudadanos.

Estas malas prácticas y violaciones de derechos deben servir como fuentes de insumo para la capacitación y orientación ciudadana, convirtiéndose en política de prevención. No debía olvidarse que incluso las disfunciones deben ser monitoreadas y publicadas para alertar a la población en general.

c. Capacitación

Finalmente, generar procesos de capacitación ciudadana en el ámbito de los derechos fundamentales, era una labor de primer orden que tenía directa relación con la implantación de la cultura ciudadana que señalábamos en organizaciones naturales del ciudadano. Este proceso debía ser sostenido y abarcar a la mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil, entre las que se destacaban clubes de madres, juntas de vecinos, alumnos de colegios fiscales y particulares, organizaciones territoriales de base, sindicatos de trabajadores, etc.

Con estas líneas de trabajo, los centros de información, orientación y capacitación ciudadana se constituyeron en verdaderos núcleos para reproducir e implementar la cultura ciudadana de derechos fundamentales.

Alianzas estratégicas

Señalábamos que la generación de una cultura ciudadana de conocimiento y ejercicio de derechos ciudadanos fundamentales es una tarea pendiente en el

país, y por la magnitud que implica implementar esta labor, la misma debía ser desarrollada en alianza con instituciones estratégicas y comprometidas con la temática.

En este orden se coordinaron acciones con la Defensoría del Pueblo, en mérito a las disposiciones legales que señalan que son atribuciones de esta institución velar por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público, asimismo, velar por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos.

Otra alianza estratégica realizada fue con las universidades, en particular las que forman el Sistema de la Universidad Boliviana, que tienen como línea filosófica institucional, realizar labores de extensión social, es decir, integrar la enseñanza impartida en aulas con la integración social o de servicio a la comunidad aportando los conocimientos adquiridos para la solución de problemas concretos de la comunidad.

Esta línea de acción fue aprovechada al máximo mediante la suscripción de una serie de convenios que posibilitaron pasantías y trabajos dirigidos de estudiantes de Derecho y Psicología, en los CIOCC.

Los estudiantes de Derecho, egresados o de último curso, realizaron labores de orientación legal gratuita en las diversas materias del Derecho y en el NCPP; los estudiantes de otras carreras realizaron labores de información, orientación y capacitación en temática de derechos humanos. Los estudiantes de Psicología asistieron a personas víctimas de violencia, sobre todo doméstica, mediante prácticas guiadas con sus docentes.

En su segunda fase (marzo 2004 a septiembre 2006), el CIOCC contó con el apoyo financiero y supervisión técnica del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas. Como parte esencial de la ejecución de una nueva fase, el CIOCC priorizó su participación en la Red Nacional de Conciliación, coadyuvando a sus objetivos y propósitos.

Esta decisión fue asumida luego de un análisis sobre el rol que este proyecto debía asumir en la construcción de una cultura de paz, considerando que en el año 2005 tuvo una experiencia de coordinación y remisión de casos de conciliación a la ONG Capacitación y Derechos Ciudadanos, como demuestra el siguiente cuadro.

Tabla 11.1
Remisión de casos a ONG por parte del CIOCC - Gestión 2005

Tipología												Total
Penal (Lesiones leves, riñas y peleas)	4	2	10	8	6	8	20	10	4	8	5	85
Civil (Deudas, devolución anticréticos y alquileres)	39	37	80	77	60	38	90	69	61	38	35	624
Familiar (Asistencia familiar) Reconocimiento de hijos)	6	11	20	23	20	25	25	17	11	5	11	174
Civil (Contratos civiles)	1	1	9	4	4	2	9	9	6	2	2	49
Otros (Calificación años de servicios, órdenes judiciales)	3	3	5	8	0	3	9	7	1	2	1	42
												974

El primer paso, a ser realizado en esta línea estratégica, era la acreditación del CIOCC como Centro de Conciliación, previa capacitación y matriculación de sus funcionarios.

Paralelamente, en una alianza estratégica con las ONG Capacitación y Derechos Ciudadanos, e Intiwatana, se instalaron dos salas de conciliación al servicio de la ciudadanía. Esta actividad formaba parte del acuerdo entre USAID y el Viceministerio de Justicia, que viabilizaba la firma de un convenio con Compañeros de las Américas, institución que torgo asistencia técnica y financiera al CIOCC.

Esta propuesta estaba dirigida a mejorar el acceso a la justicia del ciudadano ó ciudadana a través de la prestación de los servicios de conciliación, además de iniciar un proceso de educación a la comunidad sobre los medios alternativos de solución de conflictos.

Los resultados alcanzados durante este periodo fueron altamente positivos, los indicadores planteados fueron superados ampliamente, lográndose además el posicionamiento institucional del Centro de Información, Orientación, Capacitación y Conciliación Ciudadana.

Tabla 11.2
Estadísticas orientación jurídica: 2004-2005-2006

Área	2004	2005	2006	Total	%
Penal	1.235	2.917	1.064	5216	18,7
Familiar	4.777	2.073	2.335	9185	33
Civil	1.261	5.008	3.533	9802	35,3
Laboral	577	783	560	1.920	6,9
Otros	646	0	1.006	1.652	6,1
Total	8.496	10.781	8.498	27.775	100

El 7 de mayo del 2004, el Viceministerio de Justicia (Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana), la Comunidad de Derechos Humanos, la Prefectura del departamento de La Paz, el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos y el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas firmaron un convenio que viabilizó la capacitación de 800 estudiantes de cuarto medio de 21 colegios periurbanos de las ciudades de La Paz y El Alto. El propósito de este convenio fue generar espacios de reflexión y conocimiento en estudiantes de 21 colegios fiscales de La Paz y El Alto, sobre las temáticas de derechos humanos y del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Con el objetivo de estimular la investigación y tratamiento de temáticas poco frecuentes en las aulas escolares, se ofertaron premios consistentes en el financiamiento de fiestas de graduación a los colegios ganadores.

El 2 de agosto del 2004 se inició el cronograma planificado que abarcaba 66 talleres a ser realizados entre agosto y octubre del 2004, donde la dinámica más importante fue la simulación de juicios orales, la cual permitía a los estudiantes asumir el rol del Fiscal, de la Defensa y del Tribunal de Sentencia (jueces técnicos y jueces ciudadanos).

d. La asistencia directa

Otro de los servicios desde el CIOCC fue el de la asistencia directa, entendida como los acompañamientos por parte de abogados, pasantes y voluntarios, para la solución de problemáticas administrativas y judiciales. Los resultados de este servicio entre el 2004 y 2006 muestran que se atendió un total de 622 personas.

Nuestros beneficiarios

Los beneficiarios de todos estos servicios fueron ciudadanos y ciudadanas de las ciudades de La Paz y El Alto, con incidencia en las provincias Murillo, Nor Yungas, Sud Yungas, Omasuyos y Caranavi de La Paz. El perfil del usuario en el

área Urbana estaba predominantemente conformado por mujeres (65%) – de las cuáles eran jóvenes en un 20%. Hombres (35%) con una incidencia de un 35% de jóvenes.

La ocupación laboral de estos usuarios mantuvo la siguiente relación: labores de casa (40%), desempleados (30%), trabajos eventuales (10%), profesionales (5%), estudiantes (5%), artesanos (5%) y gremiales (5%). También se atendió a personas del área rural, gracias a la recomendación de instituciones y diferentes organizaciones. La atención fue realizada en las oficinas de La Paz y El Alto.

De este grupo, el 70% fue mujeres (jóvenes 5%) y un 30% hombres (jóvenes 5%). La ocupación laboral de los usuarios refleja que un 90% eran agricultores, un 9% se dedicaban a trabajos eventuales y un 1% Profesionales. Durante esta fase el CIOCC alcanzó sus mayores éxitos, cumpliendo así las metas institucionales y sus objetivos.

En el año 2005 se realizó el primer estudio externo de percepción ciudadana, mediante Marketing SRL para conocer el tipo de atención que el Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana otorgaba a la ciudadanía paceña.

Los resultados de este estudio fueron los siguientes:

La mayoría de las personas se enteraron del CIOCC por medios alternativos de comunicación. Un 33% de los usuarios se enteró porque vio el letrero y un 25% porque le avisaron los amigos y/o parientes.

Los usuarios conocen la misión del CIOCC, es así que un 75% de las personas recurrieron al CIOCC para consultas legales y/o jurídicas. Sin embargo, solo el 20% de las personas recurrieron al CIOCC por delitos penales.

El nivel de satisfacción de los usuarios es elevado, un 95% de las personas opinan que la información recibida es satisfactoria. Especialmente porque le informaron como solucionar su caso (35%) o le informaron donde acudir (26%). La mayoría de los usuarios del CIOCC están satisfechos con sus servicios en todos sus aspectos (privacidad, tiempo de espera, tiempo de atención, calidad de las instalaciones, calidad de la atención y calidad de la información recibida).

Los usuarios del CIOCC en su mayoría consideran que no se debe cambiar nada porque todo está bien (51%). Sin embargo, se debería tomar en cuenta el apoyo legal directo, que fue solicitado por algunos de los usuarios (12%).

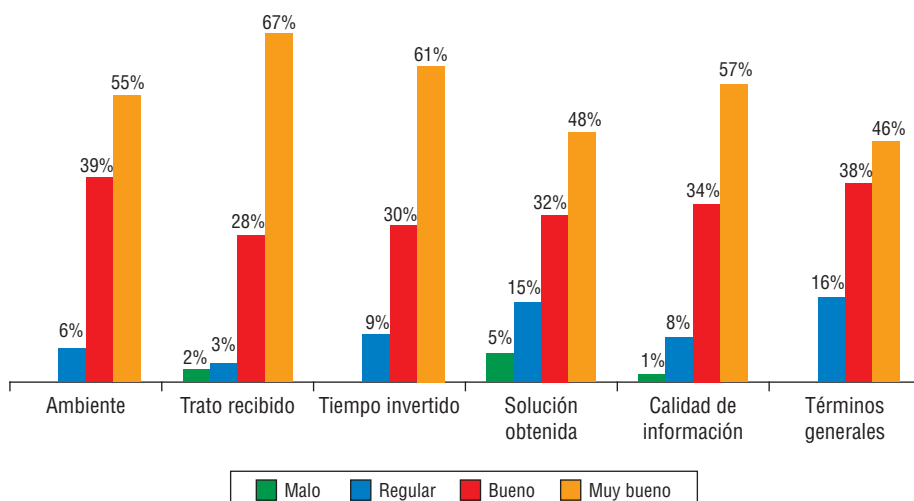
En promedio, 34 personas por día solicitan los servicios del CIOCC. Los días miércoles existen más consultas.

Los hallazgos de la técnica de cliente fantasma, validan el alto nivel de calidad de la atención al público y de la información recibida.

En términos generales se puede concluir que el CIOCC cumple con los objetivos por los cuales ha sido creado.

El siguiente gráfico resume los resultados en cuanto al ambiente, el trato recibido, el tiempo invertido, la solución obtenida y la calidad de información otorgada en el CIOCC.

Gráfico 11.1
Diagnóstico de funcionamiento del CIOCC



2.2. La transición del CIOCC a Casas de Justicia

La ascensión de Evo Morales Ayma a la Presidencia de Bolivia implicó la reposición del Ministerio de Justicia, condición perdida luego de los sucesos de febrero y octubre del año 2003.

Con la nueva administración gubernamental el nuevo diseño señaló como antecedente programático al Centro de Información, Orientación, Capacitación y Conciliación Ciudadana. Esta propuesta de asistencia sociolegal integral buscó el conocimiento y el ejercicio de los derechos fundamentales.

El 1 de noviembre del año 2006, el Ministerio de Justicia crea el Programa Nacional Casas de Justicia, ampliando las facultades y atribuciones del CIOCC, además de extender sus servicios a las áreas de asistencia sociolegal integral, patrocinio legal, restitución de derechos, reformas normativas y desconcentración del Ministerio de Justicia. En diciembre del 2006 se inauguraron las oficinas en la ciudad de Cochabamba.

Sin embargo, el cambio cualitativo más importante es el referido a ajustar sus objetivos a la nueva realidad de cambio que vivía el país. Durante varios años, el CIOCC realizó sus actividades sin el marco legal apropiado. Recién la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, del 21 de febrero de 2006, y el Decreto Supremo N° 28631, del 8 de marzo del 2006, en lo referido a las funciones y atribuciones del Ministerio de Justicia y de sus cuatro viceministerios, en su artículo 53 parágrafo III determina que el Ministerio de Justicia tiene bajo su dependencia al Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana (CIOCC).

En este marco, el 1 de noviembre del año 2006 mediante Resolución Ministerial N° 79/06, resuelve modificar la denominación del Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana y crea el Programa Nacional Casas de Justicia con el objetivo general de viabilizar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la sociedad boliviana en un marco de respeto y preservación de sus derechos fundamentales.

Entre los objetivos específicos se encuentran: a) brindar servicios jurídicos integrales, b) promover la defensa y restitución de derechos, c) fortalecer los conocimientos y aptitudes de sectores vulnerables de la sociedad, d) generar propuestas normativas y e) desconcentrar los servicios del Ministerio de Justicia. Las Casas de Justicia, cuentan con un Coordinador General, un Responsable de Plataforma de Atención, dos abogados responsables de la asistencia integral a la víctima, un abogado encargado del patrocinio legal gratuito y dos conciliadores acreditados. Para el cumplimiento de las metas y objetivos se contaba con voluntarios, pasantes y trabajos dirigidos de diferentes universidades.

1. Usuarios

El programa está dirigido a todos los sectores vulnerables de la sociedad boliviana, aquellos con un alto índice de pobreza y con dificultades para acceder de manera equitativa y justa a los servicios de justicia con mayor énfasis: personas del área rural, mujeres, jóvenes, niños y ancianos.

La primera propuesta plantea que las Casas de Justicia otorgarán servicios en todo el país, en una primera fase en el eje troncal: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con influencia directa sobre una población de aproximadamente 3.095.801 en los tres departamentos, para posteriormente extenderse por todo el territorio nacional.

2. Componentes de la Casa de Justicia

El Programa Nacional Casas de Justicia para cumplir con sus objetivos cuenta con cinco componentes básicos: a) asistencia integral a la víctima, b) defensa y restitución de los derechos, c) fortalecimiento de conocimientos, d) reformas normativas y e) desconcentrar los servicios del Ministerio de Justicia.

2.1. Asistencia sociolegal integral

La Casa de Justicia, a través de la asistencia integral a la víctima, busca brindar a la sociedad ayuda de forma plena, vale decir que no solamente se limita a prestar orientación jurídica de forma convencional, siendo que el carácter integral de los servicios jurídicos brindados por esta, se refieren a proporcionar a la gente

la posibilidad de solucionar sus problemas desde una visión más amplia, que exceda la opción jurídica como única posibilidad de solución comprendiendo a la orientación jurídica gratuita, asistencia médica, asistencia psicológica y asistencia social, asimismo ofrece a la población el patrocinio legal en forma gratuita, para la tramitación de procesos voluntarios de declaratoria de herederos, procesos civiles de filiación y procesos familiares de asistencia familiar y violencia intrafamiliar.

2.1.1. Orientación jurídica

La orientación jurídica es gratuita y bilingüe en materia civil, penal, familiar, laboral, administrativo, etc. Estos servicios fueron otorgados por abogados de planta, abogados voluntarios (profesionales abogados), pasantes (estudiantes de la carrera de derecho) y trabajos dirigidos (egresados de la carrera de derecho) bajo la supervisión de profesionales abogados de la Casa de Justicia. En todos los casos, se cumplió un proceso de inducción y capacitación que permite otorgar el servicio de orientación jurídica de forma individual.

2.1.2. Asistencia social

Con el objetivo de brindar una asistencia integral a los usuarios, el Ministerio de Justicia suscribió convenio con el brazo social de Radio y Televisión Popular (RTP), por el cual se busca otorgar asistencia social a las personas que soliciten estos servicios a través de campañas televisivas en la Tribuna Libre del Pueblo, de Canal 4.

Según la gravedad, la necesidad y la urgencia del caso, la Casa de Justicia puede gestionar algunas campañas radiales o televisivas con otros medios de comunicación para conseguir ayuda de forma más rápida para la persona que así lo necesite.

2.1.3. Asistencia médica

Un gran porcentaje de los casos que se presentan, tienen que ver con lesiones o violencia intrafamiliar, los mismos que conllevan agresiones físicas, estos casos fueron remitidos al brazo social de Radio y Televisión Popular (RTP), y al Centro Médico KOLPING, para la ayuda médica gratuita.

2.1.4. Asistencia psicológica

Muchos problemas conllevan un aspecto social y no sólo jurídico, en estos casos se necesita un apoyo interdisciplinario. La tipología de los casos atendidos fueron, familiares como separaciones y violencia intrafamiliar, así como a víctimas de agresiones sexuales. Según la complejidad, los casos fueron remitidos a la Fundación Para la Salud Mental (FUNSAME). Fundación sin fines de lucro,

que tiene como misión el de mejorar la calidad de vida de los individuos, con la investigación, tratamiento, difusión y rehabilitación, de personas que tienen algún tipo de trastorno mental, como la esquizofrenia o algún otro tipo de psicosis.

2.1.5. Patrocinio legal

Gran parte de los usuarios de las Casas de Justicia no cuentan con los recursos económicos necesarios para contratar los servicios de un profesional abogado para el patrocinio de sus procesos. La Casa de Justicia realizó el patrocinio legal de forma gratuita, en procesos voluntarios de declaratoria de herederos, procesos civiles de filiación (rectificación, complementación, cancelación de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción) y procesos familiares de asistencia familiar y violencia intrafamiliar.

2.1.6. Resolución de conflictos

Los centros de conciliación de la Casa de Justicia efectuaron sus labores acorde a la Ley N° 1770 y el decreto reglamentario de la Ley de Conciliación y Arbitraje. Ocho profesionales, entre consultores y voluntarios fueron acreditados como Conciliadores por el Ministerio de Justicia. Mediante la participación de un conciliador, se logró la resolución de conflictos de diversa naturaleza (civil, penal, familiar).

El fin de la conciliación es desjudicializar aquellos casos en los que las partes estén dispuestas a llegar a un acuerdo que los beneficie, toda vez que permite la solución de conflictos sin acudir a los tribunales de justicia, que conllevan un mayor tiempo y por ende muchos gastos. El servicio de conciliación fue completamente gratuito y permitió la solución de problemas de forma rápida y efectiva, motivando la tolerancia y el respeto.

2.2. Defensa y restitución de los derechos

La Casa de Justicia realizó como parte de sus tareas la asistencia jurídica, asesoría y representación institucional, con el propósito de velar por el cumplimiento de la normativa vigente en instituciones públicas y privadas, precautelando los derechos ciudadanos y logrando la restitución de los derechos vulnerados.

