

LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN HONDURAS Y BOLIVIA

Razones que han obstaculizado
su éxito y como enfrentarlas

LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN HONDURAS Y BOLIVIA

Razones que han obstaculizado
su éxito y como enfrentarlas



Octubre 2008

ÍNDICE

Prefacio Banco Mundial	v
Prefacio DPLF	vii
Resumen Ejecutivo	1
Capítulo I: Introducción	
1. Algunas razones y acuerdos que impulsaron las reformas a la administración de justicia en América Latina	23
2. El impacto de las reformas a la administración de justicia en América Latina	25
3. Las reformas en la administración de justicia en Honduras y Bolivia.....	28
4. Objeto del estudio presentado en este informe	43
Capítulo II: La situación en Honduras	
1. La percepción sobre el Poder Judicial en Honduras	47
2. Problemas vinculados a las reformas del sistema de justicia en Honduras	49
Capítulo III: La situación en Bolivia	
1. Dificultades en el proceso de implementación de la reforma procesal penal boliviana	83
2. Dificultades de las reformas destinadas a mejorar la independencia judicial.....	109
3. Otras dificultades de las reformas al sistema penal en Bolivia.....	131
Capítulo IV: Razones que han obstaculizado el éxito de las reformas	
1. Razones que obstaculizan el éxito de las reformas en el ámbito penal	137
2. Razones que obstaculizan una mejora de la independencia judicial en Honduras	149
3. ¿Hacia dónde deberíamos apuntar?	151
Apéndice 1: Conclusiones del seminario internacional. Banco Mundial, 5 y 6 de noviembre de 2007	159
Apéndice 2: Resumen ejecutivo en inglés sobre la Fundación para el Debido Proceso Legal	163
Sobre DPLF	187

PREFACIO BANCO MUNDIAL

Nick Manning

Sector Manager, Public Sector Governance
Latin America and the Caribbean
The World Bank

El siguiente informe es el resultado de una investigación y una serie de consultas sobre “Intereses Creados en los Procesos de Reforma de Justicia”. Actividades como esta son importantes para que las instituciones que se dedican a temas de reforma en el sector justicia aprendan unas de otras y realicen un constante intercambio de conocimiento en esta área. Así también, los resultados alcanzados tendrán una mayor posibilidad de dejar de ser meros informes para convertirse en políticas de cambio a ser implementadas.

En tal sentido, el Banco Mundial agradece a la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés) por su importante contribución en este proyecto. DPLF es una reconocida organización no-gubernamental, sin fines de lucro con sede en Washington, D.C., que promueve la reforma y modernización de los sistemas nacionales de justicia en América Latina, entre ellos, asistencia técnica, investigación y capacitación. Un gran número de agencias, incluyendo al Banco Mundial, han aprendido del trabajo de DPLF y se benefician de su experiencia para superar obstáculos en los procesos de reforma, como en los casos de Honduras y Bolivia, así como en otros en el resto de la región.

Este estudio presenta un enfoque novedoso realizando un análisis político-económico de la reforma judicial; de él se deriva el término de “intereses creados”. Hasta cierto punto, cualquier análisis político-económico en esta área es novedoso aún cuando la noción misma de que existen obstáculos en la implementación de reformas de justicia, no lo sea. Esto se debe quizá a que los estudios o investigaciones realizados a la fecha no han estudiado minuciosamente los motivos que explican las oposiciones a las reformas en el sistema de justicia, como tampoco han analizado el impacto que los “intereses creados” tienen en el progreso de estas reformas (incluyendo en éstos los intereses propios de los donantes). El marco analítico de esta publicación tiene como fin llenar este vacío, y busca profundizar nuestro entendimiento sobre las condiciones que deben estar presentes para que una reforma sea exitosa, por ejemplo, entender las preocupaciones de los diversos actores sociales a fin de diseñar estrategias más realistas para afrontarlas. Todo proceso de reforma, sea en el sector justicia o en otro sector, tiene ganadores y perdedores, y ello no necesariamente ocasiona que se obstaculice el progreso de dicha reforma. Una vez que los “intereses creados” son identificados y comprendidos, pueden plantearse maneras para negociar soluciones que beneficien a todos los afectados por dicho proceso de cambio. Incluso, en casos donde alcanzar una solución parece poco probable, es posible que se constate que la oposición provenía de grupo limitado de actores sociales.

La ronda de consultas final, dentro de la cual DPLF presentó dos informes nacionales, fue de gran utilidad para todos los participantes puesto que constituyó un foro de discusión y comparación de cuatro sistemas judiciales distintos entre sí, entre ellos uno del Caribe angloparlante.

Esperamos tener oportunidad de futuras colaboraciones con instituciones como DPLF y agradecemos a su Director Ejecutivo, Eduardo Bertoni, por su participación en este evento con el Banco Mundial. Asimismo agradecemos los valiosos aportes de Lisa L. Bhansali y Linn Hammergren, Gerentes del Proyecto “Vested Interests in Legal and Judicial Reform Projects” del cual forma parte este estudio y la participación del Doctor Francisco Távara Córdova, Presidente del Poder Judicial de la República del Perú, durante la realización de la consulta final llevada a cabo en Washington D.C. Finalmente, de manera muy especial agradecemos al “Bank-Netherlands Partnership Program” (BNPP) del Banco Mundial por apoyar iniciativas como este Proyecto.

PREFACIO DPLF

Eduardo Bertoni

Director Ejecutivo

Fundación para el Debido Proceso Legal

El informe que aquí se presenta forma parte del proyecto “*Vested Interests in Legal and Judicial Reform Projects*” llevado adelante por un equipo del Banco Mundial liderado por Lisa L. Bhansali y Linn Hammergren (Gerentes de Proyecto). Dicho proyecto tuvo por objeto el estudio y el análisis de las principales razones e intereses que han obstaculizado las reformas judiciales y legales en América Latina. Este proyecto concluyó con un taller de intercambio de experiencias realizado entre el equipo del Banco y los expertos que investigaron los casos de Bolivia, Guayana, Honduras y Paraguay. El taller permitió compartir las distintas experiencias y, en varios casos, advertir que ciertos grupos de interés influyen positiva o negativamente en las reformas al sistema de administración de justicia que se han iniciado en los países señalados.

Este informe del DPLF analiza los casos de Honduras y en Bolivia, países en los que se produjeron transformaciones del sistema de justicia penal, por un lado, y se introdujeron reformas al sistema de selección de los jueces, por el otro y se complementa a su vez, con las conclusiones del taller.

En el ámbito de la justicia penal, el informe aborda las razones por las cuales las reformas no pudieron mejorar la situación de la utilización indebida de la prisión preventiva. El informe contiene además el estudio sobre algunas de las razones que han impedido que las reformas, sobre todo las realizadas en los códigos procesales penales, disminuyeran la sensación de impunidad reinante en ambos países. Por otro lado, se abordan los problemas surgidos con las reformas relacionadas con la selección de jueces; el informe centra su atención en los intereses que han impedido que, pese a la implementación de esas reformas, no se haya mejorado la percepción sobre la independencia del Poder Judicial.

El estudio sobre Honduras es de carácter cualitativo y cuantitativo y por su naturaleza es aún preliminar. Para su realización se obtuvo información de diversas fuentes, y se analizaron una serie de textos, leyes y documentos, realizándose numerosas entrevistas que aparecen citadas en el informe. El estudio sobre Bolivia analiza algunos de los inconvenientes atravesados por la implementación de la reforma procesal penal boliviana tomando dos ejes fundamentales: la aplicación de medidas cautelares en su vinculación con los lineamientos propuestos por la reforma y la independencia judicial.

DPLF agradece a todos quienes hicieron posible la publicación de este trabajo y al Bank Netherlands Partnership Program (BNPP) del Banco Mundial por su apoyo.

RESUMEN EJECUTIVO

OBJETO DEL INFORME¹

El presente informe tiene por objeto analizar las principales razones o intereses que han impedido que se consoliden algunas de las reformas judiciales y legales llevadas a cabo en Honduras y en Bolivia. Dado que en ambos países ha habido una profunda transformación del sistema de justicia penal, por un lado, y reformas al sistema de selección de los jueces, por el otro, este estudio centra su atención en esas reformas.

Para analizar el impacto de las reformas legales mencionadas, se seleccionaron algunas de las situaciones más sensibles que tales reformas tenían por objeto mejorar. Por una parte, en el ámbito de la justicia penal, el informe centra su atención en las razones por las que las reformas no pudieron mejorar la situación de la mala utilización de la prisión preventiva. El abuso o mala utilización de la prisión preventiva es uno de los grandes problemas que aqueja el sistema penal en todo Latinoamérica, por lo que resulta pertinente centrar el estudio en este tema para los casos de Bolivia y Honduras. El informe contiene además el estudio sobre algunas de las razones que han impedido que las reformas, sobre todo las realizadas en los códigos procesales penales, disminuyan la sensación de impunidad reinante en ambos países.

En el ámbito de las reformas relacionadas con la selección de jueces, el informe centra su atención en los intereses que han impedido que, pese a la implementación de esas reformas, no se ha mejorado la percepción sobre independencia del Poder Judicial.

El estudio sobre Honduras² cubre fundamentalmente el período 2002-2006 y es de carácter cualitativo y cuantitativo y por su naturaleza es exploratorio. Para su realización se obtuvo información de diversas fuentes, y se analizaron una serie de textos, leyes y documentos, realizándose numerosas entrevistas que aparecen citadas en el informe. Asimismo, constituyó un valioso aporte para esta investigación, las opiniones emanadas por varios expertos nacionales e internacionales en el taller internacional organizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés) y celebrado en Tegucigalpa en julio de 2007. La realización del estudio tuvo también sus limitaciones y dificultades, tales como la escasa bibliografía sobre la

1 Este estudio ha sido posible gracias al generoso apoyo del World Bank Group. El proyecto estuvo bajo la dirección y supervisión general del Director Ejecutivo de DPLF, Eduardo Bertoni. Participaron también en el proyecto, la Directora de programas de DPLF, Katya Salazar; y el Coordinador del programa “Acceso Igualitario a la Justicia” Thomas Antkowiak. Se contó además con el trabajo de dos consultores para éste estudio: Rigoberto Ochoa, de Honduras, e Iván Lima Magne, de Bolivia.

2 Este estudio fue realizado por Rigoberto Ochoa, consultor de DPLF para este informe.

problemática en el país y la dispersión de la información estadística; no se tuvo acceso a cierta información cuantitativa, tampoco a expedientes, aunque se considera que se encontraron los datos necesarios para la elaboración del documento.

El estudio sobre Bolivia³ analiza algunos de los inconvenientes que afectaron la implementación de la reforma procesal penal boliviana tomando dos ejes fundamentales: la aplicación de medidas cautelares en su vinculación con los lineamientos propuestos por la reforma y la independencia judicial. El estudio realiza una descripción de los organismos parte de la implementación de la reforma procesal penal, los lineamientos establecidos por la reforma y las áreas en que se dividió el trabajo de implementación, buscando generar en cada punto descrito la relación existente con los problemas actuales en materia de medidas cautelares. En este punto se analiza la actuación de las agencias de cooperación en la implementación de la reforma procesal penal. En relación con la cuestión vinculada a la independencia judicial en Bolivia, se ha analizado en un apartado específico la función desempeñada por el Consejo de la Judicatura, el sistema de carrera judicial, el sistema disciplinario en materia judicial y el sistema de recursos judiciales.

LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA

Resulta importante comenzar señalando el contexto regional en el que se dieron las reformas en Bolivia y en Honduras. Hace más de un par de décadas se inició un profundo proceso de reformas legales y estructurales en el ámbito judicial latinoamericano. Este proceso de transformación se debió, entre otras razones, a que las viejas estructuras de la administración de justicia habían hecho crisis. A más de dos décadas de iniciadas las reformas, hoy se puede constatar la existencia de un acuerdo bastante generalizado en cuanto a la aguda problemática que enfrentaban los sistemas penales. Las reformas fueron iniciadas con una variedad de promesas para solucionar esos problemas. En pocas palabras: la impunidad y la violación a los derechos humanos no debían ser toleradas en un estado de derecho y de allí la necesidad de encarar las reformas.

Las reformas obedecieron en aquél entonces tanto a necesidades políticas como económicas.⁴ Desde lo político, la recuperación de la democracia en los países de la región generó demandas sociales tendientes a mejorar la calidad de esas democracias nacies. Activistas a favor de la protección de derechos humanos también fueron un factor clave para impulsar la necesidad política de las reformas. Pero las reformas fueron también consecuencia de las reformas económicas implementadas en varios países, donde el rol de las agencias de cooperación internacional

3 Este estudio fue realizado por Iván Lima Magne, consultor de DPLF para este informe.

4 Ver: Lisa Bhansali y Christina Biebesheimer, "Measuring the Impact of Criminal Justice Reform in Latin America", en *Promoting the Rule of Law Abroad*, Thomas Carothers, Editor, Carnegie Endowment for International Peace, pág. 362, Washington D.C., 2006.

fue importante. Además de estas razones políticas y económicas, fue crucial el trabajo de una red de abogados latinoamericanos que desarrollaron los textos de las leyes reformadas (sobre todos las vinculadas al sistema penal) y trabajaron luego en la implementación. Esta red de abogados tuvo la habilidad también de convencer de los beneficios de las reformas que se proponían tanto a actores locales e internacionales como a donantes.⁵

Las respuestas no fueron iguales en todos los países de la región, y por cierto, no todas se dieron contemporáneamente. Pero lo cierto es que se inició un proceso de cambio que incluyó profundas reformas legales y judiciales. A más de veinte años de iniciadas las reformas en América Latina, no puede seguir argumentándose sobre la dificultad de medición del impacto o del éxito de las reformas.⁶ A modo de ejemplo, destacamos que recientemente se efectuaron evaluaciones de los procesos de reformas judiciales en seis países de la región.⁷ En términos generales, varios expertos expresaron que los resultados de las reformas iniciadas hace más de veinte años no son satisfactorios en relación con los objetivos que esas reformas se propusieron. Por ejemplo, Linn Hammergren, una de las expertas que tuvo a su cargo las conclusiones del evento, expresó que sentía una generalizada desilusión sobre los resultados de las reformas. Douglas Cassel, quien también participó en el panel de las conclusiones, expresó que debía atenderse en los procesos de reforma las demandas de la población que no habían sido satisfechas. Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA) fue todavía más claro: aunque resaltó que durante los últimos 15 años de reformas habían ocurrido avances, consideró que las demandas que impulsaron las reformas están lejos de ser satisfechas. Otro de los problemas que se han señalado frecuentemente es que los ambiciosos objetivos de muchas de las reformas, que difícilmente podían ser cumplidos, generaron expectativas demasiado altas. El incumplimiento de esas expectativas ayuda a generar la percepción de un impacto bajo o negativo.

Este informe no pretende profundizar sobre los resultados de las reformas en la administración de justicia de la región, aunque es importante al menos destacar que cualquier generalización puede ser equivocada. Con frecuencia se viene citando el ejemplo del éxito de las reformas al sistema procesal penal chileno, en contraposición con otras reformas, como las de Bolivia y Honduras cuyos resultados se analizan en este informe. Lo que sí puede afirmarse es que sin perjuicio de la existencia de una sensación insatisfactoria en general sobre las reformas, no es menos cierto que pueden empíricamente constatarse casos donde ha habido una sensible mejora en el respeto del debido proceso y las garantías individuales. En países que vienen de historias recientes de masivas violaciones a los derechos humanos, esos avances deben ser destacados.

5 Máximo Langer propone esta idea en un trabajo reciente. Ver, Máximo Langer, "Revolution in Latin America Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery" en *55 American Journal of Comparative Law*, pág. 617, 2007.

6 Bhansali y Biebesheimer, *supra* n. 4, pág. 301

7 Los países que se evaluaron fueron Argentina, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y Guatemala. El resumen de la conferencia puede verse en http://www.csis.org/media/csis/pubs/0609_latin_judicial_reform.pdf

LAS PRINCIPALES REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN HONDURAS

Para comprender mejor los obstáculos que impiden el éxito de las reformas, resulta conveniente repasar el contexto donde ellas se desarrollaron. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX —con la denominada reforma liberal— que se establecieron las bases jurídico-institucionales para la construcción de un incipiente Estado de Derecho en Honduras. El ordenamiento jurídico hondureño se fortaleció a inicios del segundo lustro del siglo XX con la entrada en vigencia de los nuevos códigos civil, procesal civil y penal así como con la organización y atribuciones de los tribunales de la República. Sin embargo, su desarrollo ha sido caótico, dada la inestabilidad política sufrida durante el siglo pasado⁸.

En efecto, la impartición de justicia en el país se vio seriamente afectada por la influencia de los partidos políticos tradicionales —caracterizados por sus frecuentes luchas de facciones— quienes, al tomar el poder, controlaban absolutamente el débil Poder Judicial hondureño. En 1963 se dio una ruptura del orden constitucional y con ello se dio inicio a una serie de gobiernos *militares de facto*, que durante 19 años —con excepción del breve gobierno del abogado Ramón Ernesto Cruz⁹— disolvieron los poderes ejecutivo y legislativo y controlaron el Poder Judicial. En 1982, Honduras retornó a la vida constitucional, en el contexto del conflicto este-oeste y particularmente de los conflictos armados internos en Centroamérica, especialmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. De esta forma se dio paso al establecimiento de una democracia que muchos consideran formal.

Esta transición del autoritarismo a la democracia formal ha avanzado ostensiblemente, de tal manera que la situación del Poder Judicial de los años ochenta —determinada por la abdicación ante las graves violaciones de derechos humanos— ha ido mejorando progresivamente. Así, ante la insistente demanda social, en el segundo lustro de esa década se empieza a revertir la tendencia y se crea la Comisión para la reforma del sistema judicial¹⁰; esta comisión impulsó varias medidas importantes, entre ellas: el impulso en la aplicación de la ley de la carrera judicial; la organización de la Escuela Judicial; la creación de la Defensa Pública; la puesta en marcha de la Inspectoría de Tribunales; y la implementación de las jurisdicciones de familia, de menores y contencioso-administrativa.

En los años noventa se avanzó en la readecuación de la institución militar a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y en el traslado de la función policial a la esfera civil. Mientras tanto, el sistema de justicia se encontraba afectado por la baja credibilidad, por la falta de rectitud en la

8 Romero Ramón y Salomón Leticia, *La Reforma Judicial: Un reto para la Democracia*, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), pág. 57, Tegucigalpa, 2000.

9 Ramón Ernesto Cruz gobernó de abril de 1971 a diciembre de 1972.

10 Creada por la Corte Suprema de Justicia a mediados de la década de los ochenta.

aplicación del derecho y por su débil presencia institucional¹¹. Ello dio lugar a que se retomaran las viejas exigencias de una impartición de justicia imparcial y de un Poder Judicial independiente, como condiciones necesarias para fortalecer el Estado de Derecho.

En esta década, con el financiamiento de organismos internacionales se realizó la reforma judicial, en el marco del Programa de Modernización del Estado¹². Además, se logró avanzar en la implementación parcial de la carrera judicial y en el mejoramiento de la organización y administración del Poder Judicial. Posteriormente, se creó el Programa de Modernización de la Justicia¹³, para desarrollar la infraestructura de las funciones judiciales, apoyar el fortalecimiento institucional de la Defensa Pública y la Inspectoría de Tribunales, así como para la aprobación y aplicación de nuevas leyes¹⁴.

Con el arribo del nuevo milenio, el tema de la reforma judicial fue elevado al plano constitucional; se produjeron importantes reformas a la regulación constitucional del Poder Judicial. En el año 2000 se aprobó la reforma constitucional y en el 2001 fue ratificada por el Congreso Nacional.

Se innovó con la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes son ahora electos con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso Nacional, de una nómina de 45 candidatos, propuesta por una junta nominadora integrada por un representante de la Corte Suprema de Justicia, del Colegio de Abogados, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de los claustros de profesores de las escuelas de ciencias jurídicas, de las organizaciones de la sociedad civil, y de las confederaciones de trabajadores¹⁵. No obstante la novedad del sistema de elección de los magistrados, para muchos, sus resultados se revelan desalentadores, mientras que para otros, constituye un avance en la despolitización de ese poder del Estado.

Un aspecto indudablemente positivo de la reforma constitucional del Poder Judicial, estriba en el aumento de nueve a quince magistrados de la Corte Suprema de Justicia y en la extensión de su período en el cargo de cuatro a siete años, lo que le da mayor estabilidad a la judicatura y continuidad a la Corte, más allá de los cambios de gobierno. Asimismo, ha permitido organizar la Corte por salas y la creación de la sala de lo constitucional, para el control de la constitucionalidad de las leyes y la garantía de los derechos constitucionales.

11 *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Honduras, pág. 73, 2002.

12 Creado en 1992 y adscrito al Poder Ejecutivo.

13 Creado por el Poder Judicial en la segunda mitad de la década de los noventa.

14 *Informe sobre Desarrollo Humano*, *supra* n. 11, pág. 76.

15 Constitución Política de la República de Honduras, artículo 311.

La aprobación del Código Procesal Penal (2002), la Ley de Justicia Constitucional (2005) y las reformas del Código Penal (2005), entre otras, indica una modernización del ordenamiento jurídico hondureño. Sin embargo, es importante resaltar que la problemática no solo estriba en la aplicación de la ley por los órganos que conforman el sistema de justicia, sino también en los factores político-económicos externos a éste.

Actualmente se observan una serie de oportunidades para establecer las bases de la justicia del siglo XXI, profundizando los avances en la independencia judicial y en el establecimiento de la carrera judicial, tendencia que cobra fuerza con la promoción de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial —pendientes de aprobación por el Congreso Nacional— y el Código Procesal Civil, que vendrían a modernizar y cambiar el esquema actual de impartición de justicia así como a contribuir al fortalecimiento del Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

En enero de 2007 se cumplieron 25 años de vigencia de la Constitución Política de la República de Honduras, algo nunca antes vivido por los hondureños en su corta y accidentada historia democrática. A pesar de los problemas aún existentes, no hay duda alguna que el sistema democrático y la justicia hondureña han mejorado con relación a su organización y funcionamiento durante el siglo pasado.

En conclusión, podemos decir que el proceso de reforma judicial ha sido posible por el apoyo de la cooperación internacional en el país. La cooperación en buena medida se ha orientado a aspectos organizativos, técnicos y administrativos, notándose claramente el impulso por la reorganización interna del Poder Judicial. Asimismo, son claros los esfuerzos de la cooperación por dotar de la infraestructura necesaria a los juzgados y tribunales a fin que las distintas jurisdicciones reúnan las condiciones mínimas para una adecuada gestión judicial. Ejemplo de ello lo constituye la puesta en marcha del nuevo Código Procesal Penal, que supuso contar previamente con instalaciones para el desarrollo del juicio oral y público, todo lo cual queda en el ámbito de la modernización.

LAS PRINCIPALES REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN BOLIVIA

Como lo hicimos para el caso de Honduras desarrollado en el punto anterior, para comprender los obstáculos que impiden el éxito de las reformas en Bolivia, resulta necesario repasar el contexto en que ellas ocurrieron.

El sistema penal boliviano, hasta 1997, se regía por los “Códigos Banzer”, aprobados en 1972. El Código de Procedimiento Penal, correspondía a un modelo inquisitivo reformado, incluía principios de oralidad, continuidad y contradicción, bajo las premisas del expediente escrito. El

sistema provocó graves niveles de discriminación y la creencia de que el “sistema penal”, constituía la mejor manera de cobrar deudas; el sistema se concentró en la persecución de delitos patrimoniales y, a partir de 1989, en la persecución de los delitos de narcotráfico.

El período de tiempo entre 1982 y 1997, está caracterizado por una subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, ya que los periodos de los jueces eran de cuatro años y la designación se realizaba por acuerdos políticos en función a la mayoría parlamentaria. El Ministerio Público, legalmente dependía del Ministerio de Gobierno, y la designación como la remoción de los fiscales dependía en su totalidad del Ministro de Gobierno.

Un segundo elemento a considerar, se presentaba con el apremio corporal por obligaciones patrimoniales; hasta el año 1995, ningún diagnóstico del sistema penal era real, puesto que las cárceles estaban ocupadas por personas que no habían podido pagar sus deudas (esta situación llegó al extremo de que una gran parte de los privados de libertad, se encontraban detenidos “indefinidamente” por adeudar honorarios a sus propios abogados). Esta legislación fue derogada en 1994 determinándose de manera expresa la eliminación de cualquier forma de apremio o detención por existir obligaciones patrimoniales.

Finalmente, antes de la reforma procesal penal de 1997, se aprobó la Reforma al Código Penal, el cual adecua la parte general del Código a los avances de la dogmática penal, corrige graves errores del anterior Código, y adecua algunos tipos penales de la parte especial.

El año 1997, el Anteproyecto del Código Procesal Penal se encontraba listo para su tratamiento legislativo, sin embargo el cambio de gobierno y la necesidad de que el mismo sea asumido por las nuevas autoridades difiere su tratamiento hasta el año 1999. Ese año se promulga el nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP), estableciéndose que entraría en vigencia plena veinticuatro meses después de su publicación.

Este período de dos años de *vacatio legis* se estableció con el objetivo de preparar a las instituciones operadoras del sistema para la correcta implementación del NCPP, estableciéndose instancias específicas para tal fin, como se verá en el apartado correspondiente al trabajo de implementación de la reforma. Sin embargo, podemos adelantar que el trabajo más importante durante esta época se dio en materia de adecuación normativa, ya que una vez lograda la aprobación del NCPP se trabajó en la elaboración, discusión y debate de proyectos normativos vinculados a la implementación, a fin de lograr en el plano normativo una total adecuación de las instituciones a la reforma.

En relación con el régimen de medidas cautelares, los objetivos de las modificaciones legales en Bolivia fueron similares a la del resto de las reformas latinoamericanas. En ese sentido, el NCPP incluye el principio de excepcionalidad, el principio de proporcionalidad, la limitación

temporal de la detención preventiva, el control judicial sobre la necesidad de continuar con la medida cautelar, la exigencia de verificación del supuesto material (existencia de elementos de convicción suficientes sobre la autoría o participación del imputado en el delito que se imputa) y del peligro procesal, traducido en la posibilidad de fuga del imputado u obstaculización en la averiguación de la verdad, y, finalmente, el establecimiento de medidas cautelares sustitutivas a la detención preventiva (detención domiciliaria, obligación de presentación periódica ante autoridad designada, arraigo, prohibición de concurrir a determinados lugares o comunicarse con determinadas personas, fianza juratoria, personal o económica).

A pesar de estas reformas, en los hechos, la estadística no disminuyó notablemente con relación al porcentaje de detenidos preventivos en el país antes de la entrada en vigencia del NCPP. Esto nos lleva a afirmar que los cambios en materia de detención preventiva no fueron demasiado grandes con relación a la situación anterior a la reforma. Sin embargo, el hecho de que la imposición de medidas cautelares deba realizarse ahora luego de una audiencia oral y pública, generó un mayor acceso a la información sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal. Paradójicamente, este mayor acceso al funcionamiento judicial provocó que en el año 2002, los medios de comunicación comenzaron a criticar al NCPP en lo relativo a las medidas cautelares y a exigir su modificación, endureciendo el régimen regulado por el Código, por la supuesta “debilidad” en la utilización de estos mecanismos.

Ante estas presiones y exigencias de modificación al régimen de medidas cautelares, la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados llevó adelante una audiencia pública en el Departamento de Santa Cruz (uno de los lugares donde más presión se ejercía a partir de diversas organizaciones de la sociedad civil y desde donde había salido ya un proyecto de ley modificatorio a las medidas cautelares) con la finalidad de discutir el problema de la seguridad ciudadana y sus posibles causas. Sorprende que la ciudadanía (al menos las personas y entidades que participaron en la audiencia pública) no identificaban al régimen de medidas cautelares como un factor preponderante en el aumento de la llamada “inseguridad ciudadana”.¹⁶

Sin embargo, pese a la realización de la audiencia pública y al intento de buscar soluciones reales al reclamo de seguridad, el proceso de discusión concluyó con una modificación al NCPP, adicionando un parámetro de peligrosidad de reincidencia como presupuesto para la aplicación de medidas cautelares personales.

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

En definitiva, puede advertirse como la demanda por seguridad sumado a la campaña mediática realizada en contra de la aplicación de medidas cautelares a quienes se vinculaba con la ola delincinencial, lograron una modificación en la ley sin tomar en cuenta reportes estadísticos sobre la realidad del fenómeno criminal en Bolivia¹⁷. Actualmente, el índice de detenidos preventivos sigue en ascenso, lo cual demuestra el fracaso de la reforma del proceso penal que tenía como objetivo la disminución del uso de la prisión preventiva.

En el ámbito estrictamente de las reformas introducidas para garantizar la independencia judicial, en 1994 se efectuaron reformas constitucionales poniendo al Consejo de la Judicatura como el órgano indispensable para garantizarla. Sin embargo, la independencia funcional del Consejo de la Judicatura establecida en su marco legal ha sido duramente cuestionada. El sistema de designación de los Consejeros de la Judicatura a cargo del Poder Legislativo puede considerarse como el elemento que desvirtúa dicha independencia.

La designación de los Consejeros de la Judicatura dentro del sistema político boliviano puede derivar en dos posibles situaciones: una imposición de la mayoría parlamentaria gobernante en la designación de los cargos, o por el contrario cuando se carece de ésta mayoría, se debe “consensuar” o “concertar” la designación de cargos entre el gobierno de turno y la oposición, convirtiéndose en una simple repartija de puestos, donde impera el clientelismo y favoritismo político. En uno u otro caso, no se consideran los méritos, capacidad, ni idoneidad del candidato.

La posibilidad de que el Consejo de la Judicatura pueda responder a intereses político partidarios o de otra índole, hace que probablemente los mecanismos de selección, designación y remoción de jueces y magistrados, respondan a esta misma línea.

En definitiva, la Ley del Consejo de la Judicatura ha imposibilitado que la institución cumpla con las necesidades y objetivos que motivaron su creación. Tal aspecto, permite evidenciar la diferencia que existe en Bolivia entre dos momentos: el relativo a la instauración de la institución y el que se vive en la actualidad, caracterizado por la presencia de un Consejo de la Judicatura que no ha pasado de ser un conjunto de buenas intenciones. Pero esto no debe entenderse como el justificativo para su eliminación o una reducción drástica de sus funciones, sino que por el contrario proporciona la gran responsabilidad de analizar y evaluar sus problemas, posibilitando en un futuro inmediato el fortalecimiento del órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

17 Para ampliar la información puede consultar el *Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal en Bolivia*. Parte I. pág. 119, 2004, en www.cejamericas.org

RAZONES QUE OBSTACULIZAN EL ÉXITO DE LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO PENAL EN HONDURAS

De la información recolectada surge que se han destinado importantes recursos económicos de la cooperación internacional a la reforma judicial. Sin embargo, los espacios abiertos para el desarrollo de la independencia judicial y autonomía del Ministerio Público, han sido limitados y cooptados por poderes de distinta naturaleza.

En la práctica, los fiscales no han podido asumir el rol de dirigir la investigación de los delitos, la policía no ha podido materializarla de manera profesional, y consecuentemente los requerimientos y las acusaciones no son bien fundados. Estas circunstancias trasladan la presión social a los jueces de letras para que dicten prisión preventiva a los imputados, y a los jueces de sentencia para que emitan fallos condenatorios, con la creencia que estos son los mecanismos más efectivos para mejorar la seguridad pública.

Por otro lado, el monopolio de la acción penal en el Ministerio Público obstruye el derecho de las víctimas a promover la investigación; las consecuencias más notables de ello son la inexistencia de persecución penal eficiente por las limitaciones del Ministerio Público, la impunidad de quienes cometen delitos y la indefensión a las víctimas.

En la etapa de investigación, el modelo deja en sede administrativa la ponderación de derechos fundamentales y exige una coordinación entre el fiscal y el investigador, lo cual aún no se ha podido lograr, y ha venido a vulnerar derechos y garantías.

Con la puesta en marcha del nuevo modelo policial, el Ministerio Público se vio seriamente afectado por el traslado, en 1998, de su Dirección de Investigación Criminal a la Policía Nacional, lo cual debilitó la labor investigativa y generó un alto grado de impunidad. Esta medida constituyó un serio retroceso y a la vez un contrasentido en el sistema de justicia, ya que el Congreso Nacional, en lugar de potenciar una investigación profesional en el marco del nuevo proceso penal a implementarse, contribuyó con esa reforma a debilitar la lucha contra la impunidad.

El poco profesionalismo del personal investigativo, su falta de idoneidad, así como la carencia de equipo y de materiales para el desarrollo de la investigación criminal, son factores que inciden negativamente en la calidad de la acusación fiscal, y por ende en la eficacia de la justicia penal. Esto produce indefectiblemente altos niveles de impunidad y, consecuentemente, una falta de credibilidad y de confianza, por parte de la población, en las instituciones del sistema de justicia.

Dada la debilidad de la investigación criminal y de la acusación fiscal, así como de la dificultad de los fiscales de cumplir con la carga de la prueba, existe la tendencia a producir la prueba en

las etapas previas al juicio, entrando éstas al debate por lectura y como prueba documental. Esta práctica marca un grave retroceso porque tiende a prevalecer la escritura sobre la oralidad.

Específicamente en relación con la prisión preventiva, durante el período de vigencia del nuevo Código Procesal Penal (2002-2006) se han adoptado un total de 49,348 medidas cautelares, de las cuales, las más utilizadas han sido por su orden, la prisión preventiva (24%), la presentación periódica y la prohibición de salir del país. La tendencia ha sido al aumento progresivo en la aplicación de medidas cautelares, observándose poco incremento en los años 2004 a 2006. Además, el número de personas detenidas en aplicación de la denominada “ley anti-maras”, asciende a 1,028 personas, por lo que se confirma que una legislación posterior incoherente con la reforma procesal penal provoca un serio obstáculo para el éxito de las reformas. En otras palabras, guardar la coherencia legislativa es fundamental si se quiere que las reformas sean exitosas.

De las circunstancias concurrentes para que el juez adopte la prisión preventiva, la más frecuente es “el peligro de fuga del imputado”, la circunstancia determinante para que a su vez los jueces establezcan el peligro de fuga, lo constituye principalmente, la falta de arraigo en el país. En la práctica judicial, la valoración del arraigo que hacen los jueces, se basa principalmente en el hecho que si el imputado es propietario o no de la casa en que vive. Por lo que en la realidad hondureña, un imputado que no tenga la propiedad de su casa habitación, o su domicilio no sea verificable por vivir en “cuarterías” (viviendas precarias), o no tenga ocupación fija e ingresos regulares, y no disfrute de un grupo familiar constituido, tiene altas probabilidades que se le dicte la medida cautelar de prisión preventiva. Es decir, aún reformas inspiradas en principios aceptables son desvirtuadas por su aplicación práctica.

La realidad en la aplicación de la prisión preventiva, permite señalar que —pese a que es distinta a la pena de privación de libertad— ésta reviste un carácter punitivo y desconoce que a la persona que se le impone tal medida cautelar, le ampara el principio constitucional de presunción de inocencia. Aún persiste una percepción social en el sentido que la cárcel es el medio para combatir la criminalidad, por lo tanto, los fiscales se ven compelidos a solicitar en el requerimiento fiscal auto de prisión y medida cautelar de prisión preventiva, y a su vez, los jueces se ven presionados a dictar auto de prisión con medida de prisión preventiva. Igualmente, el endurecimiento de las penas se sigue utilizando como una medida “disuasiva”.

A pesar de las reformas y de los procesos de capacitación, la nueva cultura jurídica que supone el modelo garantista de justicia penal aún no ha sido asimilada por los servidores judiciales, fiscales y policiales, así como por la ciudadanía en general, por lo que todavía persisten los rasgos del sistema inquisitivo, cuestión que se aprecia por ejemplo, en el excesivo uso de la prisión preventiva como una pena anticipada.

Con la aplicación de la prisión preventiva, se pretende dar satisfacción a las demandas socia-

les de seguridad, dado que el aumento de la criminalidad y de victimización de la ciudadanía —alarma social que no debe confundirse con el reflejo que de los hechos hacen los medios de comunicación— exigen una respuesta, argumento de política criminal que atribuye más bien un sentido retribucionista a la prisión preventiva, sobrepasando la naturaleza cautelar de la medida para convertirse en un fin punitivo.

Dos ejemplos que vienen a asegurar la adopción de la prisión preventiva y acentuar la cultura inquisitiva en el país, lo constituye en primer lugar: el Instructivo sobre la Aplicación de Medidas Cautelares Sustitutivas de la Prisión Preventiva en Delitos de Crimen Organizado, aprobado por la Corte Suprema de Justicia, que señala que “en casos de extrema gravedad..., la medida cautelar de prisión preventiva es la idónea para el éxito del proceso...”; y, en segundo lugar, la reforma por adición al Código Procesal Penal en su artículo 184 *in fine*, el cual establece que “en ningún caso procederá la sustitución de la prisión preventiva por otra medida cautelar en los delitos cometidos por miembros del crimen organizado o integrantes de asociaciones ilícitas”.

El manejo político del problema de la criminalidad está incidiendo en el uso de la prisión preventiva como la regla general y no la excepción, ya que es considerada como la respuesta lógica en la lucha contra la delincuencia. De esta forma se responde además a la presión social ejercida por distintos sectores, entre ellos, los medios de comunicación.

LA SITUACIÓN EN BOLIVIA

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha producido recientemente un informe sobre Bolivia.¹⁸ En el capítulo sobre administración de justicia, dentro de los problemas identificados por la CIDH se mencionan la falta de adecuación institucional por la ausencia de capacitación, infraestructura, apoyo técnico y estabilidad del personal, y por la distribución inequitativa de las causas en los distintos juzgados.¹⁹

A partir de la información expuesta en el presente informe podemos identificar inconvenientes con relación a las reformas en el ámbito de la justicia penal, específicamente vinculados a la detención preventiva en tres ámbitos diferentes: el que hace exclusivamente a las instituciones operadoras; el referido a la generación de políticas públicas en materia de justicia penal; y el ámbito social.

¹⁸ Ver, *Acceso a la justicia e inclusión social. El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, Washington D.C., 2007, en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

¹⁹ *Ibid*, párr. 117.

Consideramos que la dificultad primordial para el avance de la reforma y el cumplimiento de sus objetivos iniciales en materia de respeto por los derechos de las partes y uso excepcional de la detención preventiva tiene su origen en la falta de claridad que aún existe sobre el significado de la audiencia como metodología de trabajo en el sistema acusatorio.

Si bien la reforma procesal penal ha avanzado en sentido de establecer la oralidad como principio no sólo del juicio sino también de las demás etapas del proceso, no es menos cierto que las audiencias se han convertido en una versión oral del trámite escrito que se realizaba con el anterior procedimiento; los sujetos procesales (fiscales, defensores y jueces) cumplen un rol formal con relación a la aplicación de la prisión preventiva, lo que genera problemas como la carencia de análisis del caso; la solicitud de detención preventiva en casos que podrían solucionarse vía salidas alternativas previstas en la ley; la retardación de justicia; y, el escaso control jurisdiccional.

Además, pese a la conciencia sobre la necesidad de adecuar las instituciones operadoras al nuevo sistema procesal, la realidad indica que, de una parte, la organización asumida continúa bajo la lógica del sistema inquisitivo. La forma de gestión de los casos al interior de las instituciones también parece arrastrar la lógica inquisitiva, donde cada operador funciona individualmente y sin contacto con el resto de la institución, haciéndose cargo de un número determinado de casos y despreocupándose de cuestiones ajenas a sus casos. Es de notar que esta forma de organización genera hoy suspensiones, retardaciones, desencuentros para la realización de actuaciones y, en definitiva, prolonga los tiempos de procedimientos que podrían terminarse en forma rápida y con conformidad de los involucrados.

Por ello parece evidente que en la medida en que se permitan duraciones excesivas del procedimiento, la detención preventiva seguirá siendo sobre utilizada ya que es el mecanismo que permite dar cierta sensación de “tranquilidad” a la sociedad. Y en la medida en que las instituciones operadoras del sistema no asuman como un tema central para una mejor implementación de la reforma procesal penal, el de organizarse en función a la posibilidad de realizar audiencias y generar resultados concretos, que puedan ser medidos y evaluados tanto interna como externamente, las duraciones excesivas seguirán siendo moneda corriente.

Otro tema que aparece como problemático es el de la orientación de la capacitación. Si bien ha existido un plan estructurado de capacitación para la implementación de la reforma, no es menos cierto que la manera en que se ha encarado esta capacitación no ha posibilitado el impacto que con la capacitación se esperaba. En cuanto a la metodología de capacitación, quizá el inconveniente esté dado porque en el afán por inculcar los valores de un sistema acusatorio, los programas de capacitación que se desarrollaron fueron demasiado teóricos, dejando de lado un tema central para la efectivización de esos valores acusatorios: las prácticas necesarias en un sistema oral. Así, la litigación en sí misma apareció siempre —o en la mayoría de los casos— como una cuestión

secundaria, priorizándose el estudio de textos y el análisis de casos también desde el punto de vista teórico. El tiempo y el análisis de otras experiencias de reforma nos han enseñado que la mejor forma de hacer capacitación es aquella que toma en cuenta las necesidades puntuales de los operadores (abandonando la organización de cursos en función a demandas) y orienta los contenidos en función a brindar herramientas útiles para el puesto de trabajo específico. También se ha visto como una necesidad la de dar continuidad a la capacitación a través de evaluaciones periódicas sobre la utilización de los contenidos para mejorar la calidad del servicio.

Otro problema es que en Bolivia se evidencia un escaso interés en la generación de políticas públicas en materia de implementación. Si bien se han generado organismos de coordinación para la correcta implementación de la reforma procesal penal (Comisión Nacional de Implementación, Comité Ejecutivo de Implementación), el trabajo de estos organismos ha tenido un carácter más bien esporádico a partir de las reuniones de evaluación que han sido organizadas y programadas por las agencias de cooperación internacional.

Finalmente, creemos que se hace necesario el análisis del nivel social con relación a la reforma procesal penal. Se ha señalado que parte del trabajo del Equipo Técnico de Implementación estuvo orientado a difundir hacia la sociedad civil los contenidos y valores de la reforma. Sin embargo, las afirmaciones del tipo “es un código copiado” o “es una ley que beneficia a los delincuentes” siguen siendo moneda corriente a la hora de escuchar el sentir de la ciudadanía con relación a la reforma procesal penal. Quizá una de las causas por las que esto sucede deba encontrarse en la forma en que se encaró la difusión de la reforma procesal penal, donde se asumió al NCPP prácticamente como una marca que debía hacerse conocida²⁰. En este sentido, al no haber conseguido una profundización a nivel social en el conocimiento de los valores y principios constitucionales que están detrás de la reforma y su importancia para la convivencia pacífica, es que subsisten determinadas situaciones problemáticas, que son hábilmente aprovechadas por distintos sectores de poder (los medios de comunicación, algunos sectores políticos) para obtener percepciones negativas de parte de la sociedad hacia la reforma procesal penal.

¿HACIA DÓNDE DEBERÍAMOS APUNTAR?

DPLF organizó en junio de 2007 en la ciudad de Tegucigalpa una serie de reuniones de expertos sobre reforma judicial, atendiendo específicamente al impacto de las reformas en la disminución de la prisión preventiva y el mejoramiento de la independencia judicial. A los expertos nacionales se sumaron expertos extranjeros.

20 En ese sentido se produjeron spots publicitarios, vallas en las carreteras que hacían referencia a las garantías constitucionales, micro programas radiales donde se intentaba explicar el beneficio de la reforma y una serie de acciones comunicativas que, si bien eran necesarias, no fueron al parecer suficientes para inculcar los valores propios de un sistema acusatorio.

El objetivo de reunir actores nacionales e internacionales en el mismo espacio fue ampliar las perspectivas de la discusión e incorporar en ella las lecciones aprendidas de experiencias comparadas. El evento contó con la participación de jueces, fiscales, ex magistrados, miembros de asociaciones de jueces y fiscales, y representantes de organizaciones no gubernamentales.²¹

Frente a los temas planteados, la respuesta de los participantes fue abrumadora. Por un lado, la experiencia de jueces y fiscales señaló las dificultades prácticas de aplicación a las que se enfrentan leyes bien diseñadas. Todos resaltaron el tema de la “cultura judicial” como obstáculo para una plena aplicación de leyes garantistas en Honduras y la tensión existente entre leyes respetuosas de derechos fundamentales y la inseguridad ciudadana que se vive en el país y que lleva a la ciudadanía a exigir de jueces y fiscales una política de “mano dura”.

Como se refleja a lo largo de este informe, la permanencia de una “cultura inquisitiva” en los operadores judiciales, a pesar de las reformas legales, sigue siendo un patrón en Honduras y también en Bolivia. Los procedimientos escritos que dominaron por años la práctica judicial de los países de la región, tienen sus raíces en un sistema de base inquisitiva, acompañados la mayoría de las veces por una particular manera de actuar que se puede caracterizar por una mentalidad eminentemente formalista y burocrática y por un lenguaje oscuro. En lo primero, el formalismo ha creado la idea mágica de que el apego a rajatabla a ciertas formas soluciona el conflicto; en lo segundo, la burocratización del sistema ha permitido consecuencias todavía más graves: la delegación de funciones, por la cual, empleados (no pocas veces bien intencionados) cumplen funciones netamente jurisdiccionales. Esta es la “cultura inquisitiva” que ha sobrevivido a las reformas normativas.

Durante las reuniones celebradas en Honduras, los operadores de justicia fueron claros en señalar la confusión que existe en la ciudadanía acerca del papel del juez y aclararon que su trabajo no era luchar contra la inseguridad ciudadana sino defender la legalidad. En relación a este tema, se discutió también el papel que la prensa puede jugar en desinformar a la ciudadanía.

21 Entre los participantes nacionales de los encuentros estuvieron Guillermo López Lone, Presidente de la Asociación de Jueces por la Democracia; José María Palacios, Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia; Danelia Ferrera, Coordinadora de Fiscales del Ministerio Público; Rita Nuñez, Directora de Centro de Informática de Estudios Legislativos del Congreso Nacional de Honduras; Rafael López Murcia, Juez de Tribunal de Sentencia; Sandra Ponce, Fiscal Especial de Derechos Humanos, Ministerio Público de Honduras; Ana Pineda, Directora, Fundación Democracia Sin Fronteras. Los invitados internacionales fueron: Guillermo Zepeda (de México), Profesional Asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Denise Tomasini-Joshi, Legal Officer de Open Society Justice Initiative, Gustavo Vivas Usher, consultor argentino con amplia experiencia en reformas judiciales en Honduras; y Abraham Siles, investigador peruano y profesor de derecho constitucional y política jurisdiccional.

Otro elemento que también surgió de las discusiones fue el papel de las leyes de emergencia —como la “ley anti-maras” por ejemplo— que desdibuja los principios contenidos en el nuevo Código Procesal Penal. Frente a estos problemas, también se resaltó el importante papel que la sociedad civil y las asociaciones de jueces y fiscales pueden jugar.

Estas apreciaciones obtenidas durante nuestra investigación, y que se profundizan en el informe, dejan en claro una cuestión que va más allá de la realidad de Honduras: la legislación procesal conjuntamente con la legislación penal, constituyen un todo que debe ser necesariamente armónico, porque ambas influyen decisivamente en la determinación de las grandes líneas de la política criminal del estado. Lamentablemente, como expondremos a lo largo de este informe, la necesidad de armonizar lo procesal con lo sustancial no ocurrió en los casos de Bolivia y Honduras lo que ha impedido el avance y la consolidación de las reformas que se impulsaron como respetuosas del estado de derecho.

Asimismo, la reforma del proceso penal es sólo una de las bases donde se debe apoyar una reforma a la administración de justicia que pretenda corregir las falencias apuntadas; pero no es ni la única ni la más importante. La reforma normativa es imprescindible para un proceso de cambio, pero este proceso fracasa si no se lo acompaña con un buen programa de implementación de las reformas legislativas. Repetidamente se ha puesto de relieve, y por cierto este informe lo corrobora, la importancia de la capacitación, como instrumento complementario al éxito de la reforma: empero, la capacitación que se necesitaba en algunos casos no ha sido la adecuada.

Para finalizar, sobre la base de lo expuesto en este informe enunciaremos algunas recomendaciones posibles, que podrían contribuir a mejorar la calidad de la implementación de las reformas tanto en el ámbito de la selección de los jueces como en el ámbito del sistema penal.²²

La situación en Bolivia

Seguidamente, proponemos una serie de recomendaciones que podrían ser implementadas en distintos niveles:

A nivel de instituciones operadoras: profundizar la lucha por la oralidad

Organización institucional adecuada a la implementación de un sistema de audiencias. En este punto consideramos esencial asumir que los recursos son y serán escasos; por ello, creemos que es necesario variar la lógica de planificación y organización actual, en la que las instituciones operadoras aparecen siempre lamentando la escasez de recursos humanos, técnicos, económicos

²² La similar problemática constatada en ambos países conduce a similares propuestas. Sin embargo, dado que existen algunas particularidades e instituciones diferentes en cada caso, hemos preferido separarlas.

y comenzar a organizarse en función a las reales posibilidades. Durante la última década la experiencia comparada de la región ha demostrado que es posible, incluso con recursos limitados, lograr metas institucionales y establecer un sistema respetuoso de los derechos de las personas. Aún no hemos logrado un nivel de aprendizaje con relación a la experiencia comparada que nos permita no cometer los mismos errores y creemos que ese es el camino que se debe comenzar a recorrer. Concretamente, en materia de organización parece esencial abandonar la lógica de la “cartera de causas” que genera compartimentos estancos al interior de las instituciones. En el caso del Ministerio Público y la Defensa debe asumirse que fiscales y defensores están en las instituciones para litigar, no para hacer tareas administrativas o secretariales; y que, por tanto, la organización debe estar dada en función a posibilitar que los operadores cumplan su trabajo. En el caso del Poder Judicial es necesario imponer una organización para las audiencias: la tarea del juez es tomar decisiones de calidad sobre la información brindada por las partes en el marco de una audiencia; contar con personal que no sirve a esos fines (como el caso del secretario abogado, que hace las veces de fedatario en un sistema que ya no lo precisa) es sub-utilizar los escasos recursos existentes.

Capacitación orientada a la litigación en audiencias orales. De la mano con el punto anterior, la capacitación a los operadores debe orientarse a mejorar su efectividad en las audiencias por lo que debe estar pensada para perfeccionar sus herramientas de litigación. Con esto no queremos decir que debe abandonarse la capacitación en fundamentos doctrinales y jurisprudenciales del sistema acusatorio, sino más bien que debe generarse una conexión entre la teoría y la práctica que permitan al operador identificar a las herramientas de litigación como sus instrumentos de trabajo y no como “elementos para el teatro”. La capacitación no debe convertirse en un espacio de improvisación, sino que debe ser planificada y pensada para lograr resultados concretos al interior de las instituciones; en ese sentido realizar relevamientos de necesidades, identificar claramente a los operadores que participarán en la capacitación y establecer mecanismos idóneos de evaluación de resultados, parecen ser elementos que no pueden faltar en los procesos de capacitación orientados a la profundización de la reforma. La selección de los docentes es otro elemento fundamental, ya que debe considerarse que la persona que esté frente a un curso que combine teoría y práctica, transmitiendo a los participantes la necesaria conexión entre ambos aspectos, debe tener la experiencia e idoneidad suficiente como para no banalizar el espacio de capacitación.

Generación de indicadores de evaluación que permitan medir la efectividad del trabajo de los operadores. Es necesario evaluar el trabajo de los operadores; caso contrario, no podemos dar mensajes claros a la sociedad sobre lo que está pasando con la administración de justicia penal. La manipulación de las medidas cautelares son el ejemplo más claro en este sentido: como no tenemos evaluaciones de los operadores, terminamos evaluando la norma y calificándola como “inadecuada a nuestra realidad”, “blanda”, “importada” o diversos sinónimos con el mismo efecto: exigir modificaciones normativas para suplir deficiencias en el trabajo de los operadores;

para hacerles la labor más fácil. Es necesario generar indicadores que nos permitan medir el trabajo de jueces, fiscales y defensores ya que es a partir de esa medición que podremos decir con certeza dónde y qué recursos son necesarios para mejorar el sistema.

Monitoreo ciudadano a la acción de los operadores del sistema de administración de justicia.

La participación ciudadana no debe darse solamente a través de la posibilidad de intervenir en un juicio como juez ciudadano sino que la administración de justicia debe abrirse a la sociedad; deben generarse mecanismos de promoción hacia la ciudadanía para que sea el propio ciudadano el que evalúe en cada caso concreto el trabajo que están realizando los operadores. En la actualidad son los medios de comunicación los que intermedian entre el trabajo de los operadores y la ciudadanía; y son también los medios los que califican el trabajo de los operadores muchas veces basados más en prejuicios o conveniencias del momento que en hechos ciertos. Por ello, promover una mayor participación y control ciudadano en lo que hace a la justicia penal debe ser una forma de preservar un sistema respetuoso de los derechos y garantías constitucionales.

Obligación de generar información estadística confiable y consolidada a nivel interinstitucional.