La **asistencia jurídica** se refería al acompañamiento institucional para la resolución de problemáticas administrativas en instituciones públicas y privadas; y la elaboración gratuita de memoriales y órdenes judiciales.

La **asesoría jurídica** fue el análisis de expedientes o documentación entregada por los usuarios para otorgar un criterio jurídico con mayor profundidad.

La **representación institucional** fue la representación de la máxima autoridad ejecutiva del Ministerio de Justicia, en el marco de sus atribuciones y competencias, en casos de vulneración de derechos buscando su restitución plena.

Las denuncias de vulneración de derechos fueron representadas a través de cartas dirigidas por la señora Ministra de Justicia, a las instancias competentes.

2.3. Fortalecimiento de conocimientos

Desde el Ministerio de Justicia se coordinaron con diferentes sectores y organizaciones sociales –previo diagnóstico de necesidades–, procesos sistemáticos de capacitación que motivaron la adopción de nuevas actitudes y comportamientos en diferentes ámbitos del derecho.

Este proceso fue sostenido y abarcó una cantidad importante de organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacaron clubes de madres, juntas de vecinos, alumnos de colegios fiscales y particulares, organizaciones territoriales de base, sindicatos de trabajadores y otras.

Tabla 11.3
Número de casos atendidos por género y área de servicio - Gestión 2007

		Sexo		Total
		Masculino	Femenino	
Servicio	Orientación	4.720	5.238	9.958
	Conciliación	796	1.300	2.096
	Patrocinio	81	74	155
	Asistencia jurídica	1.057	802	1.859
	Asesoría jurídica	84	136	220
	Asistencia médica	136	311	447
	Asistencia social	4	39	43
	Representación institucional	94	108	202
Total		6.972	8.008	14.980

1.3. Los Centros Integrados de Justicia (CIJ)

Luego de una fase piloto y tras la aprobación del Decreto Supremo 25586, se crean los Centros Integrados de Justicia, con los servicios de orientación ciudadana, programas de capacitación y comunicación educativa, conciliación, acercamiento a la justicia formal y un Juzgado de Instrucción.

a. Casos atendidos por servicio

Durante el período correspondiente a Enero 2005 - junio 2009, se tuvieron un total de 106.962 casos, de los cuales, el porcentaje más alto correspondió al

servicio de Orientación Jurídica con 52698 casos (49.27%), seguido del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Patrocinio que abarcó un total de 24050 casos (22.48%), el servicio de Resolución Alternativa de Conflictos comprendió 22080 casos (20.64%), mientras que el servicio de Medicina Forense registro un total de 8134 casos (7.6%).

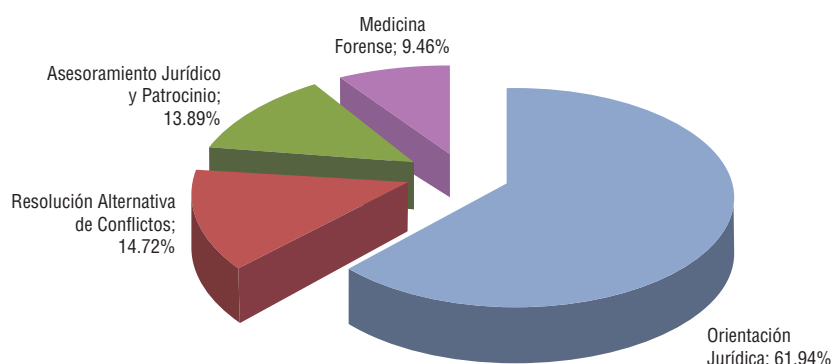
Tabla 11.4
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Número de casos atendidos según servicio período
enero 2005 - junio 2009

Servicio	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Orientación Jurídica	6893	11811	12000	15908	6086	52698	49.27
Resolución Alternativa de Conflictos	1737	2969	4810	7978	4586	22080	20.64
Asesoramiento Jurídico y Patrocinio	1098	5012	4535	8787	4618	24050	22.48
Medicina Forense	1779	1230	1918	2179	1028	8134	7.60
Total General	11507	21022	23263	34852	16318	106962	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

b. Casos concluidos por servicio

Gráfico 11.2.
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
casos concluidos según servicio
enero 2005 - junio 2009



Base: 84306 casos concluidos entre enero 2005 y junio 2009.

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Respecto a la conclusión de casos por tipo de servicios, durante el período enero 2005 - junio 2009, a nivel nacional se concluyeron un total de 84698 casos, de los cuales el 61.94% correspondió al servicio de Orientación Jurídica, 14.72% correspondió al servicio de Resolución Alternativa de Conflictos, 13.89% del total fue resuelto en el servicio de Asesoramiento Jurídico y Patrocinio, mientras que el 9.46% del total fue resuelto a través del servicio de Medicina Forense.

c. Servicio de orientación jurídica

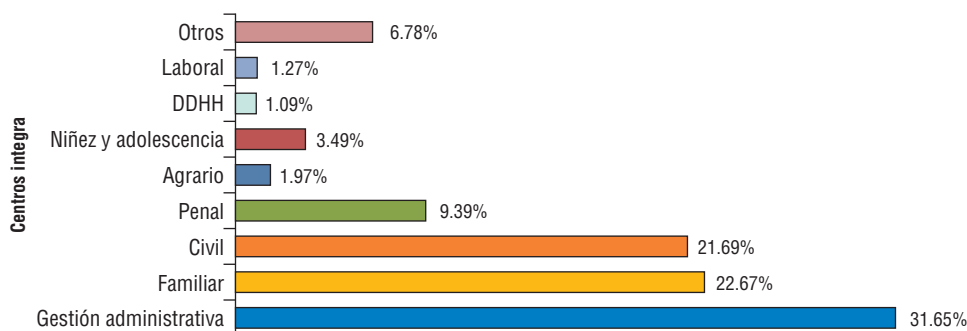
En cuanto al servicio de Orientación Jurídica, durante el período enero 2005 - junio 2009, se atendieron un total de 52698 casos, de los cuales se observa que el mayor porcentaje de atención se concentró en el área de gestión administrativa (31.65%), en segundo lugar el área familiar con el 22.67%, en tercer lugar el de civil con el 21.69%, mientras que en un lejano cuarto lugar se encuentra el área penal con el 9.39% durante el periodo señalado.

Tabla 11.5
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional servicios de orientación
jurídica - casos atendidos según área de atención
período enero 2005 - junio 2009

Servicio	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Gestión Administrativa	2288	3981	4021	5149	1240	16679	31.65
Familiar	1163	1543	2813	4227	2203	11949	22.67
Civil	1136	2101	2661	3804	1727	11429	21.69
Penal	897	1330	1376	911	436	4950	9.39
Agrario	289	264	242	194	47	1036	1.97
Niñez y Adolescencia	74	131	327	1076	232	1840	3.49
DDHH	19	46	42	347	121	575	1.09
Laboral	117	137	155	180	79	668	1.27
Otros	910	2278	363	20	1	3572	6.78
Total General	6893	11811	12000	15908	6086	52698	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Gráfico 11.3
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Casos atendidos Servicio de Orientación Jurídica según área de atención
Período Enero 2005 - Junio 2009



Base: 52698 casos atendidos en Orientación Jurídica entre Enero 2005 y Junio 2009.

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

d. Resolución alternativa de conflictos - conciliación

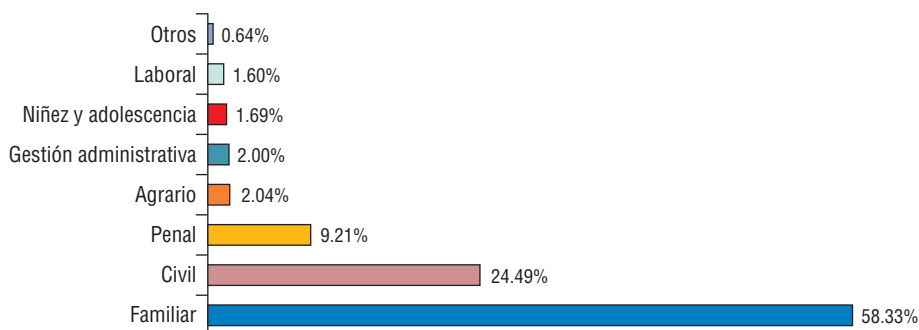
Con relación al Servicio de Resolución Alternativa de Conflictos, se observa que en el período enero 2005 - junio 2009, se atendieron un total de 22080 casos, de los cuales el porcentaje más importante correspondió al área familiar con el 58.33% del total de casos atendidos en este servicio. En segundo lugar se encuentra el área civil con el 24.49% y en tercer lugar el área penal con el 9.21% del total de casos que ingresaron a este servicio.

Tabla 11.6
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Número de casos atendidos según servicio período
enero 2005 - junio 2009

Servicio	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Familiar	654	1225	2938	4833	3229	12879	58.33
Civil	419	721	1103	2217	948	5408	24.49
Penal	298	493	424	547	271	2033	9.21
Agrario	154	191	60	39	6	450	2.04
Gestión Administrativa	86	114	89	111	42	442	2.00
Niñez y Adolescencia	51	114	68	96	45	374	1.69
Laboral	46	69	91	106	41	353	1.60
Otros	29	42	37	29	4	141	0.64
Total General	1737	2969	4810	7978	4586	22080	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Gráfico 11.4
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Resolución Alternativa de Conflictos. Casos atendidos según área de atención
Período Enero 2005 - Junio 2009



Base: 22080 casos atendidos en Resolución Alternativa de Conflictos entre Enero 2005 y Junio 2009. Fuente. Sistema de Información SIECIJ.

e. Asesoramiento jurídico y patrocinio

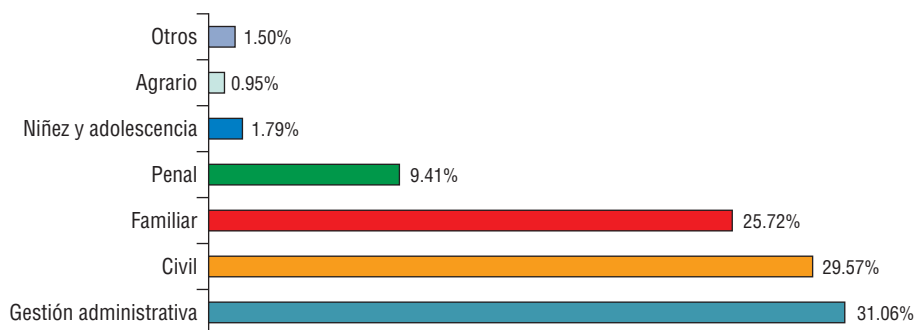
En cuanto al servicio de Asesoramiento Jurídico y Patrocinio, en el período enero 2005 – junio 2009, a nivel nacional se atendieron 24050 casos. Asimismo, en cuanto a las áreas de atención, el mayor porcentaje correspondió al área gestión administrativa con el 31.06% del total de casos, en segundo lugar estuvo el área civil con el 29.57% de los casos y en tercer lugar el área familiar que comprendió el 25.72%, seguido del área penal que abarcó el 9.41% del total de casos atendidos en este servicio.

Tabla 11.7
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional. Servicio de Asesoramiento Jurídico y
Patrocinio - Casos atendidos según área de atención
Período Enero 2005 - Junio 2009

Servicio	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Gestión Administrativa	396	3127	1471	1627	849	7470	31.06
Civil	141	679	1242	3349	1701	7112	29.57
Familiar	124	480	989	2943	1650	6186	25.72
Penal	379	532	588	546	218	2263	9.41
Niñez y Adolescencia	10	81	79	130	130	430	1.79
Agrario	14	36	64	81	34	229	0.95
Otros	34	77	102	111	36	360	1.50
Total General	1098	5012	4535	8787	4618	24050	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Gráfico 11.5.
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Asesoramiento Jurídico y Patrocinio casos atendidos según área
de atención período Enero 2005 - Junio 2009



Base: 24050 casos atendidos en Asesoramiento Jurídico y Patrocinio entre Enero 2005 y Junio 2009. Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

f. Medicina forense

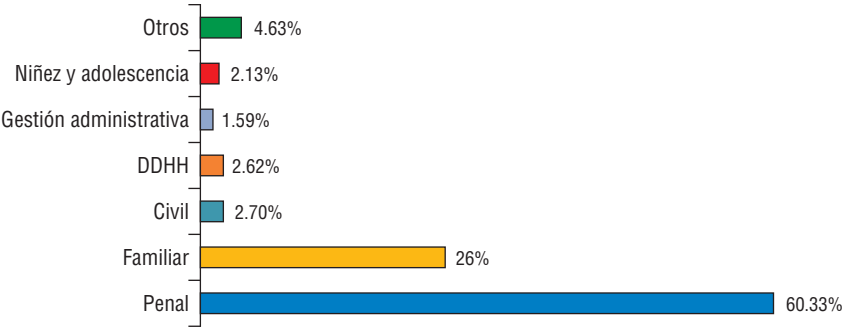
Durante el periodo abril enero 2005 – junio 2009, en medicina forense se atendieron un total de 8134 casos, de los cuales la mayor proporción correspondió a materia penal que abarcó el 60.33% del total de casos atendidos y en segundo lugar estuvo el área familiar con el 26% (Ver Cuadro 10 y Gráfico 7).

Tabla 11.8
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Medicina Forense - Casos atendidos según área de atención
Período Enero 2005 - Junio 2009

Servicio	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Penal	1231	823	1010	1317	526	4907	60.33
Familiar	431	277	481	571	355	2115	26.00
Civil	2	2	21	108	87	220	2.70
DDHH	16	11	58	82	46	213	2.62
Gestión Administrativa	4	29	82	11	3	129	1.59
Niñez y Adolescencia	40	26	18	79	10	173	2.13
Otros	55	62	248	11	1	377	4.63
Total General	548	407	908	862	502	8134	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Gráfico 11.6
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Medicina Forense
Casos atendidos según área de atención
Período Enero 2005 - Junio 2009



Base: 8134 casos atendidos en Medicina Forense entre enero 2005 y junio 2009.
Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

g. Perfil sociodemográfico de los CIJ

1. Grado de instrucción

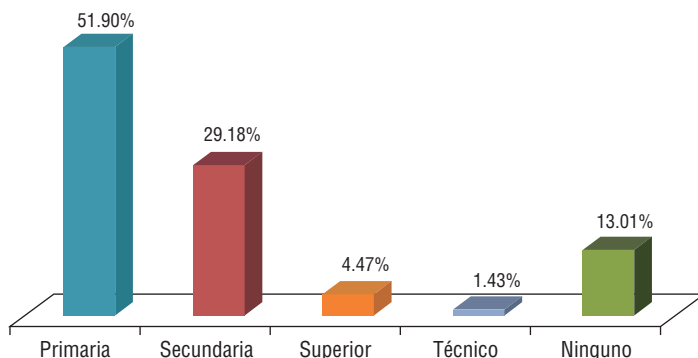
Durante el período enero 2005 - junio 2009, el mayor porcentaje de usuarios que acudieron a los CIJ fueron de nivel primario en un 51.90% así como al nivel secundario con un 29.18%. Esto nos muestra que el 81.08% de los usuarios de los CIJ tienen un nivel bajo de instrucción.

Tabla 11.9
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Número de usuarios atendidos según grado de instrucción
Período Enero 2005 - Junio 2009

Grado de instrucción	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Primaria	5051	11485	13114	17600	8267	55517	51.90
Secundaria	1477	5580	6478	11900	5780	31215	29.18
Superior	225	770	1030	1807	951	4783	4.47
Técnico	132	274	377	571	178	1532	1.43
Ninguno	4622	2913	2264	2974	1142	13915	13.01
Total General	11507	21022	23263	34852	16318	106962	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Gráfico 11.7
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional. Usuarios atendidos
según grado de instrucción Período 2005 - Junio 2009



Base: 106962 casos atendidos entre enero 2005 y junio 2009.

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

2. Ocupación de los usuarios

Según los datos obtenidos del Sistema de Información SIECIJ, durante el período enero 2005 – junio 2009, los usuarios que visitaron los CIJ en una mayor parte fueron amas de casa con el 29.30% del total de usuarios atendidos, seguidos de comerciantes con el 13.51% y en tercer lugar estudiantes con el 10.02% del total de usuarios que acudieron a los CIJ para requerir un servicio.

Tabla 11.10
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Número de usuarios atendidos según ocupación
Período Enero 2005 - Junio 2009

Ocupación	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Agricultor	1620	2551	3157	3429	1621	12378	11.57
Ama de Casa	2688	6546	6944	10062	5096	31336	29.30
Artesano	222	963	1246	1754	845	5030	4.70
Chofer	363	983	996	1317	607	4266	3.99
Comerciante	974	2708	3202	5030	2539	14453	13.51
Constructor, albañil	214	845	699	1271	556	3585	3.35
Desocupado	33	272	467	757	359	1888	1.77
Empleado(a) de oficina	341	622	587	761	288	2599	2.43
Estudiante	645	1790	2812	3931	1536	10714	10.02
Jubilado	43	140	147	349	127	806	0.75
Obrero(a)	137	31	58	401	83	710	0.66
Pequeño Empresario	136	106	76	151	59	528	0.49

Continúa en la siguiente página

Continuación de la anterior página

Profesional	140	249	469	943	375	2176	2.03
Sin especificar	2788	250	3	2	0	3043	2.84
Técnico	147	337	308	462	198	1452	1.36
Trabajadora del Hogar	194	228	304	599	182	1507	1.41
Otro	822	2401	1788	3633	1847	10491	9.81
Total General	11507	21022	23263	34852	16318	106962	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

3. Grupo étnico de los usuarios

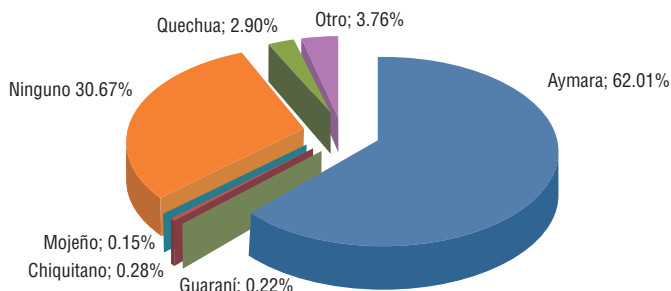
Durante el período enero 2005 - junio 2009, el mayor porcentaje de los usuarios de los CIJ dijeron pertenecer al grupo étnico aymara, con un 62.01%, el 30.67% declaró no pertenecer a ningún grupo étnico.