En la actualidad la información del sistema de justicia penal varía de institución a institución. El Poder Judicial genera una serie de datos; el Ministerio Público hace lo propio; la Defensa Pública de su parte realiza su propia estadística y la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen también desarrolla su propia información. Cualquier persona que se acerque a la información de las cuatro instituciones verá que la misma no sólo no coincide sino que en algunos casos dista tan considerablemente que pareciera provenir de sistemas de justicia distintos²³. Una institución que no puede brindar información sólida a la ciudadanía es una institución poco creíble y los resultados, nuevamente, impactan en el mundo normativo: pese a los esfuerzos que se realizaron previamente a la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en sentido de mostrar que el número de medidas cautelares aplicadas por el nuevo sistema no había disminuido, la confianza en la información estadística es tan débil en Bolivia que nadie tomó en serio dicha información y se avanzó en la solución normativa. Deben establecerse mecanismos que obliguen a las instituciones a presentar socialmente la información de su trabajo periódico, de forma tal de poder conocer y evaluar la efectividad y credibilidad del mismo.

A nivel político: generar apropiación del proceso

Asumir la reforma procesal penal como un proceso propio, no una imposición de la cooperación internacional. Como hemos mencionado durante el desarrollo de este informe, la preponderante presencia de la cooperación internacional en la implementación de la reforma procesal penal ha generado en determinados sectores la sensación de tratarse de una “reforma impuesta”.

²³ Una de las principales dificultades que atravesó CEJIP al momento de elaborar el *Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en La Paz*, fue la de lograr información estadística consolidada, debido a las enormes diferencias que existían de institución a institución.

Frente a esto, la tentación de la contra reforma como respuesta aparece en forma permanente²⁴. Consideramos que resulta imprescindible, para la profundización de la reforma y para evitar posibles retrocesos, involucrar al sector político y responsabilizarlo del proceso, reubicando a la cooperación en su rol de asistencia y quitándola del centro protagónico de los resultados.

Controlar la efectividad en la acción de las instituciones operadoras. Vinculado al punto en que mencionamos la necesidad de generar indicadores de evaluación para los operadores, desde el poder político deben impulsarse acciones tendientes a efectivizar ese control, sin convertirlo en “caza de brujas” esporádicas, sino a través de una institucionalización real de estos procesos.

Generar normativa que dé respuestas de fondo y superar la solución de coyuntura. Hemos mencionado a lo largo del informe varios ejemplos de respuestas coyunturales (que van desde la modificación al régimen de medidas cautelares hasta la actual intención de establecer el juicio en ausencia como una forma de “perseguir la corrupción”). Consideramos que es necesario generar presión no en sentido de esta búsqueda de respuesta coyuntural, casi como un parche a situaciones que están mal desde el fondo, sino más bien en sentido de generar una legislación que sea eficiente con las necesidades de la población y permita el establecimiento de verdaderos mecanismos de respuesta, propiciando la participación de la comunidad, el conocimiento de la norma y la intervención informada en su implementación.

A nivel social: profundizar la participación y el control social

Programas de monitoreo a las instituciones operadoras del sistema. Nos remitimos en este punto a lo mencionado con relación a los operadores: la participación ciudadana en el monitoreo del trabajo de las instituciones es esencial para la profundización de la práctica democrática que implica la reforma procesal penal.

Difusión a través de medios alternativos de comunicación que permitan fomentar una cultura respetuosa de las garantías constitucionales. Hablamos en este punto de medios alternativos de comunicación debido a que una de las lecciones aprendidas en cuanto a la difusión de la reforma es que en un país con una mitad de población en el área rural la difusión a través de los grandes medios de comunicación no parece ser la vía más adecuada para llegar a la ciudadanía. La generación de espacios de reflexión, debate y formación parecen ser una forma más adecuada y real de promover conocimiento en un tema tan profundo y complejo como es la reforma procesal penal.

²⁴ Sin ir más lejos, durante la última semana de agosto de 2007 la actual Ministra de Justicia de Bolivia declaró en varios programas radiales en sentido de que la reforma procesal penal no había respondido a las necesidades bolivianas porque no había sido hecha por bolivianos.

La situación en Honduras

Para el caso de Honduras, el informe propone las siguientes recomendaciones orientadas a mejorar la independencia judicial y dar un nuevo impulso a las reformas penales.

Recomendaciones vinculadas a la independencia judicial

Es necesario revisar los mecanismos de nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como asegurar que los méritos, la idoneidad e integridad de los candidatos, su vocación de servicio y de respeto por la Constitución Política de la República y las leyes, estén por encima de los intereses particulares de los grupos políticos y económicos, para de esta manera asegurar las bases del bien común, todo ello requiere de la necesaria voluntad política.

Es necesario aprobar la ley que crea y pone en marcha el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, para que impulse el proceso de estructuración de la carrera judicial y la reorganización del sistema de selección y nombramiento de los funcionarios del Poder Judicial, así como su capacitación y mejoramiento en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. Esta ley tendrá que garantizar la estabilidad en el cargo, la evaluación y la promoción a puestos superiores a partir de elementos objetivos, alejados de criterios clientelistas, para asegurar, además, la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados en la toma de sus decisiones, todo ello requiere de la necesaria voluntad política.

La separación de la función jurisdiccional y la administrativa es esencial. Se debe procurar que sean asumidas por órganos distintos, lo que daría lugar a la consecución de una gestión transparente y a la minimización de los riesgos de corrupción de los funcionarios judiciales.

Es conveniente impulsar la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial como parte del componente estratégico para el fortalecimiento de la independencia de este Poder del Estado.

Se debería promover en las facultades de derecho y escuelas judiciales y fiscales, una formación académica que responda al perfil de la magistratura democrática, así como una capacitación a los servidores de justicia para una judicatura independiente e imparcial.

Finalmente, se debería promover que la sociedad civil desarrolle auditorías sociales al sistema de justicia, que coadyuven al mejoramiento de la impartición de justicia en el país; asimismo, exijan a las instituciones que integran el sistema de justicia una mayor y mejor eficacia y eficiencia en los asuntos que son sometidos a su decisión.

Recomendaciones vinculadas a la reforma procesal penal en general

Es sumamente importante el desarrollo de una jurisprudencia que oriente la aplicación de la legislación penal, ya que es casi inexistente la doctrina legal en materia de derechos fundamen-

tales, por lo que redundará en una judicatura más democrática al prescindir de los lineamientos para la aplicación de la ley procesal penal.

Se debería reimpulsar un proceso penal para la solución del conflicto, con prevalencia de los principios acusatorios sobre los inquisitivos, de tal manera que las pruebas sean ofrecidas, presentadas, producidas y discutidas por las partes para hacer valer sus pretensiones, el juez las valore y constate para su validez, su licitud en relación con la observancia del debido proceso y demás derechos y garantías constitucionales.

Para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Ministerio Público se requiere que la institución se despolitice de la influencia partidaria; promueva la carrera fiscal; tenga un presupuesto adecuado, y cuente con un órgano de investigación criminal, para un eficaz y eficiente ejercicio de la acción penal.

Habría que revisar la ley procesal penal, a efecto de depurar aquellas disposiciones de inspiración inquisitiva y que obstruyen el paso a un proceso garantista.

Sería deseable retomar la senda de la oralidad, de tal manera la producción de la prueba y los alegatos de las partes sean ante el tribunal que decidirá la causa.

Finalmente se debe promover una formación académica garantista en las facultades de derecho y escuelas judiciales y fiscales, así como una capacitación a los servidores de justicia basada en el procedimiento oral y en la teoría y práctica de la prueba penal.

Recomendaciones vinculadas a la prisión preventiva

En el marco del nuevo Código Procesal Penal, las instituciones que integran el sistema de justicia penal deben impulsar políticas institucionales que promuevan el garantismo en el proceso penal.

Desarrollar las condiciones institucionales y presupuestarias necesarias para el uso y aplicación como regla general de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, considerando esta última, como una excepción; generando además, lineamientos específicos para cada una de ellas.

Resulta fundamental crear programas de capacitación interinstitucional que promuevan una sólida formación a los servidores judiciales, fiscales, policiales y defensores públicos en materia de derechos humanos, con énfasis en el derecho a la libertad e integridad personal, garantías judiciales y en el uso de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

Desarrollar jurisprudencia de amparo sobre el derecho a la libertad personal, desarrollando las condiciones y alcances de este derecho, respetando el contenido esencial del mismo y tomando en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos.

La figura del arraigo debería tener criterios racionales para su configuración como circunstancias del peligro de fuga; en tal sentido, se podrían considerar aspectos tales como: la estabilidad de la persona en el municipio o ciudad; su residencia en el país; domicilio (que no signifique tener la propiedad de una casa); su asiento familiar y social; profesión u ocupación (que no ingresos); y, el criterio de un arraigo mínimo.

Fortalecer la responsabilidad institucional, promoviendo que los centros penales lleven registros únicos, completos y transparentes, en los que figure el fundamento jurídico de la privación de libertad y la información pertinente sobre cada persona en prisión preventiva.

Garantizar que en los centros penales se respete la separación entre las personas con medida cautelar de prisión preventiva y los condenados por sentencia judicial; mejorando las condiciones de las instalaciones, y asegurado la vida e integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad.

Impulsar una política pública de seguridad, que dé respuesta de manera integral a la situación de la criminalidad en que vive la sociedad y contribuya a bajar los niveles de victimización de la población hondureña.

Realizar acciones de difusión social respecto de los valores garantistas que conlleva el nuevo proceso penal, y que la sociedad comprenda de mejor manera el papel de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

Dotar al Ministerio Público de un órgano de investigación criminal, que garantice eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus actividades, particularmente, en aquellos casos de personas con medida cautelar de prisión preventiva.

Fortalecer la institucionalidad de la Defensa Pública, a fin de que pueda brindar un servicio profesional de defensa técnica autónoma, con igualdad de armas en el proceso, y que los defensores públicos sean capaces de defender activamente los derechos fundamentales y garantías judiciales de las personas privadas de libertad.

Impulsar que los jueces de ejecución desempeñen su mandato de control de la legalidad de la prisión preventiva, para lo que deben disponer de los recursos necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones conforme al Código Procesal Penal.

Establecer un sistema penitenciario, rectorado por una institución autónoma, independiente de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional, dotada de infraestructura y recursos adecuados, gestionada técnica y administrativamente por personal profesional penitenciario.

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

ALGUNAS RAZONES Y ACUERDOS QUE IMPULSARON LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA

Hace más de un par de décadas se inició un profundo proceso de transformación de los sistemas de administración de justicia en América Latina, proceso signado tanto por reformas legales como por reformas estructurales en el ámbito judicial.

En apretada síntesis, diremos que este proceso de transformación se debió, entre otras razones, a que las viejas estructuras de la administración de justicia habían hecho crisis: que los procedimientos eran lentos; que se habían transformado en rutinarios; que el sistema no se había adaptado a las circunstancias de una sociedad moderna; que el formalismo era exagerado; que la actitud de los jueces era corporativa; que los jueces no eran independientes; son todos conceptos que, en mayor o menor medida, marcaron la necesidad del cambio.

A más de dos décadas de iniciadas las reformas, hoy se puede constatar la existencia de un acuerdo bastante generalizado en cuanto a la aguda problemática, por ejemplo, que enfrentaban los sistemas penales. Las reformas fueron iniciadas con una variedad de promesas para solucionar esos problemas. Entre las principales dificultades de los sistemas de enjuiciamiento penal que las reformas proponían aliviar se encontraban, entre otras, la escasa capacidad para esclarecer y sancionar a los autores de delitos graves, la insatisfacción de las víctimas de delitos sobre la forma en que la administración de justicia resolvía los conflictos, y la constante y sistemática violación de los derechos fundamentales de las personas sometidas a juicio. En pocas palabras: la impunidad y la violación a los derechos humanos no debían ser toleradas en un estado de derecho y de allí la necesidad de encarar las reformas.

Es posible afirmar que las reformas a los sistemas de justicia penal en América Latina se debieron fundamentalmente a dos impulsos, dados tanto desde necesidades políticas como económicas.²⁵

Desde lo político, la recuperación de la democracia en los países de la región generó demandas sociales tendientes a mejorar la calidad de esas democracias nacientes: mientras que el esfuerzo

25 Lisa Bhansali y Christina Biebesheimer, "Measuring the Impact of Criminal Justice Reform in Latin America", en *Promoting the Rule of Law Abroad*, Thomas Carothers, Editor, Carnegie Endowment for International Peace, pág. 362, Washington D.C., 2006.

por la recuperación y consolidación del estado de derecho fueron los temas fundamentales durante los primeros años de transición, a finales de los 90 comenzó a instalarse en la región cada vez con más fuerza la necesidad de un “buen gobierno”, la necesidad de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y una mayor demanda de seguridad ciudadana. Activistas a favor de la protección de derechos humanos también fueron un actor clave para impulsar la necesidad política de las reformas.

Pero también influyeron en la aparición de este movimiento a favor de las reformas judiciales las reformas económicas implementadas en varios países, muchas de ellas siguiendo lo que se conoció como el “consenso de Washington”. En tal sentido, para realizar inversiones, se pedía una mejora en la administración de justicia debida, entre otras cosas, a la mayor necesidad de transparencia en los procesos de privatización de servicios públicos y erradicar la corrupción heredada. Las exigencias de las instituciones financieras internacionales y del sector privado coadyuvaron, entonces, al nacimiento de grupos a favor de los cambios en la administración de justicia de la región.

Además de estas razones políticas y económicas, fue crucial el trabajo de una red de abogados latinoamericanos que desarrollaron los textos de las leyes reformadas (sobre todos las vinculadas al sistema penal) y trabajaron luego en la implementación. Esta red de abogados tuvo la habilidad también de convencer tanto a actores locales como internacionales, como donantes de los beneficios de las reformas que se proponían.²⁶

Las respuestas no fueron en todos los países de la región de la misma índole, y por cierto, no todas se dieron contemporáneamente. Pero lo cierto es que se inició un proceso de cambio que incluyó profundas reformas legales y judiciales que no sólo regulan la actividad de las personas que intervienen en los procesos judiciales (mayoritariamente, en los procesos penales), sino que establecieron, al menos en la ley, el límite inexpugnable de los derechos y garantías, los que deberían ser los mejores indicadores de la cultura judicial de un país.

26 Máximo Langer propone esta idea en un reciente trabajo. Agrega además que esta red de abogados no puede ser tratada con las categorías conceptuales más habituales en la literatura de las ciencias políticas (redes de *advocacy*, movimientos sociales, redes gubernamentales transnacionales, o comunidades epistémicas). Por ello propone una nueva categoría para esta red de abogados denominándola “red de activistas expertos”. Es interesante además que en su trabajo Langer explica que la difusión de normas, reglas y políticas públicas en los distintos países de la región fue realizada por esa red desde los propios países de la región. Langer entiende entonces que la difusión del centro, o países centrales, a la periferia que más habitualmente se trata en la ciencia política, no se aplica en el caso de las reformas latinoamericanas, constatándose entonces una difusión desde la periferia. Ver, Máximo Langer, “Revolution in Latin America Criminal Procedure: Difusión of Legal Ideas from the Periphery” en *55 American Journal of Comparative Law*, pág. 617, 2007.

EL IMPACTO DE LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA

Durante mucho tiempo, cada vez que se pretendía iniciar un estudio sobre el cumplimiento de los objetivos que se habían trazado las reformas a la administración de justicia, se argumentaba que no había transcurrido suficiente tiempo para poder hacer una evaluación al respecto. Con razón, el argumento cobraba fuerza cuando se explicaba que tratándose de políticas públicas que tenían como objetivo cambios incluso culturales, el tiempo debía ser de suficiente extensión para analizar si ese tipo de cambios se habían producido.

Como bien se ha sostenido recientemente, este argumento, a más de veinte años de iniciadas las reformas en América Latina, no puede seguir siendo esgrimido.²⁷ De todos modos, no puede dejarse de señalar que cualquier evaluación de una política pública necesita de datos confiables, o al menos de la existencia de datos para poder llevar adelante la tarea. La falta de datos en el peor de los casos, o la falta de confiabilidad de los datos relacionados con los resultados de las reformas, generan dificultades para llevar adelante las evaluaciones, las que sin embargo se están realizando.²⁸

Recientemente, en el mes de junio de 2006, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el programa para las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS por sus siglas en inglés) convocaron a una reunión de expertos en la ciudad de Washington DC, para evaluar los procesos de reformas judiciales en seis países de la región.²⁹ Las conclusiones a las que se llegaron en este evento, por más que estén referidas a unos pocos países, pueden ser indicativas del impacto que las reformas han tenido en el hemisferio.

En términos generales, varios expertos expresaron que los resultados de las reformas iniciadas hace más de veinte años no son satisfactorios en relación con los objetivos que esas reformas se propusieron.³⁰

27 Bhansali y Biebesheimer, *supra* n. 25, pág. 301.

28 Los distintos estudios del CEJA son un ejemplo de ello, como también el trabajo de Bhansali y Biebesheimer citado antes.

29 Los países que se evaluaron fueron Argentina, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y Guatemala. El resumen de la conferencia puede verse en http://www.csis.org/media/csis/pubs/0609_latin_judicial_reform.pdf

30 Por ejemplo, Linn Hammergren, una de las expertas que tuviera a su cargo las conclusiones del evento, expresó que sentía una generalizada desilusión sobre los resultados de las reformas. Douglas Cassel, quien también participó en el panel de las conclusiones expresó que debía atenderse en los procesos de reforma las demandas de la población que no habían sido satisfechas. Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del CEJA fue todavía más claro: aunque resaltó que durante los últimos 15 años de reformas habían ocurrido avances, consideró que las demandas que impulsaron las reformas están lejos de ser satisfechas.

Uno de los problemas que se han señalado es que los objetivos de muchas de las reformas, que difícilmente podían ser cumplidos, generaron expectativas demasiado altas. El incumplimiento de esas expectativas ayuda a generar la percepción de un impacto bajo o negativo. El establecimiento de metas más modestas —e incluso, mejor explicadas— y cuyo cumplimiento pudiera ser fácilmente medido podrían haber sido deseables al momento de implementar las reformas. Un ejemplo de ello lo demuestra el deseado objetivo de las reformas de combatir la criminalidad que hoy se ve confrontado por el incremento de inseguridad en la ciudadanía. Por más que puedan constatarse progresos en el respeto de las garantías individuales gracias a las reformas de ciertos procesos penales, esos progresos se ven opacados rápidamente al no haberse cumplido con una meta tan ambiciosa como lo era la de aumentar la seguridad pública.

En relación con la situación específica de Honduras, la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés) organizó en junio de 2007 en la ciudad de Tegucigalpa una serie de reuniones de expertos sobre reforma judicial, atendiendo específicamente al impacto de las reformas en la disminución de la prisión preventiva y el mejoramiento de la independencia judicial. A los expertos nacionales se sumaron expertos extranjeros.

El objetivo de reunir actores nacionales e internacionales en el mismo espacio fue ampliar las perspectivas de la discusión e incorporar en ella las lecciones aprendidas de experiencias comparadas. El evento contó con la participación de jueces, fiscales, ex magistrados, miembros de asociaciones de jueces y fiscales, y representantes de organizaciones no gubernamentales.³¹ Frente a los temas planteados, la respuesta de los participantes fue abrumadora. Por un lado, la experiencia de jueces y fiscales señaló las dificultades prácticas de aplicación a las que se enfrentan leyes bien diseñadas. Todos resaltaron el tema de la “cultura judicial” como obstáculo para una plena aplicación de leyes garantistas en Honduras y la tensión existente entre leyes respetuosas de derechos fundamentales y la inseguridad ciudadana que se vive en el país y que lleva a la ciudadanía a exigir de jueces y fiscales una política de “mano dura”.

Como se reflejará a lo largo de este informe, la permanencia de una “cultura inquisitiva” en los operadores judiciales, a pesar de las reformas legales, sigue siendo un patrón en Honduras y

31 Entre los participantes nacionales de los encuentros estuvieron Guillermo López Lone, Presidente de la Asociación de Jueces por la Democracia; José María Palacios, Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia; Danelia Ferrera, Coordinadora de Fiscales del Ministerio Público; Rita Nuñez, Directora de Centro de Informática de Estudios Legislativos del Congreso Nacional de Honduras; Rafael López Murcia, Juez de Tribunal de Sentencia; Sandra Ponce, Fiscal Especial de Derechos Humanos, Ministerio Público de Honduras; Ana Pineda, Directora, Fundación Democracia Sin Fronteras. Los invitados internacionales fueron: Guillermo Zepeda (de México), Profesional Asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Denise Tomasini-Joshi, Legal Officer de Open Society Justice Initiative, Gustavo Vivas Usher, consultor argentino con amplia experiencia en reformas judiciales en Honduras; y Abraham Siles, investigador peruano y profesor de derecho constitucional y política jurisdiccional.

también en Bolivia. Los procedimientos escritos que dominaron por años la práctica judicial de los países de la región, tienen sus raíces en un sistema de base inquisitiva, acompañados la mayoría de las veces por una particular manera de actuar que se puede caracterizar por una mentalidad eminentemente formalista y burocrática y por un lenguaje oscuro. En lo primero, el formalismo ha creado la idea mágica de que el apego a rajatabla a ciertas formas soluciona el conflicto; en lo segundo, la burocratización del sistema ha permitido consecuencias todavía más graves: la delegación de funciones, por la cual, empleados (no pocas veces bien intencionados) cumplen funciones netamente jurisdiccionales. Esta es la “cultura inquisitiva” que ha sobrevivido a las reformas normativas.

Durante las reuniones celebradas en Honduras, los operadores de justicia fueron claros en señalar la confusión que existe en la ciudadanía acerca del papel del juez y aclararon que su trabajo no era luchar contra la inseguridad ciudadana sino defender la legalidad. En relación a este tema, se discutió también el papel que la prensa puede jugar en desinformar a la ciudadanía.

Otro elemento que también surgió de las discusiones fue el papel de las leyes de emergencia —como la “ley anti-maras” por ejemplo— que desdibuja los principios contenidos en el nuevo Código Procesal Penal. Frente a estos problemas, también se resaltó el importante papel que la sociedad civil y las asociaciones de jueces y fiscales pueden jugar.

Estas apreciaciones obtenidas durante nuestra investigación, y que serán profundizadas a lo largo de este informe, dejan en claro una cuestión que va más allá de la realidad de Honduras: la legislación procesal conjuntamente con la legislación penal, constituyen un todo que debe ser necesariamente armónico, porque ambas influyen decisivamente en la determinación de las grandes líneas de la política criminal del estado. Lamentablemente, como expondremos a lo largo de este informe, la necesidad de armonizar lo procesal con lo sustancial no ocurrió en los casos de Bolivia y Honduras lo que ha impedido el avance y la consolidación de las reformas que se impulsaron como respetuosas del estado de derecho.

Asimismo, la reforma del proceso penal es sólo una de las bases donde se debe apoyar una reforma a la administración de justicia que pretenda corregir las falencias apuntadas; pero no es ni la única ni la más importante. La reforma normativa es imprescindible para un proceso de cambio, pero este proceso fracasa si no se lo acompaña con un buen programa de implementación de las reformas legislativas. Repetidamente se ha puesto de relieve, y por cierto este informe lo corrobora, la importancia de la capacitación, como instrumento complementario al éxito de la reforma: empero, la capacitación que se necesitaba en algunos casos no ha sido la adecuada.

El Informe sobre la Democracia en América Latina señala que para entender la democracia y su desarrollo es relevante considerar los déficits sociales, precisamente como carencias de la democracia; en este sentido, la pobreza y la desigualdad no son sólo problemas sociales, sino también

deficiencias democráticas; así, la democracia constituye, a su vez, una promesa civilizadora para la expansión de la libertad, la igualdad, la justicia y el progreso³².

En América Latina, los órganos judiciales han desempeñado un papel poco relevante para el funcionamiento democrático; la tradición judicial latinoamericana difícilmente puede reclamar-se heredera del concepto de pesos y contrapesos³³. En la mayor parte de los países de la región, el Poder Judicial ha adoptado un perfil institucional más bien discreto, incapaz de ejercer un control judicial efectivo sobre fuerzas políticas y económicas; el juez claramente ha ocupado un lugar bastante más reducido y menos importante que aquel que se le ha adjudicado en los textos constitucionales³⁴.

Este informe no pretende profundizar sobre los resultados de las reformas en la administración de justicia de la región, aunque es importante al menos destacar que cualquier generalización puede ser equivocada. Con frecuencia se viene citando el ejemplo del éxito de las reformas al sistema del proceso penal chileno, en contraposición con otras reformas, como las de Bolivia y Honduras cuyos resultados se analizan más profundamente en éste informe. Pero lo que sí puede afirmarse es que sin perjuicio de la existencia de una sensación insatisfactoria en general sobre las reformas, no es menos cierto que pueden empíricamente constatar-se casos donde ha habido una sensible mejora en el respeto del debido proceso y las garantías individuales. En países que vienen de historias recientes de masivas violaciones a los derechos humanos, esos avances deben ser destacados.

LAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN HONDURAS Y BOLIVIA

Como se explica más adelante, el objeto del estudio en este informe se restringe a los casos de Honduras y Bolivia. En razón de ello, estimamos pertinente en esta parte introductoria hacer una síntesis sobre las reformas que se han dado en ambos países.

32 *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pág. 52, 2004.

33 Luis Pásara, "Justicia y ciudadanía realmente existentes, en Política y Gobierno", en *Revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE), México, 2002.

34 Rico y Salas, págs. 13-20, 1990, citado por Luis Pásara, Cit., pág. 362.

Las reformas en Honduras³⁵

Según el Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el país persiste el estancamiento del desarrollo humano, dado que se constata la presencia de diferentes rezagos sociales, combinados con elevados niveles de pobreza, altos grados de desigualdad y una significativa fragmentación de su territorio en términos de acceso a servicios sociales y a oportunidades económicas³⁶.

En términos generales, en Honduras, las reformas económicas no se han traducido en mejores condiciones de vida para la población, ya que no han contribuido a reducir significativamente los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social, que inciden en que la ciudadanía se vea amenazada por la violencia social y la inseguridad pública. Asimismo, la debilidad de la institucionalidad estatal, así como la limitada efectividad y credibilidad de la gestión estatal, contribuyen al estancamiento de la vida social, política y económica del país³⁷ y configuran el marco de una democracia precaria.

Si lo vemos retrospectivamente, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX —con la denominada reforma liberal— que se establecieron las bases jurídico-institucionales para la construcción de un incipiente Estado de Derecho en el país. El ordenamiento jurídico hondureño se fortaleció a inicios del segundo lustro del siglo XX con la entrada en vigencia de los nuevos códigos civil, procesal civil y penal así como con la organización y atribuciones de los tribunales de la República. Sin embargo, su desarrollo ha sido caótico, dada la inestabilidad política sufrida durante el siglo pasado³⁸.