Tabla 11.11
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Número de usuarios atendidos según el grupo étnico al que pertenecen
Período Enero 2005 - Junio 2009

Etnia	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Aymara	6819	11473	13473	22615	11947	66327	62.01
Chiquitano	6	123	83	56	30	298	0.28
Guaraní		74	79	43	41	237	0.22
Mojeño	7	9	78	61	10	165	0.15
Ninguno	4340	7262	7652	9901	3655	32810	30.67
Quechua	193	972	989	634	318	3106	2.90
Otro	142	1109	909	1542	317	4019	3.76
Total General	11507	21022	23263	34852	16318	106962	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Gráfico 11.8
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional Usuarios atendidos
según grupo étnico al que pertenecen Enero 2005 - Junio 2009



Base: 106962 usuarios atendidos entre Enero 2005 y Junio 2009.

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

4. Usuarios de los CIJ según género

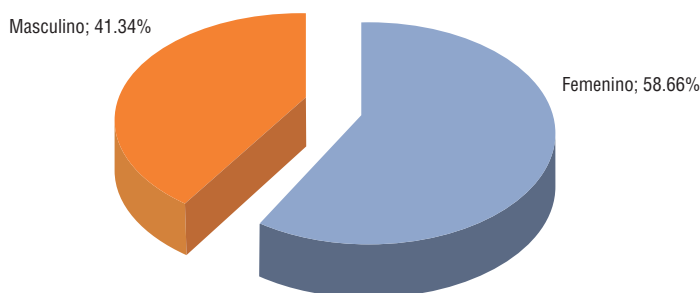
Durante el período enero 2005 - junio 2009, el mayor porcentaje de los usuarios que acudieron a los CIJ a solicitar un servicio fueron mujeres con un 58.66%, mientras que el 41.34% de demandantes de un servicio fueron varones.

Tabla 11.12
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Número de usuarios atendidos según género
Período Enero 2005 - Junio 2009

Etnia	Ene-Dic/05	Ene-Dic/06	Ene-Dic/07	Ene-Dic/08	Ene-Jun/09	Ene/05-Jun/09	Porcentaje
Femenino	5942	11847	13770	20978	10202	62739	58.66
Masculino	5565	9175	9493	13874	6116	44223	41.34
Total General	11507	21022	23263	34852	16318	106962	100.00

Fuente: Sistema de Información SIECIJ.

Gráfico 11.9
Centros Integrados de Justicia a nivel nacional
Usuarios atendidos según género
Enero 2005 - Junio 2009



A inicios del 2008, las principales autoridades del Ministerio de Justicia toman la determinación de unir los Centros Integrados de Justicia y las Casas de Justicia en un solo programa, en el marco del Decreto Supremo N° 25586.

Antes de esa decisión, ambos proyectos marchaban con objetivos y servicios similares pero de manera separada. A partir de ese momento el reto fue organizar, planificar, monitorear y proyectar los servicios y programas de los Centros Integrados de Justicia y de las Casas de Justicia, además de sentar las bases al interior del Ministerio de Justicia para la institucionalización del Programa Nacional de Acceso a la Justicia y su empoderamiento intrainstitucional.

1. Planificación y seguimiento

Desde la creación, mediante Decreto Supremo, del Programa Nacional de Acceso a la Justicia (PNAJ), únicamente las Casas de Justicia (CJ) fueron incluidas en el Plan Operativo Anual del Ministerio de Justicia, implicando esto el seguimiento, monitoreo y evaluación trimestral y anual de sus actividades, en suma una mirada interna crítica a los logros anuales de las Casas de Justicia con el posterior empoderamiento institucional.

En febrero del 2008 se realizó un diagnóstico situacional de los Centros Integrados de Justicia (CIJ), sacando como inicial conclusión que la falta de planificación anual impidió mayores avances y sobre todo el empoderamiento por parte del Ministerio de Justicia.

A partir de la inserción en el POA ministerial fue necesario el diseño de instrumentos de seguimiento al POA CIJ-CJ, con este propósito se elaboraron matrices de informes de progreso que permitieron el seguimiento cuantitativo, además de constituirse en el insumo más importante para el informe y evaluación trimestral realizada por el Ministerio de Justicia al Programa Nacional de Acceso a la Justicia.

Sin embargo, el seguimiento no tenía el objetivo único de la emisión de reportes cuantitativos, sino fundamentalmente el de contar con una ruta clara que permita un control efectivo de los servicios y programas de CIJ y Casas de Justicia, que garantice los resultados y metas planteados en el POA y que permita correcciones de proceso.

2. Construcción de componentes e instrumentos CIJ y Casas de Justicia

La primera instrucción realizada por las autoridades del Ministerio de Justicia fue la de estandarizar conceptualmente servicios y Programas de los CIJ y Casas de Justicia, para posteriormente iniciar una fase de inducción a consultores, voluntarios, trabajos dirigidos y pasantes universitarios, en suma, a todos los recursos humanos del Programa Nacional de Acceso a la Justicia.

El resultado de este trabajo derivó en la concepción de dos grandes áreas o componentes al interior del Programa Nacional de Acceso a la Justicia: Servicios y Programas. El primero incluía la orientación jurídica bilingüe, la conciliación, el patrocinio legal, la asistencia y asesoramiento jurídico, además que integraba de manera indirecta a la asistencia psicológica, social y médica, mediante la generación de alianzas para su correspondiente remisión. El segundo gran grupo, era el de capacitación y comunicación educativa.

El contar con claridad conceptual en cuanto a servicios y programas, permitió no sólo la construcción de conceptos, sino más bien de principios y valores. El PNAJ estaba construyendo en ese momento una personalidad basada en la solidaridad y

compromiso en la búsqueda del acceso a la justicia, que en el futuro (visión) debía ser la forma en que todos nuestros beneficiarios nos perciban.

Sin duda, el trabajo entre el Ministerio de Justicia y el Programa Nacional de Acceso a la Justicia no era posible sin el aporte y asistencia técnica de CHECCHI y POA. Al respecto, y con el propósito de realizar seguimiento, uniformar criterios y flujos informativos, se determinaron reuniones de seguimiento y evaluación permanentes.

Identificados los componentes y servicios quedaba pendiente la delegación de responsabilidades, con ese objetivo se elaboró el manual de organización y funcionamiento del Programa Nacional de Acceso a la Justicia. Este documento se constituye en una guía para servidores públicos, pasantes, y consultores para la consecución de los objetivos planteados anualmente, además señala minuciosamente todas las actividades y tareas que debe cumplir cada uno de los funcionarios.

Adicionalmente se elaboraron guías y protocolos de atención para cada servicio, además de metodologías de atención y evaluación para servidores públicos, pasantes y trabajos dirigidos.

3. Capacitación interna y sistema de pasantías universitarias

Una de las debilidades detectadas en los CIJ estaba referida a que la mayor carga en el área de orientación jurídica recaía en voluntarios, muchos de los cuales no tenían formación académica en derecho y, por lo tanto, otorgaban información legal inexacta. Esta conclusión fue ratificada por diferentes informes emitidos por los coordinadores y abogados patrocinantes de estas oficinas.

Ante este problema se realizaron gestiones con la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Pública de El Alto para la asignación de egresados de derecho que opten por la modalidad de titulación mediante trabajos dirigidos. Luego de permanentes gestiones, convocatorias, cumplimiento de requisitos y posterior consideración y aprobación de los Consejos Facultativos, en el mes de junio del 2008, la UMSA designó a los primeros 19 egresados para los CIJ.

Con esta acción, parte de la problemática fue resuelta, puesto que el área de orientación jurídica combina a pasantes universitarios y voluntarios. Para mejorar cualitativamente el servicio se planificaron varios talleres de capacitación en diferentes áreas del derecho. Entre estos se destacan: perfiles psiquiátricos y psicológicos, medios alternativos de resolución de conflictos, Registro Civil, SOAT, asistencia familiar y violencia intrafamiliar, divorcio, separación y reconocimiento de paternidad, Derechos Reales, Ley INRA, Procedimiento Civil, Procedimiento Penal, Ley General del Trabajo y Seguridad Social.

La relación interinstitucional entre el Ministerio de Justicia, la UMSA y UPEA contempla compromisos institucionales de seguimiento, monitoreo y evaluación a todos los egresados asignados. Con este fin, se diseñó la metodología de atención y evaluación a trabajos dirigidos y se capacitó a cerca de 51 egresados (19 CIJ y

32 CJ La Paz), y a nueve abogados de CIJ de El Alto y CJ de La Paz en su manejo y administración.

4. Coordinación con instituciones de la administración de justicia

A través del despacho de la Ministra de Justicia y del Viceministro de Justicia y Derechos Humanos se mantuvo una relación de coordinación institucional con el Ministerio Público y el Poder Judicial, sobre todo en denuncias de retardación de justicia y demandas de investigación. Hoy por hoy, la Casa de Justicia de La Paz y algunos CIJ de El Alto tienen mayor facilidad en la revisión de expedientes para el asesoramiento jurídico correspondiente y de cuadernos de investigaciones, para la información en casos penales. Además son múltiples las reuniones que abogados de CIJ y CJ han sostenido con jueces y fiscales para el apoyo al usuario o usuaria.

Con las principales autoridades del Servicio Nacional de Defensa Pública, existió una relación de contra referencia institucional para la atención de casos en el marco de las competencias de cada institución. Se sostuvieron periódicamente reuniones de evaluación en casos que involucraron a ambas instituciones o que fueron generados en alguna de ellas.

Con la Policía Nacional se representaron institucionalmente casos que ameritaban la intervención de sus autoridades. Desde julio de 2008 se instaló una carpa permanente en el Servicio de Identificación Personal, luego de gestiones ante la Dirección Nacional de Identificación de la Policía.

El propósito de esta actividad fue orientar jurídicamente a los ciudadanos que acuden a este servicio y asistir en procesos administrativos internos por Cédulas de Identidad. En el futuro debería realizarse esta actividad en las ciudades de El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

5. Coordinación con instituciones con mandatos afines

Tanto en las Casas de Justicia como en los Centros Integrados de Justicia se generó una red de alianzas estratégicas que permitieron la remisión de casos en las competencias y atribuciones de cada institución. Se cuenta con más de treinta instituciones, con las cuáles se mantiene un relacionamiento y seguimiento continuo a actividades comunes. Tanto los SLIM, las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y del Adulto Mayor, forman parte de esta RED, así como Universidades con las cuales se firmaron convenios.

6. Coordinación con organizaciones de la sociedad civil

El interrelacionamiento con la comunidad y con sus organizaciones representativas fue permanente.

Los CIJ han cultivado una cultura de interacción comunitaria que ha permitido el acercamiento del Estado al ciudadano. Villa Dolores, Juan Pablo II y Ballivián, son algunos de los ejemplos de oficinas desconcentradas al interior de organizaciones vecinales.

Por su parte, las Casas de Justicia han iniciado un proceso de acercamiento a la ciudadanía mediante acuerdos con organizaciones como la Federación de Ciegos, la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, Hogares de Ancianos y los niños trabajadores de la calle, para otorgar todos los servicios en sus propias instalaciones o sedes.

7. Control social o rendición de cuentas

La rendición de cuentas fruto del control social ejercido por las organizaciones sociales de la ciudad de El Alto, nace de un convenio suscrito entre el Viceministerio de Justicia y el Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción para el cumplimiento del Programa de Transparencia, que establecía el compromiso de los Centros Integrados de Justicia de realizar rendiciones públicas de cuentas en base a los resultados comprometidos en el Plan Operativo Anual.

La rendición final de cuentas presentada por el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de los Centros Integrados de Justicia, fue reconocida y aprobada por los actores sociales e institucionales involucrados.

El Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, en calidad de impulsor del proceso de transparencia y control social en la gestión pública, fungió como veedor de la rendición final de cuentas efectuada.

Esta actividad fue la primera en la que el Ministerio de Justicia presentó a la sociedad civil sus resultados, sin embargo, cabe resaltar que la planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación conjunta, son actividades que se construyen permanentemente entre las organizaciones vecinales y los servidores públicos de los CIJ.

8. Sostenibilidad financiera CIJ y Casas de Justicia

Durante los últimos años, las Casas de Justicia fueron incluidas dentro del presupuesto global que el Ministerio de Justicia presenta anualmente al Ministerio de Hacienda, merced a esto, se contaba con una contraparte financiera, reflejada en la designación de personal en la Casa de Justicia de La Paz.

La experiencia con las Casas de Justicia mostraba el camino para lograr en el futuro la sostenibilidad financiera del Programa Nacional de Acceso a la Justicia. Se debía exponer a las autoridades del Ministerio de Justicia, los importantes resultados conseguidos por ambos proyectos, con el fin de generar empoderamiento institucional y necesidad de continuidad como iniciativa y emprendimiento institucional.

Fueron permanentes los reportes que mostraban el crecimiento cualitativo y cuantitativo del PNAJ. Estos informes reflejaban el crecimiento en la atención de casos y en la solución de los mismos.

Durante varias evaluaciones internas realizadas por la Dirección de Planificación y proyectos del Ministerio de Justicia, se mostraba un cumplimiento superior al 100% de lo planificado. Eran constantes los agradecimientos verbales y escritos de los beneficiarios del Programa. En suma, un panorama positivo para generar desde las autoridades del Ministerio de Justicia, la solicitud y posterior defensa de los recursos que permitirían la sostenibilidad financiera del PNAJ.

A mediados del año 2008 se instruye la elaboración del presupuesto del Programa Nacional de Acceso a la Justicia, en lo referente a recursos humanos, para su correspondiente remisión al Ministerio de Hacienda dentro el presupuesto total del Ministerio de Justicia. A partir de esa fecha fueron constantes y permanentes las gestiones realizadas por las principales autoridades del Ministerio de Justicia para consolidar la aprobación de más de 1,6 millones de bolivianos que garantizaban la sostenibilidad financiera de los Centros Integrados de Justicia y las Casas de Justicia.

CAPÍTULO XII

El camino a futuro.

Propuestas para fortalecer la reforma de la justicia penal como una política de estado en Bolivia

1. La ley por sí misma no produce cambios

En el marco de la generación de propuestas y recomendaciones con el objetivo de fortalecer el proceso de reforma de la justicia penal en Bolivia, es pertinente en primera instancia realizar una serie de precisiones para entender y volver a encaminar el proceso en cuestión.

Tal como señala Reinaldo Imaña Artega,²³² una primera experiencia a transmitir a partir de este proceso de adecuación normativa tiene que ver con la necesidad de abandonar el *fetichismo normativo* entendido en dos formas distintas:

- a. La concepción “mágica” de que la ley, por su exclusiva sanción, producirá todos los efectos deseados, sin reparar en el contexto político-institucional en el cual nace.
- b. La concepción “ética” de que el rediseño de las instituciones no necesita ningún cambio legislativo, ya que las leyes, si estuvieran bien aplicadas y los operadores judiciales lo hicieran con destreza y honestidad, serían suficientes para provocar todos los cambios necesarios.

La administración de justicia no es tarea fácil en una democracia, ya que se debe respetar una serie de derechos y garantías establecidos en la Constitución Política que sirven para proteger a los ciudadanos de probables abusos del Estado y particulares y donde el rol de los jueces es esencial ya que están llamados a interpretar y hacer valer la ley.

Los cambios normativos actuales son de fundamental importancia en los procesos de

232 Reinaldo Imaña. *Memoria 2001-2003 MSD/USAID*. Páginas 17- 21.

reforma, pero a la vez son insuficientes, puesto que deben acompañarse de un proceso de reforma más amplio, que incluya a los sectores involucrados y que asegure voluntad política para producir una verdadera transformación.

Sin embargo, aunque el cambio normativo no es suficiente, es necesario. Por ello hablamos también de abandonar el *voluntarismo ético*, ya que cuando afirmamos que la sola voluntad de los operadores es suficiente para producir un cambio, independientemente de las modificaciones necesarias en las leyes, estamos desconociendo el contexto institucional y cultural en el que se deben realizar los cambios y la función que las normas cumplen, así sea como ratificación de las prácticas y rutinas de la organización en los sistemas judiciales.

En ese contexto, es imprescindible redimensionar los efectos que producen los cambios normativos y tener claro que si no son acompañados por voluntad de aplicación de la ley y cambio de las prácticas establecidas por los operadores del sistema, los resultados serán insuficientes.

2. El derecho de recuperar la perspectiva social

Se ha señalado que uno de los problemas de la normativa de nuestro país ha sido su alejamiento constante de la ciudadanía y podemos añadir, que a ese fenómeno ha contribuido la tendencia a observar el derecho desde la perspectiva de los especialistas y no desde el ángulo de su utilización social.

Ello no quiere decir que no sea imprescindible un saber y una práctica especializada, en éste como en cualquier otro campo institucional, pero la pérdida de perspectiva del uso social del derecho ha contribuido a la expansión sin límite de los sistemas normativos. Si nos situamos en esa perspectiva, podemos observar que el uso del derecho le impone límites a la expansión del sistema normativo, del mismo modo como ocurre en otros órdenes de la vida social (el lenguaje, por ejemplo).

Por ello, la actividad técnica no debe divorciarse de la necesidad social, sino que debe trabajar por coadyuvar al mejoramiento de esa realidad.

3. La necesidad de superar la acuria

¿A qué nos referimos cuando hablamos de acuria? Básicamente, a que debemos reconocer que el problema de la realidad normativa no sólo se refleja en el incumplimiento sistemático de la ley y de una organización social que prescinde en cuanto puede de ella, sino también en la ausencia o debilidad de quienes están llamados a aplicarla.

El ciudadano no sólo ha dejado de confiar en la ley, sino que tampoco confía en los organismos operadores de la norma. En ese sentido, la sensación

de impunidad estructural ha alejado aún más al sistema de administración de justicia de la ciudadanía. La falta de persecución de grandes casos vinculados a la corrupción pública ha sido una constante en nuestro sistema judicial y ello, adicionado a la poca efectividad en la investigación de delitos, incluso menores, ha generado una desconfianza en la ciudadanía que resulta difícil revertir con cualquier reforma parcial.

Por ello, hablar de la reforma a la justicia penal es hablar de una transformación integral, de la cual la parte de adecuación normativa ha sido sólo un elemento que no resulta suficiente para superar esa acuria de la que hablamos.

Para que el ciudadano recupere la confianza en la administración de justicia es necesario que adicionalmente a la reforma normativa se incentive la voluntad del cambio en los operadores del sistema, a la vez que ese cambio se difunda en forma amplia a la ciudadanía.

En este contexto, son profundamente reflexivas las palabras y pertinente las palabras del Dr. Luís Paulino Mora Mora,²³³ quien fue uno de los más fervientes impulsores de la reforma del Código de Procedimiento Penal de Costa Rica del año 1998 y desde su funciones de magistrado de la Corte Suprema de Justicia de su país, señalaba textualmente: “La administración de justicia no es tarea fácil en una democracia, en donde para hacerlo se debe cumplir con una serie de reglas y garantías acordadas en reconocimiento de la dignidad que posee todo ser humano y que el sistema es pródigo en reconocer. Las constituciones y el derecho internacional de los derechos humanos se han preocupado por establecer una serie de garantías, principios y derechos, mediante los cuales se pretende reconocer al ser humano su importancia, primigenia en la creación, los que deben serle respetados en toda circunstancia y con mayor razón cuando es el Estado quien puede conculcarlos, cualquiera sea la base con que se pretenda justificar su desconocimiento.