En efecto, la impartición de justicia en el país se vio seriamente afectada por la influencia de los partidos políticos tradicionales —caracterizados por sus frecuentes luchas de facciones— quienes, al tomar el poder, controlaban absolutamente el débil Poder Judicial hondureño. En 1963 se dio una ruptura del orden constitucional y con ello se dio inicio a una serie de gobiernos militares de facto, que durante 19 años —con excepción del breve gobierno del abogado Ramón Ernesto Cruz³⁹— disolvieron los poderes ejecutivo y legislativo y controlaron el Poder Judicial. En 1982,

35 Este apartado se elaboró sobre la base de la investigación realizada por Rigoberto Ochoa, consultor de DPLF para este informe. El Dr. Ochoa basó además su investigación en el capítulo sobre Honduras publicado en *Controles y Descontroles de la Corrupción Judicial en Centroamérica*, DPLF, Washington D.C., 2007. El consultor también participó en la elaboración del Capítulo IV del presente informe.

36 *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pág. 6, Honduras, 2006.

37 *Ibid.*, págs. 9-10.

38 Ramón Romero y Leticia Salomón, *La Reforma Judicial: Un reto para la Democracia*, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), pág. 57, Tegucigalpa, 2000.

39 Ramón Ernesto Cruz gobernó de abril de 1971 a diciembre de 1972.

Honduras retornó a la vida constitucional, en el contexto del conflicto este-oeste y particularmente de los conflictos armados internos en Centroamérica, especialmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. De esta forma se dio paso al establecimiento de una democracia formal, en el país.

Esta transición del autoritarismo a la democracia formal ha avanzado ostensiblemente, de tal manera que la situación del Poder Judicial de los años ochenta del siglo pasado —determinada por la abdicación ante las graves violaciones de derechos humanos— ha ido mejorando progresivamente. Así, ante la insistente demanda social, en el segundo lustro de esa década se empieza a revertir la tendencia y se crea la Comisión para la Reforma del Sistema Judicial⁴⁰, que impulsa varias medidas importantes, entre ellas: el impulso en la aplicación de la ley de la carrera judicial; la organización de la Escuela Judicial; el nombramiento de jueces supernumerarios; la creación de la Defensa Pública; la puesta en marcha de la Inspectoría de Tribunales; la implementación de las jurisdicciones de familia, de menores y contencioso-administrativa; entre otras.

Seguidamente, en los años noventa se avanzó en la readecuación de la institución militar a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y en el traslado de la función policial a la esfera civil. Mientras tanto, el sistema de justicia se encontraba afectado por la baja credibilidad, por la falta de rectitud en la aplicación del derecho y por su débil presencia institucional⁴¹, lo cual dio lugar a que se retomaran las viejas exigencias de una impartición de justicia imparcial y de un Poder Judicial independiente, como condiciones necesarias para fortalecer el Estado de Derecho.

En esta década, con el financiamiento de organismos internacionales se realizó la reforma judicial, en el marco del Programa de Modernización del Estado⁴², y se logró avanzar en la implementación parcial de la carrera judicial y en el mejoramiento de la organización y administración del Poder Judicial. Posteriormente, se creó el Programa de Modernización de la Justicia⁴³, para desarrollar la infraestructura de las funciones judiciales, apoyar el fortalecimiento institucional de la Defensa Pública y la Inspectoría de Tribunales, así como para la aprobación y aplicación de nuevas leyes⁴⁴.

Con el arribo del nuevo milenio, el tema de la reforma judicial fue elevado al plano constitucional; se produjeron importantes reformas a la regulación constitucional del Poder Judicial. En el año 2000 se aprobó la reforma constitucional y en el 2001 fue ratificada por el Congreso Nacional.

40 Creada por la Corte Suprema de Justicia a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado.

41 Ver, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pág. 73, Honduras, 2002.

42 Creado en 1992 y adscrito al Poder Ejecutivo.

43 Creado por el Poder Judicial en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado.

44 *Informe sobre Desarrollo Humano*, *supra* n. 41, pág. 76.

Se innovó con la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes son ahora electos con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso Nacional, de una nómina de 45 candidatos, propuesta por una junta nominadora integrada por un representante de la Corte Suprema de Justicia, del Colegio de Abogados, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de los claustros de profesores de las escuelas de ciencias jurídicas, de las organizaciones de la sociedad civil, y de las confederaciones de trabajadores⁴⁵. No obstante la novedad del sistema de elección de los magistrados, para muchos, sus resultados se revelan desalentadores, mientras que para otros, constituye un avance en la despolitización de ese poder del Estado.

Un aspecto indudablemente positivo de la reforma constitucional del Poder Judicial, estriba en el aumento de nueve a quince magistrados de la Corte Suprema de Justicia y en la extensión de su período en el cargo de cuatro a siete años, lo que le da mayor estabilidad a la judicatura y continuidad a la Corte, más allá de los cambios de gobierno. Asimismo, ha permitido organizar la Corte por salas y la creación de la sala de lo constitucional, para el control de la constitucionalidad de las leyes y la garantía de los derechos constitucionales.

La reciente aprobación de legislación, como el Código Procesal Penal (2002), la Ley de Justicia Constitucional (2005) y las reformas del Código Penal (2005), entre otras, indica una modernización del ordenamiento jurídico hondureño, que busca hacerle frente, en parte a los retos de la economía de mercado —que propugna la globalización—, a la impunidad y a la corrupción. Sin embargo, es importante resaltar que la problemática no solo estriba en la aplicación de la ley por los órganos que conforman el sistema de justicia, sino también en los factores político-económicos externos a éste.

Actualmente se observan una serie de oportunidades para establecer las bases de la justicia del siglo XXI, profundizando los avances en la independencia judicial y en el establecimiento de la carrera judicial, tendencia que cobra fuerza con la promoción de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial —pendientes de aprobación por el Congreso Nacional— y el Código Procesal Civil, que vendrían a modernizar y cambiar el esquema actual de impartición de justicia así como a contribuir al fortalecimiento del Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

No obstante una serie de reformas e interpretaciones inconstitucionales realizadas por el Congreso Nacional, en enero de 2007 se han cumplido 25 años de vigencia de la Constitución Política de la República de Honduras, algo nunca antes vivido por los hondureños en su corta y accidentada historia democrática. A pesar de los problemas aún existentes, no hay duda alguna

45 Constitución Política de la República de Honduras, artículo 311.

que el sistema democrático y la justicia hondureña han mejorado con relación a su organización y funcionamiento durante el siglo pasado.

Por lo antes relacionado, podemos decir que el proceso de reforma judicial ha sido posible por el apoyo de la cooperación internacional al país, ésta en buena medida se ha orientado a aspectos organizativos, técnicos y administrativos, ya que es notable el impulso por la reorganización interna del Poder Judicial. Asimismo, los esfuerzos de la cooperación por dotar de la infraestructura necesaria a los juzgados y tribunales es patente, a fin que las distintas jurisdicciones reúnan las condiciones mínimas para una adecuada gestión judicial, ejemplo de ello lo constituye, la puesta en marcha del nuevo Código Procesal Penal, que supuso contar previamente con instalaciones para el desarrollo del juicio oral y público, todo lo cual queda en el ámbito de la modernización.

Ahora bien, todas estas medidas de reforma parecen estar desconectadas de lo fundamental, a saber, de fortalecer la independencia judicial respecto de los demás poderes del Estado. En efecto, pese a las reformas constitucionales y legales realizadas al Poder Judicial, estas aún no se han materializado, principalmente las que tienen que ver con su Ley Orgánica y con la creación del Consejo de la Judicatura —para la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales— por lo que a nuestro criterio, éstos son los temas centrales donde se cifran los principales desafíos de la cooperación internacional, puesto que contribuyen a garantizar la materialización de los pesos y contrapesos en el Estado de Derecho. Sobre estos temas, nos ocuparemos más adelante.

Las reformas en Bolivia⁴⁶

Las reformas en el ámbito del sistema penal

Un hito relevante en la historia contemporánea de Bolivia se da el 10 de octubre de 1982, fecha en la que asume la Presidencia de Bolivia el Dr. Hernán Siles Suazo, iniciando un proceso democrático ininterrumpido hasta la fecha. Las principales preocupaciones del nuevo régimen democrático y el discurso político se concentraron en enjuiciar a los ex dictadores⁴⁷, controlar la hiperinflación e iniciar reformas económicas y sociales bajo una perspectiva neoliberal, las cuales concluyeron bajo la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

46 Este apartado se elaboró sobre la base de la investigación realizada por Iván Lima Magne, consultor de DPLF para este informe.

47 El Juicio de Responsabilidades a Luis García Meza se inició el 7 de abril de 1986, y concluyó con una sentencia condenatoria de 30 años sin derecho a indulto. Ver, Tomás Molina Céspedes, *Testimonio de un dictador*, 2006.

Hasta el 10 de marzo de 1997, el sistema penal boliviano se regía por los Códigos Banzer, aprobados mediante DL 10426 de 23 de agosto de 1972. Dicha norma legal aprobó el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, que sustituyeron al Código Penal del 6 de noviembre de 1934 y a la Compilación de Procedimiento Criminal del 6 de agosto de 1898.

El Código de Procedimiento Penal corresponde a un modelo inquisitivo reformado, incluye principios de oralidad, continuidad y contradicción, bajo las premisas del expediente escrito. El sistema generó graves niveles de discriminación y la creencia de que el sistema penal, constituía la mejor manera de cobrar deudas. El sistema se concentró en la persecución de delitos patrimoniales y comenzó la persecución a los delitos de narcotráfico a partir de la promulgación de la Ley 1008 el 19 de julio de 1989.

La Ley 1008 incorporó un régimen especial de delitos vinculados con el tráfico de drogas y un procedimiento específico diferente al común, en el cual existían violaciones a garantías constitucionales (principalmente la inversión de la carga de la prueba y la imposibilidad de acceder a la libertad provisional). La dureza de la norma se concentró en los sectores más débiles de la sociedad mientras que el poder político promulgaba el Decreto Supremo 22881, conocido como el “Decreto de los Narco arrepentidos”, por el cual la cabeza de las organizaciones criminales relacionadas al narcotráfico fue excluida de toda persecución, a cambio de la devolución de sumas de dinero ínfimas y la aceptación de condenas menores a los 4 años, lo que en la práctica corresponde a una sentencia efectiva de 1 año. El problema del narcotráfico y su relación con el poder político hizo crisis el mes de diciembre de 1994, cuando la Cámara de Diputados inició formalmente el proceso contra el ex presidente Jaime Paz Zamora (MIR), por el financiamiento de su campaña por parte del narcotraficante Isaac “Oso” Chavarría⁴⁸. Con anterioridad un escándalo similar (el Caso Huanchaca), había afectado a miembros del partido político que se encontraba gobernando; el poder político transó los temas y nunca se llegó a iniciar un juicio de responsabilidades real, pues el mismo fue conducido en contra de Oscar Eid Franco (segundo hombre del MIR), que fue condenado a cuatro años de privación de libertad por encubrimiento de estos delitos.

Este periodo de tiempo 1982–1997, está caracterizado por una subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, ya que los periodos de los jueces eran de cuatro años y la designación se realizaba por acuerdos políticos en función a la mayoría parlamentaria. El Ministerio Público, legalmente dependía del Ministerio de Gobierno, y la designación como la remoción de los fiscales dependía en su totalidad del Ministro de Gobierno.

48 Ver, Juan del Granado Cossio, *Contra la corrupción e impunidad. Caso Narcovínculos*, Ed. Bolivia Libre, 1995.

Un segundo elemento a considerar, se presentaba con el apremio corporal por obligaciones patrimoniales; hasta el año 1995, ningún diagnóstico del sistema penal era real, puesto que las cárceles estaban ocupadas por personas que no habían podido pagar sus deudas (esta situación llegó al extremo de que una gran parte de los privados de libertad, se encontraban detenidos “indefinidamente” por adeudar honorarios a sus propios abogados).

En este contexto casi trágico, el año 1992 se da inicio a los trabajos del CONARE (Consejo Nacional de Reforma Judicial), el cual concluyó su trabajo con la aprobación de la Ley de Organización Judicial (Ley 1455 de 18 de febrero de 1993) y la Ley Orgánica del Ministerio Público (1469 de 19 de febrero de 1993). Los cambios normativos, se consolidan con un pacto político, traducido en la Ley de los 2/3 de votos, para la designación de las altas autoridades del Poder Judicial y el Fiscal General de la República.

Los pactos legislativos, concluyen con la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales (Ley 1602 de 15 de diciembre de 1994), la cual determina de forma expresa la eliminación de cualquier forma de apremio o detención por existir obligaciones patrimoniales. Esta ley es complementada por la Ley de Fianza Juratoria (Ley 1685 de febrero de 1996), que en un segundo nivel busca resolver dos conflictos: el primero relacionado a los aspectos inconstitucionales de la Ley 1008, y el segundo buscando controlar la retardación de justicia en los casos de personas detenidas preventivamente, estableciendo un sistema de liberación automática del detenido, previo una declaración jurada, cuando el Poder Judicial no cumplía los plazos “ampliados” de las leyes procesales.

Como un último nivel antes de la reforma, el 10 de marzo de 1997 se aprueba la reforma al Código Penal, la cual adecua la parte general del Código a los avances de la dogmática penal, corrige graves errores del anterior Código, y adecua algunos tipos penales de la parte especial.

El año 1997, el Anteproyecto del Código Penal se encontraba listo para su tratamiento legislativo, sin embargo el cambio de gobierno y la necesidad de que el mismo sea asumido por las nuevas autoridades difiere su tratamiento hasta el año 1999.

El Nuevo Código de Procedimiento Penal fue promulgado el 25 de marzo de 1999 y publicado en la Gaceta Oficial el 31 de Mayo de ese año. Su Disposición Final Primera estableció que entraría en vigencia plena veinticuatro meses después de su publicación, aplicándose a partir de ese momento (31 de Mayo de 2001) a todas las causas que se iniciaran.

A su vez, la Disposición Transitoria Segunda estableció la vigencia anticipada de algunas instituciones, que estuvieron vigentes desde el momento de publicación de la norma:

- Artículos reguladores de los delitos de acción pública a instancia de parte y los delitos de acción privada (19 y 20 NCPP respectivamente)
- Disposiciones reguladoras de las medidas cautelares, Título I, Título II y Capítulo I del Título III del Libro Quinto de la Primera Parte;
- Artículos referentes a las salidas alternativas y a la prescripción de la acción penal (21, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32 y 33 del Título II del Libro I)
- El Capítulo II del Título III del Libro Quinto de la Primera Parte, referente al régimen de administración de bienes.

Este período de dos años de *vacatio legis* se estableció con el objetivo de preparar a las instituciones operadoras del sistema para la correcta implementación del NCPP, estableciéndose instancias específicas para tal fin, como se verá en el apartado correspondiente al trabajo de implementación de la reforma. Sin embargo, podemos adelantar que el trabajo más importante durante esta época se dio en materia de adecuación normativa, ya que una vez lograda la aprobación del NCPP se trabajó en la elaboración, discusión y debate de proyectos normativos vinculados a la implementación, a fin de lograr en el plano normativo una total adecuación de las instituciones a la reforma.

Así, se trabajó en la elaboración de proyectos de ley vinculados a:

- a. La organización del Ministerio Público; aprobándose la Ley de Organización del Ministerio Público N° 2175 el 13 de febrero de 2001;
- b. La organización del Poder Judicial; si bien el NCPP establece la estructura judicial en materia penal específicamente, se intentó incorporar los cambios y revisar la ley de organización en su conjunto. Pese a los numerosos eventos de discusión que se organizaron entre los actores involucrados —miembros del poder legislativo, miembros de los altos tribunales, asistencia técnica— no se llegó al resultado de una ley aprobada, quedando el trabajo en un anteproyecto que no fue tratado a nivel congresal;
- c. La ejecución de la pena y la supervisión; dado que el NCPP judicializa la etapa de ejecución, se trabajó en una ley que asimilara los cambios que se producían en ese momento procesal a partir del Nuevo Código. El resultado llegó con la aprobación de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión N° 2298 de 20 de Diciembre de 2002;
- d. La adecuación del enjuiciamiento de funcionarios con privilegio constitucional a las exigencias del debido proceso; en función a que la Constitución Política establece las líneas de un procedimiento especial para el juzgamiento de altos miembros del poder ejecutivo, poder legislativo y Poder Judicial, se trabajó en la adecuación de dichos procedimientos a las líneas del NCPP. En materia de juzgamiento a miembros del poder ejecutivo, se aprobó la Ley de Juicio de Responsabilidades contra Altas Autoridades del Estado, N° 2445 de 13 de marzo de 2003; lamentablemente esta Ley fue aprobada sin la discusión necesaria sobre su adecuación al debido proceso, descartándose un proyecto originalmente puesto en

discusión que intentaba adecuarse al nuevo procedimiento⁴⁹. En el caso del enjuiciamiento a autoridades del Poder Judicial se aprobó la Ley Procesal para el Juzgamiento de Altas Autoridades del Poder Judicial y del Fiscal General de la República N° 2623, del 22 de diciembre de 2003; esta ley, si bien intentó seguir los lineamientos, presenta el problema de regular un procedimiento judicial en una instancia parlamentaria, ya que es el propio Congreso el que se convierte en juzgador⁵⁰

- e. La organización de la Defensa Pública; hasta la aprobación de la Ley 2496 de creación del Servicio Nacional de la Defensa Pública del 4 de Agosto de 2003, esta institución había sido reglamentada durante toda su existencia por Decretos Supremos. Esta Ley establece a la Defensa Pública como manifestación de la defensa técnica y no como auxiliar del tribunal, extiende el servicio de defensa a todo el proceso penal, establece la gratuidad como principio del servicio, regula la estabilidad laboral como derecho de los funcionarios, como así también una remuneración acorde con sus funciones y establece un régimen disciplinario claro para los defensores públicos. Lamentablemente, pese al esfuerzo normativo y a la intención inicial de institucionalizar a la Defensa Pública (ya que desde su creación hasta la aprobación de la Ley, por su dependencia del Ministerio de Justicia, esta entidad había estado fuertemente politizada en cuanto al ingreso de su personal a los cargos), hasta la actualidad siguen existiendo múltiples inconvenientes para lograr un servicio adecuado, principalmente debidos a la imposibilidad de la institución para obtener un presupuesto suficiente como para cubrir la demanda de servicio existente.

La intención de Bolivia en cuanto a la modificación del régimen de medidas cautelares fue similar a la presente en el resto de las reformas latinoamericanas; ya en 1995, cuando comenzaba a discutirse la necesidad de la reforma, se recomendaba lo siguiente:

- a. Debe establecerse reglas que conviertan a la detención preventiva en una medida excepcional;
- b. Se requiere una definición de los fines de la detención preventiva y de la calificación de la fianza;
- c. Incorporar medidas alternativas a la detención preventiva;
- d. Es imperioso apoyar toda iniciativa tendente a adecuar en el actual régimen de detención preventiva las normas constitucionales y en particular dar vigencia efectiva al principio de inocencia.⁵¹

49 Los inconvenientes de esta Ley han quedado de manifiesto en el procedimiento iniciado en noviembre del 2003 contra el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y varios de sus ministros de Estado, donde hasta la fecha no se ha logrado la formulación de cargos contra los procesados y, adicionalmente, la defensa ya ha anunciado su intención de recurrir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en caso de proseguir el juicio debido a que la ley no garantiza el derecho al recurso.

50 Los inconvenientes de esta ley se viven en la actualidad, a partir del inicio de un proceso contra cuatro integrantes del Tribunal Constitucional en mayo de 2007; este proceso ha generado una serie de recursos y cuestionamientos debido a la situación *sui generis* del legislador juzgando.

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

Como se ha mencionado, pese a la *vacatio legis* establecida para la vigencia plena del NCPP, el 31 de mayo de 1999 comenzó a regir el nuevo régimen de medidas cautelares cuyas características más relevantes son:

- Principio de excepcionalidad establecido expresamente en el art. 7 NCPP;
- Principio de proporcionalidad establecido en el art. 232, estableciéndose la improcedencia de la detención preventiva en delitos de acción privada, delitos que no tengan prevista pena privativa de libertad y/ o delitos sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea inferior a tres años;
- Limitación temporal de la detención preventiva establecida en el art. 239 NCPP que prohíbe una duración máxima de 18 meses sin sentencia o 24 meses en caso de que exista una sentencia condenatoria apelada;
- Control judicial sobre la necesidad de continuar con la medida cautelar establecido por el art. 250, pudiendo ejercerse este control aún de oficio por el juez de instrucción;
- Exigencia de verificación del supuesto material (existencia de elementos de convicción suficientes sobre la autoría o participación del imputado en el delito que se imputa) y del peligro procesal, traducido en la posibilidad de fuga del imputado u obstaculización en la averiguación de la verdad, extremos establecidos por el art. 233 NCPP;
- Establecimiento de medidas cautelares sustitutivas a la detención preventiva (detención domiciliaria, obligación de presentación periódica ante autoridad designada, arraigo, prohibición de concurrir a determinados lugares o comunicarse con determinadas personas, fianza juratoria, personal o económica), normados por el art. 240 NCPP

En los hechos, si bien la normativa se adecuó y cumplió con las recomendaciones dadas por aquel seminario de 1995, la estadística no disminuyó notablemente con relación al porcentaje de detenidos preventivos en el país:

Detenidos preventivos durante la vigencia del NCPP						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Población Penitenciaria Total	7761	5949	5587	6547	7310	7682
Porcentaje de Detenidos Preventivos	4729 (62%)	4164 (70%)	3304 (61%)	5041 (77%)	5407 (74%)	5684 (74%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario de Bolivia

A primera vista y en base a los datos del cuadro que antecede, podría sostenerse que no es cierta la afirmación realizada en el sentido que la estadística no disminuyó, ya que en el 2002, la población penitenciaria disminuyó en casi un 24% con relación al año 2001. Y este porcentaje es de un 28% entre el 2001 y el 2003. Esta situación, que en una primera lectura podría atribuirse como consecuencia directa de la vigencia plena del NCPP, no lo es. La razón por la cual la población penitenciaria del país disminuyó notablemente entre el año 2001 y los dos años siguientes, fue la aprobación de la Ley del Indulto Jubilar a mediados del año 2000, que posibilitó, en principio:

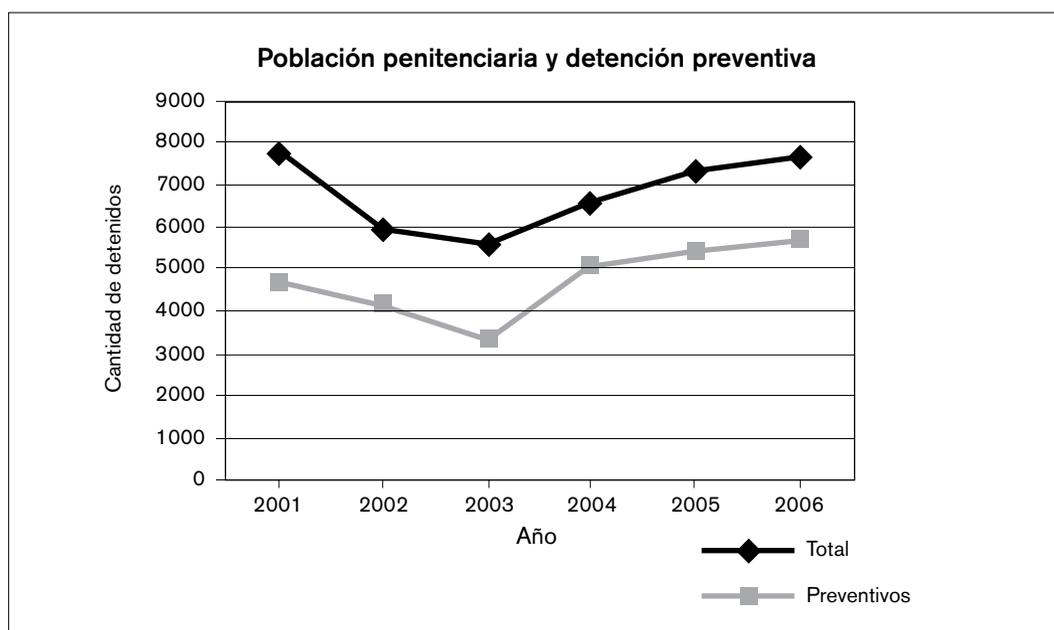
- a. La reducción de un tercio de la condena de todos los sentenciados;
- b. El indulto de menores de 21 y mayores de 60 sentenciados y no acusados de violación o asesinato;
- c. El indulto de padres o madres que tuvieron hijos menores a su cargo y que hubieren cumplido más del 50% de su condena.

Decimos en principio porque pese a la aprobación de esta ley y el establecimiento de esos mandatos, el indulto, y la reducción de condenas no fue automático sino que se realizó previa elaboración de informes de los diferentes penales del país que debieron ser aprobados por la Corte Suprema de Justicia. Con este procedimiento no se logró el beneficio masivo al que se apuntaba con la aprobación de la ley pero sin lugar a dudas, se generó una amplia posibilidad de acceso a la libertad por la reducción de la condena en algunos casos (la reducción de un tercio generó que mucha gente quedara en libertad por cumplimiento de la condena) o por el indulto directo en otros. Quienes no accedieron a esta ley, luego de los informes y de una serie de presiones externas para que esto ocurriera, fueron las personas sentenciadas por la Ley 1008. No hemos mencionado esta Ley como parte del desarrollo normativo de adecuación a la reforma procesal penal debido a que la misma no fue impulsada desde los equipos técnicos encargados de la adecuación normativa, sino que obedeció a un movimiento generado desde los recintos penitenciarios acompañados principalmente por la Pastoral Penitenciaria Católica Boliviana como parte de los pedidos en el Año Jubilar (año 2000)⁵².

Ahora bien, volviendo a los datos contenidos en la tabla de detenidos condenados y preventivos, debemos observar que si bien ha habido una reducción notable en la población penitenciaria en los años 2002 y 2003 debido a las razones arriba expuestas, esta disminución en la población se ha dado entre las personas condenadas. Si se observa nuevamente la tabla de datos, si bien entre el 2001 y el 2002 hubo una reducción del 24% con relación a las personas privadas de libertad, esto es de 1812 personas que fueron puestas en libertad, haciendo la comparación entre los detenidos preventivos de esos dos años, la reducción es de 568 personas. Es decir, del universo de personas que quedaron en libertad, el 70% de los casos fue de personas condenadas, lo cual explica el aumento de los presos preventivos el año 2002 con relación al 2001.

⁵² El proceso de promulgación de la Ley del Jubileo 2000 resulta un hito histórico en Bolivia debido a que la misma fue aprobada a partir del movimiento organizado de solicitud y presión generado en los recintos penitenciarios del país. Este proceso se inició en septiembre de 1999, con una solicitud desde la Pastoral Penitenciaria Católica de Bolivia de consideración de 13 puntos de importancia para el mejoramiento de la vida en los penales por parte del estado, dentro de los cuales se contaba la posibilidad del “indulto jubilar”. En diciembre de 1999, el Ministerio de Gobierno respondió esa solicitud negando la posibilidad de un indulto. En mayo del año 2000 el tema volvió a la agenda pública a partir del inicio de una huelga de hambre masiva iniciada por 600 detenidos del penal de Palmasola, en Santa Cruz (uno de los recintos penitenciarios más grandes del país) a la que progresivamente, en los siguientes cuatro días, se sumó el resto de los penales del país. Este proceso culminó con la aprobación de la Ley del Indulto y las consecuencias que se analizan en el documento y fue, a la vez, el hecho precursor de la aprobación de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión 2298, que ha sido descrita al inicio de este documento.

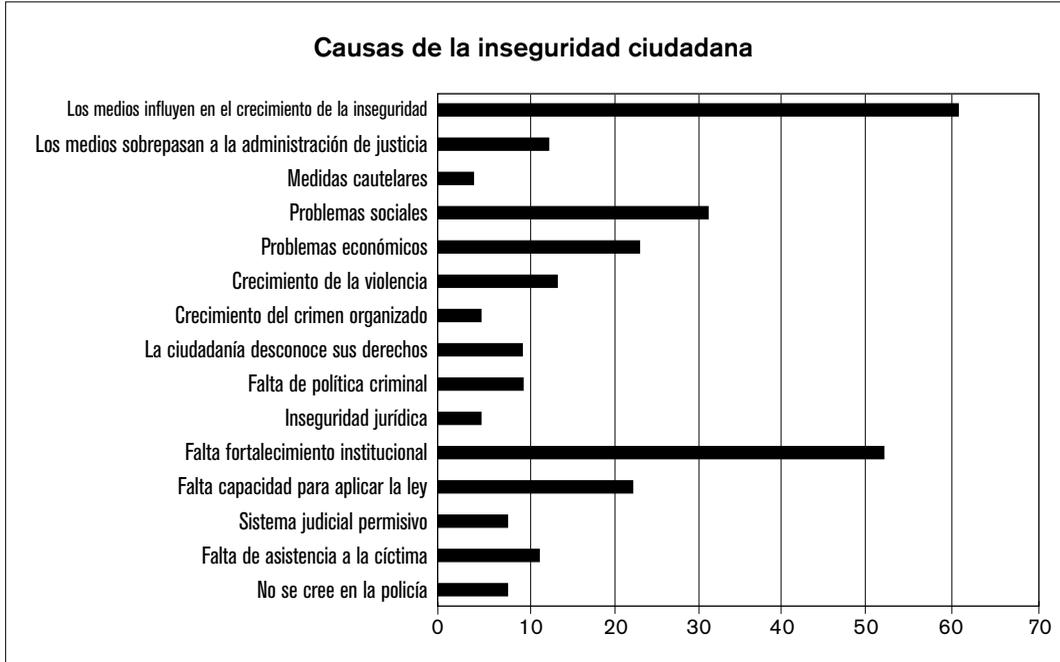
En el año 2003, el porcentaje de personas en detención preventiva se reduce notablemente con relación al 2002, del 70% al 61%; pero nuevamente el análisis de los datos nos lleva a comprobar que esto se debe a que, a diferencia del año 2002 en que el número total de detenidos se redujo notablemente con relación al 2001, en el caso del 2003 la disminución fue mínima y, en consecuencia, se volvió a una situación similar en cuanto a los porcentajes de condenados y detenidos a la existente en el año 2001, previamente a la Ley de Indulto Jubilar. La relación prácticamente constante entre población penitenciaria total y detenidos preventivos puede observarse en el gráfico que se presenta a continuación:



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

Ante las presiones y exigencias de modificación al régimen de medidas cautelares, la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial llevó adelante una audiencia pública en el Departamento de Santa Cruz (uno de los lugares donde más presión se ejercía a partir de diversas organizaciones de la sociedad civil y desde donde había salido ya un proyecto de ley modificatorio a

las medidas cautelares) con la finalidad de discutir el problema de la seguridad ciudadana y sus posibles causas, con los siguientes resultados⁵³:



Como puede observarse, la ciudadanía (al menos las personas y entidades que participaron en la audiencia pública) no identificaban al régimen de medidas cautelares como un factor preponderante en el aumento de la llamada “inseguridad ciudadana”. Sin embargo, pese a la realización de este trabajo y al intento en sentido de buscar soluciones reales al reclamo de seguridad, el proceso de discusión concluyó con una modificación al NCPP, establecida por la Ley N° 2494, de 4 de Agosto de 2003, ley que adicionó al peligro de reincidencia como presupuesto para la aplicación de medidas cautelares personales. Dicha inclusión legal, generó críticas en ciertos sectores debido al fin de prevención que caracteriza a dicha causal, por encima del fin procesal que justifica la imposición de medidas cautelares. Lo cierto es que el momento coyuntural y la campaña mediática realizada en contra del régimen de medidas cautelares a quienes se vinculaba con la ola delincencial, lograron la incorporación de dicha causal, sin tomar en cuenta

⁵³ Información extraída de la memoria presentada por el Area de Adecuación Normativa del Equipo Técnico de Implementación a la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la H. Cámara de Diputados durante el año 2002, en el marco de la discusión sobre una posible reforma al régimen de medidas cautelares.

reportes estadísticos sobre la realidad del fenómeno criminal en Bolivia⁵⁴. Volviendo al cuadro de datos presentado al inicio, podemos observar como a partir de la aprobación de la Ley N° 2494 el índice de detenidos preventivos fue en ascenso sin cambios hasta el presente.

Las reformas en el ámbito de la independencia judicial

La forma de designación de los jueces y el régimen disciplinario al que están sometidos, determinan el grado de independencia de los jueces. Cuando el poder político coyuntural interviene dentro del proceso de designación y lo controla bajo el sistema de ascensos, no existe independencia del Poder Judicial. Bajo el actual contexto, es más importante, conocer la militancia del juez, que establecer los principios jurídicos que definan el caso. Un juez servil tendrá garantizado el ascenso, un juez independiente, difícilmente logrará ascender dentro de la carrera judicial.

Estos dos aspectos ingreso y régimen disciplinario son ejecutados por el Consejo de la Judicatura. A partir de esas dos definiciones, el siguiente nivel de la independencia está relacionado con la “evaluación de la carga procesal”, un juez que no cuenta con el tiempo suficiente “razonable” para juzgar, convocar a audiencias y fundamentar sus fallos, materialmente está impedido de cumplir su rol de Juez.

Antes del proceso de reformas judiciales, la designación de jueces y magistrados era absolutamente política, dado que era atribución exclusiva del Poder Legislativo.⁵⁵ El principio de independencia judicial tiene diversas manifestaciones, según lo expresado por Zaffaroni, “*la independencia externa es la que garantiza al magistrado su autonomía respecto de poderes ajenos a la propia estructura institucional judicial; la independencia interna es la que le garantiza su autonomía respecto del poder de los propios órganos del Poder Judicial*”⁵⁶. Esta definición permite apreciar que un juez independiente no puede ser un empleado del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, pero tampoco puede ser un empleado de la Corte o Tribunal Supremo. Un Poder Judicial no es una rama más de la administración y, por ende, no es admisible que sea una corporación jerarquizada en la forma de un ejército.

Por su parte, Binder al referirse 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*

54 Para ampliar la información puede consultarse el *Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal en Bolivia*. Parte I, pág. 119, 2004, en: www.cejamericas.org

55 El art. 4 de la Ley N° 1455 de Organización Judicial (derogado por la Ley del Consejo de la Judicatura) establecía que ministros y vocales eran elegidos por las Cámaras del Congreso y tratándose de Jueces, por la Corte Suprema. Todas estas designaciones se realizaban en base al envío de ternas.

56 Raúl Eugenio Zaffaroni, *Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático*, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), pág. 20, Ecuador, 1992.

*está subordinado al Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo; pero tampoco —y esto merece ser subrayado— está subordinado a ninguna instancia de poder interna al Poder Judicial*⁵⁷.

La Ley N° 1473 de Necesidad de Reformas a la Constitución de 1° de abril de 1993, contenía las siguientes propuestas respecto al 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 avocaría exclusivamente a administrar justicia ordinaria, contenciosa y contencioso-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.

Estas y otras propuestas fueron adoptadas por la Ley N° 1585 de Reformas a la Constitución 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.

La independencia funcional del Consejo de la Judicatura establecida en su marco legal ha sido duramente cuestionada y puesta en tela de juicio, llegando a sostener que dicha independencia es casi inexistente. El sistema de designación de los Consejeros de la Judicatura a cargo del Poder Legislativo puede considerarse como el elemento que desvirtúa dicha independencia. La designación de los Consejeros de la Judicatura dentro del sistema político boliviano puede derivar en dos posibles situaciones: una imposición de la mayoría parlamentaria gobernante en la designación de los cargos, o por el contrario cuando se carece de ésta mayoría, se debe “consensuar” o “concertar” la designación de cargos entre el gobierno de turno y la oposición, convirtiéndose en una simple repartija de puestos, donde impera el clientelismo y favoritismo político. En uno u otro caso, no se consideran los méritos, capacidad, ni idoneidad del candidato.

La posibilidad de que el Consejo de la Judicatura pueda responder a intereses político partidarios o de otra índole, hace que probablemente los mecanismos de selección, designación y remoción de jueces y magistrados, respondan a esta misma línea. Ello resulta contradictorio si se analiza los fines de instauración del Consejo, toda vez que inicialmente se pretendía excluir cualquier tipo de injerencia política, concretamente alejar al Congreso de la designación de funcionarios judiciales.

57 Alberto Binder, *Introducción al Derecho Procesal Penal*, Ed. Ad Hoc, pág. 146, Argentina, 1993.

Sobre la base de las funciones otorgadas al Consejo de la Judicatura, su instauración fue justificada por la gran mayoría que se manifestaba a favor de cambios en el Poder Judicial, despertando entonces una gran expectativa. Aún cuando el principal fin del Consejo de la Judicatura era consolidar la independencia del Poder Judicial a partir de la vigencia por vez primera del sistema de carrera judicial que destierre la injerencia política en las designaciones judiciales —lo que constituía ya un gran avance— las demás funciones del Consejo de la Judicatura no pueden considerarse de menor trascendencia, pues integran ese complejo pero necesario proceso de búsqueda de una justicia pronta, igualitaria y oportuna.

Todos estos aspectos negativos están contenidos en su gran mayoría en la misma Ley del Consejo de la Judicatura y han imposibilitado que la institución cumpla con las necesidades y objetivos que motivaron su creación. Tal aspecto, permite evidenciar la diferencia que existe en Bolivia entre dos momentos: el relativo a la instauración de la institución y el que se vive en la actualidad, caracterizado por la presencia de un Consejo de la Judicatura que no ha pasado de ser un conjunto de buenas intenciones. Pero esto no debe entenderse como el justificativo para su eliminación o una reducción drástica de sus funciones, contrariamente proporciona la gran responsabilidad de analizar y evaluar sus problemas, posibilitando en un futuro inmediato el fortalecimiento del órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

OBJETO DEL ESTUDIO PRESENTADO EN ESTE INFORME

El presente informe tiene por objeto analizar las principales razones o intereses que han impedido que se consoliden algunas de las reformas judiciales y legales llevadas a cabo en Honduras y en Bolivia. Dado que en ambos países ha habido una profunda transformación del sistema de justicia penal, por un lado, y reformas al sistema de selección de los jueces, por el otro, este estudio centra su atención en esas reformas.

Para analizar el impacto de las reformas legales mencionadas, se seleccionaron algunas de las situaciones más sensibles que tales reformas tenían por objeto mejorar. Por una parte, en el ámbito de la justicia penal, el estudio centra su atención en las razones por las que las reformas no pudieron mejorar la situación de la mala utilización de la prisión preventiva. Este mecanismo es uno de los grandes problemas que aqueja el sistema penal en todo Latinoamérica, por lo que se creyó pertinente centrar el estudio en él. Se agregó además el estudio sobre algunas de las razones que han impedido que las reformas, sobre todo las realizadas en los códigos procesales penales, disminuyeran la sensación de impunidad reinante en ambos países.

En el ámbito de las reformas relacionadas con la selección de jueces, el estudio centra su atención en los intereses que han impedido que, pese a la implementación de esas reformas, no se haya mejorado la percepción sobre independencia del Poder Judicial.

El Capítulo II de este informe se concentra en el caso de Honduras⁵⁸. En el estudio se cubre el período 2002-2006 y es de carácter cualitativo y cuantitativo y por su naturaleza es exploratorio. Para su realización se obtuvo información de diversas fuentes, y se analizaron una serie de textos, leyes y documentos, realizándose entrevistas a las personas siguientes: Coordinadora Nacional de los Jueces de Ejecución; Directora Nacional de la Defensa Pública; Directora de la Unidad Técnica de Reforma Penal del Ministerio Público; Director del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ); Coordinadora del Proyecto de Auditoría Penitenciaria; Jueza de Ejecución de la Sección Judicial de Tegucigalpa; Coordinador del Programa de Depuración de Causas Penales; Directora Ejecutiva de la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF); Sub Directora y Abogado del Centro para la Prevención, la Rehabilitación y el Tratamiento de las Víctimas de la Tortura y sus familiares (CPTRT); Miembro de la Asociación de Jueces para la Democracia (AJD); Director del Programa de Justicia de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH); y, un Consultor Independiente.

Asimismo, constituyó un valioso aporte para esta investigación, las opiniones emanadas por varios expertos nacionales e internacionales en el taller internacional organizado por DPLF y celebrado en Tegucigalpa en julio de 2007.

La realización del estudio tuvo también sus limitaciones y dificultades, tales como la escasa bibliografía sobre la problemática en el país y la dispersión de la información estadística; no se tuvo acceso a cierta información cuantitativa, tampoco a expedientes, aunque se considera que se encontraron los datos necesarios para la elaboración del documento.

El Capítulo III centra el análisis sobre la situación en Bolivia⁵⁹. El estudio pretende analizar algunos de los inconvenientes durante la implementación de la reforma procesal penal boliviana tomando dos ejes fundamentales: la aplicación de medidas cautelares en su vinculación con los lineamientos propuestos por la reforma y la independencia judicial. A su vez, también se analizan otros temas que sin tener la trascendencia de los mencionados, resultan sí relevantes a la hora de evaluar la situación actual del proceso penal en Bolivia.

El estudio realiza una descripción de los organismos de la implementación de la reforma procesal penal, los lineamientos establecidos por la reforma y las áreas en que se dividió el trabajo de implementación, buscando generar en cada punto descripto la relación existente con los problemas actuales en materia de medidas cautelares. También se intenta en este punto una aproximación al análisis sobre la actuación de las agencias de cooperación en la implementación de la reforma procesal penal. También se ha incluido una breve descripción de algunas cuestiones que se consideran importantes para el análisis de la actual situación de la reforma procesal penal.

58 Este estudio fue realizado por Rigoberto Ochoa, consultor de DPLF para este proyecto.

59 Este estudio fue realizado por Iván Lima Magne, consultor de DPLF para este informe.

Puntualmente se abordan las salidas alternativas, la justicia comunitaria, la presencia de jueces ciudadanos en el proceso penal, el nuevo contexto político y la posición del gobierno frente al tema judicial y las perspectivas con relación a la Asamblea Constituyente.

En relación con la cuestión vinculada a la independencia judicial en Bolivia, se ha analizado en un apartado específico la función desempeñada por el Consejo de la Judicatura, el sistema de carrera judicial, el sistema disciplinario en materia judicial y el sistema de recursos judiciales.

Finalmente, en el Capítulo IV se formulan las conclusiones del estudio, centrandó la atención en las razones que han obstaculizado las reformas en ambos países y que deberían ser tenidas en cuenta en futuros procesos de reformas a fin que sean exitosas.

CAPÍTULO II: LA SITUACIÓN EN HONDURAS

LA PERCEPCIÓN SOBRE EL PODER JUDICIAL EN HONDURAS⁶⁰

Según un estudio del Instituto del Banco Mundial realizado en el año 2002, eliminar la corrupción y lograr el imperio de la ley son los retos principales que enfrenta Honduras. Las instituciones que aseguran el imperio de la ley han estado particularmente mal gobernadas, lo cual ha creado incentivos para la corrupción⁶¹. Este mismo documento señala que los sobornos tienen una importante influencia en organismos claves, tales como los poderes judicial, legislativo, y ejecutivo; además, las percepciones de la mitad de los encuestados reportan una alta frecuencia de sobornos en el Poder Judicial⁶².

De acuerdo con el estudio, la mayoría de los encuestados opinan que el sistema judicial es muy complicado, ineficiente y lento. El 57% de las empresas y el 63% de los usuarios consideran que el sistema judicial es injusto y que los jueces no tienen credibilidad. Más del 80% de los usuarios concuerdan en que el pago de un soborno es una condición para un proceso judicial rápido⁶³.

Asimismo, la gran mayoría de los encuestados concuerdan que el sistema judicial puede ser influenciado por presiones económicas así como por presiones políticas. Además, el sistema judicial aparece como injusto y no merece confianza alguna. El 63% de las empresas tiene una seria desconfianza para usar el sistema judicial oficial en la solución de conflictos empresariales⁶⁴.

Cabe destacar que la gran mayoría de los usuarios se mostraron muy pesimistas con respecto a la eficacia y honestidad de los organismos anticorrupción; opinan que los responsables no serán castigados y que sólo los casos más triviales llegarán a los juzgados, y que los “peces gordos” quedarán libres. También temen posibles represalias. Entre los funcionarios públicos, el temor a la represalia es el factor más importante para no reportar un incidente de corrupción. Final-

60 Este apartado y el referido a la cuestión de la independencia judicial recoge las consideraciones vertidas en el capítulo sobre Honduras de *Controles y Descontroles de la Corrupción Judicial en Centroamérica*, DPLF, Washington DC, 2007. El estudio fue realizado por Rigoberto Ochoa, consultor de DPLF para este proyecto.

61 Ver, *Gobernabilidad y anticorrupción en Honduras: Un aporte para la planificación de acciones* (análisis preparado a solicitud del Gobierno de Honduras para su discusión con el Consejo Nacional Anticorrupción), Instituto del Banco Mundial, Washington D.C., 2002.

62 *Ibid*, pág. 21.

63 *Ibid*, pág. 34.

64 *Ibid*, pág. 35.

mente, cuestionan la sinceridad de los investigadores y creen que al final no se podrán probar las acusaciones⁶⁵.

Por otro lado, el Informe de Desarrollo Humano, Honduras, 2003⁶⁶, coincide con lo antes referido, ya que destaca que la corrupción es percibida como un fenómeno que ha evolucionado con el tiempo y ha permeado las instituciones del Estado, al grado de institucionalizarse por sí misma. Esta percepción se vincula con el debilitamiento y deterioro progresivo de la institucionalidad pública, que destruye las bases sociales y políticas de la legitimidad del Estado Democrático.

Asimismo, en el referido informe se señala la existencia de una percepción generalizada en el sentido que el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad para los corruptos de cuello blanco, lo que afirma la creencia que la justicia no funciona y que no es imparcial, cuestión que afecta negativamente el desarrollo socioeconómico y la gobernabilidad democrática en el país⁶⁷.

Varios de nuestros entrevistados en el estudio sobre corrupción judicial de 2006, señalaron que hay jueces que no hacen valer su independencia e imparcialidad; señalan que es importante que el mismo sistema de justicia se auto evalúe transparentemente para asegurarse que cuando algo o alguien no funciona, se va a dar una respuesta institucional coherente con los problemas. A su vez, los problemas de tráfico de influencias externas e internas y las indebidas dilaciones hacen que la población no tenga confianza en los jueces de letras. Los medios de comunicación tampoco destacan los fallos que emiten los tribunales de sentencia⁶⁸. Se percibe que en el Poder Judicial tienen mucha incidencia la política y los grupos económicos.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2006, realizado por Transparencia Internacional, en una escala de cero a once (entre más se acerca a cero, mayor percepción de corrupción), Honduras registró en el año 2006 una puntuación de 2,5 y se posicionó en el lugar 121 de 163, apareciendo como el más corrupto de la región centroamericana.

Los funcionarios judiciales entrevistados en nuestra investigación antes mencionada de 2006, coinciden en que el Poder Judicial adolece de varios problemas, entre los que mencionaron la debilidad de la carrera judicial; la casi inexistente evaluación de los operadores judiciales; la falta de especialización de los jueces —ya que fallan sobre varias materias— y la ausencia de una for-

65 *Ibid*, pág. 46.

66 Ver, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pág. 158, Honduras, 2003.

67 *Ibid*, pág. 159.

68 Los juzgados de letras son órganos individuales de primera instancia que conocen de cualquier materia, y los tribunales de sentencia son órganos colegiados de primera instancia en materia penal, integrados por tres jueces.

mación ética en los servidores judiciales de los distintos niveles. Estos factores entre otros, hacen posibles los casos de corrupción. Pese a que muchos funcionarios judiciales, fiscales y policiales han recibido capacitación sobre delitos financieros, el sistema ha sido incapaz de mantenerlos y han salido de sus respectivas instituciones.

En términos generales se puede afirmar que, pese a los avances en la modernización de la justicia hondureña, sigue existiendo una percepción generalizada que el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad para los corruptos de “cuello blanco”, lo que reafirma la creencia que la justicia no funciona y que no es imparcial. Como se señaló antes, esta percepción se vincula con el debilitamiento y el deterioro progresivo de la institucionalidad pública, que destruye las bases sociales y políticas de la legitimidad del Estado Democrático de Derecho.

PROBLEMAS VINCULADOS CON LAS REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA EN HONDURAS

Para ilustrar estos problemas, hemos dividido la cuestión en tres temas claves de la reforma judicial, a saber: el que tiene que ver con la independencia judicial; el relativo a la reforma procesal penal; y, el que refiere a la reducción de la prisión preventiva.

Independencia Judicial

Tomando en cuenta que con la reforma judicial se pretende entre otras cosas, el fortalecimiento del Poder Judicial y del Estado de Derecho, podemos aproximarnos ahora a las principales dificultades que impiden el progreso e impacto de la reforma relativa a la independencia judicial en el país, las cuales, tienen su base en el hecho que en el Poder Judicial convergen dos tipos de injerencias, a saber: una externa y otra interna.

La injerencia externa proviene de los poderes institucionales y de los poderes fácticos; en tanto la injerencia interna es el resultado de la influencia de los dos factores anteriores, pero tiene su particularidad en la concentración de la función administrativa per se, y en su incidencia en la función jurisdiccional, lo cual debilita la independencia del Poder Judicial y la imparcialidad de la judicatura, así como los límites del Estado de Derecho.

Injerencia externa

Injerencia de poderes públicos en el Poder Judicial

La Constitución Política de la República de Honduras establece que “la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa, y se ejerce por los poderes Legislativo, Ejecutivo y

Judicial, siendo complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación⁶⁹.

Así, en la separación de las funciones del Estado se asigna al Poder Judicial la función de aplicar las leyes a casos concretos, juzgar y ejecutar lo juzgado, dirimir los conflictos entre los poderes del Estado y controlar la constitucionalidad de las leyes. Todo ello supone el ejercicio de un contrapeso democrático necesario para evitar el exceso o desviación de poder y la arbitrariedad del Ejecutivo y el Legislativo. Este último se ejerce por un Congreso de diputados que son elegidos por sufragio directo. Al Congreso Nacional le corresponde decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes.

Injerencia del Poder Ejecutivo

Entrevistados de la sociedad civil y varios servidores judiciales en el mencionado estudio de DPLF publicado el 2007, afirmaron que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Seguridad, cuestionó públicamente en varias oportunidades, a ciertos jueces y magistrados por sus resoluciones, lo que fue visto por estos como una acción política para cubrir su ineficiencia y ganar imagen a costa del Poder Judicial. Asimismo, señalaron que en 2005 el ex secretario de Estado del ramo, en manifestación pública con el entonces presidente del Congreso Nacional, —y a su vez candidato presidencial—, exigió la destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que supuso una clara injerencia en la independencia del Poder Judicial y una amenaza a la estabilidad política y al Estado de Derecho.

Injerencia del Poder Legislativo

La injerencia del poder legislativo se aprecia por un lado, en su intención de reformar la Constitución de la República, a efecto de atribuirse la facultad de interpretar cualquier norma constitucional, facultad que en cualquier Estado de Derecho le corresponde al Poder Judicial, y por otro lado, en la nominación y elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia, veamos.

Interpretación constitucional

En el pasado reciente, una amenaza al Estado de Derecho la constituyó el intento, por parte del Congreso Nacional, de reformar por adición una norma constitucional adjetiva para arrogarse la facultad de interpretar la Constitución Política de la República —lo que hizo de hecho durante muchos años sin tener la atribución para ello— cuestión que es propia del Poder Judicial.

Con este intento de reforma se pretendía afectar las atribuciones de este poder del Estado y debilitar aún más su independencia respecto de los poderes legislativo y ejecutivo. Así, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos tomó la decisión de interponer una acción de

69 Constitución Política de la República de Honduras, artículo 4.

inconstitucionalidad contra la referida reforma⁷⁰, la que fue declarada con lugar por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pero no publicada en el Diario Oficial “La Gaceta”, tal y como lo manda la Constitución Política; manteniéndose —en lo que respecta a este ámbito— una tensa calma en cuanto al necesario equilibrio entre los poderes públicos y límites del Estado de Derecho.

Sin embargo, la actual vicepresidenta del Congreso Nacional —del partido de gobierno— presentó en julio de 2007, una iniciativa tendiente a reformar la Constitución de la República, en el sentido que el Congreso Nacional tenga la facultad de interpretar la Constitución con 2/3 del total de los votos, y que para la vigencia del decreto mediante el cual se interprete una norma constitucional, sea ratificado en la siguiente legislatura con la misma mayoría calificada.

Injerencia en la nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Como se dijo antes, la reforma constitucional de 2000 innovó en el sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes ahora son electos con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso Nacional, de una nómina de 45 candidatos, propuesta por una junta nominadora integrada por un representante de la Corte Suprema de Justicia, del Colegio de Abogados, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de los claustros de profesores de las escuelas de ciencias jurídicas, de las organizaciones de la sociedad civil, y de las confederaciones de trabajadores⁷¹.

La nueva forma de nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se percibe como un avance democrático. Sin embargo, la expectativa ciudadana de valorar si la justicia ha avanzado o no, sobre todo en independencia judicial, la podemos ver en dos sentidos, a saber: uno, que aprecia la oportunidad que tiene la sociedad civil de participar en el proceso de nominación de los candidatos, y otro, que señala que quien elige, de la nómina propuesta, es el Congreso Nacional, mediante la votación político-partidaria de sus miembros. Esta cuestión se complica por la influencia de grupos económicos que cooptan y deslegitiman los procesos democráticos impulsados por los distintos sectores de la sociedad hondureña.