La función jurisdiccional es determinante en la construcción y fortalecimiento de una democracia. La defensa de la Constitución, y por ende de nuestro sistema democrático, depende en gran medida de los jueces, por ser los llamados a interpretar y hacer valer la ley; por eso debemos participar en forma activa por la preservación de nuestro sistema democrático y de los principios que lo inspiran. Somos los jueces quienes estamos llamados a constituirnos en garantes de las personas; en todo caso, del respeto que se le debe al cumplimiento de esos derechos y garantías”.

233 “Reflexiones sobre el nuevo proceso penal”, en *Principios fundamentales que informan el Código Procesal Penal de 1998*. Colegio de Abogados de Costa Rica y Asociación de Ciencias Penales. Obra Colectiva. San José-Costa Rica. Páginas 46 y 47. Imprenta y Litografía Mundo Gráfico. 1997.

4. La importancia de reconocer el carácter integral de la reforma

En los puntos desarrollados nos hemos referido a la necesidad de trascender el ámbito normativo y trabajar en otras áreas de importancia para lograr un verdadero cambio. A ello nos referimos cuando hablamos de reforma en su carácter integral. De nada sirve tener una normativa adecuada a los principios constitucionales si no contamos con la estructura adecuada para el cumplimiento de esa normativa, con operadores capacitados y conscientes de la importancia del cambio y, sobre todo, con información disponible para que la población sepa el estado en que se encuentran las leyes de su país.

Por ello, consideramos que el logro más importante, que es a la vez la lección más grande para seguir trabajando en la profundización de los cambios, es la conciencia de que es necesario trabajar en equipo, en forma coordinada, con líneas claras y en varios ámbitos de acción; la norma por sí sola no hace la diferencia, del mismo modo que no lo logran solas la capacitación, el fortalecimiento de las instituciones ni la difusión.

5. Propuestas para fortalecer la reforma procesal penal en Bolivia

5.1. Presupuestos de partida

Consideramos pertinente y necesario realizar algunas acotaciones que consideramos como presupuestos importantes para comprender en una visión panorámica el presente proceso y sobre todo en la proyección del rumbo que debe tomar el mismo para profundizarlo y hacerlo sostenible en el tiempo.

La piedra angular del éxito de las reformas de los sistemas de justicia es la efectiva independencia del Órgano Judicial, ya que sin este presupuesto no puede haber Estado de Derecho.

En este sentido como principios filosófico político que deben acompañar en toda su ruta el proceso de fortalecimiento de la reforma de la justicia penal deben tomarse los siguientes presupuestos esenciales.

- Se debe redefinir el concepto de interés público y del servicio público, donde el papel de la justicia es prioritario y gravitante.
- Los procesos de reforma de los sistemas de justicia deben contemplar una concepción integral, comprensiva y de largo plazo, fijando prioridades.
- La piedra angular del éxito de las reformas de los sistemas de justicia es la efectiva independencia del Poder Judicial, ya que sin este presupuesto no puede haber Estado de derecho.
- Además, el Poder Judicial debe ser confiable, fuerte, eficiente, equitativo, moderno y profesional.

- Sin Estado de Derecho no puede haber funcionamiento de la economía, ni existen condiciones que garanticen la seguridad jurídica, política y que sea una garantía de legitimidad a la hora de asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
- Dicha legitimidad va asociada con la capacidad del sistema judicial de hacer respetar la ley y ejercer su papel de contralor frente a los otros órganos del Estado.

En este contexto, el papel de la sociedad civil en este proceso es irremplazable e irrenunciable, ya que debe generarse la apropiación del tema para hacerlo sostenible en el tiempo. Sin sentido de pertenencia y de apropiación por parte de los interlocutores locales no es posible avanzar, sin desconocer la problemática de los derechos fundamentales.²³⁴

5.2. Las propuestas para fortalecer la reforma procesal penal en Bolivia

Planteados estos presupuestos de partida, deseamos desarrollar en éste espacio una serie de conceptos y propuestas que a nuestro entender, fruto de la observación y del permanente contacto con el desarrollo de éste proceso de reforma, creemos que deben ser implementadas para que éste proceso sea sostenible en el tiempo y por ende se constituya en una fuerte herramienta de cambio para todos los bolivianos y bolivianas.

5.2.1. *Formulación de una política judicial pública*

En vista de que toda sociedad en sí misma conlleva una determinada conflictividad que se manifiesta en determinados niveles y ante los cuales los órganos de administración de justicia tienen como función y obligación procurar soluciones que se orienten a la paz social, es esencial que el Estado asume la decisión política al más alto nivel de formular una Política Judicial Pública integral tomando en cuenta el momento histórico que vive Bolivia después de que el pueblo el año 2009 ha aprobado mediante referéndum una nueva Constitución Política que incorpora cambios profundos en la administración de justicia tales como la designación de máximas autoridades judiciales mediante voto popular o el reconocimiento del pluralismo jurídico incorporando a la justicia indígena como sistema de justicia en igual jerarquía a la justicia ordinaria.

Este momento histórico amerita la formulación de esta política estratégica de gestión pública, que normaría la reestructuración del sistema judicial boliviano,

234 Edmundo Jarquin y Fernando Carrillo. *La economía política de la reforma judicial*. Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Página 457.

que requiere con suma urgencia para construir una justicia donde la independencia sea la base de su accionar.

Para ello, se requiere visión y compromiso político al más alto nivel, aprovechando las estructuras funcionales diseñadas para la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP) como son la Comisión Nacional de Implementación (CNI) a la cabeza de la Vicepresidencia del Estado y el Comité Ejecutivo de Implementación (CEI) a la cabeza del Ministerio de Justicia.

Estas estructuras funcionales que han obtenido éxito en la implementación del NCPP pueden replicarse para una reforma mayor y más integral a la justicia boliviana necesaria en sus diversos ámbitos como son el constitucional, administrativo, civil, laboral, familiar, agrario; sin dejar de lado el de la justicia penal que puede servir como una buena lección aprendida de formulación y puesta en marcha de proyecto de reforma judicial de gran envergadura.

Para trabajar en esta política es importante identificar a los actores estratégicos como podrían ser la Vicepresidencia del Estado, Ministerio de Justicia, comisiones de Constitución y Justicia Plural del Órgano Legislativo, las instancias integrantes del Órgano Judicial: Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público, Defensa Pública, Cámaras de Comercio, Colegios de Abogados y organizaciones de la sociedad civil.

La formulación de ésta política pública judicial podría contemplar la elaboración de un plan matriz identificando las necesidades de la población en las distintas áreas de servicios de la justicia, infraestructura, tecnología informática, problemas en la aplicación de la ley debido a fallas de los operadores de justicia, propuestas de modificación de normativa, medidores e indicadores de la gestión judicial, órganos de seguimiento y monitoreo en relación con la sociedad civil y el control social y apoyo en técnicas gerenciales para mejorar la gestión.

Finalmente, contar con una visión compartida del servicio judicial, en el nivel jurisdiccional y el nivel administrativo, en función del ciudadano como único destinatario, debe ser una de las principales premisas de trabajo en la formulación y puesta en práctica de ésta política.

5.2.2. Política criminal democrática

En el ámbito penal, las instituciones de justicia han comprendido que las reformas judiciales han sido definidas como políticas de Estado y que las instituciones operadoras de justicia comparten la responsabilidad de impulsar estas reformas, en este marco, el Gobierno debe asegurar, respecto a todas ellas, los recursos presupuestarios necesarios en cantidad y oportunidad para continuar las reformas y consolidarlas. Por su parte, las agencias de cooperación internacional pueden continuar apoyando el proceso de reformas judiciales sobre la base de una agenda

común coordinada para la implementación de dichas reformas de modo que se optimice el uso de los recursos evitando la dispersión y duplicación de esfuerzos.

Las reformas judiciales implican reformas legislativas, institucionales, capacitación de los operadores de justicia y su difusión a la sociedad civil mediante campañas de información y comunicación educativa.

Este complicado proceso requiere de una coordinación y ejercicio de liderazgo efectivo que otorgue al proceso de reformas judiciales sentido de dirección, unicidad y plan único. Esta labor de coordinación fue desarrollada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a la fecha debe continuarse sin interrupciones.

El proceso de reformas judiciales debe equilibrarse mejor nivelando la cooperación y la atención a todas las instituciones operadoras de justicia, teniendo en cuenta las mayores necesidades que tienen el Ministerio Público, la Policía Nacional y la Defensa Pública. No pueden dejarse de lado las debilidades que presenta la Policía

Nacional en el ámbito de la policía de investigaciones criminales debiendo prestarse más apoyo para continuar profesionalizando más a sus cuadros de investigadores.

Así también es un imperativo incorporar a la sociedad civil en el proceso de reformas a fin de que la ciudadanía se apropie de la reforma.

Todo este reposicionamiento debe concretarse en la consolidación y fortalecimiento de una política criminal democrática del Estado boliviano, que se inició con la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal de corte garantista que mejoró la vigencia de las garantías ciudadanas en el enjuiciamiento penal, conforme a los mandatos que desarrolla la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional.

Esta política establecida sobre la base de libertad, igualdad y seguridad sobre la base del Estado Democrático Social de Derecho debe ser restrictiva en cuanto a ejercer el poder penal en los casos verdaderamente graves, reconocer los límites absolutos para el ejercicio del poder penal en el ámbito penal, procesal y penitenciario, transparente en el ejercicio del poder penal, maximizar la judicialización del poder penal, controlar las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal, incorporar mecanismos de participación ciudadana en las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal y otorgar un trato humanitario a los presos.

Propuestas para fortalecer la reforma judicial penal:

1. *Formulación de una política judicial y en ella una política criminal democrática, brindando servicios judiciales eficaces en favor del ciudadano.*
 2. *Generación y sistematización de información para mejorar el funcionamiento del sistema de administración de justicia.*
 3. *Reestructuración administrativa de los órganos de administración de justicia, incorporando la moderna gerencia.*
 4. *Reforzamiento de la Defensa Pública.*
 5. *Institucionalización de la capacitación.*
 6. *Profundizar el acceso a la justicia y el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
-

5.2.3. Generación y sistematización de información para mejorar el funcionamiento del sistema de administración de justicia

A más de nueve años de la vigencia del nuevo sistema, se impone como una necesidad comenzar una evaluación integral sobre su funcionamiento, para ello es imprescindible contar con datos ciertos y confiables, siendo ésta aún una de las grandes debilidades al interior de la instituciones operadoras, pues ninguna cuenta con los suficientes mecanismos e instrumentos apropiados para generar un auténtico monitoreo que nos permita mostrar con datos ciertos el real funcionamiento del sistema para incorporar, en su caso, los correctivos o ajustes que se consideren necesarios.

Si bien se han realizado importantes avances en la implementación de sistemas de información y generación de reportes estadísticos, que han contribuido a la transparencia y celeridad del sistema, cabe anotar que de no superarse esta situación ningún intento de evaluación o medición de impacto podrá llegar a contar con el acuerdo de los operadores sobre los resultados y trabajar en lo verdaderamente importante que son los ajustes y correctivos; por ello urge como tarea prioritaria diseñar una estrategia que obligue a los órganos de administración de justicia a utilizar y mejorar los sistemas de información ya implantados con fines estadísticos y de monitoreo, ya que según advierte un informe del Instituto Nacional de Estadística, los datos elaborados por el sistema judicial responden a fines exclusivamente administrativos y no procesales.

5.2.4. Reestructuración administrativa de los órganos de administración de justicia, incorporando la moderna gerencia

Como puede advertirse, un buen número de los problemas que ha tenido que enfrentar la implementación de la reforma procesal no obedecen a problemas normativos, es decir a deficiencias de regulación en el nuevo Código, sino más bien a deficiencias de orden administrativo como es la forma de organización y de funcionamiento de los diferentes órganos que prestan el servicio judicial (juzgados, fiscalías, Policía Técnica Judicial, Defensa Pública), y es que los esfuerzos realizados en el ámbito administrativo son todavía insuficientes.

Todavía no se ha logrado orientar gerencialmente el funcionamiento de los órganos operadores del sistema judicial. Ellos aún obedecen a la lógica propia de la tramitación de expedientes relacionada a una cultura organizacional que responde al viejo sistema.

Esto ocasiona una serie de problemas que si bien no tienen que ver con el contenido de la normativa del Código, molestan y causan graves perjuicios al usuario y en consecuencia al propio sistema, pues el ciudadano común no está en condiciones de hacer tal diferencia y atribuye estos problemas al nuevo sistema,

por esta razón urge retomar con fuerza un agresivo plan de transformación de las formas de organización del trabajo de los operadores y de los sistemas gestión de las entidades operadoras.

5.2.5. Reforzamiento de la Defensa Pública

No obstante los esfuerzos realizados, el proceso de institucionalización de la Defensa Pública está apenas en su inicio y por ello otro desafío no menos importante para la consolidación del nuevo sistema procesal penal es consolidar este proceso de institucionalización a fin de que la Defensa Pública se encuentre en condiciones reales de litigar frente al Ministerio Público en igualdad de condiciones, base de un sistema acusatorio garantista, porque de lo contrario la reforma funcionará de manera desequilibrada y todos los intentos de adecuar la persecución penal a los límites constitucionales y la vigencia plena de los derechos humanos habrán sido en vano.

Otro desafío pendiente tiene que ver con la necesidad de desarrollar el servicio de la defensa pública rural, para ampliar el acceso a la justicia a toda la población boliviana.

5.2.6. Institucionalización de la capacitación

La implementación del nuevo sistema procesal penal, demandó un arduo trabajo en la capacitación de los operadores de la justicia, de modo que puedan cumplir con las exigencias del nuevo sistema, aunque no siempre se pudo constatar una estrecha correspondencia entre el esfuerzo desplegado en la capacitación y el impacto de la misma en el desempeño funcional de los operadores. Esta situación derivó en la necesidad de institucionalizar la capacitación para que forme parte de las políticas institucionales de las entidades operadoras del sistema.

Sin embargo, aún quedan tareas pendientes por desarrollar, en este sentido, el desafío mayor se presenta en la consolidación de una política de capacitación necesariamente vinculada a la política institucional de las entidades operadoras de modo que la capacitación no sólo redunde en adiestramiento sobre el nuevo sistema sino también en un verdadero cambio de la cultura organizacional. En consecuencia, la capacitación ya no puede girar únicamente en torno a la realización de cursos de adiestramiento, sino a la generación de programas de capacitación integral que aseguren la transferencia de los conocimientos al puesto de trabajo, y se reflejen los resultados en un mejor funcionamiento de las instituciones operadoras.

Esta vertiente de capacitación no debe olvidar la capacitación universitaria ya que los futuros jueces, fiscales, defensores son producto del sistema universitario, por lo que la calidad de los operadores depende fundamentalmente del nivel del sistema universitario, de la formación que reciban los estudiantes de derecho en las universidades del país.

5.2.7. *Profundizar el acceso a la justicia y el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos*

El acceso a la justicia es un derecho fundamental de todo ciudadano de que su pretensión de solución a su conflicto va a tener un mecanismo previsto y provisto por el Estado eliminando la autotutela de épocas pasadas en la historia. Por ello, es esencial en nuestras sociedades que los ciudadanos puedan contar con estos mecanismos o vías.

Sin embargo, la complejización de las relaciones sociales ha repercutido en el ámbito de la justicia y del proceso jurisdiccional en sí tornando cada vez más difícil que los ciudadanos puedan resolver sus controversias en el menor tiempo posible así como también pueden contar con asistencia jurídica de menor costo o gratuita que es el otro componente esencial para tener un real acceso a la justicia.

En este ámbito se debe trabajar en fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia establecidos en el Programa de Acceso a la Justicia mediante las Casas de Justicia que prestan servicios de orientación y asesoramiento en materia legal a las personas de menores ingresos económicos pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad, así como con los Centros Integrados de Justicia, que es una buena experiencia de desconcentración de la justicia y de integración de ésta con la sociedad civil pudiendo a futuro consolidarse en el ámbito municipal constituyéndose en el espacio de encuentro de la justicia ordinaria con la justicia indígena y la sociedad civil organizada.

Respecto a la asistencia jurídica de menor costo o gratuita se podría:

- Gestionar con el Ministerio de Justicia, en el marco del acceso a la justicia, el establecimiento de convenios que pueden ser elevados a la categoría de leyes de la República, con los colegios de abogados y los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho, mediante los cuales los abogados particulares representen en procesos a personas de escasos recursos con el incentivo de que los abogados tendrán descuentos por parte de sus colegios en las actividades de capacitación y una reducción de un porcentaje en el pago de sus impuestos y en el caso de los estudiantes de último curso puedan patrocinar casos asistidos por un profesional abogado que vendría a ser un profesor de la Facultad.
- Motivar y gestionar ante organizaciones de la sociedad civil la implementación del *teleabogado* para que se puedan realizar consultas de tipo legal por teléfono mediante una línea gratuita 800, así como programas de televisión con consultas y asesoramiento.
- En el ámbito de la responsabilidad social, trabajar con los colegios de Abogados la posibilidad de organizar servicios legales, una instancia que se crearía al interior de los mismos para prestar patrocinio legal a las personas de escasos recursos en materia no penal (civil, familiar, laboral, etc.), ya que

a la fecha en el país no existe una institución que preste patrocinio legal en el ámbito no penal lo que constituye uno de los más serios obstáculos en el acceso a la justicia.

Finalmente, es de advertir que la Constitución Política del Estado vigente ha abierto una nueva ventana de oportunidad para democratizar aún más la justicia penal mediante el desarrollo de un paquete legislativo para la conformación de los nuevos órganos del Estado, más incluyentes, equitativos y participativos, demandando el esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados: gobierno, operadores de justicia, sociedad civil y cooperación internacional.

Anexos

ANEXO I

Taller de trabajo del subgrupo Estado de Derecho. Esfuerzos coordinados de reforma de la justicia por parte del Gobierno y la sociedad civil con apoyo de la cooperación internacional.

Las instituciones operadoras de justicia se reunieron en un taller de trabajo del subgrupo Estado de derecho en septiembre de 2001²³⁵ y definieron un plan de trabajo para cada una de ellas en coordinación con la cooperación internacional, conceptos y resultados que vienen a constituirse en sus memorias institucionales de trabajo.

Este documento de trabajo y la metodología empleada son modelos de gestión que debieran seguirse para trabajar la reforma judicial de una manera sistemática y coordinada. Por estas razones ponemos a consideración el mencionado documento.

1. Poder judicial

Necesidad de asistencia técnica en los proyectos clave de la institución

- Elaboración del plan estratégico del Poder Judicial mediante un sistema de evaluación por resultados.

235 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con la cooperación de USAID y GTZ. *Documento resumen. Taller de trabajo del subgrupo Estado de derecho. Pilar institucionalidad*. Septiembre 2001. La Paz-Bolivia.

- Desarrollo de plan informático.
- Desarrollo de los manuales y anexos a la implementación de los sistemas de carrera.
- Fortalecimiento del Instituto de la Judicatura, mediante la capacitación a operadores, implementación de la carrera, elaboración de planes curriculares, actualizando los planes de estudio de universidades y coordinando con el Instituto.

Prioridades institucionales a ser desarrolladas existiendo financiamiento

- Ampliar la capacidad del servicio a nivel de la población rural y periurbana.
- Implementación de los sistemas de carrera- capacitación, selección, evaluación.
- Adecuación de la infraestructura.
- Central de diligencias de notificación.
- Organización de los despachos judiciales con equipos de computación.
- Sistema informático a nivel nacional IANUS integrado con el sistema Inspector, de la Fiscalía.
- Establecer el archivo notarial departamental.

Aspectos más importantes para asegurar una adecuada implementación de las reformas institucionales

- Visión clara, posible y concertada del futuro de la institución.
- Lograr una verdadera coordinación interinstitucional para llevar adelante el proceso.
- Compromiso firme de las autoridades del Poder Judicial.
- Preservar y consolidar la independencia de poderes.
- Elaborar el Plan de Implementación priorizando programas integrales.

Proyectos o actividades más relevantes a corto plazo

- Concertación interna del proyecto de Ley de Organización Judicial.
- Implementación del sistema informático integrado de recursos humanos en vistas a la carrera judicial.
- Difusión de material básico -jurisprudencia, legislación, reglamentación- para proporcionar información confiable y actualizada a los operadores.
- Plan de Reordenamiento de Infraestructura para optimizar el proceso de inversión.
- Reorganización de tribunales y juzgados para aumentar la eficiencia en el despacho de causas a nivel territorial.

- Implementación de la Central de Registro de Antecedentes Penales para contar con información confiable y concentrada sobre sentencias ejecutoriadas.
- Implementación de sistemas de seguridad para el Poder Judicial, a fin de otorgar mayor seguridad al personal y la institución.

Proyectos o actividades más relevantes a mediano y largo plazo

- Implementación de los sistemas informáticos definidos para aumentar la eficiencia y calidad en el servicio.
- Implementar sistemas integrados gerenciales para dotar de mayor eficiencia en la gestión administrativa.
- Expandir el sistema judicial a áreas rurales y perirurbanas para mejorar el acceso a la justicia.
- Reformulación de la política salarial para mejorar el rendimiento, eficiencia y dedicación del funcionario judicial.
- Provisión, administración y mantenimiento de infraestructura.

Recursos económicos

- A corto plazo, \$us 10.000.000 - estimado.
- A largo plazo, \$us 50.000.000 - estimado.

1.1. Monitoreo al Consejo de la Judicatura

Con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer (KAS, Alemania), conjuntamente con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP, Argentina) se investigó en el marco del derecho comparado, el posicionamiento de los Consejos en el sistema de justicia en diferentes países de América del Sur y Central –concretamente Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú– y el modo en que podría alcanzarse mejoras en sus funcionamiento, según cada caso en particular.

En el caso de Bolivia, dicho informe estuvo a cargo de Daniel Mogrovejo Martínez y Jorge Richter Ramallo, investigadores del Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (CEJIP-Bolivia).

Sistema general del Consejo de la Judicatura

La reforma constitucional de 1994 fue trascendental en la búsqueda de consolidar el régimen democrático del Estado boliviano. La visión crítica de los problemas que afectaban a toda la estructura estatal y, en particular al Poder Judicial, fue esencial a tiempo de buscar los mecanismos tendientes a revertir esta situación.

En el análisis y diagnóstico que se hizo del Poder Judicial se detectaron dificultades y grandes problemas que pueden resumirse del siguiente modo:

a) Inexistencia de independencia judicial

Antes del proceso de reformas judiciales, la designación de jueces y magistrados era absolutamente política, dado que era atribución del Poder Legislativo, los ministros y vocales de corte eran elegidos por cámaras del congreso en base a ternas como establecía el artículo 4 de la Ley de Organización Judicial, consiguientemente no existían criterios o parámetros de evaluación a la hora de decidir a quienes se les otorgaría la responsabilidad de administrar justicia. Este aspecto constituía un perjuicio en el intento de consolidar la independencia del Poder Judicial, que más bien se veía completamente vulnerada a través de fuertes injerencias de tipo político partidario, no sólo en las designaciones de funcionarios judiciales, sino también en las decisiones que estos adoptaban.

Alberto Binder, respecto al principio de independencia judicial señala lo siguiente: “Es el juez, personalmente con nombre y apellido, quien no está subordinado a ninguna instancia de poder. No está subordinado al Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo, pero tampoco –y esto merece ser subrayado– está subordinado a ninguna instancia de poder interna del Poder Judicial”.

Las expresiones manifestadas anteriormente resultan bastante relevantes para indicar que, antes del proceso de reformas del Poder Judicial en Bolivia, las connotaciones del principio de independencia judicial eran un simple slogan, una expresión vacía. Su contenido no era objeto de interés de gobernantes y, mucho menos, de gobernados y, mucho menos, de gobernados, que durante prácticamente toda la historia republicana estuvieron frente a un Poder Judicial caracterizado por su subordinación a los otros poderes del Estado y a intereses coyunturales, sin dejar de lado, claro está, su estructura jerarquizada y vertical.

b) Concentración de funciones en la Corte Suprema de Justicia

Además de cumplir con la enorme tarea de administrar justicia, La Corte Suprema de Justicia debía ejercer el control constitucional y adicionalmente cumplir con funciones administrativas, manejo de presupuesto del Poder Judicial y de su personal. Esto generaba una sobresaturación en las labores de la Corte Suprema e iba en detrimento de la calidad de la administración de justicia, ya que el poseer tantas atribuciones y tareas, le era imposible ejercerlas todas con eficiencia.

c) Corrupción e indisciplina de funcionarios judiciales

Aspecto negativo de la administración de justicia que se debía básicamente a la carencia de un régimen disciplinario que sistematice un proceso propio,

determine las faltas, imponga las sanciones y, a la vez, garantice al funcionario judicial un debido proceso.

d) Ausencia de mecanismos de formación y capacitación de funcionarios judiciales

Estos impedían la formación gradual del juez por medio de un instrumento propio del Poder Judicial, acorde con los cambios y modificaciones producidas en el ordenamiento jurídico que, por su parte, reflejaba la ausencia de indicadores de evaluación, esenciales a la hora de administrar un sistema de escalafón judicial.

Todos los problemas descritos anteriormente se convirtieron en factores que debilitaron institucionalmente al Poder Judicial y ocasionaron en la ciudadanía escepticismo y rechazo en la ciudadanía al mismo.

De esa manera, identificada la problemática antes descrita, a tiempo de aprobarse la Ley N° 1473 de Necesidad de Reformas a la Constitución del 1 de abril de 1993, se iniciaron una serie de análisis doctrinales y comparativos, que contenían las siguientes propuestas respecto del Poder Judicial.

Separar la jurisdicción ordinaria de la jurisdicción constitucional, creando al efecto, el Tribunal Constitucional como institución especializada en el control de la constitucionalidad.

La Corte Suprema de Justicia se abocaría íntegramente a administrar justicia ordinaria, contenciosa y contenciosa- administrativa.

Creación del Consejo de la Judicatura, traspasando las funciones administrativas y disciplinarias de la Corte Suprema a la mencionada institución e instaurando un nuevo proceso de selección de jueces y magistrados.

Aspectos relacionados con el manejo de los recursos financieros del Poder Judicial, destinados a precautelar su autonomía económica, traducido en la creación del régimen económico-financiero propio del sistema de administración de justicia, que estaría a cargo del Consejo de la Judicatura.

Estas y otras propuestas fueron adoptadas por la Ley N° 1585 de reformas de la Constitución Política del Estado de 12 de agosto de 1994, que consideró al Consejo de la Judicatura como el órgano indispensable para garantizar la independencia del Poder Judicial y consiguientemente, mejorar cualitativamente la administración de justicia en Bolivia.

2. Ministerio público

Necesidad de asistencia técnica en los proyectos clave de la institución

- Implementación de la carrera fiscal.

- Asistencia en proyectos arquitectónicos para fiscalías tipo.
- Asistencia en reglamentos del Instituto de Investigaciones Forenses.
- Asistencia técnica para implementar la Inspectoría General.
- Implementar en todo el país sistemas automatizados de seguimiento de causas.
- Elaboración de programas de protección a víctimas y testigos.
- Elaboración de políticas criminales.
- Asistencia en programas, capacitadores y planes de estudio para el Instituto de Capacitación.
- Implementación de plataformas de orientación ciudadana.

Prioridades institucionales a ser desarrolladas existiendo financiamiento

- Construcción y equipamiento del Instituto de Investigaciones Forenses.
- Implementación de la Inspectoría General.
- Implementación de plataformas de atención y orientación a la ciudadanía.
- Fortalecimiento institucional en fiscalías tipo, vehículos, sistemas computarizados integrados.
- Implementación del Programa de protección a víctimas, testigos y fiscales.
- Reingeniería institucional, mejoramiento de la imagen institucional.
- Réplica del sistema Inspector.
- Programas de difusión y educación en temas jurídicos.
- Capacitación a fiscales y tecnología para educación a distancia.

Aspectos más importantes para asegurar una adecuada implementación de las reformas institucionales

- Evitar la injerencia política.
- La carrera fiscal y administrativa deben estar funcionando y que la carrera incluya a los fiscales de distrito.
- Mejor asignación de presupuesto por parte del TGN.
- Contar con recursos para investigación.
- Sólida coordinación entre operadores y en especial viabilizar trabajo de equipo con policías en la investigación de casos penales.

Proyectos o actividades más relevantes a corto plazo

- Implementar la Inspectoría General con reglamentos y equipamiento.
- Implementación del Instituto de Investigaciones Forenses para garantizar la confiabilidad del análisis científico y técnico de las evidencias de los delitos cometidos.

- Plataforma de atención y orientación ciudadana a implementarse en todas las dependencias de la Fiscalía en ambientes adecuados para la atención al público con recursos humanos especializados.
- Implementar el Programa de protección a víctimas y testigos
- Manuales operativos para el funcionamiento del Instituto de Investigaciones Forenses.
- Capacitación a fiscales
- Implementación de la carrera fiscal incorporando los subsistemas que fija la ley del Ministerio Público para que los fiscales sean seleccionados por medios técnicos, públicos y transparentes.
- Actualización del manual de organización y funciones.
- Réplica del sistema Inspector en todos los distritos.

Proyectos o actividades más relevantes a mediano y largo plazo

- Implementación de un sistema integrado de base de datos para lograr que el Ministerio Público a través de su sistema informático pueda acceder a valiosa información de la base de datos de otras instituciones clave.
- Implementación del Instituto de Capacitación de Fiscales mediante el sistema de educación a distancia para permitir que todo el personal pueda alcanzar la excelencia profesional.
- Reingeniería y fortalecimiento institucional.

Recursos económicos

- A corto plazo, \$us 2.339.630.
- A largo plazo, \$us 56.280.000.

2.1. Programa de Inspectoría Gestión 2002

El Programa de Inspectoría del Ministerio Público, establecido por la Fiscalía General de la República mediante Resolución N° 04/2002 de 29 de septiembre de 2002, fue realizado con asistencia técnica de USAID a través de MSD y contempló los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar la aplicación plena del nuevo Código de Procedimiento Penal y Ley Orgánica del Ministerio Público por los fiscales de Distrito y de materia en lo referente a la etapa preparatoria para detectar si hay disfunciones.
- Elaborar los correspondientes correctivos de las disfunciones, traducidos en instructivos, circulares, programas, proyectos, etc.
- Diseñar acciones que permitan la sostenibilidad e institucionalización del Programa de Inspectoría al interior del Ministerio Público.

- Analizar la aplicación de la estrategia de liquidación de causas del anterior sistema de enjuiciamiento penal.

2.2. Recursos humanos - general

No se ha implementado el sistema de carrera fiscal con todos los subsistemas señalados, buen número de fiscales son interinos o contratados por un año como adjuntos. Falta aún una mayor identificación con el rol en un sistema acusatorio.

Acciones a seguir

- Implementar el sistema de carrera fiscal con sus subsistemas respectivos.
- Institucionalizar las experiencias de selección realizadas con empresas especializadas en reclutamiento de recursos humanos, haciendo énfasis en el perfil y el aspecto motivacional, así como los programas de inducción para nuevos funcionarios.
- Implementar el subsistema de evaluación, permanencia y promoción que implica crear mecanismos de evaluación al desempeño que tenga como indicadores mínimos las de actitudes, prácticas y resultados. Se sugiere incorporar un especialista en recursos humanos a esta dirección para que preste el asesoramiento respectivo.
- Proveer asistencia técnica en herramientas de gestión gerencial a los fiscales de distrito y gestión del despacho fiscal para fiscales de materia.
- Designar al Inspector General.
- Implementar en su totalidad el régimen disciplinario, con prioridad el Tribunal Nacional de Disciplina.

2.3. Recursos humanos - capacitación

El proceso de capacitación ha abarcado en lo posible a la mayoría de sus miembros.

Los fiscales y fiscales de distrito, además de lo ya mencionado, confrontan una serie de debilidades en el ámbito procesal y gerencial.

Acciones a seguir

- Fortalecer el Instituto de Capacitación del Ministerio Público (ICMP).
- Establecer como política permanente que el proceso de capacitación debe contemplar absolutamente a todos los fiscales en ejercicio.
- Desarrollar sistemas de evaluación de impacto de la capacitación que permitan observar mejora en las funciones cotidianas de los fiscales.
- Desarrollar como Plan de Estudios para el ICMP los siguientes temas:

- Técnicas de Enseñanza para Adultos, el Rol del Fiscal en un sistema acusatorio (aspectos filosóficos y motivacionales), dirección funcional de la investigación - trabajo en equipo, técnicas de entrevista, teoría del caso (que abarca a la teoría de los hechos, teoría jurídica (del delito) y teoría de la prueba, lógica jurídica, elaboración de requerimientos conclusivos y acusaciones, fundamentación de acusación y alegatos en audiencia, técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio, incorporación de la prueba en juicio, técnicas de negociación y conciliación, resolución de recursos jerárquicos, elaboración de recursos, administración y gestión del despacho fiscal.
- Elaborar cartillas explicativas sobre derechos y garantías constitucionales (a ser utilizadas en la declaración del imputado, sobre las implicaciones de la renuncia al juicio oral) y sobre el juicio oral (a ser utilizadas para la aplicación del procedimiento abreviado y sobre los derechos de la víctima y relacionamiento con el PROSAVI, proyecto de asistencia a la víctima).

2.4. Logística y sistemas de comunicación - políticas

No existe provisión de fondos para investigación.

No existen políticas de comunicación entre fiscales de distrito y fiscales de materia.

No se realizan reuniones de planificación ni evaluación, o las llamadas juntas de fiscales.

No existen políticas de relacionamiento del Ministerio Público con la ciudadanía, que es la directa destinataria del servicio, careciéndose de una política definida de comunicación a la ciudadanía para difundir y hacer entender el nuevo rol del Fiscal.

No existen mecanismos de coordinación e intercambio de información entre el Ministerio Público y entidades públicas que faciliten las tareas de investigación (DDRR, Tránsito, Migración, etc.).

Acciones a seguir

- Solicitar al gobierno nacional la asignación del dinero disponible a fines investigativos.
- Incorporar mecanismos de trabajo en equipo como las juntas de fiscales en las fiscalías de distrito y en la Fiscalía General con las distritales.
- Estudiar los mecanismos para implementar un sistema en red informática que comprenda a la Superintendencia de Bancos, Oficina de Derechos Reales, Tránsito, Migración, Teléfonos, que provea información inmediata para tomar decisiones respecto a la imposición de medidas cautelares.

- Desarrollar e implementar una estrategia sostenible de difusión a la sociedad civil sobre las funciones del Ministerio Público y el aporte de ésta institución a la ciudadanía.

2.5. Infraestructura física

Los inmuebles presentan una serie de limitaciones y disfunciones, ya que en muchos casos, inmuebles destinados a vivienda han sido reacondicionados. Algunos distritos presentan serias deficiencias como humedad en las paredes, ambientes oscuros y pequeños y falta de servicios básicos.

Las fiscalías no cuentan con depósitos para objetos secuestrados, encontrándose estos en los despachos de los fiscales o en las dependencias de la PTJ.

No existen ambientes adecuados para que la víctima, imputados y testigos presten sus declaraciones.

Los cuadernos de investigación concluidos, deben encontrarse en poder de las fiscalías; sin embargo, por falta de depósitos para los mismos, actualmente se encuentran en la Policía Técnica Judicial.

Todos los distritos cuentan con vehículos, los que tienen una antigüedad mayor a 15 años, ello genera que ya no pueden satisfacer las necesidades actuales derivadas de las nuevas funciones del fiscal.

El sistema informático de seguimiento de causas Inspector, que es una herramienta que facilita y transparenta las labores de fiscales, no está instalado en todas las capitales de departamento, debiendo cumplirse con esta implementación a nivel nacional.

No existen sistemas que mantengan en reserva la identidad y domicilio del denunciante, así como tampoco que verifique estos datos. Estos componentes pueden formar parte de la plataforma de atención al público.

No se encuentra implementado el Instituto de Investigaciones Forenses, en especial en los distritos de mayor carga procesal.

No existen ambientes adecuados para la conservación de prueba material recogida

Acciones a seguir

- Gestionar ante el gobierno la asignación de bienes inmuebles apropiados.
- Adecuar espacios para el depósito de objetos secuestrados y evidencias.
- Adecuar espacios para la guarda y archivo de los cuadernos de investigación.
- Adecuar espacios adecuados para las declaraciones de víctimas e imputados que preserven la intimidad y reserva de estos.
- Gestionar la asignación de vehículos propios.

- Implementar en todos los distritos el correo electrónico.
- Establecer prioritariamente y en el menor tiempo posible, la implementación del sistema Inspector en todas las capitales de departamento.
- Implementar de manera inmediata la plataforma de atención al público y el Programa de Protección a Víctimas y Testigos.
- Desarrollar un sistema confiable de estadísticas para contar con elementos de evaluación y planificación por objetivos de la institución.

3. Policía Nacional

Necesidad de asistencia técnica en los proyectos clave de la institución

- Modificación de la Ley Orgánica de la Policía.
- Elaboración de un plan estratégico.
- Implementación de la Ley Safo.
- Elaboración de programas de seguridad ciudadana.
- Capacitación técnica científica en investigación criminal y prevención del delito.
- Implementación de infraestructura adecuada.