No obstante este modelo, en la práctica se aprecia claramente la influencia partidaria en la conformación de la Corte Suprema de Justicia, debido entre otras cosas, al marco legal que regula la nominación y elección de los magistrados al tribunal supremo, y sus consecuencias se aprecian por ejemplo, en las decisiones jurisdiccionales y administrativas que adopta el Pleno mediante votaciones ocho-siete, veamos.

⁷⁰ La acción de inconstitucional fue presentada el 13 de noviembre de 2002 y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió sentencia el 7 de mayo de 2003. Hasta la fecha, el Congreso Nacional no ha ordenado la publicación de la sentencia en el diario oficial *La Gaceta*.

⁷¹ Constitución Política de la República de Honduras, artículo 311.

La Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la elección de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, le confiere a ésta “independencia y autonomía en sus decisiones” (artículo 1); asignándole como función única “la preparación de una nomina conformada al menos por 45 candidatos que reúnan los requisitos... entre los cuales el Congreso Nacional elegirá 15 magistrados que integrarán el tribunal supremo” (artículo 2).

Pese a que la ley hace referencia a que en la integración, organización y desempeño de la Junta Nominadora, se observarán los principios de publicidad, transparencia, ética, independencia, escogencia idónea y apego a ley (artículo 3), éstos se ven prácticamente desnaturalizados y neutralizados con la facultad que les concede el artículo 17 a todos los integrantes de la misma Junta, en el sentido de “presentar listados de precandidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, lo que los vuelve “juez y parte interesada a la vez”, ya que como se dijo antes, es la Junta la que propone al Congreso Nacional “la lista definitiva de candidatos nominados” (artículo 17).⁷²

En este sentido, muchos de los entrevistados para esta investigación de 2007, coincidieron en señalar que la mayoría de miembros de la Junta Nominadora (Corte Suprema de Justicia, Colegio de Abogados, Consejo Hondureño de la Empresa Privada, claustros de profesores de las escuelas de ciencias jurídicas, y confederaciones de trabajadores) son controlados e influenciados por los partidos tradicionales, por lo que este modelo es meramente formal, ya que en el fondo, siempre los partidos tradicionales promueven a personas previamente concertadas a través de los miembros de la Junta, —lo que provoca un fuerte conflicto de intereses— las cuales son posteriormente nominadas por la misma Junta y, finalmente electas por el Congreso Nacional donde están representados los mismos partidos, con lo cual, se valida un proceso en apariencia legítimo, pero que mediante el cual, se busca siempre asegurar la influencia de poderes externos en el Poder Judicial, cuestión que pone en precario la independencia de este poder del Estado y la seguridad jurídica, afianza la desconfianza de la población en la justicia y socava las bases del Estado de Derecho.

Aunque la misma Ley Orgánica en su artículo 29 señala que para mantener la idoneidad, ética y evitar conflictos de intereses en el proceso de nominación de magistrados, las organizaciones miembros que integran la Junta no podrán proponer a las personas que las representen ante la Junta Nominadora, ni a abogados que ostenten cargos de autoridad y dirección dentro de ellas mismas, así como tampoco a sus cónyuges y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, resulta una regulación totalmente irrelevante, por obvia desde la ética y estar muy por debajo del estándar aceptable en cuanto a la regulación de los conflictos de intereses.

72 El mismo artículo 17 dispone la posibilidad de que los abogados presenten auto proposiciones.

Pero la cuestión no se queda ahí, el mismo artículo 29 *in fine*, establece que “sin embargo, estos abogados podrán ser nominados por las otras organizaciones con capacidad de proponer candidatos”, lo que da lugar a que un miembro integrante de la Junta Nominadora pueda proponer a su vez, uno o varios candidatos de otro(s) miembro(s) de la misma Junta, dando lugar a un nivel de negociación —indeseable— de cuotas de poder entre los integrantes de la Junta.

En síntesis, se puede decir que las precitadas normas de la Ley Orgánica de la Junta Nominadora, no solo toleran los conflictos de intereses, sino que más bien, los promueven legalmente, con lo cual, el nuevo modelo para la nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, no garantiza en lo absoluto la independencia del Poder Judicial, pero si la distribución de cuotas de poder, por lo que se requiere de voluntad política para superar esta situación.

El otro aspecto a considerar en el sistema de nominación y elección de los magistrados, es el relativo a la reelección. En efecto, la Constitución de la República prevé en su artículo 314 la posibilidad de la reelección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Algunos entrevistados señalaron que sobre este tema existe un vacío en la legislación, ya que la Ley Orgánica de la Junta Nominadora no regula la situación de aquellos magistrados que aspiren a la reelección, lo que supone, que los mismos deben pasar por el mecanismo de nominación de la Junta.

Sin embargo, otros entrevistados apuntaron que siendo reelección de magistrados —que ya han pasado por el mecanismo de nominación— éstos son reelectos directamente por el Congreso Nacional, sin tener que pasar nuevamente por el procedimiento que exige la Ley Orgánica de la Junta Nominadora.

Sobre el particular, el artículo 205 numeral 10 de la Constitución de la República, señala la atribución del Congreso Nacional de “elegir para el período que corresponda y de la nómina de candidatos que le proponga la Junta Nominadora... los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”. Por lo que se infiere claramente, que esta disposición refiere a la elección y no a la reelección, pero no cabe duda, que el Congreso Nacional elegirá —para el período que corresponda— conforme a la propuesta que le presente la Junta Nominadora.

Sin duda alguna, este tema es álgido, aunque aún no está puesto en la agenda pública o gubernativa, por lo que el futuro inmediato de la justicia hondureña, pasa por la revisión de la Ley Orgánica de la Junta Nominadora (cuyo mecanismo se pone en marcha en julio de 2008), y por la realización de un proceso de nominación y elección de magistrados transparente y público, que ponga de relieve las cualidades éticas y profesionales, así como la filosofía constitucional de los candidatos.

Este proceso se vería fortalecido, si se pudiese contar con una visita *in loco* del Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados de la ONU, y que pudiese conocer entre

otras situaciones, lo relativo a la independencia judicial, en la perspectiva aquí planteada, por lo que su informe podría incidir en el desarrollo de un modelo democrático de nominación y elección de magistrados, así como en el fortalecimiento del Poder Judicial, de la magistratura y judicatura, y por ende en la calidad de la democracia hondureña.

Influencia de poderes fácticos

El Informe sobre la Democracia en América Latina da cuenta de una persistente tensión, en la región latinoamericana, entre poderes institucionales y poderes fácticos (familias tradicionales, grupos económicos, entre otros); y que, pese al fortalecimiento de las instituciones democráticas, los poderes fácticos juegan un papel muy importante⁷³. Este informe destaca, además, la amenaza del narcotráfico al buen funcionamiento del orden democrático, ya que intenta controlar parte del aparato estatal. Por medio de la corrupción, el “dinero sucio” tiene efectos devastadores sobre el comportamiento de una parte de los dirigentes políticos y sobre el funcionamiento de las instituciones⁷⁴.

La mayoría de los entrevistados coincidió en que una de las debilidades del Poder Judicial estriba en que sus decisiones, en las distintas instancias, pueden ser influenciadas por grupos de poder económico, político o financiero, con el objeto de favorecer sus propios intereses, cuestión que termina permeando todo el sistema de justicia en su conjunto.

En efecto, los grupos y personas con poder económico y financiero ejercen, de alguna manera, tráfico de influencias; tener siempre “piezas” en el sistema de justicia es importante para estos grupos, ya que así pueden incidir en determinados casos. La influencia del poder económico en las decisiones judiciales se traduce, en la práctica, en situaciones de retardo en los juicios, extravío de expedientes o que no se encuentran en los archivos, pérdida o alteración de folios, facilitación de falsos testimonios —testigos de línea— para acreditar embargos y desembargos fraudulentos, notificaciones tableadas maliciosamente, pagos a receptores; todo esto por supuesto, implica corrupción judicial.

El papel de los medios de comunicación

Varias fuentes señalan que los medios de comunicación, a pesar de que contribuyen a democratizar el ejercicio del gobierno, pueden influir en el manejo de casos por el sistema de justicia, dado que tienen la capacidad de generar agenda y predisponer a la opinión pública en ciertos casos⁷⁵.

Por otro lado, los medios imponen la agenda de la justicia al decidir qué caso es importante y debe ser noticia y cual no lo es; y, estos pueden predisponer a la opinión pública a favor o en

⁷³ Ver, *Informe sobre la Democracia en América Latina*, supra n. 32, pág. 160.

⁷⁴ *Ibid*, pág. 161.

⁷⁵ *Ibid*, pág. 162.

contra de distintas iniciativas. Además, en los medios de comunicación se entrecruzan la visión del proceso legal y la opinión ciudadana, por lo que se debe buscar un equilibrio o punto de encuentro entre la opinión pública y la verdad procesal; eso solo puede lograrse a partir de contar con las condiciones de independencia para una sana e imparcial impartición de justicia, que integre la verdad real como verdad jurídica.

Varios entrevistados señalaron que los medios de comunicación en ocasiones interpretan mal o tergiversan las resoluciones de los jueces. En esa medida, los mensajes que se envían a la ciudadanía no corresponden a la verdad procesal sino que responden a intereses de distinta naturaleza; algunos medios responden a diversos intereses (políticos, económicos, otros), entonces, de acuerdo con la orientación dada, los medios emiten sus noticias según conveniencias y agendas.

Se da cuenta entonces, de una tensión entre las instituciones del sistema de justicia y los medios de comunicación, que se aprecia en el desarrollo de lo que se denominan “juicios paralelos” —ampliamente difundidos por la prensa— a los procesos judiciales ante los órganos jurisdiccionales. Así, el público guiado por los medios de comunicación, entiende el caso a partir de la información difundida por la prensa y no a partir del procesamiento que hacen los órganos fiscales y jurisdiccionales. Se llega al punto que cuando la decisión judicial no coincide con la anunciada por los medios, se deslegitima la labor de los funcionarios de justicia y se afecta consecuentemente la independencia de la judicatura.

Por ello es importante lograr que los jueces y fiscales puedan desarrollar su trabajo de manera independiente e imparcial, libre de presiones externas e internas; asimismo, que una prensa profesional pueda difundir información sin la censura del poder, con objetividad y veracidad, y respetando los derechos fundamentales de las personas sometidas a proceso penal.

Injerencia interna

Como se ha dicho, la injerencia interna es el resultado de la influencia de los poderes institucionales y de los poderes fácticos, tiene su particularidad en la concentración de la función administrativa *per se*, y en su incidencia en la función jurisdiccional, lo cual debilita la independencia del Poder Judicial y la imparcialidad de la judicatura, veamos dos puntos de esta problemática, así:

Concentración de las funciones jurisdiccional y administrativa

La Asociación de Jueces por la Democracia (AJD) ha señalado la importancia de la separación de tales funciones⁷⁶, cuestión que supone asignar atribuciones administrativas y jurisdiccionales a órganos distintos, que por su especialización contribuirían a una ágil gerencia del sistema

76 Ver planteamiento público de la Asociación de Jueces por la Democracia (AJD), mimeo, septiembre de 2006.

judicial y a una justicia más expedita, lo que daría lugar a una gestión más transparente, que minimizaría los riesgos de corrupción judicial.

Pues bien, en la medida que la función jurisdiccional y la administrativa estén centralizadas y se mantenga un clientelismo promovido por la jerarquía superior, resulta evidente que las dos funciones comienzan a combinarse y generan corrupción y resultados negativos para el sistema de justicia; ejemplo de ello lo constituye la concentración de funciones de administración de personal en la presidencia de la Corte Suprema —p.e. nombramientos, ascensos y traslados— que no son propias de la labor judicial— pero que inciden o influyen en la impartición de justicia. Varios de los entrevistados señalaron que muchos jueces reciben instrucciones precisas de sus superiores respecto del manejo de ciertos casos; esta práctica vulnera el principio de imparcialidad y afecta la independencia de la judicatura.

Por ello, la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas constituye una demanda legítima de la sociedad hondureña, con ello se pretende la dedicación exclusiva de jueces y magistrados a los asuntos judiciales, así como el manejo, por un órgano especializado, de los aspectos administrativos relacionados con la gestión de la justicia. Esto incidiría en buena medida, en la democratización de la justicia, por ende, en una impartición de justicia pronta y cumplida, capaz de garantizar la seguridad jurídica en el país.

En este sentido, mediante la reforma constitucional de los artículos 313, literal 8, y 317, vigente desde 2002, se crea en Honduras el Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, como ente superior administrativo dentro del Poder Judicial, que ha de encargarse de la selección, nombramiento y remoción de jueces y magistrados. De acuerdo a la Constitución de la República, los miembros del Consejo son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, con ello, el tribunal supremo concentra no solo la función jurisdiccional, sino también, la función administrativa. Sin embargo en la práctica y como se verá más adelante, aún no se pone en marcha el Consejo y la función administrativa la detenta —al margen constitucional— la presidencia de la Corte.

En 2006, la Corte Suprema de Justicia remitió al Congreso Nacional su proyecto de Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial —que deroga la actual Ley de la Carrera Judicial— el cual todavía no se ha aprobado. Esta ley se constituye en el principal instrumento para el adcentamiento del Poder Judicial y para su independencia respecto de los demás poderes del Estado; su aprobación en clave democrática, es fundamental para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

La conformación de este órgano administrativo es fundamental en el proceso de estructuración de la carrera judicial y de reorganización del sistema de selección y nombramiento de los servidores de justicia, así como en su capacitación, evaluación y mejoramiento en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. Asimismo, éste órgano será el garante de la estabilidad de los jueces en

sus cargos y de la promoción a puestos superiores, a partir de elementos objetivos y alejados de criterios clientelistas, asegurando así la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados en la toma de sus decisiones.

En criterio de algunos entrevistados, tal y como está redactado el Proyecto de Ley del Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, supone un avance de forma en la materia, no de fondo, ya que sus funciones son de auxiliar de la Corte, quien en definitiva decide lo que el Consejo le someta, sus miembros son nombrados por el mismo tribunal supremo (aunque no establece procedimiento) y por un corto tiempo (2 años), su composición se limita al ámbito interno, lo cual no garantiza la independencia del nuevo órgano y que además estaría presidido por el magistrado o magistrada presidente o presidenta de la Corte Suprema de Justicia (que cuenta además con voto de calidad); tampoco permite la correcta estructuración de la carrera judicial, debido a la posibilidad de realizar nombramientos interinos mediante un procedimiento discrecional, así como al limitado alcance de la evaluación del personal, el cual excluye a los magistrados supremos.

Asimismo, algunos entrevistados señalaron que en el proyecto de ley no se regulan adecuadamente los controles internos, particularmente en lo concerniente a la inspección judicial y al régimen disciplinario, como tampoco lo relativo a la libertad de expresión de los jueces y magistrados. Además, señalan que no se tomó en cuenta la opinión de ciertos sectores del personal, y que se requiere escuchar las inquietudes de todas las áreas del sistema judicial con relación a varios temas, entre ellos: la selección y nombramiento del personal, la inamovilidad o estabilidad en el cargo, los ascensos y traslados, la permanencia en el sistema, la formación y capacitación, el régimen disciplinario con observancia del debido proceso, y el respeto de la independencia e imparcialidad de la judicatura como un derecho del ciudadano, entre otros.

Veamos ahora, la problemática de la delegación de funciones administrativas al margen de la Constitución de la República, en el ámbito de los recursos humanos, tema clave para el desarrollo de una judicatura independiente, así:

Efectos en la selección y nombramiento de los funcionarios judiciales

En las décadas pasadas, para ingresar al Poder Judicial, ya fuera como juez o magistrado, se requería contar con recomendaciones políticas, parentesco o relaciones de amistad. Esto en la actualidad no ha cambiado mucho, con excepción de los jueces de sentencia (primera instancia) y de ejecución de la pena, que fueron seleccionados mediante concurso público. Lamentablemente, se han nombrado funcionarios judiciales con órdenes de captura (caso de la jueza de Olanchito, Aleyda Ferrufino) y otros que utilizaron notas falsas para obtener su título universitario (caso de la jueza de San Pedro Sula, Brenda Ordóñez, y del juez Rommel Ruiz, de La Ceiba)⁷⁷.

⁷⁷ Ver diario *Tiempo* del 13 de noviembre de 2004 y *La Prensa* del 26 de septiembre de 2006.

Varios entrevistados señalaron que los concursos de oposición para ingresar a la carrera judicial son la excepción y no la regla, y que debido a discrecionalidad en el régimen de personal, no hay un tratamiento de igualdad en cuanto a ascensos y traslados, nivelación salarial por antigüedad, capacitaciones y oportunidades para todos, y que se da lugar a los favoritismos. Se aspira a que todos los puestos del Poder Judicial sean sometidos a concurso interno y/o externo, al desarrollo de una supervisión social sobre la selección y nombramiento de los jueces, magistrados y demás personal auxiliar, y sentar las bases para una carrera judicial equitativa y transparente.

Paradójicamente, en marzo de 2002, mediante votación de ocho votos a favor y siete en contra, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁷⁸ le otorgaron facultades a su presidenta para el nombramiento, traslado y cancelación del personal judicial, situación que estaría colisionando con lo dispuesto en el artículo 313, numeral 8, de la Constitución Política de la República, que establece que la Corte Suprema de Justicia tiene la atribución de “nombrar y remover los magistrados y jueces previa propuesta del Consejo de la Carrera Judicial”.

Esta decisión ha generado controversia dentro y fuera de la Corte. El magistrado Carlos Gómez Moreno⁷⁹ y las magistradas Blanca Valladares⁸⁰ y Sonia Marlina Dubón⁸¹, por ejemplo, han declarado públicamente su oposición. La Comisión Internacional de Juristas, en el año 2003, señaló que “la confianza sólo se logrará con mecanismos transparentes, que en las hipótesis citadas implican que no sea una sola persona quien valore el proceder y conducta de jueces y funcionarios, así como las capacidades y méritos de quienes habrán de ser seleccionados para los cargos vacantes. Estas funciones deberían ser asumidas por la Corte en Pleno, órgano al que la Constitución encomienda tales atribuciones”⁸².

Mediante un planteamiento público a la Corte Suprema de Justicia, realizado en septiembre de 2006, la Asociación de Jueces por la Democracia (AJD) demandó que el ingreso a la carrera judicial se produzca mediante concurso u oposición, sin que medie ningún interés más que el profesional. Asimismo, que una vez realizado el concurso no se produzcan nombramientos al margen de los mismos, ya sean de carácter interino, a término o provisionales. También pidió que se ponga fin al sistema discrecional de ascensos en la carrera judicial, y que cuando existan plazas vacantes de magistrados o magistradas de cortes de apelaciones y de jueces o juezas de letras o de sentencia, las mismas sean llenadas mediante concurso interno, de conformidad con lo que disponen los artículos 40 y 52, literal b) de la Ley de la Carrera Judicial vigente.

78 La Corte Suprema de Justicia está conformada por salas y en el Pleno sus quince magistrados deliberan y toman las decisiones que les corresponden respecto de sus atribuciones constitucionales.

79 Ver, diario *La Tribuna* del 7 de febrero de 2003, pág. 12.

80 Ver, diario *El Heraldo* del 30 de marzo de 2003, pág. 8.

81 Ver, Carta publicada en el diario *La Tribuna* el 27 de marzo de 2004, pág. 10.

82 *Honduras: La Administración de Justicia, la Independencia del Poder Judicial y la Profesión Legal*, Centro para la Independencia de Jueces y Abogados de la Comisión Internacional de Juristas, Comisión Internacional de Juristas, pág. 24, Ginebra, 2003.

Ahora bien, cabe señalar que los jueces de sentencia y de ejecución de la pena han sido nombrados mediante concursos públicos de oposición. El proceso inicia con la postulación, seguida del análisis de la hoja de vida, el examen general escrito sobre cien temas en cinco materias del derecho, el examen oral ante un tribunal de selección, el examen psicológico, un estudio socio-económico, y culmina con una capacitación de tiempo completo durante tres meses. No obstante, el coordinador de los tribunales de selección, magistrado Carlos Gómez Moreno, señaló en octubre de 2006 que ninguna de las 45 personas escogidas mediante concurso público (jueces, defensores públicos e inspectores) ha sido nombrada, hasta la fecha, por la presidencia de la Corte, y expresó su preocupación por el retardo en el nombramiento del personal seleccionado⁸³.

Por otro lado, varios entrevistados señalaron que se han realizado más de diez nombramientos directos de jueces de sentencia, es decir, sin haber pasado por el concurso público de oposición y mérito que se señala en el párrafo anterior, lo cual ven como un retroceso en lo poco que se había logrado.

En cuanto a los magistrados de cortes de apelaciones, éstos son nombrados de manera discrecional, sin pasar por concurso público, por lo que a criterio de varios entrevistados, esta situación no solo afecta la carrera judicial y desmoraliza a jueces que aspiran llegar a ese cargo, sino que también incide negativamente en algunas jurisdicciones como la penal, ya que sentencias proferidas por jueces garantistas son revisadas tanto en los hechos como en el derecho por magistrados de apelación con formación inquisitiva.

El criterio generalizado va en el sentido de separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales, ya que su conjunción ha permitido concentrar en el nivel superior —presidencia de la Corte— la selección y nombramiento de los funcionarios judiciales, al margen de lo establecido en la Constitución de la República. Pese a los avances en la realización de oposiciones para plazas disponibles, persiste la incertidumbre respecto del manejo transparente de la política de personal.

En síntesis, la importancia de la concentración de la política de personal en la presidencia de la Corte, estriba en que ésta le permite mantener y desarrollar el clientelismo, ya que se tiene el control directo de las decisiones de personal, p.e. nombramientos, ascensos y traslados, los cuales promovidos desde la jerarquía superior, establecen un sistema —de recompensa y sanción— que controla la estabilidad en el cargo de los jueces y su promoción dentro de la carrera judicial, cuestión que incide e influye directamente en la independencia de los jueces y con ello se cooptan las posibilidades de una judicatura democrática.

83 Ver, *Denuncian falsa selección de jueces*, diario *El Heraldo*, 19 de octubre de 2006, pág. 18.

El proyecto de ley del Consejo de la Judicatura no resuelve la problemática

En Honduras mediante la reforma constitucional de los artículos 313, literal 8, y 317, vigente desde 2002, se crea el Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, como ente superior administrativo dentro del Poder Judicial, que ha de encargarse de la selección, nombramiento y remoción de jueces y magistrados; concentrando la Corte Suprema de Justicia la función jurisdiccional y la función administrativa, aunque en la práctica, la función administrativa la detenta —al margen constitucional— la presidencia de la Corte.

El proyecto de ley enviado por la Corte Suprema al Congreso Nacional, mantiene en el fondo el mismo esquema de concentración de las funciones jurisdiccional y administrativa en el tribunal supremo, por lo que la clave en el fortalecimiento de la independencia judicial —con el marco constitucional actual— estaría en relación con la aprobación de una buena Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, que busque democratizar el Poder Judicial, tome en cuenta los puntos referidos por distintos sectores, y cuya composición del Consejo, podría integrar además de servidores judiciales a miembros independientes externos al Poder Judicial, los cuales serían nombrados por mayoría calificada por el Pleno de la Corte, por un período de 5 años sin posibilidad de reelección.⁸⁴

La otra posibilidad, sería reformar el artículo 313 de la Constitución de la República y asignar las funciones administrativas al nuevo Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, lo que garantizaría una total separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, por lo que para ello sería necesario su aprobación y posterior ratificación constitucional, antes que se aprobara la Ley del nuevo Consejo.⁸⁵ Este modelo supondría la eliminación de la tensión que se genera en el Poder Judicial a partir de la concentración de funciones que se da en la Corte Suprema de Justicia, y supondría pasar a lo que se conoce como la administración de la jurisdicción.

En síntesis, en el Taller promovido por DPLF en julio de 2007 en Tegucigalpa, los expertos nacionales e internacionales hicieron importantes aportes sobre este tema, entre los que destaca la importancia de reconocer la independencia judicial como un derecho fundamental (de los justiciables), como un principio organizativo (garantía de la separación de poderes) y a su vez como un derecho de los jueces (independencia e imparcialidad). Asimismo, se resaltó que la reciente reforma constitucional al capítulo del Poder Judicial aún está inconclusa, ya que no se ha puesto en marcha el nuevo Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, por lo que el proyecto de ley debe contemplar entre otras cosas, las bases de la independencia judicial, un mecanismo de pesos y contrapesos (con actores externos) y los derechos de asociación y libertad de expresión

84 Ver, Tirza Flores, “El Consejo de la Judicatura: una oportunidad para el fortalecimiento institucional del Poder Judicial”, pág. 7, en *Justicia*, Revista del Centro de Estudios Jurídicos de Honduras, junio 2006.

85 Ver, Guillermo López, “Jueces, Democracia y Constitución”, pág. 5, en *Justicia*, Revista del Centro de Estudios Jurídicos de Honduras”, octubre 2006.

de los jueces, para lo que se requiere de la indispensable voluntad política para avanzar en este sentido.

Reforma Procesal Penal

La reforma procesal penal en Honduras forma parte del impulso renovador de los sistemas de justicia penal en América Latina. El nuevo Código Procesal Penal entró en vigencia en febrero de 2002, el cual tiene desde su concepción y diseño una base garantista, por lo que no cabe duda que ha venido a renovar el sistema de justicia penal en el país.

Este modelo busca la oralidad en el proceso, confiando la dirección de la investigación al Ministerio Público —la cual es realizada por la Policía Nacional— y el ejercicio de la acción penal (acusación). La labor del Juez de Letras consiste en controlar la investigación y tutelar los derechos fundamentales del imputado en el proceso; en tanto a la defensa pública o privada le corresponde defender los derechos, poner en marcha las garantías judiciales de su defendido y cuestionar las pruebas de cargo; y finalmente el juez de ejecución vigila la legalidad de la restricción de la libertad personal y el computo de la pena.

Así, el Tribunal de Sentencia —integrado por 3 jueces— en juicio oral y público escucha a las partes —el defensor y el fiscal— quienes después de la declaración del acusado presentan oralmente argumentos, pruebas, razonamientos y conclusiones sobre el hecho delictivo motivo del proceso. Luego, los jueces proceden inmediatamente a deliberar en privado sobre lo que han escuchado y presenciado y valoran la prueba; el tribunal decide por votación, y falla mediante sentencia absolutoria o condenatoria. Contra estas sentencias, cabe el recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

Es importante señalar, que este nuevo proceso penal garantista ha coexistido con el anterior procedimiento escrito e inquisitivo, en el que el juez instruye y determina los hechos, obteniendo la confesión del sospechoso y de testigos para probar el delito,⁸⁶ ya que las causas que se encontraban en trámite antes de la vigencia del nuevo Código, continúan hasta su finalización —prevista en diciembre de 2006— conforme el Código de Procedimientos Penales de 1984.⁸⁷

Ahora bien, para ilustrar la irresolución de la problemática de la justicia penal en el país, y comprender el desenfoco de la política de reforma hacia los intereses que impiden el progreso e impacto de la misma, nos parece propicio analizar tres temas claves de la reforma procesal penal, a saber: la desnaturalización del proceso penal; la distorsión de la actividad probatoria; y, el relativo a la prisión preventiva.