Prioridades institucionales a ser desarrolladas existiendo financiamiento

- Implementación de instrumentos normativos.
- Implementación de sistemas de comunicación.
- Equipamiento de unidades de investigación criminal y laboratorios de Policía Técnica Judicial.
- Capacitación al personal en la aplicación del NCPP.
- Incremento de salarios acorde al grado de responsabilidad.

Aspectos más importantes para asegurar una adecuada implementación de las reformas institucionales

- Adecuación normativa de la Ley Orgánica de la Policía.
- Elaboración de un plan estratégico para la reforma institucional.
- Asignación financiera para los órganos de investigación criminal.
- Descentralización administrativa.
- Contar con los recursos humanos y financieros necesarios.
- Infraestructura mínima.
- Mantenimiento de personal capacitado.
- Reorganización de las unidades de investigación.

- Desarrollo de actividades coordinadas entre órganos de investigación.

Proyectos o actividades más relevantes a corto plazo

- Elaboración de instrumentos normativos para aplicar el sistema de administración de personal en el marco de la nueva Ley Orgánica.
- Capacitación de recursos humanos en cursos de investigación criminal, así como en ciencias forenses.
- Remodelación de la infraestructura existente.
- Provisión de equipamiento consistente en equipos de filmación y grabación, así como de insumos y reactivos.
- Implementación de sistemas informáticos de comunicación, en cada dirección departamental se debe contar con centrales telefónicas.

Proyectos o actividades más relevantes a mediano y largo plazo

- Capacitación de recursos humanos para la especialización de peritos.
- Construcción de infraestructura para los órganos de investigación criminal de acuerdo a la distritalización.
- Incremento del parque automotor para efectuar labores investigativas oportunas.
- Provisión de insumos y reactivos en kits de investigación para la escena del hecho, equipo de seguridad.
- Constituir el laboratorio técnico científico para constituirse en órgano de asesoramiento al sistema de administración de justicia en exámenes periciales.
- Concienciar a la población en la participación de tareas de prevención del delito.

Recursos económicos

- A corto plazo, \$us 683.865
- A largo plazo, \$us 10.541.145

4. Defensa Pública²³⁶

Plan de actividades cumplidas en la gestión 2001 a 2002

236 Dirección General de la Defensa Pública. *Informe de Actividades. Gestión 2001-2002*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Paz-Bolivia.

Objetivos	Resultados	Análisis
Brindar asistencia legal gratuita en materia penal a las personas de escasos recursos económicos que no pueden contratar un abogado particular para su defensa.	Atendidos 11.705 casos judiciales obteniendo 4.026 libertades y 12.079 policiales obteniendo 7.871 libertades	Los casos policiales disminuyeron en un 30% porque pasan a medidas cautelares dentro del término de 24 horas. Entre enero a junio USAID financió el programa de defensa pública rural. COSUDE de julio a septiembre y el PRI del Banco Mundial de octubre a diciembre. Existen pocos recursos y el sistema está a punto de paralizarse por falta de presupuesto del TGN.
Implementar el programa de defensa pública rural móvil en los departamentos de Oruro y Tarija	En Huanuni, Yacuiba y Bermejo se atendieron 498 casos judiciales obteniéndose 156 libertades y 535 policiales obteniéndose 274 libertades.	Se ejecutaron todas las actividades y los cronogramas operativos anuales, finalizando después de seis años la cooperación de USAID y COSUDE. El proyecto pasó a cargo del PRI del Banco Mundial.
Difundir el programa de Defensa Pública, el NCPP, los derechos humanos y garantías constitucionales en la población penal, operadores de justicia, autoridades, dirigentes y estudiantes.	20 conferencias dictadas a 1.000 estudiantes urbanos y más de 10.000 personas entre detenidas y en libertad sobre sus derechos y la aplicación del NCPP. 11 sesiones de difusión realizadas para 596 personas en el área rural. 12 seminarios sobre aplicación plena del NCPP para 958 operadores de justicia en el área rural. 500 ejemplares del NCPP distribuidos a operadores, autoridades, dirigentes sindicales y comunales.	Con recursos de USAID se imprimió y distribuyó material de difusión sobre derechos humanos y el NCPP. Unas 5.000 personas se beneficiaron con los seminarios, conferencias y la distribución de material educativo.
Ejecutar el Programa de Capacitación interna de Recursos Humanos.	40 sesiones educativas a 6 abogados y 49 asistentes legales sobre la aplicación del NCPP. 2 seminarios nacionales de 40 horas sobre la aplicación del NCPP. 3 talleres nacionales de 24 horas para evaluar el proyecto rural, analizar el proceso de institucionalización del sistema de Defensa Pública y la elaboración de los reglamentos internos de la Dirección General.	Los eventos nacionales fueron financiados por USAID y COSUDE. Los profesionales recibieron un promedio de 80 horas de capacitación en diferentes temas. Se elaboró el reglamento de funcionamiento del servicio. USAID y GTZ trabajan en la capacitación de los defensores públicos dentro del circuito procesal penal modelo.
Incorporar a la estructura de la Defensa Pública a 47 servidores públicos que financia MSD.	55 técnicos fueron contratados por USAID Y COSUDE y remunerados por el PRI a partir del 2001.	Los técnicos contratados por USAID y COSUDE ingresaron mediante una convocatoria pública y fueron capacitados constantemente.
Registrar y procesar la información generada por los técnicos.	108 informes departamentales y reportes trimestrales urbanos y rurales.	Se cuenta con una base de datos que favorece la investigación y la información.

ANEXO II

Reglas mínimas de las naciones unidas para la administración de la justicia penal

Preámbulo

La Comisión de expertos reunida en Palma de Mallorca, en cuatro sesiones de trabajo, que tuvieron lugar los días 23, 24 y 25 de noviembre de 1990; 3, 4 y 5 de mayo de 1991; 5, 6, 7, 8 de septiembre de 1991 y 14, 15 y 16 de febrero de 1992; que dichas sesiones se realizaron por invitación de la Cancillería Adjunta a la presidencia del Gobierno Balear y con la cooperación de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de Naciones Unidas en Viena.

Partiendo: de los derechos fundamentales que, por respeto a la dignidad del hombre han sido proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales, así como en otros documentos internacionales.

Convencida de que la realización efectiva de estos derechos requiere de su formulación en reglas más concretas.

Constatando que la justicia penal es un instrumento de poder de los Estados que necesariamente afecta de manera esencial a los derechos del individuo.

Teniendo presente que los procesos penales pueden ser dirigidos tanto contra culpables como inocentes y que pueden además afectar los intereses de terceros.

Considerando la necesidad urgente de integrar en el conjunto de reglas mínimas ya adoptadas por Naciones Unidas las que deben regir el proceso penal.

Tratando de armonizar las exigencias de una justicia penal eficaz con el respeto de las garantías de las personas cuyos derechos se ven afectados por el proceso penal.

Recomendando denominar las conclusiones de su trabajo “Reglas de Mallorca”.

Propone la adopción de las siguientes Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el procedimiento penal:

a) Principios generales del proceso

1ª.

- 1) La competencia del delito, de acuerdo con la ley, es competencia exclusiva del Estado.
- 2) Las legislaciones nacionales reglamentarán en qué medida la persecución penal dependerá de instancia privada y se otorgarán funciones de acusación

a los particulares. En este último caso, el Estado pondrá a disposición, por lo menos de la víctima, los medios necesarios para el ejercicio de este derecho.

- 3) En tanto la función acusadora incumba a órganos estatales, se establecerán mecanismos de control judicial para el supuesto en que el ejercicio de la acción penal por aquellos sea omitido o denegado.

2ª.

- 1) Las funciones investigadora y de persecución estarán estrictamente separadas de la función juzgadora.
- 2) La policía y los funcionarios que actúen en tareas de investigación en un procedimiento penal deberán depender funcionalmente del Ministerio Público o de los jueces o tribunales.

3ª.

Cuando los fiscales estén investidos de facultades discrecionales, se establecerán en la ley o reglamento publicado, directivas para promover la equidad y coherencia de los criterios que adopten para acusar, ejercer la acción penal o renunciar al enjuiciamiento.

4ª.

- 1) El enjuiciamiento y fallo, en materia penal, estarán siempre a cargo de jueces independientes sometidos únicamente a la ley.
- 2) Los tribunales deberán ser imparciales. Las legislaciones nacionales establecerán las causas de abstención y recusación. Especialmente, no podrá formar parte del tribunal quien haya intervenido anteriormente, de cualquier modo, o en otra función o en otra instancia en la misma causa. Tampoco quienes hayan participado en una decisión después anulada por un tribunal superior.
- 3) Toda persona tendrá derecho a ser juzgada por los tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos.
- 4) El juzgamiento, en caso de delitos graves, deberá ser de la competencia de tribunales colegiados y, se tratara de delitos leves o faltas, podrán serlo de tribunales unipersonales.

b) Principios de realización del proceso

5ª.

Los poderes públicos deberán en materia penal, colaborar con la autoridad judicial y procurarle la información que les solicite.

6ª.

Todo proceso penal se desarrollará sin dilaciones indebidas. Los Estados deberán establecer estas obligaciones en sus legislaciones.

c) Derechos del imputado

7ª.

Las decisiones que afecten derechos personales o procesales del imputado no podrán ser adoptadas sin audiencia previa. Cuando la decisión haya afectado alguno de estos derechos, el juez o tribunal que la tomó deberá oírle en el plazo más breve posible para modificarla, si hubiere lugar a ello.

8ª.

- 1) La persona sobre la que pesa sospecha de parte de los órganos de persecución, no podrá ser interrogada sin ser advertida, previamente, que tiene el derecho a contar con la asistencia de un abogado o a guardar silencio o abstenerse de declarar contra sí mismo.
- 2) Asimismo tiene derecho a contar con un intérprete gratuito en todas las fases del procedimiento.

9ª.

- 1) El imputado tiene el derecho irrenunciable a declarar libremente o a guardar silencio sobre los hechos que se le imputan. No podrá ser constreñido o inducido a confesar mediante violencia, amenaza, engaño, recompensa u otro medio de efecto semejante.
- 2) Las legislaciones nacionales deberán prever sanciones penales y disciplinarias contra los funcionarios que quebranten el anterior principio.

10ª.

Las pruebas obtenidas mediante la transgresión de los derechos consagrados en las reglas 8ª y 9ª, no podrán ser utilizadas en el proceso.

11ª.

- 1) Sin perjuicio de su derecho a defenderse a sí mismo, el imputado, en todas las fases del proceso, y el condenado durante la ejecución de la condena tienen el derecho a contar con un abogado de su libre elección. Igualmente, el imputado carente de medios tiene derecho a contar con la asistencia de un abogado.
- 2) En aquellos procesos en que la consecuencia jurídica pueda consistir, directa o indirectamente, en la privación de libertad, la intervención de abogado será necesaria.

d) Derecho de la defensa

12ª.

- 1) El abogado defensor podrá asesorar al imputado en todas las fases del procedimiento.
- 2) Ningún a interrogatorio del imputado podrá ser tomado en consideración cuando su abogado no haya podido asesorarle sobre si le conviene o no

declarar, o advertirle sobre el significado inculpatario de sus manifestaciones.

- 3) Sólo por decisión judicial debidamente motivada y por un tiempo determinado, se podrá limitar el derecho del imputado a comunicarse con su abogado. Esta decisión debe ser fundada en la ley y basada en especiales circunstancias de concreto peligro para la seguridad de las personas que provenga de la vinculación del imputado con una organización delictiva violenta.
- 4) Se garantiza el secreto de las comunicaciones entre el imputado y su abogado en el marco de la relación profesional.
- 5) Las pruebas obtenidas mediante violación del derecho a la defensa son nulas y, en consecuencia, no podrán ser utilizadas como tales en el proceso.

13ª.

El defensor tiene derecho a participar en los actos de investigación en los que se requiera la presencia del imputado. Igualmente podrá aportar pruebas, intervenir en la der la práctica de las mismas, por sí, o en caso de pruebas una periciales a través de un experto. En caso de denegación de la demanda para que se practique una prueba, la defensa tiene el derecho de recurrir.

14ª.

- 1) El defensor estará autorizado a tomar conocimiento de los actos, documentos y demás medios de prueba de los que dispone el tribunal o de los que éste pudiera llegar a disponer.
- 2) El conocimiento de actos, documentos y demás medios de prueba se podrá denegar, antes de formalizada la acusación cuando de esta manera se pudiera poner en peligro los fines de la investigación.

15ª.

Los Estados garantizarán a los abogados el ejercicio libre e independiente de su actividad profesional en relación con la defensa de los derechos del imputado.

e) *Medios coercitivos*

16ª.

Las medidas limitativas de derechos tienen por objeto asegurar los fines del proceso. Están destinadas, en particular, a garantizar la presencia del imputado, la adquisición y conservación de las pruebas.

17ª.

En relación con las medidas limitativas de derechos, regirá el principio de proporcionalidad, considerando en especial, la gravedad del hecho imputado, la sanción penal y las consecuencias del medio coercitivo adoptado.

18ª.

- 1) Sólo una autoridad judicial ajena a la investigación podrá dictar medidas procesales que impliquen una limitación de los derechos de la persona. Si éste no es el caso, se preverá un recurso de rápida tramitación ante un tribunal superior. Esto regirá especialmente en relación con la prisión preventiva.
- 2) Las medidas tomadas por el Ministerio Público y por la policía que impliquen directamente lesión de los derechos fundamentales de la persona deberán ser autorizadas judicialmente, a instancia del referido Ministerio Público.
- 3) Sólo en casos de urgencia, expresamente previstos en la ley, el Ministerio Público o la policía podrán adoptar tales medidas y en este caso deberán ser homologadas judicialmente en el plazo más breve posible.

19ª.

- 1) La detención sólo se podrá decretar cuando existan fundadas sospechas de participación de la persona en un delito.
- 2) Toda persona detenida por sospecha de haber cometido un delito deberá ser presentada, a la mayor brevedad, ante la autoridad judicial. Esta autoridad deberá, después de escucharla, resolver inmediatamente respecto de su libertad. Los Estados fijarán en sus legislaciones nacionales un límite máximo de duración de la detención que nunca excederá de 72 horas.
- 3) Todo detenido tiene derecho a comunicarse con un abogado de su elección lo antes posible. En cualquier caso, su detención deberá ser comunicada de inmediato a su familia o a personas de su confianza.
- 4) El detenido podrá obtener, mediante el procedimiento de hábeas corpus u otro de análoga significación, la inmediata puesta a disposición de la autoridad judicial competente. Igualmente podrá instarlo un tercero en favor del detenido.

20ª.

- 1) La prisión preventiva no tendrá carácter de pena anticipada y podrá ser acordada únicamente como “última ratio”. Sólo podrá ser decretada en los casos que se compruebe peligro concreto de fuga del imputado o de destrucción, desaparición o alteración de las pruebas.
- 2) Sólo se ordenará la prisión preventiva cuando la pena que previsiblemente se pueda imponer, sea privativa de libertad y superior a dos años. Contra esta decisión cabrá un recurso ante un tribunal superior. En todo caso, los ordenamientos de los Estados establecerán los límites máximos de duración de la prisión preventiva.
- 3) El sometido a prisión preventiva podrá comunicarse con su abogado siempre que lo estime necesario.
- 4) Los presos preventivos, estarán separados de los condenados.

21ª.

- 1) Ningún detenido o preso podrá ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

22ª.

- 1) Si se advirtiesen en el imputado indicios de enajenación mental y el delito fuera de los que dan lugar a la prisión preventiva, el juez podrá ordenar, previo informe de especialista, su internamiento en un centro psiquiátrico, si fuera imprescindible, y por un lapso no mayor de seis semanas, con la finalidad de determinar su estado mental.
- 2) En los demás casos, no cabe el internamiento a no ser que el mismo imputado, con capacidad de hacerlo, consintiese o los familiares lo autorizasen.

23ª.

- 1) Toda intervención corporal está prohibida salvo que se cuente con el consentimiento del afectado. Sin embargo, y sólo cuando no exista otro medio para descubrir el presunto delito, la autoridad judicial podrá acordarla, atendida la gravedad del mismo y la falta de peligro para la salud del afectado.
- 2) La intervención corporal deberá ser siempre practicada por un profesional de la medicina de acuerdo con la “*lex artis*” y con el máximo respeto a la dignidad e intimidad de la persona.

24ª.

La entrada y registro en lugar cerrado requiere siempre la autorización judicial conforme a la ley y debidamente motivada, en el marco de las reglas 16ª y 17ª, salvo en los casos de delitos flagrantes graves.

f) Juicio oral**25ª.**

- 1) El imputado tiene derecho a un juicio oral.
- 2) Los debates serán públicos salvo las excepciones reconocidas en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

26ª.

El juicio oral no se celebrará contra un acusado ausente involuntariamente. Si se trata de un delito grave, la presencia del mismo será imprescindible.

27ª.

En el juicio oral, se practicarán con plenitud todas las tendencias a acreditar los hechos imputados y también las que contribuyan a demostrar la inocencia del acusado.

28ª.

La totalidad del juicio oral se deberá celebrar necesariamente ante los mismos miembros del tribunal que sentenciará.

29ª.

- 1) Todas las pruebas habrán de ser practicadas ante el tribunal juzgador.
- 2) Si la comprobación de un hecho se basa en la percepción de una persona, ésta tiene que ser interrogada en el juicio oral. Este interrogatorio no puede ser reemplazado por la lectura de un documento o declaración escrita anterior. Las leyes nacionales establecerán las excepciones a este principio por razón de imposibilidad o grave dificultad de su reproducción. En estos casos, se podrán utilizar en el juicio oral las declaraciones practicadas con anterioridad, siempre que hubieran tenido lugar con intervención del defensor y se garantice la oportunidad de oponerse a la prueba aportada por las otras partes (principio de contradicción).
- 3) El acusado y su defensor tienen derecho a interrogar a los testigos.

30ª.

La prueba pericial deberá ser practicada por expertos imparciales, objetivos e independientes.

31ª.

- 1) El abogado defensor formulará su alegato final después de la acusación.
- 2) El acusado tendrá derecho a la última palabra.

32ª.

El acusado tiene derecho a la presunción de inocencia.

33ª.

- 1) Los jueces valorarán libremente la prueba, con arreglo a la lógica y a la experiencia. En los casos de incertidumbre, el juez aplicará el principio *"in dubio pro reo"*.
- 2) No se tomarán en cuenta las pruebas obtenidas ilícitamente de manera directa o indirecta, quebrantando derechos fundamentales. La vulneración acarreará la nulidad de pleno derecho.
- 3) En el ejercicio de la libertad de apreciación de la prueba, los jueces en los supuestos de testigos de referencia, declaración de arrepentidos y situaciones análogas, tendrán en cuenta que sólo con otras pruebas corroboradoras de tales testimonios podrá dictarse sentencia condenatoria.

34ª.

La sentencia penal deberá ser motivada, con indicación expresa de las pruebas que la fundamentan y de las normas jurídicas aplicadas. Asimismo, la sentencia será redactada de manera comprensible para los que intervienen en el proceso.

g) Recursos

35ª.

Todo condenado tiene derecho a recurrir la sentencia ante un tribunal superior.

36^a.

El ejercicio del derecho a recurrir ante un tribunal superior debe excluir la posibilidad de que el recurrente sufra, como consecuencia del mismo, un perjuicio en su situación.

37^a.

Durante la instrucción o procedimiento judicial previo se deberán establecer recursos contra todas las medidas judiciales que afecten los derechos a la libertad, propiedad e intimidad. La desestimación de estos recursos no debe excluir su reiteración periódica mientras subsistan las aludidas restricciones de derechos.

38^a.

Habrà lugar a impugnar las sentencias firmes condenatorias fundadas en un error debido al desconocimiento de hechos que prueben la inocencia del condenado.

39^a.

Los Estados procurarán establecer sistemas jurídicos de reparación en los supuestos de error judicial y mal funcionamiento de la administración de justicia.

b) Víctima

40^a.

Durante la instrucción se debe procurar a la víctima y a los perjudicados por el delito la ayuda que necesiten.

41^a.

Los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar un trato humano y digno a las víctimas y perjudicados.

42^a.

Las víctimas y los perjudicados por el delito tendrán derecho a ser oídos, a ser asistidos por abogado, que en casos graves podrá ser de oficio.

43^a.

Se recomienda a los Estados la creación de fondos para la reparación a los perjudicados o víctimas del delito. Así como, la adopción de medidas que permitan una mejor defensa de los derechos de las víctimas y de los perjudicados en el proceso penal.

i) Sugerencias a los Estados

44^a.

Los Estados deberán posibilitar el acceso a los tribunales internacionales que garanticen la legitimidad de las sentencias dictadas y el respeto a los derechos fundamentales del ciudadano.

45ª.

Los Estados promoverán la creación de un tribunal internacional que tutele los derechos proclamados en las presentes reglas mínimas, y se comprometerán a cumplir las decisiones del mismo o de otros tribunales internacionales ya existentes.

46ª.

Los Estados velarán para que la administración de justicia cuente con profesionales debidamente preparados.

ANEXO III

Nómina de instrumentos de planificación y gestión aplicados para la implementación de las reformas

Primeras actividades

Actividades previas

Área	Logro	Destinatario
Capacitación 1995	Proyecto de Capacitación Judicial. Contempla: – Estudio de necesidades – Estado de situación y plan de trabajo – Manual de funciones y organización de la Unidad de Capacitación Judicial Permanente en Bolivia.	Poder Judicial
Capacitación 1995	Materiales y seminarios de: – Apreciación y valoración de la prueba – Oralidad y técnicas de debate oral – Técnicas de Interpretación jurídica de la ley y del derecho – La formación ética del juzgador	Poder Judicial
Adecuación institucional 1996	Proyecto piloto de Seguimiento de Causas Penales y de Estadísticas Judiciales (IANUS) en el Distrito de Santa Cruz instalado por la empresa NEOTEC. Sistema que hace transparente el trámite electrónicos de las causas y controla la retardación de justicia	Poder Judicial
Adecuación institucional 1996	Proyecto piloto de administración de Cortes en Tarija. Implementa la Oficina de Diligencias centralizadas, administración de Cortes y recepción de causas.	Poder Judicial
Adecuación institucional 1997	Proyectos de Cooperación para el Ministerio Público de Bolivia.	Ministerio Público
Adecuación normativa 1996	Proyecto de Ley del NCPP Apoyo técnico para la elaboración del Código	Ministerio de Justicia

Adecuación normativa 1996	Dotación de bibliografía especializada al Ministerio de Justicia, consistente en libros en las siguientes materias: Derecho Constitucional, Procesal Penal, Penal, Procesal, Criminología y DD.HH. Publicación <i>Las experiencias de reforma procesal en Latinoamérica y perspectivas para Bolivia</i> .	Ministerio de Justicia
Adecuación normativa 1996	Proyecto de Ley de enmiendas a la Ley Orgánica del Poder Judicial.	Ministerio de Justicia
Adecuación Normativa 1996	Proyecto de Ley de enmiendas a la Ley Orgánica del Ministerio Público.	Ministerio de Justicia
Adecuación Normativa 1996	Proyecto de Ley de Justicia de Paz y Comunitaria	Ministerio de Justicia
Adecuación Normativa 1997	Ley de Modificaciones al Código Penal	Ministerio de Justicia
Capacitación 1995	2 Talleres anuales de capacitación para todos los defensores públicos.	Defensa Pública
Capacitación 1995	Publicación <i>Defensa pública: las violaciones al debido proceso</i> .	Defensa Pública
Capacitación 1995	Publicaciones: <i>Defensa pública: teoría general de la impugnación en materia penal.</i> Principios legales y filosofía de la defensa pública.	Defensa Pública
Capacitación 1995	Ciclo de Seminarios de difusión del servicio a nivel nacional.	Defensa Pública
Capacitación 1995	Suministro de equipo de oficina y de cómputo para la Oficina de DDHH en Chimoré, consistente en: 1 computadora portátil, 1 fotocopidora, 1 bomba centrífuga, 2 equipos de radio central de comunicación, 1 equipo de radio móvil, 1 proyectora de slides, 1 impresora	Defensa Pública
Adecuación normativa 1996	Anteproyecto de Ley del Consejo de la Judicatura	Consejo de Judicatura
Adecuación normativa 1996	Anteproyecto de Ley del Tribunal Constitucional	Tribunal Constitucional
Capacitación 1996	Documento Anticorrupción "Legislación y Gestión Institucional" "Legislación y Organismos de Lucha contra la corrupción pública en Bolivia" "Técnicas de Investigación Contables, Enriquecimiento ilícito y evasión fiscal" "Introducción al Lavado de Dinero".	Gobierno boliviano
Difusión 1996	Proyecto de educación cívica legal y asistencia a nivel popular. Campaña de "Conozca sus Derechos"	Sociedad civil boliviana

ÍNDICE DE PRODUCTOS FASE I: (1/Febrero/1998- 31/Mayo/1999)²³⁷**ADECUACION NORMATIVA****Objetivo:**

“Reformas legales claves que garantizan el Estado de Derecho se aprueban y ejecutan”.

Fecha	Logro	Destinatario
1994 1995	Anteproyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal. Documento con 627 artículos divididos en Primera Parte: Parte General con cinco libros y Segunda Parte: Procedimientos con cuatro libros.	Estado boliviano
1996	Proyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal. Documento con 603 artículos divididos en Primera Parte: Parte General con seis libros y Segunda Parte: Procedimientos con cuatro libros y parte final con disposiciones adicionales, transitorias y finales.	Estado boliviano
Oct-Dic 1997	Proyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal revisado con asesores técnicos de la Comisión de Constitución. Documento con 440 artículos divididos en Primera Parte: Parte General con seis Libros y Segunda Parte: Procedimientos con cuatro libros y Parte Final con Disposiciones adicionales, transitorias y finales.	Estado boliviano
Junio 1998	Documento final del NCPP Documento con 440 artículos divididos en Primera Parte: Parte General con seis libros y Segunda Parte: Procedimientos con cuatro libros y Parte Final con Disposiciones adicionales, transitorias y finales	Estado boliviano
Julio 1998	Lineamientos Generales para la Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público	Ministerio Público
Septiembre 1998	Documento base de Ley de Responsabilidades	Congreso Nacional
25 de marzo de 1999	Nuevo Código de Procedimiento Penal promulgado como Ley de la República. Ley de la República con 442 artículos divididos en Primera Parte: Parte General con seis libros y Segunda Parte: Procedimientos con cuatro libros y Parte Final con Disposiciones transitorias y finales.	Estado boliviano
25 de marzo de 1999	Publicación Cartilla <i>Lineamientos Generales del NCPP</i>	Sociedad civil

237 Sistematización por parte de MSD/Bolivia (Management Scienses for Development/Bolivia), Agencia Ejecutora del Programa de Administración de Justicia de Usaid en Fases I, II y III. 1998-2001.

ADECUACION INSTITUCIONAL:**Objetivo:*****“La capacidad institucional de las entidades del sector justicia se fortalece”***

Fecha	Logro	Destinatario
Abril 1998	Sistema de Distribución de Diligencias Centralizadas (DDC) para Corte de Distrito de Tarija Software con licencia corporativa, desarrollado en lenguaje FOX, con descripción de direcciones y manuales de utilización	Poder Judicial
28 julio de 1998	Estudio costo-beneficio de la Reforma Procesal Penal.	Proceso de Reforma
Agosto de 1998	Publicación <i>Aspectos Básicos para la Implementación del NCPP</i> . Lineamientos generales del proceso de implementación objetivos y tareas	Proceso de Reforma.
Marzo 1999	Plan Preliminar de Implementación del NCPP Plan estratégico con objetivos y actividades por áreas de la implementación. Identifica riesgos y recomendaciones, cronograma de acción y presupuesto aproximado	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo I del plan: <i>Informe de adecuación normativa</i>	Proceso de Reforma.
Marzo 1999	11. Anexo II del plan: Diagnóstico Institucional de las entidades operadoras del sistema de administración de justicia	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo II-A del plan: Formularios modelo de recopilación de información y lista del personal entrevistado	Proceso de Reforma.
Marzo 1999	Anexo II-B del plan: Tabulación de la información recopilada	Proceso de Reforma.
Marzo 1999	Anexo IIC del plan: Representación gráfica de la información recopilada	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo II-D del plan: Formulación de un sistema de administración aplicable a las cuatro entidades operadoras del sistema de administración de justicia	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo III del plan: Aplicación anticipada del nuevo Código de Procedimiento Penal	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo IV del plan: Lineamientos generales para el proceso de capacitación del nuevo Código de Procedimiento Penal	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo IV-A del Plan: Proyecto del circuito modelo para capacitación y adiestramiento de operadores de justicia	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo IV-B del Plan: Manual de procedimientos para actuaciones de los operadores del sistema en las etapas del proceso penal.	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo IV-C del Plan: Descripción de actividades de los actores del proceso y cuadro sinóptico de las etapas del nuevo Código de Procedimiento Penal	Proceso de Reforma
Marzo 1999	Anexo VI del Plan: Descongestionamiento y liquidación de causas	Proceso de Reforma

CAPACITACIÓN**Objetivo:**

“El acceso y comprensión del sistema de justicia institucional y no formal aumentan”

Fecha	Logro	Destinatario
Noviembre 1998	Plan Operativo MSD-GTZ. Describe actividades, tiempos, responsables y resultados para el proyecto de Implementación del NCPP de la Fase II	Poder Judicial Ministerio Público Defensa Pública

DIFUSIÓN**Objetivo:**

Se establecen las bases de difusión del NCPP a la sociedad civil boliviana

Fecha	Logro	Destinatario
Marzo 1999	Estrategia de difusión a la sociedad civil. Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU). La metodología de este proceso es a través de ONG, organizaciones de la Iglesia y otros grupos de la sociedad civil.	Sociedad civil boliviana

ÍNDICE DE PRODUCTOS - FASE II: (1/Junio/1999- 31/Mayo/2001)**ADECUACIÓN NORMATIVA****Objetivo:**

Se encuentran en tratamiento legislativo las normas complementarias necesarias para la implementación del Nuevo Código de Procedimiento Penal.

Área	Logro	Destinatario
Sept. - Dic. 1999	Proyecto preliminar de Ley Orgánica del M.P	Ministerio Público
Enero 2000	Proyecto alternativo de Ley de Responsabilidades	Congreso Nacional
Marzo a junio 2000	Anteproyecto de Ley Orgánica de la Policía	Policía Nacional
Abril 2000	Proyecto de Reglamento de Administración de Bienes Incautados	Dirección de Bienes Incautados
Junio 2000	Proyecto de Ley de Ejecución de Penas y Supervisión	Dirección de Régimen Penitenciario
Febrero 2001	Ley del Ministerio Público No 2175	Ministerio Público
Mayo 2001	Proyecto de Ley de Organización del Poder Judicial aprobado por la Cámara de Senadores	Poder Judicial

ÁREA DE ADECUACIÓN INSTITUCIONAL

Objetivo:

Establecer los instrumentos de gerencia mínimos para la implementación del NCPP.

Fecha	Logro	Destinatario
Sept. 1999	Elaboración del Plan Operativo Anual del Ministerio de Justicia - Gestión 2000.	Ministerio de Justicia
Octubre 1999	Reglamento de Procedimientos de preselección de fiscales y funcionarios administrativos del MP.	Ministerio Público
Noviembre 1999	Reglamento Preliminar de Escalafón para el MP.	Ministerio Público
Dic.1999 a febrero 2000	Modelo Arquitectónico de sala modelo para juicios orales.	Poder Judicial
Febrero 2000	Reevaluación del Sistema IANUS (seguimiento de causas penales).	Poder Judicial
Marzo - abril 2000	Manual para la Inspectoría General.	Ministerio Público
Sept 2000	Elaboración del Plan Operativo Anual del Instituto de la Judicatura - Gestión 2001.	Poder Judicial
Sept 2000	Elaboración del Plan Operativo Anual del Ministerio de Justicia - Gestión 2001.	Ministerio de Justicia
Sept 2000	Manual de Procedimientos del NCPP. Consultoría Aguilar & Asociados	Proyecto de Reforma
Sept 2000	Propuesta de Estructura Organizacional del Poder Judicial. Consultoría Aguilar & Asociados	Poder Judicial
Sept 2000	Manual de Organización y Funcionamiento para el Área Administrativa del Poder Judicial. Consultoría Aguilar & Asociados	Poder Judicial
Sept. 2000	Manual para la Elaboración de Planes Operativos Anuales del Consejo de la Judicatura. Consultoría Aguilar & Asociados	Poder Judicial
Sept 2000	Análisis de las Políticas Salariales y Propuestas de Reformulación del Poder Judicial. Consultoría Aguilar & Asociados	Poder Judicial
Sept. 2000	Formulación de una Metodología para Evaluación del Desempeño del Poder Judicial. Consultoría Aguilar & Asociados	Poder Judicial
Sept. 2000	Propuesta de Estructura Organizacional de la Defensa Pública. Consultoría Aguilar & Asociados	Defensa Pública
Sept. 2000	Formulación de una Metodología para Evaluación del Desempeño de la Defensa Pública. Consultoría Aguilar & Asociados	Defensa Pública
Sept. 2000	Análisis de las Políticas Salariales Actuales y Propuesta de Reformulación para la Defensa Pública. Consultoría Aguilar & Asociados	Defensa Pública
Sept. 2000	Manual para la Elaboración de Planes Operativos Anuales de la Defensa Pública. Consultoría Aguilar & Asociados	Defensa Pública
Sept. 2000	Manual de Organización y Funcionamiento para el Área Administrativa de la Defensa Pública. Consultoría Aguilar & Asociados	Defensa Pública

Sept. 2000	Manual de Organización y Funcionamiento –Área Administrativa de organismos de Investigación Judicial de la Policía Nacional. Consultoría Aguilar & Asociados	Policía Nacional
Sept. 2000	Formulación de una Metodología para Evaluación del Desempeño del Organismo de Investigación Policial. Consultoría Aguilar & Asociados	Policía Nacional
Sept. 2000	Manual para la Elaboración de Planes Operativos Anuales de los Organismos de Investigación Criminal de la Policía Nacional. Consultoría Aguilar & Asociados	Policía Nacional
Sept. 2000	Propuesta de Estructura Organizacional del Ministerio Público. Consultoría Aguilar & Asociados	Ministerio Público
Sept. 2000	Manual de Organización y Funcionamiento para el Área Administrativa del Ministerio Público. Consultoría Aguilar & Asociados	Ministerio Público
Sept. 2000	Análisis de las Políticas Salariales y Propuestas de Reformulación para el Ministerio Público. Consultoría Aguilar & Asociados	Ministerio Público
Sept. 2000	Manual para la Elaboración de Planes Operativos Anuales del Ministerio Público. Consultoría Aguilar & Asociados	Ministerio Público
Sept. 2000	Formulación de una metodología para Evaluación de Desempeño del Ministerio Público. Consultoría Aguilar & Asociados	Ministerio Público
Sept. 2000	Manual de Procedimientos para la Implementación del NCPP. Consultoría Aguilar & Asociados	Proyecto de Reforma
Sept. 2000	Análisis y distribución de Cargos Consultoría Aguilar & Asociados	4 entidades operadoras de justicia penal
Sept. 2000	Recomendaciones para la Implementación de Sistemas Automatizados de las Entidades Operadoras de Justicia Consultoría Aguilar & Asociados	4 entidades operadoras de justicia penal
Sept. 2000	Propuesta Conceptual de Readecuación del Equipamiento. Consultoría Aguilar & Asociados	4 entidades operadoras de justicia penal
Sept. 2000	Propuesta Conceptual de Readecuación de la Infraestructura. Consultoría Aguilar & Asociados	4 entidades operadoras de justicia penal
Sept. 2000	Manual y Flujogramas de Procedimientos para las Entidades Operadoras. Consultoría Aguilar & Asociados	4 entidades operadoras de justicia penal
Sept. 2000	Proyecto de Presupuesto para la Implementación del NCPP. Consultoría Aguilar & Asociados	4 entidades operadoras de justicia penal
Sept. 2000	Propuesta para el Fortalecimiento de los Sistemas de Comunicación. Consultoría Aguilar & Asociados	4 entidades operadoras de justicia penal
Sept. 2000	Visión Gerencial sobre el Proceso de Reforma, la Implementación del NCPP y el Monitoreo de los Productos Desarrollados. Consultoría Aguilar & Asociados	Proyecto de Reforma
Sept. 2000	Esquema de Trabajo para la Implementación. Consultoría Aguilar & Asociados	Proyecto de Reforma
Sept. 2000	Informe Taller Operativo Institucional para Adecuación Institucional de las Entidades Operadoras del Consultoría. Aguilar & Asociados	Proyecto de Reforma

Sept. 2000	Análisis de los Estudios Institucionales proporcionados por el Equipo de Implementación del NCPP. Consultoría Aguilar & Asociados	Proyecto de Reforma
Enero 2001	Consultoría Internacional para el diseño del Instituto de Investigaciones Forenses en Bolivia.	Ministerio Público
Enero 2001	Documento: “Manual de Funciones del Fiscal y Policía en la Etapa Investigativa”.	Ministerio Público
Marzo 2001	Documento: “Plataforma de Atención al Público”.	Ministerio Público
Abril 2001	Proyecto: “Construcción y Equipamiento del Instituto de Investigaciones Forenses”.	Ministerio Público

DESCONGESTIONAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE CAUSAS

Objetivo:

Establecer una estrategia para descongestionar causas del anterior sistema.