86 Al respecto, ver los artículos 163 al 173 y 219 al 235 del Código de Procedimientos Penales de 1984.

87 En este sentido, el artículo 446 del nuevo Código Procesal Penal.

Tomando en cuenta lo relacionado anteriormente, podemos aproximarnos ahora a las principales dificultades que impiden el progreso e impacto de la reforma procesal penal en Honduras, así:

Desnaturalización del proceso penal

En el ámbito de la justicia, Honduras no ha desarrollado una jurisprudencia que oriente la aplicación de la legislación penal. Es casi inexistente la doctrina legal en materia de derechos fundamentales, por lo que es común —y normal— que ante tal vacío se emitan una serie de autos acordados (instructivos) y manuales operativos para la aplicación del nuevo Código Procesal Penal. Pese a ello, no existe uniformidad en su desarrollo práctico para los casos concretos.

Un rasgo distintivo en el nuevo proceso penal hondureño, lo constituye el establecimiento de la investigación criminal a cargo del Fiscal, superándose así la figura del juez instructor, ya que este último se instituye como juez de garantías. Ello supone también, el monopolio de la acción penal a cargo del Ministerio Público. En la etapa preparatoria (investigativa) el Fiscal dirige la investigación, la cual es materializada por el órgano especializado de la Policía Nacional, y ésta sirve de sustento para la acusación.

Sin embargo, este monopolio de la acción penal ha impedido el acceso de los agraviados a la justicia y obstruye el derecho de las víctimas a promover la función jurisdiccional, por lo que se está ante un desequilibrio procesal, a saber, ni persecución penal eficiente por las limitaciones del Ministerio Público, ni sanción a los delincuentes, ni protección a las víctimas.⁸⁸

En la etapa de investigación, el modelo deja en sede administrativa la ponderación de derechos fundamentales y exige una coordinación entre el fiscal y el investigador, lo cual aún no se ha podido lograr, y ha venido a vulnerar derechos y garantías judiciales al no materializar el principio de objetividad (aporte de pruebas de cargo y de descargo) y de contradicción (cuestionamiento de argumentos por las partes) en el ejercicio de la defensa técnica en la etapa investigativa, por ende, esta situación viene además a limitar la eficacia de la acción penal.⁸⁹

Para varios de los entrevistados, pese a existir la etapa intermedia cuya función es evaluar y decidir judicialmente sobre las conclusiones planteadas por el Fiscal con motivo de la investigación preparatoria y permitir al juez evaluar si existen o no elementos fundados para someter a una persona a juicio oral y público por la posibilidad de su participación en un hecho delictivo, en la práctica no está cumpliendo el cometido de filtro, ya que se fija audiencia preliminar a efecto de “ratificar” lo actuado en la audiencia inicial, y generalmente no se ofrecen nuevos elementos de

88 En este sentido, César Barrientos, “Las fugas epistemológicas”, pág. 52, en *Justicia*, Revista de la Asociación de Jueces por la Democracia, mayo, 2007.

89 En este sentido, Rigoberto Cuellar, “La problemática probatoria en el proceso penal desde la perspectiva del fiscal: la experiencia centroamericana”, pág. 37, en *Justicia*, Revista de la Asociación de Jueces por la Democracia, mayo, 2007.

investigación, con lo cual, prácticamente se va a juicio oral con lo investigado para la audiencia de inicio.

Esto obedece a las debilidades que en materia de investigación criminal adolece el sistema de justicia penal. Así, la ley procesal penal en su artículo 320 permite que aún previo y/o durante la celebración del juicio oral y público, se puedan presentar nuevos medios de prueba (siempre que dicha proposición no interrumpa el desarrollo del juicio), lo cual afecta la igualdad y contradicción en el proceso penal, ya que la defensa tiene menos posibilidades de cuestionar eficazmente las evidencias hasta ahora desconocidas y que se incorporan al debate, dando lugar a acusaciones que no fueron previamente cuestionadas por la defensa.

Respecto de la actividad de la defensa, varios de los entrevistados señalaron limitaciones al ejercicio efectivo de la defensa técnica, ya que a los abogados defensores se les limita en sede fiscal el acceso al expediente de investigación, y por otro lado, no siempre se les notifica de actos de investigación de los cuales se podría derivar prueba, afectando con ello, el principio de objetividad (en cuanto a las pruebas de descargo) y el contradictorio (para su cuestionamiento), cuestión que se agrava, cuando el fiscal decide no incorporarlos como medios de prueba al juicio oral.

En resumen, este cuadro que se presenta de la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, es el efecto de un acomodamiento de la normativa garantista a las condiciones de los sujetos procesales, esto es, el Ministerio Público como órgano instructor de la investigación que se caracteriza por su ineficacia en la persecución penal, y la Policía Nacional como encargada de la investigación criminal que es ineficiente en su labor. Ante la exigencia de justicia de una población cada vez más victimizada y de una presión política y mediática, estos actores se ven compelidos con los pocos medios de investigación a su alcance —que no cumplen los requisitos del garantismo reconocido en el Código— a presentar requerimientos fiscales y acusaciones para lo que requieren “adaptar” su actividad procesal debajo del estándar establecido en el nuevo Código, lo cual es tolerado por los jueces y se aprecia al momento de dictar los autos de prisión y de prisión preventiva respectivamente, así como con el sometimiento de casos —que no debían haber llegado— a juicio oral y público.

Distorsión de la actividad probatoria

Por regla general la prueba se produce y valora en el debate o juicio. De manera excepcional, se regula lo atinente a la realización de la prueba anticipada (artículo 277 del Código Procesal Penal) para cuando exista un justificable peligro de la fuente de prueba, tomando en cuenta siempre los principios de oralidad, inmediatez y contradicción. El problema es que generalmente la prueba anticipada se produce ante el juez de letras y no ante el de sentencia, que es en definitiva quien valora a partir de la sana crítica razonada la prueba que se genere en el juicio, por lo que ésta al constar de manera escrita se incorpora por su lectura al debate (en ocasiones

tampoco eso), provocándose de esta forma una distorsión del juicio oral.⁹⁰ Pese a que el artículo 311.1 del Código Procesal Penal dispone la procedencia de la prueba anticipada a su imposibilidad de reproducirla en el juicio, en la práctica este requisito no es siempre exigido por los jueces de sentencia.

Situación similar ocurre con la prueba pericial. Los peritos están obligados a declarar en el juicio oral, cuestión que comúnmente no se hace, incorporándose el informe pericial por su lectura al debate, y cuando se realiza, el perito se limita normalmente a su ratificación (artículo 326 del Código Procesal Penal), sin producirse consecuentemente el contradictorio.

Asistimos pues, a una situación en la que se comenzó a confundir los actos de investigación con los actos de prueba, y la prueba documental con la documentación de los actos de investigación, o sea, con las actas. Debido a esta gravísima confusión, no se cita a los testigos porque se cuenta ya con sus declaraciones rendidas anticipadamente y tampoco se cita a los peritos para que informen de viva voz, sino que se leen sus dictámenes los cuales no se cuestionan, con lo cual, la prueba documental ha pasado a convertirse en la *regina probatorum*.⁹¹

Además, en muchas ocasiones no solo se incorporan al debate piezas enteras de la etapa de investigación, sino que por acuerdo de las partes, se dan por incorporados sin lectura previa, eliminando con las pretendidas pruebas la oralidad y la publicidad del juicio, cuestión que hace volver a la justicia escrita, caracterizada por ser semisecreta y por tanto, opaca y dudosa.⁹²

En resumen, nuevamente los fiscales y policías a cargo de la instrucción criminal, no cuentan con los recursos humanos ni materiales para el desarrollo de una investigación profesional acorde al estándar señalado en el Código Procesal Penal. La casi ausencia de la criminalística y la aplicación de la prueba técnica limita fuertemente la eficacia de la persecución penal, lo que aunado a la cultura inquisitiva —poco garantista— de la instrucción, hacen que la tendencia facilista de la documentación anticipada de la prueba —sin intermediación ni contradictorio— termine prevaleciendo sobre la oralidad, sin mayor cuestionamiento de la defensa y de los jueces, diluyéndose de esta manera los principios garantistas del nuevo proceso penal, afectando consecuentemente, la calidad de la justicia que se imparte en el país.

⁹⁰ *Ibid*, pág. 42.

⁹¹ En este sentido, José María Tijerino, “Mediatización de la oralidad: la perversión del juicio en la práctica judicial penal centroamericana”, pág. 25, en *Justicia*, Revista de la Asociación de Jueces por la Democracia, junio, 2006.

⁹² *Ibid*, pág.25.

Reducción de la prisión preventiva

Uno de los principales resultados esperados en materia de reforma procesal penal, es la disminución del número de personas en prisión preventiva. Veamos cual es la situación actual en relación a este punto.

Régimen de la privación de libertad

“La libertad personal es inviolable y sólo con arreglo a las leyes podrá ser restringida o suspendida temporalmente” (artículo 69 de la Constitución de la República). *“Nadie podrá ser arrestado o detenido sino en virtud de mandato escrito de autoridad competente, expedido con las formalidades legales y por motivo previamente establecido en la ley. No obstante, el delincuente in fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona, para el único efecto de entregarlo a la autoridad”* (artículo 84 de la Constitución de la República).

“Toda persona sometida a juicio, que se encuentre detenida, tiene derecho a permanecer separada de quienes hubieren sido condenados por sentencia judicial” (artículo 86 de la Constitución de la República). *“Toda persona es inocente mientras no se haya declarado su responsabilidad por autoridad competente”* (artículo 89 de la Constitución de la República).

Conforme al artículo 71 de la Constitución de la República, *“ninguna persona puede ser detenida ni incomunicada por más de veinticuatro horas, sin ser puesta a la orden de autoridad competente para su juzgamiento”*. El Fiscal pone a disposición judicial al imputado y presenta escrito indicando si considera necesaria la detención judicial o una medida sustitutiva a ésta, y solicita se señale día y hora para la celebración de la audiencia inicial (artículo 285 del Código Procesal Penal).

Prestada la declaración por el imputado, o después que éste manifieste su voluntad de abstenerse de declarar, el juez decreta la detención judicial del mismo o medida sustitutiva a ésta por falta de mérito para ser detenido (artículo 292 del Código Procesal Penal). Según el artículo 71 constitucional *in fine*, *“la detención judicial para inquirir no podrá exceder de seis días contados desde el momento en que se produzca la misma”*. Dentro de ese término de seis días y si el imputado queda detenido, el juez señala día y hora para la celebración de la audiencia inicial, en la que las partes comparecen con sus testigos y demás medios de prueba (artículo 292 *in fine* del Código Procesal Penal).

Conforme el artículo 92 de la Constitución de la República, *“no podrá proveerse auto de prisión sin que preceda plena prueba de haberse cometido un crimen o simple delito, que merezca la pena de privación de libertad, y sin que resulte indicio racional de quien sea su autor...”*. Si en la audiencia inicial el juez determina que no procede el sobreseimiento provisional ni el definitivo, dicta auto de prisión y decide si decreta la prisión preventiva del imputado u otras medidas cautelares de conformidad con las pruebas practicadas al respecto (artículo 297 del Código Procesal Penal).

Es importante destacar que en las discusiones del taller para el desarrollo de la investigación sobre prisión preventiva en Honduras,⁹³ se señaló que el costo de vivir en libertad pasa por un auto de prisión, figura innecesaria que constituye un rezago del sistema inquisitivo, pero que tiene un peso sustantivo en la privación de la libertad del imputado. Por esta razón esta figura debería ser eliminada de la nueva ley procesal penal.

Medidas cautelares en el proceso penal

Como se sabe, las medidas cautelares en el proceso penal se configuran como instrumento para garantizar la efectividad de la potestad jurisdiccional, esto es, asegurar el normal desarrollo del proceso y la efectividad de la eventual sentencia condenatoria. Así, el proceso cautelar surge mediante una incidencia en la esfera jurídica del imputado, el cual consiste en la imposición de restricciones al derecho a la libertad del encausado mediante las denominadas “medidas cautelares”.

Las medidas cautelares se caracterizan por su carácter instrumental (no constituyen un fin en sí mismas, son un medio para la eficacia de la posible sentencia a dictarse); son provisionales (ya que pueden modificarse o dejarse sin efecto); y son proporcionales (se basan en un juicio de razonabilidad de acuerdo al fin que se persigue).

Ahora bien, conforme al carácter instrumental de las medidas cautelares, es importante tener en cuenta que en Honduras —de acuerdo a cifras del Ministerio Público— las sentencias absolutorias constituyen, en promedio, un 25% de los casos sometidos a juicio; por ejemplo, en el año 2005, el Poder Judicial dictó 1.317 sentencias en juicio oral y público; 996 fueron condenatorias y 321 absolutorias (correspondientes a un 24%)⁹⁴. Lo anterior pone de relieve la debilidad de la investigación criminal, la ineficacia de la etapa intermedia del proceso penal y la falta de calidad de la acusación fiscal, entre otras cosas.

Los presupuestos de las medidas cautelares⁹⁵ son los siguientes:

- “*Fumus boni iuris*”, consiste en un juicio de imputación o fundada sospecha de participación del imputado en un determinado hecho punible.
- “*Periculum in mora*”, implica que exista una situación de riesgo o peligro de que el imputado se sustraiga al proceso o a la ejecución de la condena, obstaculizando o impidiendo, por tanto, el desarrollo del mismo.
- “*Periculum libertatis*”, la libertad del imputado podría considerarse peligrosa para la seguridad del éxito de diligencias precisas de investigación, de la sociedad y/o del ofendido.

93 Realizado el 27 de junio 2007 en Tegucigalpa, Honduras.

94 Ministerio Público, Unidad Técnica de Reforma Penal, Anuario Estadístico 2005.

95 Ver, Ramos M. Ortells, *Derecho Jurisdiccional III*, con Montero, Colomer y Montón, Editorial J.M. Bosch Editor, S.A., pág. 576, Barcelona, 1991.

La prisión preventiva al afectar el derecho a la libertad se incardina en los actos cautelares personales, en tal sentido y de acuerdo al artículo 172 del Código Procesal Penal, el fin de las medidas cautelares personales consiste en “*asegurar la eficacia del procedimiento, garantizando la presencia del imputado y la regular obtención de las fuentes de prueba*”. Por lo que para adoptar una medida limitativa de la libertad personal, se precisa:

- a. Que existan indicios suficientes para sostener razonablemente que el imputado es autor o partícipe de un hecho tipificado como delito;
- b. Que la persona imputada se haya fugado o exista motivo fundado para temer que podría darse a la fuga en caso de permanecer en libertad; y,
- c. Que existan fundados motivos para temer que puesto en libertad, el imputado tratará de destruir o manipular las fuentes de prueba.

Por su parte, el artículo 173 del Código Procesal Penal, señala que en caso que concurran los anteriores presupuestos, el órgano jurisdiccional podrá adoptar una o más de las medidas cautelares siguientes:

Aprehensión o captura; detención preventiva; *prisión preventiva*; arresto domiciliario bajo vigilancia o sin ella; cuidado o vigilancia del imputado por una persona o institución determinada; presentarse periódicamente el imputado ante el juez o autoridad que se designe; prohibir al imputado salir del país, del lugar de su residencia, o del ámbito territorial que el juez determine; prohibir al imputado concurrir a determinadas reuniones o lugares; prohibir al imputado comunicarse con personas determinadas sin afectar el derecho de defensa; la constitución a favor del Estado por el propio imputado o por otra persona, de cualquiera de las garantías siguientes: depósito de dinero o valores, hipoteca, prenda o fianza personal; el internamiento provisional en un establecimiento psiquiátrico, previo dictamen; y, la suspensión en el ejercicio del cargo, cuando se le atribuya un delito contra la administración pública.

Cada 3 meses el juez debe examinar si las medidas cautelares impuestas deben mantenerse, ser sustituidas por otras, o ser revocadas (artículo 186 del Código Procesal Penal).

De acuerdo a información de la Unidad Técnica de Reforma del Ministerio Público,⁹⁶ del año 2002 a 2006 se han adoptado en Honduras las medidas cautelares siguientes:

96 Al respecto ver los anuarios estadísticos de la Unidad Técnica de Reforma (UTR) del Ministerio Público.

Tabla 1. Medidas cautelares adoptadas
2002-2006

Medidas cautelares	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Prisión preventiva	1,470	2,463	2,710	2,678	2,643	11,964
Presentación periódica	1,420	2,065	2,405	2,496	2,645	11,031
Prohibición de salir del país	852	1,175	1,382	1,591	1,725	6,725
Otras	3,956	3,850	3,997	3,860	3,965	19,628
Total	7,698	9,553	10,494	10,625	10,978	49,348

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad Técnica de Reforma (UTR) del Ministerio Público

Del análisis de los datos, se desprende que durante la vigencia del nuevo Código Procesal Penal se han adoptado un total de 49,348 medidas cautelares, de las cuales, las más utilizadas han sido por su orden, la prisión preventiva, la presentación periódica y la prohibición de salir del país. La tendencia ha sido al aumento anual en la aplicación de medidas cautelares, observándose poco incremento en los años 2004 a 2006.

Individualmente consideradas, la medida cautelar más utilizada ha sido la prisión preventiva, con una proporción de 24%. *Primaefaciae*, se estima que las cifras sobre las medidas cautelares no son del todo confiables,⁹⁷ sin embargo, hay que considerar estos datos como una aproximación y no como cifras exactas.

Considerando lo anterior, se puede decir que las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva más utilizadas son: 1) la presentación periódica del imputado ante el juez o autoridad que se designe (22%); y, 2) la prohibición al imputado de salir del país, del lugar de su residencia, o del ámbito territorial que el juez determine (14%). Las demás medidas cautelares que se subsumen en “otras”, corresponden al 40% del total.

Medida cautelar de prisión preventiva

Por prisión preventiva se entiende a “*la privación de libertad que se produzca durante el proceso, en cumplimiento de la orden emitida por el órgano jurisdiccional competente, hasta que la sentencia definitiva adquiera el carácter de firme*” (artículo 178 del Código Procesal Penal).

Ahora bien, para ordenar la prisión preventiva, deberá concurrir alguna de las circunstancias siguientes: 1) el peligro de fuga del imputado; 2) la posible obstrucción de la investigación por parte del imputado; 3) riesgo fundado de que el imputado se reintegre a la organización delictiva para entorpecer la investigación o facilitar la fuga de otros imputados; 4) riesgo fundado de que

⁹⁷ Según datos de la Coordinación de Jueces de Ejecución, la población penitenciaria con el nuevo Código Procesal Penal a mayo de 2007 es de 8,430 personas (incluye personas en prisión preventiva y condenados).

el imputado atente o ejecute actos de represalia en contra del acusador o denunciante (artículo 178 del Código Procesal Penal).

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, éstos coincidieron en señalar, que de las circunstancias concurrentes para que el juez adopte la prisión preventiva —en tanto fines legítimos—, la más frecuente es “*el peligro de fuga del imputado*”. Como se sabe, el peligro de fuga se basa en elementos objetivos y subjetivos que se desprenden del material obtenido en la investigación, debiendo existir una fundada sospecha de la presencia de dicho riesgo. Veamos cómo se regula en la legislación hondureña y sus implicaciones directas en la prisión preventiva.

A efectos de este estudio, conviene señalar las circunstancias que establece el artículo 179 del Código Procesal Penal para determinar si existe peligro de fuga del imputado, así:

- 1) La falta de arraigo en el país, teniendo en cuenta el domicilio del imputado, el asiento de su familia, de sus negocios o de su trabajo, y las facilidades con que cuente para abandonar definitivamente el territorio nacional o para permanecer oculto;
- 2) La gravedad de la pena que pueda imponerse al imputado, como resultado del proceso;
- 3) La importancia del daño que deba indemnizar y la actitud del imputado frente al mismo y, en particular, su falta de voluntad reparadora; y,
- 4) El comportamiento del imputado durante el proceso, en cualquier otro anterior o en las diligencias previas, del que razonablemente pueda inferirse su falta de voluntad para someterse a la investigación o al proceso penal.

Vemos pues, que los elementos a considerar en la conformación del peligro de fuga lo constituyen: *el mayor o menor arraigo del imputado*; la gravedad de la pena señalada al delito; la valoración del daño y la actitud de reparación; y el comportamiento del imputado ante la justicia.

Ahora bien, la mayoría de entrevistados de la investigación de 2007, señalaron que la circunstancia determinante para que los jueces establezcan el peligro de fuga, lo constituye principalmente, “*la falta de arraigo en el país*”. Cuestionaron que en la práctica judicial, la valoración del arraigo que hacen los jueces se basa en el hecho que si el imputado es propietario o no de la casa en la que vive. Por lo que en la realidad hondureña, un imputado que no tenga la propiedad de su casa de habitación, o su domicilio no sea verificable por vivir en “cuarterías” o “aldeas y caseríos”, o no tenga ocupación fija e ingresos regulares, y no disfrute de un grupo familiar constituido, se puede afirmar que tiene altas probabilidades que se le dicte la medida cautelar de prisión preventiva.

Estos entrevistados apuntaron que la justicia penal en Honduras es para los pobres (basta ver el perfil socio-económico de los privados de libertad) y que en un país en vías de desarrollo como éste, en el que la mayoría de su población vive en pobreza, con desintegración familiar, con baja

escolaridad, alto desempleo y empleo informal, con graves problemas de salud y serio déficit en vivienda (características que coinciden con la población penitenciaria del país⁹⁸) la figura del arraigo debería de tener otros criterios para su configuración.

En tal sentido, señalaron que se podrían considerar aspectos tales como: la estabilidad en el municipio o ciudad; su residencia en el país; si ofrece domicilio (que no propiedad de una casa); su asiento familiar y social; profesión u ocupación (que no ingresos); y, el criterio de un arraigo mínimo.

Conforme al artículo 191 del Código Procesal Penal, la prisión preventiva “se cumplirá en lugares absolutamente separados de quienes hayan sido condenados (...) el imputado en todo momento será tratado como inocente (...) y se cumplirá de tal manera, que no adquiera las características de una pena (...) el juez de ejecución velará por el estricto cumplimiento de esta norma”. La realidad judicial muestra una desnaturalización de la prisión preventiva, la no separación de los que están en esta situación de los condenados, y en la práctica han surgido fines distintos a los previstos en los tratados internacionales de derechos humanos y en la legislación nacional. De la investigación, surgieron fines ilegítimos en tanto factores que inciden en la prisión preventiva, los cuales se exponen a continuación:

Uso de la prisión preventiva como pena anticipada

De acuerdo a la Constitución de la República, “*a nadie se le impondrá pena alguna sin haber sido oído y vencido en juicio, y sin que le haya sido impuesta por resolución ejecutoriada de juez o autoridad competente*” (artículo 94 párrafo primero).

Sin embargo, la realidad en la aplicación de la prisión preventiva, permite señalar que —pese a que es distinta a la pena de privación de libertad— ésta reviste un carácter punitivo y desconoce que al sujeto que se le impone tal medida cautelar, le ampara el principio constitucional de presunción de inocencia. “*Toda persona es inocente mientras no se haya declarado su responsabilidad por autoridad competente*” (artículo 89 de la Constitución de la República).

Constitucionalmente, con la prisión preventiva no se puede sancionar al imputado por el hecho que se le imputa, ya que ello supondría imponerle una pena sin previo juicio ni con todas las garantías judiciales, por lo que en ningún caso se puede perseguir con la prisión preventiva fines punitivos o de anticipación de la pena.

En este sentido, todos los entrevistados fueron congruentes en señalar que existe una percepción social en el sentido que la cárcel es el medio para combatir la criminalidad, por lo tanto,

98 Ver, Andrés Pérez Munguía, *Características sociales de la población penitenciaria y su relación con las posibilidades de trabajo y educación en los centros penales y de reeducación social de Honduras: Estudio exploratorio*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pág. 53, Honduras, 2005.

los fiscales se ven compelidos a solicitar en el requerimiento fiscal la medida cautelar de prisión preventiva, y a su vez, los jueces se ven presionados a dictar auto de prisión con medida de prisión preventiva.

Asimismo, expresaron, que la nueva cultura jurídica que supone el modelo garantista de justicia penal aún no ha sido asimilada por los servidores judiciales, fiscales y policiales, así como por la ciudadanía en general, por lo que todavía persisten los rasgos del sistema inquisitivo, cuestión que se aprecia por ejemplo, en disposiciones normativas del Código Procesal Penal, en las actuaciones de los fiscales, jueces y defensores en el proceso, así como en el excesivo uso de la prisión preventiva como una pena anticipada, tal y como se verá más adelante.

La alarma social por el crimen presiona por la prisión preventiva

Uno de los factores que incide en que la medida cautelar de prisión preventiva sea en la práctica una pena privativa de la libertad, lo constituye la denominada “alarma social”. En efecto, a la prisión preventiva se le ha venido dando otro fin y que obedece a su utilización como instrumento de política criminal —colocando a la cárcel como fin de la justicia— cuestión que rompe la excepcionalidad de la medida.

No obstante, la mayoría de entrevistados coincide en señalar que con la aplicación de la prisión preventiva se da satisfacción a las demandas sociales de seguridad, dado que el aumento de la criminalidad⁹⁹ y de victimización de la ciudadanía exigen una respuesta contundente como la prisión, argumento que atribuye más bien un sentido retribucionista a la medida cautelar y oculta que en el fondo es una medida de seguridad, con lo cual se traspasa su alcance constitucional en detrimento de la libertad personal.

No hay duda que la ejecución de determinada conducta delictiva genera inseguridad y temor en los ciudadanos, por lo que esta alarma social no debe confundirse con el reflejo que de los hechos hacen los medios de comunicación social, y que se constituye en presión pública para que los fiscales en su requerimiento fiscal pidan la prisión preventiva y los jueces la ordenen, cuestión que sobrepasa la naturaleza cautelar de la medida y pasa a convertirse en un fin punitivo.

El aumento de la criminalidad, la percepción de inseguridad y la difusión que de éstas hacen los medios de comunicación, contribuyen a que —en la línea de Luigi Ferrajoli—¹⁰⁰ en la justicia penal se dé una distorsión de los tiempos y de las fases del proceso, debido a la expansión simultánea penal-procesal en la etapa de instrucción, en la que se predetermina el juicio y se pre-castiga

99 Según cifras para el 2006 de la Dirección General de Investigación Criminal de la Policía Nacional y del Observatorio de la Violencia de la UNAH, la tasa de muertes violentas en Honduras por cada 100,000 habitantes es de 46.2.

100 En este sentido, Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón: Teoría del Garantismo Penal*, pág. 776, Editorial Trotta, Madrid, 1995.

al imputado, siendo además, que en la fase de ejecución se juzga a posteriori al condenado y se re-determina la pena en concreto.