Fecha	Logro	Destinatario
Noviembre 2000	Inventario de causas penales iniciadas con el anterior Código a escala nacional	Poder Judicial

DIFUSION A LA SOCIEDAD CIVIL

Objetivo:

Se ha difundido a la sociedad civil información sobre la aplicación anticipada y lineamientos generales del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Fecha	Logro	Destinatario
Enero 1999	Plan Nacional Estratégico de Difusión para la Red de ONG.	Sociedad civil boliviana
Abril 1999	Estrategia Nacional de Difusión del NCPP elaborada por la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos ALDHU.	Sociedad civil boliviana
Noviembre 1999	Propuesta campaña masiva Fase I. Plan de acción para lograr consensos y alianzas con ONG, y PDS, líderes de opinión y medios de comunicación.	Sociedad civil boliviana
Diciembre 1999	Propuesta de elaboración de materiales educativos (cartillas, plegables, manuales, revistas educativas, folletos, etc). Fase I área urbana y rural.	Sociedad civil boliviana
Febrero 2000	Propuesta de capacitación a trabajadores de Escuelas Radiofónicas de Bolivia (ERBOL).	Comunicadores sociales
Junio 2000	Manual del facilitador.	Facilitadores de ONG
Julio 2000	Propuesta de elaboración de un video documental-testimonial sobre el NCPP.	Sociedad civil boliviana
Diciembre 2000	Informe Final ONG realizado por la empresa Marketing SRL. Evaluación de las actividades realizadas por las 7 ONG que en la Red Institucional de Difusión del NCPP	Sociedad civil boliviana
Enero a junio 2001	Tres Spots televisivos realizados por Tironi & Asociados.	Sociedad civil boliviana
Enero a junio 2001	Cuñas Radiales realizadas por la empresa Tironi & Asociados.	Sociedad civil boliviana
Enero a junio 2001	Microprogramas de Radio realizados por la empresa Tironi & Asociados.	Sociedad civil boliviana

Febrero a mayo 2001	Campaña musical a cargo de la empresa Efecto Records.	Sociedad civil boliviana
Febrero a mayo 2001	Campaña musical a cargo de la empresa Efecto Records.	Sociedad civil boliviana
Mayo 2001	CD y casetes sobre el NCPP a cargo de la empresa Efecto Records. 4.000 CD y 4.000 casetes con canciones sobre el NCPP, compuestas e interpretadas por cuatro grupos nacionales: Tupay, PK2, Jade y Luis Rico; haciendo un total de cinco canciones.	Sociedad civil boliviana
Mayo 2001	Concierto. Concierto por la Nueva Justicia a celebrarse el 31 de mayo día de la vigencia plena, con la participación de los cuatro grupos que interpretan canciones sobre el NCPP, en la Plaza de Los Héroes de la ciudad de La Paz.	Sociedad civil boliviana
Mayo 2001	Propuesta Ferias barriales Planificación de 8 ferias barriales para la ciudad de La Paz.	Sociedad civil boliviana

CAPACITACIÓN

Objetivo:

Los principales actores del proceso penal están en capacidad de operar bajo las condiciones del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Fecha	Logro	Destinatario
Mayo 1999 a enero 2000	Nueve capacitaciones sobre el NCPP en los nueve departamentos.	Poder Judicial
Agosto 1999	Libro del Nuevo Código de Procedimiento Penal.	Sociedad civil boliviana
Febrero 2000	Programa de capacitación (objetivos metodologías, cursos, contenidos, tiempos y participantes) para la ejecución de la Primera Fase de Capacitación a Capacitadores.	Jueces, fiscales y defensores públicos
Marzo 2000	Guía del Capacitador (Casos prácticos, metodología, explicación teórica resumida. definiciones jurídicas).	Jueces, fiscales y defensores públicos
Agosto 2000	Manual de Capacitación sobre el NCPP.	Jueces, fiscales y defensores públicos
Agosto 2000	Documento de preguntas y respuestas sobre la Medidas Cautelares y Salidas Alternativas	Jueces, fiscales y defensores públicos
Noviembre Diciembre 2000	Informe Final de Evaluación Curso Capacitación a Capacitadores-2º Fase.	Proceso de reforma
Noviembre 2000	Texto de Capacitación para Capacitadores.	Jueces, fiscales y defensores públicos
Noviembre 2000	Casos prácticos para la realización de simulacros. Casos prácticos elaborados en base a expedientes de procesos penales reales	Jueces, fiscales y defensores públicos
Enero 2001	Estrategia de Capacitación de Enero a Junio 2001	Jueces, fiscales y defensores públicos
Enero 2001	Planes Modelo de Capacitación a través de la Red Interinstitucional de Capacitación	Jueces, fiscales y defensores públicos
Febrero 2001	Convenios interinstitucionales entre el CEI, el Instituto de la Judicatura y el Instituto de Capacitación del Ministerio Público.	Poder Judicial Ministerio Público

Febrero 2001	Convenios Interinstitucionales para la realización del Postgrado entre el CEI, la Universidad Católica Boliviana, la Universidad Mayor de San Simón la universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca y la Universidad Mayor Gabriel René Moreno.	Poder Judicial , Ministerio Público, universidades
Febrero Marzo 2001	Plan Curricular del Curso de Postgrado en Derecho Procesal Penal. Contenido temático, metodología y sistema de evaluación.	Poder Judicial, Ministerio Público, Universidades
Febrero Mayo 2001	Carpeta para el Destinatario del Curso de Postgrado en Derecho Procesal Penal. Contiene situaciones problema (mini -casos), lecturas guiadas, guías forenses, cuestionarios con respuestas y modelos de actuaciones.	Poder Judicial, Ministerio Público,
Febrero Mayo 2001	Carpeta para el Docente del Curso de Postgrado en Derecho Procesal Penal.	Poder Judicial, Ministerio Público,
Febrero Mayo 2001	Programa de Capacitación Especializada. Programa de 30 cursos y conferencias de capacitación especializada desarrollados a grupos de operadores del sistema dictados por expertos internacionales	Jueces, fiscales, defensores públicos
Febrero Mayo 2001	Ciclo de Programas de Difusión del NCPP mediante el Programa La Ley, del Canal de Televisión PAT.	Sociedad civil boliviana
Abril a Mayo 2001	Programa de Comunicación Educativa. Programa dirigido a informar a los ciudadanos las funciones de juez ciudadano. Ejecutado a través de organizaciones de la sociedad civil	Sociedad civil boliviana
Junio 2001	Resultados de la evaluación del Curso de Postgrado.	Poder Judicial, Ministerio Público, universidades
Junio a julio 2001	Datos K'ANA Registro Nacional de Capacitadores y Destinatarios. Base de datos electrónica con información sobre los cursos de capacitación, destinatarios, temas, horas, capacitadores, que permite procesar estadísticas nacionales, por Distrito y por instituciones.	Proyecto de Reforma
Julio 2001	Memoria de la Red Interinstitucional de Capacitación.	Proyecto de Reforma

OTRAS ACTIVIDADES FORTALECIENDO ESTADO DE DERECHO E INSTITUCIONES DE JUSTICIA EN BOLIVIA

Fase	Logro	Destinatario
Fase II Octubre 2000	Difusión "Diálogo por la Nueva Justicia" Juan Chahín Lupo Álvaro Gálvez Horst Schombom Joseph Caldwell Remy Orgaz SINAPSIS EUREKA	Órganos del Gobierno boliviano, agencias internacionales de cooperación, sociedad civil
Fase II Septiembre - octubre 2000	Cuadernillos "Declaración Universal de los Derechos Humanos" Cuadernillo "Conoce tus Derechos" Texto "Nociones sobre Doctrina de los DDHH." Afiches Cartillas sobre DDHH. Trípticos sobre el Centro de Justicia y DDHH.	Defensa Pública

Fase II Enero-mayo 2001	Construcción de las oficinas del Centro de Derechos Humanos en Chimoré (dependiente de la oficina de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y DDHH)	Pobladores de Chimoré y zonas aledañas
Fase II Mayo 2000	Adquisición de 40 computadoras para el Ministerio Público.	Ministerio Público
Fase II Julio 2000	Informes de Preselección de Fiscales BERTHIN AMENGUAL & ASOCIADOS. 60 preseleccionados.	Ministerio Público
Fase II Octubre 2000	Sistema de Seguimiento de Causas Penales de la Corte Superior (IANUS), Fiscalía de Distrito y PTJ del Distrito de Santa Cruz (INSPECTOR) funcionando en red a cargo de la empresa NEOTEC.	Poder Judicial Ministerio Público
Fase II Marzo a junio de 2001	Implementación del Sistema INSPECTOR en Tarija y Chuquisaca por la empresa NEOTEC.	Ministerio Público
Fase II Agosto 1999	Adquisición de Gaceta-Ley del Tribunal Constitucional.	Tribunal Constitucional
Fase II Diciembre 1999	Adquisición de equipos de oficina. 23 computadoras marca DTK y 23 impresoras marca Hewlett Packard.	Ministerio Público
Fase II Marzo 2000	Adquisición de equipo de oficina 20 mesas para computadoras.	Ministerio Público
Fase II Junio 2000	Adquisición de equipos educacionales y recreativos. 9 cámaras fotográficas digitales, 9 filmadoras, 27 grabadoras reporteras, 2 data display, 9 televisores y 9 videograbadoras.	Ministerio Público
Fase II Junio 2000	Diagnóstico de necesidades de Capacitación del Ministerio Público Dr. José De La Mata. Consultor español AECI.	Ministerio Público
Fase II Abril 2000	Documento: "Guía Metodológica para el Proceso de Implementación del Sistema de Bibliotecas y del Centro de Información para el Poder Judicial"	Poder Judicial
Fase II Abril a diciembre 2000	Informes de la Consultoría sobre el proyecto de "Implementación del Sistema de Bibliotecas del Poder Judicial y el Centro de Información para el Consejo de la Judicatura".	Poder Judicial
Fase II Agosto 2000	Reglamento de Activos Fijos del Poder Judicial.	Poder Judicial
Fase II Agosto 2000	Plan de Comunicación para el Poder Judicial.	Poder Judicial
Fase II Febrero 2000	Adquisición de mobiliario 19 mesas p/computadoras; 12 estantes; 3 sillones giratorios; 8 bancas de espera; 19 escritorios; cuatro mesas para máquinas de escribir; 72 sillas; 29 gaveteros; 11 ventiladores; una mesa de reunión; siete estufas y nueve trípodes.	Defensa Pública
Fase II Agosto 1999	Publicación del Pacto de San José. 5.000 unidades del Pacto de San José (tamaño bolsillo).	Defensa Pública
Fase II Marzo 2000	Adquisición de equipo de computación 30 Computadoras y 30 impresoras.	Defensa Pública
Fase II Marzo 2000	Adquisición de equipo. Cuatro fotocopadoras MSD.	Defensa Pública
Fase II Abril 2000	Planificación y supervisión operativa de la Defensa Pública a nivel nacional.	Defensa Pública
Fase II Junio 2000	Compra de equipo audiovisual: 10 cámaras fotográficas, 10 televisores, 10 videograbadoras, 36 grabadoras portátiles, nueve cámaras filmadoras, tres pantallas ecran.	Defensa Pública

Bibliografía

Código de Procedimiento Penal. Ministerio de Justicia.1999.

Informe-Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia. ILANUD (Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente) –La Paz-Bolivia.1992

Ideas y Materiales para la Reforma de la Justicia Penal. Alberto Binder. Ed. Ad-Hoc. Argentina. 2000.

De los delitos y de las penas. Cesare Beccaria. Editorial Alianza; 2000. Madrid- España.

Las reformas procesales penales en América Latina. Instituto Max Plank para Derecho Penal extranjero e internacional. Fundación Konrad Adenauer. Introducción Eberhard Struensee, Julio Maier. Ed. Ad Hoc. Argentina .2000.

Derecho Procesal Penal. Claus Roxin. Traducción de la 25° edición alemana. Editores Del Puerto, Buenos Aires-Argentina, 2000.

Cuestiones actuales sobre el proceso penal. José Cafferata Nores. Editorial Del Puerto, Buenos Aires- Argentina, 3ra edición corregida. 2000.

Tribunal Constitucional y Estado democrático. César Landa Arroyo. Editorial Palestra. Lima-Perú, 2da. Edición. 2003.

El Estado Constitucional. Peter Habérle. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. Perú. 2003.

Apuntes de Derecho Procesal Penal. Williams Herrera Áñez. Santa Cruz-Bolivia. 1995.

Reforma de la justicia y nuevas tecnologías. Rafael Bielsa y Ramón Brenna. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires-Argentina. 1996.

Primer Seminario de Reforma Judicial “Aspectos básicos de la Reforma Judicial”. Sucre-Bolivia, septiembre de 1993.

Experiencias de reforma procesal en Latinoamérica. Perspectivas para Bolivia. Ministerio de Justicia en colaboración con MSD/ USAID - Bolivia. 1994.

La codificación penal en Bolivia. Fernando Villamor Lucía. Editorial Popular; 1978. La Paz-Bolivia.

Sociología del Derecho. Ramiro Villarroel Claire. Librería Editorial Juventud; 1991. La Paz-Bolivia.

Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Luigi Ferrajoli. Editorial Trotta; 1997. Madrid-España.

Ratio Decidendi. Arturo Yáñez Cortés. Talleres gráficos Gaviota del Sur; 2007. Sucre-Bolivia.

Introducción al Derecho Penal. Alberto Binder. Editorial Ad-Hoc; 2004. Buenos Aires-Argentina.

Por una Bolivia plurinacional, Xavier Albó y Franz Barrios La Paz-Bolivia, PNUD septiembre 2006

Aspectos básicos para la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal. Lola Araujo Medinacelli (Coordinadora). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Paz-Bolivia. 1998.

Memoria Institucional preparada por MSD/Bolivia (Management Scienses for Development/Bolivia), Agencia Ejecutora del Programa de Administración de Justicia de USAID en Fase III. 2001-2003.

Transición y sostenibilidad de la democracia en Bolivia y el rol estratégico de USAID. Eduardo Gamarra, George Gray Molina. Septiembre 2001.

Reforma procesal penal en Bolivia. Perspectivas internacionales. Horst Schönbohm y Joseph Caldwell. Nuevo Código de Procedimiento Penal. Publicación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Paz-Bolivia.1999.

La reforma judicial en Bolivia. Francisco Eguiguren P. Comisión Andina de Juristas. Lima-Perú. Agosto 2000.

- “Proyecto de Reformas Judiciales: Resumen Ejecutivo. Diagnóstico y Prospectiva del Poder Judicial”: Chemonics International Inc-C.A.E.M. Consultores: Pág. 1.
- “Proyecto de Reformas Judiciales. Componente Poder Judicial: Resumen de Logros y Resultados”: Financiado por el Banco Mundial, con la participación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la Escuela Judicial de Costa Rica, ILANUD, ICODE, 33 págs.
- Diálogo por la nueva justicia*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Octubre 2000. La Paz-Bolivia.
- “La reforma de la justicia penal: entre el corto y el largo plazo”, en *Sistemas Judiciales* (Revista semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA) Santiago - Chile. Año 2. Número 3. Agosto 2002.
- Bases para la evaluación y seguimiento a la Reforma Procesal Penal*. Equipo Técnico de MSD/USAID. 2005.
- Reporte estadístico de la justicia penal*. Equipo Técnico de CHECCHI/USAID. La Paz - Bolivia 2007.
- Reporte Final del Programa de administración de Justicia* CHECCHI/USAID/Bolivia. Marzo 2010.
- Compañeros de las Américas, Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia*, Estudio sobre la aplicación de las Medidas Cautelares, La Paz-Bolivia. 2004.
- Reportes sobre la justicia en las Américas, periodos 2006-2007 y 2008-2009*. En www.cejamericas.org.
- Justicia comunitaria: retos al futuro*. Red Participación y Justicia, Compañeros de las Américas, USAID/Bolivia, Universidad Andina Simón Bolívar. Bolivia 2005.
- Sistema de justicia de los pueblos indígenas y originarios para la Asamblea Constituyente*. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006.
- Justicia de los pueblos indígenas y originarios*. Estudios de Casos, Red Participación y Justicia. La Paz-Bolivia, 2007.
- Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*. Colegio de Abogados de Costa Rica y Asociación de Ciencias Penales. Obra Colectiva. Imprenta y Litografía Mundo Gráfico. 1997.
- La economía política de la reforma judicial*. Edmundo Jarquin y Fernando Carrillo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Estados Unidos.1997.

Documento resumen. *Taller de trabajo del subgrupo Estado de Derecho. Pilar Institucionalidad*. Septiembre 2001. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con la cooperación de USAID y GTZ. La Paz - Bolivia.

Costo beneficio de la reforma procesal penal. Daniel Mancilla Campos y Marcelo Torres. Maestrías para el Desarrollo UCB-Harvard Institute for International Development (UCB/USAID/Harvard). En Nuevo Código de Procedimiento Penal. Comentarios e Índices. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Paz - Bolivia. Año 2000.

Sistema jurídico indígena. Diagnóstico en comunidades de los pueblos: chiquitano, mojeño- ignaciano y tacana. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Editorial El País. Santa Cruz – Bolivia. 2003.

Justicia de los pueblos indígenas y originarios. Estudios de Caso. Red Participación y Justicia, FUNDAPPAC (Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana). La Paz-Bolivia. 2007.

La ley del ayllu. Práctica de justicia mayor y justicia menor en comunidades aymaras. Marcelo Fernández Osco. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). La Paz-Bolivia.2004.

Este libro, de paulatina y meditada maduración, es producto de largas jornadas de investigación, acopio y sistematización de una considerable cantidad de documentos, opiniones y reflexiones de los autores y de aportes de un equipo de colaboradores que se sumaron al esfuerzo.

El mayor logro de poner a circular para lectura y consulta el producto de tales esfuerzos no pretende ser otro que llenar un vacío que existe en el conocimiento y comprensión de las reformas del sistema de justicia penal en Bolivia desde 1994 hasta el presente, en una perspectiva integral e integradora. Por ello, este trabajo recoge los principales elementos e hitos de tales reformas en sus aspectos más importantes: conceptuales, históricos, institucionales, normativos, de planificación y de participación de la sociedad civil.

Es el deseo de los autores poner en manos de todos quienes se empapen del contenido de este trabajo el mayor cúmulo de herramientas de información e investigación, para seguir profundizando en la ardua labor de la comprensión y difusión de una de las reformas de la justicia más trabajadas y acompañadas de esfuerzos nacionales e internacionales en Bolivia, y tal vez en América Latina.

USAID/Bolivia
Casilla 4530
Calle Nueve No. 104
Obrajes
La Paz, Bolivia
www.bolivia.usaid.gov