La aplicación de la Ley Antimaras incrementa la prisión preventiva

La mayoría de entrevistados señaló que el contexto social y político en el que se puso en marcha el nuevo Código Procesal Penal de naturaleza garantista no le fue favorable, ya que existía una coyuntura signada por la incidencia de la criminalidad organizada y de las actividades de las “maras” o pandillas, por lo que la acción reactiva por parte de los poderes públicos ante tal situación, fue la de prohibir a los jueces la aplicación de medidas cautelares que sustituyesen la prisión preventiva.

En efecto, las acciones anteriores no son medidas aisladas, sino más bien se encontraron enmarcadas dentro de la política gubernamental denominada “cero tolerancia” y que tuvo como punta de lanza las reformas realizadas al artículo 332 del Código Penal,¹⁰¹ que tipifica el delito de asociación ilícita y endurece la pena de 20 a 30 años con multa de cien mil a trescientos mil lempiras, las cuales fueron promovidas por los poderes públicos y conocidas como “Ley Antimaras”, por lo que para los fines de este estudio, es importante determinar el efecto de esta medida de política criminal en la situación de la prisión preventiva en el país.

Prevalencia de la cultura inquisitiva sobre el garantismo penal

Dos ejemplos de esta situación ilustran como se refuerza la cultura inquisitiva en contra del garantismo penal y se afecta la situación de la prisión preventiva en el país: en primer lugar, el Poder Judicial emite el “Instructivo sobre la Aplicación de Medidas Cautelares Sustitutivas de la Prisión Preventiva en Delitos de Crimen Organizado”, el cual fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia el 29 de septiembre de 2004, y señala que:

“... en atención a los delitos de mayor peligrosidad e impacto social, como ser, los delitos de criminalidad organizada (asesinatos, secuestros, robos de vehículos, narcotráfico, lavado de activos y otros vinculados a éstos), aquellos de índole financiero y otros (violaciones y abusos deshonestos)... hay que considerar que en este tipo de delitos existe la posibilidad del peligro de fuga, la obstrucción de la investigación y el riesgo fundado de que el imputado se reintegre a la organización delictiva para entorpecer la investigación o facilitar la fuga de otros imputados... —por lo que— en caso de extrema gravedad como los que señalamos anteriormente, la medida cautelar de Prisión Preventiva es la idónea para el éxito del proceso...”

En segundo lugar, el Congreso Nacional aprueba la reforma por adición al Código Procesal Penal en su artículo 184 *in fine*,¹⁰² que establece: “*En ningún caso procederá la sustitución de la prisión preventiva por otra medida cautelar en los delitos cometidos por miembros del crimen organizado o integrantes de asociaciones ilícitas*”.

101 Al respecto, ver los decretos legislativos 117-2003 y 223-2004.

102 Al respecto ver el Decreto Legislativo No. 223-2004, que reforma al artículo 184 del Código Procesal Penal.

Como se aprecia, en ambas acciones —la primera realizada por el Poder Judicial y la segunda por el Poder Legislativo— se atenta contra la potestad de los jueces de impartir justicia de manera independiente, ya que éstos únicamente están sometidos a la Constitución y las leyes de la república (artículo 303 constitucional), por lo que la discrecionalidad del juez en la aplicación de las leyes a los casos concretos, queda eliminada de conformidad a las disposiciones antes señaladas, afectando con ello, la independencia de la judicatura.

Impacto de la reforma al artículo 332 del Código Penal o “Ley Antimaras”

Los efectos de estas medidas de política, se aprecia en los datos de la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos (DGSEP) de la Secretaría de Seguridad, que señalan que a diciembre de 2006 el número de personas pertenecientes a “maras” o pandillas que se encuentran detenidas en los distintos centros penitenciarios del país por el delito de asociación ilícita asciende a 795,¹⁰³ aunque no desagrega las cifras de personas en prisión preventiva y con condena.

En tanto, las cifras de la Dirección General de Investigación Criminal y del Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, establecen que el número de personas detenidas en aplicación del artículo 332 del Código Penal por el delito de asociación ilícita asciende a 1,028 personas.¹⁰⁴

En todo caso, de las cifras se colige un efecto directo en el abuso e incremento de la prisión preventiva por el delito de asociación ilícita en el país, propiciado a partir de la reforma al artículo 332 del Código Penal.

La debilidad de la investigación criminal

Los entrevistados coincidieron en señalar, que el Ministerio Público y por ende la sociedad en general, han sido afectados por el traslado en 1998 de la Dirección de Investigación Criminal a la Policía Nacional,¹⁰⁵ medida que debilitó la labor investigativa y de acusación fiscal, y que actualmente no contribuye a resolver el problema de la impunidad y de los presos sin condena.

Esta acción de política criminal realizada en el marco de la desmilitarización de la seguridad pública, ha conllevado un contrasentido en el sistema de justicia, ya que en lugar de potenciar una investigación profesional y la celeridad en el proceso penal, ha contribuido a debilitar la capacidad investigativa del ente fiscal y su eficacia en la persecución penal, viniendo a impactar

103 Cabe señalar, que en los centros penales del país han muerto de manera violenta aproximadamente 176 personas vinculadas a este grupo de la población penitenciaria (p.e. casos de la Granja Penal El Porvenir en 2003 y del Centro Penal de San Pedro Sula en 2004).

104 Esta cifra comprende a personas que no pertenecen a “maras” o pandillas.

105 Este traslado se efectuó en 1998 en el marco del traspaso de la Fuerza de Seguridad Pública (Policía Nacional) como rama de las Fuerzas Armadas a la Secretaría de Seguridad en el ámbito civil de la Administración Pública Central, bajo el argumento de la conformación de la “Policía Única”.

negativamente en la consecución de una justicia pronta y cumplida, así como en la prolongación de la detención de las personas en prisión preventiva.

Menos investigación—más impunidad

Según el Anuario Estadístico de 2005 del Ministerio Público, del 100% de las denuncias que se trasladaron para ser investigadas a la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), se investigó sólo el 16% de los casos; de éstos, el 90% fue por delitos flagrantes, y el 10% el resultado de investigaciones. Del total de denuncias remitidas a investigación, el 84% no fueron investigadas, y de las que se investigaron que fue el 16%, llegaron a juicio únicamente el 17%, de las cuales el 24% fueron sentencias absolutorias.

Para tener una idea de la magnitud de la situación, presentamos un cuadro resumen que toma como fuente los anuarios estadísticos de la Unidad Técnica de Reforma Penal del Ministerio Público, con el objeto de aproximarnos a la eficacia de la investigación criminal durante el período de vigencia —2002/2006— del Código Procesal Penal, así:

Tabla 2. Eficacia de la Investigación Criminal
2002-2006

Año	Denuncias recibidas	Denuncias remitidas a investigación	Denuncias investigadas	Sentencias emitidas	Sentencias absolutorias
2002	41,689	23,644	4,987	271	62
2003	52,965	26,104	8,005	982	223
2004	59,561	35,094	8,697	1,349	316
2005	62,463	48,507	7,825	1,317	321
2006	63,537	49,198	9,213	1,347	332
Total	280,215	182,547	38,727	5,266	1,254

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad Técnica de Reforma Penal del Ministerio Público.

En términos generales, podemos colegir a partir del cuadro anterior que del total de denuncias recibidas por el Ministerio Público durante el período 2002-2006, el 65% fueron remitidas para investigación a la DGIC de la Policía Nacional; de las cuales, sólo el 21% fueron devueltas con informe de investigación; de éstas llegaron a sentencia el 14%; resultando que el 24% fueron sentencias absolutorias. La mora en materia de investigación criminal corresponde a un 79% del total de denuncias remitidas a la DGIC.

Actualmente, se aprecia un debilitamiento de la Dirección General de Investigación Criminal, en sus distintas áreas. La mayoría de entrevistados en 2007, señalaron que la situación se ha agravado por la baja asignación presupuestaria y problemas de corrupción en su interior, todo lo cual complota para que en Honduras existan altos niveles de impunidad.

En síntesis, la poca asignación presupuestaria y de recursos humanos, la falta de profesionalismo e idoneidad del personal investigativo, así como la carencia de equipo y materiales para el desarrollo de la investigación criminal, son factores que inciden en la ineficacia de la justicia penal y se genera una alarmante impunidad, lo que a su vez da lugar a un estancamiento de los casos en que se encuentran personas en prisión preventiva, cuestión que viene a afectar la legalidad y legitimidad con que deben funcionar las instituciones del sistema de justicia penal.

La prolongación de la prisión preventiva conlleva presos sin condena

El Código Procesal Penal se establece como regla general que la duración de la prisión preventiva puede ser hasta de 1 año. Cuando la pena aplicable al delito sea superior a 6 años, la prisión preventiva podrá durar hasta 2 años. Excepcionalmente y a solicitud fundada del Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia podrá ampliarla hasta por 6 meses más. Si vencido el plazo no ha llegado a su fin el proceso, el imputado será puesto en libertad provisional y sometido a cualquiera de las medidas cautelares aplicables, sin perjuicio de la continuación del proceso (artículo 181 del Código Procesal Penal). Es por ello, que dado el carácter excepcional de la prisión preventiva, ésta solo debiera durar mientras subsistan los presupuestos que la hayan ocasionado, por lo que tampoco debiera prolongarse más allá de lo estrictamente necesario.

Según la ley, en ningún caso la prisión preventiva podrá exceder de la mitad de la duración del mínimo de la pena aplicable al delito (artículo 181 párrafo cuarto del Código Procesal Penal). Una vez dictada la sentencia condenatoria, la prisión preventiva podrá prolongarse durante la tramitación y resolución del recurso que contra ella pueda interponerse, hasta la mitad de la pena impuesta en la sentencia recurrida (artículo 181 párrafo quinto del Código Procesal Penal).

Al respecto, varios entrevistados apuntaron conocer de muchos casos que han sobrepasado los límites temporales de la prisión preventiva,¹⁰⁶ cuyos imputados no han sido puestos en libertad por las autoridades —con o sin medida sustitutiva— señalando el temor de éstos a la represalia social y mediática. Nos parece sumamente importante, que las autoridades concernidas establezcan el número de casos que han agotado —conforme el estándar nacional e internacional— el plazo razonable, y tomar las medidas que correspondan conforme a derecho.

Asimismo, se expresa la preocupación por haber caducado la vigencia de la Ley Especial de Transición y Seguimiento Interinstitucional del Sistema Penal en diciembre de 2006 —cuyo objeto principal era la coordinación interinstitucional del sistema procesal penal y regular la adecuada implementación del nuevo Código Procesal Penal—¹⁰⁷ ya que más de 1,000 personas en prisión preventiva —realmente presos sin condena— con el anterior Código de Procedimientos Penales de 1984 todavía están a la espera de una sentencia, por lo que el fundamento para la restricción de la libertad personal de este segmento de la población penal, es muy precario.

106 Según algunos cálculos no oficiales, la cifra podría superar los 400 casos.

107 Al respecto ver el artículo 1 de la Ley Especial de Transición y Seguimiento Interinstitucional del Sistema Penal.

Falta de fiscalización de la prisión preventiva

En este sentido, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas señaló en su informe que, “la realidad en las cárceles de Honduras es una ausencia total de fiscalización de la legalidad de la detención. En parte, esa situación se explica por el número insuficiente de jueces de ejecución, que según la Corte Suprema de Justicia debería ser de 24, pero actualmente sólo hay 12”.¹⁰⁸ No obstante, el Grupo de Trabajo cree que el número insuficiente de jueces de ejecución sólo explica en parte la casi total falta de fiscalización de la legalidad de la detención. Parece que muchos de los jueces de ejecución, y lo mismo cabe decir de los fiscales y los abogados defensores públicos, han abdicado en gran medida de su responsabilidad de ejercer esa fiscalización”.¹⁰⁹

Señala la ley, que “*dentro de dicho plazo, no se contará el tiempo que hayan durado las demoras producidas por gestiones de la defensa, que hayan sido declaradas sin lugar*” (la cursiva es nuestra) (artículo 181 párrafo sexto del Código Procesal Penal). A criterio de algunos entrevistados, esta disposición legal que no considera el abono por las gestiones de la defensa declaradas sin lugar, podría ser inconstitucional, al atentar no solo contra el derecho a la defensa de los imputados, sino también, contra el derecho a la libertad personal, al desconocer en el cómputo de la pena, el tiempo que implique la substanciación por ejemplo, del recurso de apelación o amparo en contra de una medida cautelar de prisión preventiva. Además, señalaron que esta disposición inhibe la utilización de recursos por parte de los defensores públicos, lo cual afecta al desarrollo de la necesaria jurisprudencia de amparo en materia de derecho a la libertad personal.

Por otra parte, la ley establece que los funcionarios y empleados que hayan dado lugar al retraso por malicia, culpa o negligencia, serán sancionados conforme la Ley de la Carrera Judicial, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que hayan incurrido. La Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, velarán por el estricto cumplimiento de lo antes dispuesto (artículo 181 párrafo final del Código Procesal Penal). Varios entrevistados dijeron, que esta disposición legal en la práctica judicial no se cumple, por lo que el celo de la autoridad judicial y fiscal en obtener la rapidez del procedimiento ha de ser mucho mayor en las causas con preso. En el país, no existen precedentes de sanciones a servidores judiciales en la jurisdicción penal por dilaciones indebidas o prolongación innecesaria de la prisión.

Tomando en cuenta la compleja situación de las personas privadas de su libertad y que todavía permanecen a la espera de una sentencia —sean del anterior Código o del nuevo— nos permitimos ofrecer las cifras de varias instituciones sobre la población penal del país y nuestros comentarios respecto de las mismas, así:

108 *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, ONU, visita a Honduras del 23 al 31 de mayo de 2006 atendiendo a una invitación del gobierno hondureño.

109 *Ibid*, párrafo 64.

Situación de la prisión preventiva en cifras

Según datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA),¹¹⁰ en 2005 Honduras tenía una población reclusa de 11.592 personas, correspondiente a una tasa de 161 privados de libertad por cada 100.000 habitantes, lo cual se aprecia en la tabla siguiente:

Tabla 3. Población penal

Año	Población Penal	Población Penal por 100.000 habitantes
2005	11.592	161
2004	11.236	158
2002	11.502	172
1998	9.551	155
1995	8.933	158
1992	5.717	110

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Conforme a los datos de la tabla anterior, el CEJA señala que la tasa de crecimiento promedio de la población penal en Honduras para los años 1992 a 2005 fue de 16%. En tanto, el porcentaje de crecimiento de 2005 en relación con 1992, fue del 103%.

Ahora bien, según estadísticas de instituciones nacionales, la situación actual de las personas privadas de libertad en el país es la siguiente:

Tabla 4. Personas en prisión preventiva y con condena

A mayo de 2007

	Personas en prisión preventiva	Condenados	Población penal
Código Anterior	1,007	2,356	3,363
Código Nuevo	4,776	3,654	8,430
Total	5,783	6,010	11,793

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Coordinación Nacional de Jueces de Ejecución

Según cifras a mayo de 2007 de la Coordinación Nacional de Jueces de Ejecución, el número de personas en prisión preventiva vinculadas al anterior Código de Procedimientos Penales asciende a 1,007 (30%).

Respecto de las personas en prisión preventiva con el nuevo Código Procesal Penal, a mayo de 2007, la cifra asciende a 4,776 (57%), no obstante tener esta medida cautelar —al menos

¹¹⁰ *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004–2005*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

legalmente— carácter de excepcionalidad. Esto significa, que si jurídicamente la excepción en el nuevo Código es la cárcel y se estima que el porcentaje de personas procesadas que guardan prisión es del 57%, resulta evidente que el sistema de justicia (servidores de justicia) no está observando el carácter excepcional de esta medida. Como se ha señalado, una serie de factores (pena anticipada, alarma social, ley antimaras, debilidad de la investigación, cultura inquisitiva, otros) están incidiendo en la aplicación de la prisión preventiva como regla general.

Ahora bien, si sumamos la cifra de personas en prisión preventiva con el anterior Código (1,007), más la cifra de personas en prisión preventiva con el nuevo Código (4776), nos da un total de 5,783 personas con esta medida cautelar, lo que equivale a un 49% del total de la población penitenciaria en el país (11,793). Por ello, es importante distinguir, que el porcentaje de personas en prisión preventiva con el nuevo Código es del 57%, pero que sumados los presos sin condena del anterior Código, el porcentaje total es del 49%.

Según datos de la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos (Memoria 2004),¹¹¹ para el año 2001, Honduras tenía una población penal de 12,506 personas, de las cuales 10,591 eran procesados y 1,915 condenados. Esto significa que el porcentaje de personas en prisión preventiva antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal era de 85%, por lo que la prisión preventiva en términos generales se ha reducido en un 36%.

Tabla 5. Personas en prisión preventiva y con condena

A julio de 2007¹¹²

	Personas en prisión preventiva	Condenados	Población penal
Código Anterior	954	1,989	2,943
Código Nuevo	4,502	3,302	7,804
Total	5,456	5,291	10,747

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Auditoría Penitenciaria, CEDIJ del Poder Judicial

El análisis de los datos del Proyecto de Auditoría Penitenciaria del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ) del Poder Judicial, muestra que con el anterior Código el número de personas en prisión preventiva a julio de 2007 es de 954, lo que equivale al 32%. En tanto, las personas en prisión preventiva con el nuevo Código Procesal Penal son 4,502, correspondiendo a un 58%. Sumados los 954 del Código anterior más los 4,502 del Código actual, nos da un total de 5,456, equivalente al 51% de personas con medida cautelar de prisión preventiva.

111 *Recopilación de documentos sobre la situación penitenciaria en Honduras*, Centro para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de la Tortura (CPTRT) pág. 13, 2005.

112 Este cuadro no cuenta con los datos de la población penitenciaria de los centros penales de Olanchito y Puerto Lempira, los cuales a la fecha de este estudio (julio 2007) están pendientes de levantar por la auditoría del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ).

Se colige pues, que los jueces no están observando el carácter excepcional que en el nuevo Código se le da a la prisión preventiva, y que es importante diferenciar, que el porcentaje de personas en prisión preventiva con el nuevo Código es del 58%, pero que sumados los presos sin condena del anterior Código, el porcentaje es del 51% respecto del total de la población penal.

En síntesis, de acuerdo a los datos de la Coordinación Nacional de Jueces de Ejecución, el porcentaje de personas en prisión preventiva en el marco del nuevo Código Procesal Penal es del 57%. En tanto, según los datos del Proyecto de Auditoría Penitenciaria del CEDIJ, el porcentaje de personas en prisión preventiva en el marco del nuevo Código es del 58%, con una diferencia del 1%. En cambio, las cifras acumuladas de presos sin condena por ambos códigos corresponden al 49% según la Coordinación de Jueces de Ejecución y de 51% conforme a la Auditoría Penitenciaria del CEDIJ, con una diferencia de 2%.

Tabla 6. Personas en prisión preventiva y con condena

Ambos códigos. A mayo de 2007

	Personas en prisión preventiva	Condenados	Población penal
Hombres	6,563	4,218	10,781
Mujeres	214	152	366
Total	6,777	4,370	11,147

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos (DGSEP), Policía Nacional, Secretaría de Seguridad.

Del análisis de los datos de la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos (DGSEP), se desprende que 6,777 personas se encuentran en prisión preventiva¹¹³ (con ambos códigos), lo que representa el 61% de la población penitenciaria del país. Asimismo, que el 3% de ésta población son mujeres, de las cuales el 2% guardan prisión preventiva.

Ahora bien, si comparamos los datos porcentuales de personas en prisión preventiva (ambos códigos) que hemos reflejado en este estudio, los porcentajes serían los siguientes: Según la Coordinación de Jueces de Ejecución 49%; conforme a la Auditoría Penitenciaria del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial 51%; y de acuerdo a la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos 61%; o sea, 12% más que la primera y 10% más que la segunda.

Es de hacer notar que en valores numéricos el total de la población penitenciaria varía en cada tabla, así: Coordinación de Jueces de Ejecución 11,793; Auditoría Penitenciaria del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial 10,747; y la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos 11,147. Lo anterior refleja una realidad en el país, que es la dificultad de contar con estadísticas precisas, no obstante, se observa una preocupación institucional por superar

¹¹³ Según cifras de la DGSEP, de estas 6,777 personas en prisión preventiva, 71 son extranjeros (67 hombres y 4 mujeres).

esta situación y contar con cifras confiables, ya que una unidad, representa una persona.

Tomando en cuenta que los datos de la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos no están desagregados por Código; que a la fecha de este estudio el levantamiento de información por la Auditoría Penitenciaria del CEDIJ está pendiente en dos centros penales del país, y consultando con autoridades del Poder Judicial, se estima adecuado considerar las estadísticas oficiales de la Coordinación de Jueces de Ejecución, por lo que a manera de conclusión preliminar, se podría afirmar a mayo de 2007 lo siguiente:

- i. Que en Honduras el número de personas en prisión preventiva vinculadas al anterior Código de Procedimientos Penales asciende a 1,007 (30%);
- ii. Que el número de personas en prisión preventiva con el nuevo Código Procesal Penal, asciende a 4,776 (57%);
- iii. Que sumados el número de personas en prisión preventiva con el anterior Código (1,007), más las personas en prisión preventiva con el nuevo Código (4,776), la cifra asciende a un total de 5,783 personas con ésta medida cautelar, lo que corresponde a un 49% del total de la población penal en el país (11,793).
- iv. Según datos para el año 2001, Honduras tenía una población penal de 12,506 personas, de las cuales 10,591 eran procesados y 1,915 condenados. Esto significa que el porcentaje de personas en prisión preventiva antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal era de 85%, por lo que la prisión preventiva a mayo de 2007 se ha reducido de manera general en un 36%.

Medidas sustitutivas a la prisión preventiva

De acuerdo a un reciente informe del Proyecto de Auditoría Penitenciaria del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ) del Poder Judicial, la tendencia en la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva conforme al nuevo Código ha sido progresiva, así:

**Tabla 7. Medidas sustitutivas a la prisión preventiva
2003-2006**

Año	No. de Medidas
2003	371
2004	7,309
2005	10,332
2006	11,528
Total	29,540

Fuente: Proyecto de Auditoría Penitenciaria, CEDIJ

En el cuadro anterior se aprecia un creciente uso de medidas sustitutivas a la prisión preventiva, sin embargo, en los años 2005 a 2006 se observa un estancamiento en la utilización de estas medidas. No se obtuvo acceso a información desagregada, tal como el tipo de medidas utilizadas, por tipo de delito, lugar, y otras variables.

Incidencia de los sujetos procesales en la prisión preventiva

La mayoría de entrevistados coincidieron en señalar la debilidad de la justicia penal en el país, y que los sujetos procesales —en el ámbito de la prisión preventiva— se limitan a cumplir un papel previamente establecido, a saber: que la Policía Nacional detiene a las personas, principalmente in fraganti; el Ministerio Público formula el respectivo requerimiento fiscal contra el imputado pidiendo la prisión preventiva; el Juez de Letras dicta el consecuente auto de prisión, accediendo a la petición fiscal de emitir la medida cautelar de prisión preventiva; la Defensa Pública consiente la medida al no apelarla; y, el Juez de Ejecución renuncia al control de dicha medida.

Es importante señalar, lo que a decir del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, constituye la “abdicación de la responsabilidad de vigilar la legalidad de la detención” en el país. En efecto, parece que muchos de los jueces de ejecución, los fiscales y los defensores públicos, han abdicado en gran medida de su responsabilidad de ejercer esa fiscalización, veamos:

i) Policía Nacional

Durante su visita al país, el Grupo de Trabajo tuvo la impresión de que la Policía se toma muy en serio su obligación de cumplir con los plazos de la detención judicial de supuestos delincuentes en las dependencias policiales. No obstante, “al igual que sucede en las cárceles y los centros de detención de menores, los registros relativos a la detención, reclusión, traslado y puesta en libertad de los detenidos en las comisarías de policía se encuentran en un estado deplorable y, de hecho, no permiten una fiscalización real de la legalidad de la detención”.¹¹⁴

El Grupo de Trabajo, expresó su preocupación por el hecho que “la Policía Nacional también administra los centros de detención, ejerce un control físico sobre todos los reclusos en todas las fases de su detención, y no sólo durante las primeras 24 horas que pasan en los calabozos de las comisarías”. Por lo que “independientemente de si la Policía actúa conforme a la ley y de buena fe, esa situación pone en grave peligro la integridad del proceso penal, para el que es necesario un sistema eficaz de contrapesos y salvaguardias”.¹¹⁵

ii) Ministerio Público

Al Ministerio Público le corresponde, entre otras cosas, investigar los delitos y ejercer la acción penal (acusar) debiendo observar el principio de objetividad. En la práctica cotidiana, los fiscales

114 *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, supra* n. 109, pág. 67.

115 *Ibid*, párrafo 74.

formulan el respectivo requerimiento fiscal contra el imputado, siendo común que soliciten la prisión preventiva; habiendo abdicado a su responsabilidad de fiscalizar tal medida cautelar.

iii) Juez de Letras

El Juez de Letras controla la etapa preparatoria (investigación) y tutela los derechos del imputado en el proceso penal; sin embargo, en la práctica suele dictar el auto de prisión, cediendo a la presión social y mediática, así como a la petición fiscal de emitir la medida cautelar de prisión preventiva, lo que en la realidad penitenciaria se convierte en un anticipo de la pena.

iv) Defensa Pública

La Defensa Pública tiene como mandato prestar asistencia legal a los imputados y acusados que no dispongan de medios para contratar a un abogado, depende de la Corte Suprema y su financiamiento es con cargo a su presupuesto. No obstante, la visita del Grupo de Trabajo reveló “que la eficacia de los defensores públicos se veía socavada no sólo por la falta de recursos, sino también porque muchos de ellos no desempeñaban su función con firmeza. Parecían limitarse a ejercer una función puramente formal y una presencia pasiva en las audiencias en que se decidía sobre la legalidad y la necesidad de la detención”.¹¹⁶

v) Juez de Ejecución

Entre otras funciones, el juez de ejecución computa el tiempo que los acusados permanecen en custodia e incluso en prisión preventiva a la espera de juicio. Asimismo, deben vigilar el estricto cumplimiento del principio que la prisión preventiva no puede adoptar el carácter de sanción. No obstante y como ha dicho el Grupo de Trabajo, la realidad en las cárceles de Honduras es una ausencia total de fiscalización de la legalidad de la detención, además del número insuficiente de jueces de ejecución, éstos han renunciado a fiscalizar la medida cautelar de prisión preventiva.¹¹⁷

¹¹⁶ *Ibid*, párrafo 70.

¹¹⁷ *Ibid*, párrafos 61-65.

CAPÍTULO III: LA SITUACIÓN EN BOLIVIA

DIFICULTADES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PROCESAL PENAL BOLIVIANA

Los órganos de la implementación

Para la correcta implementación de la reforma, en sus disposiciones finales el Nuevo Código de Procedimiento Penal creó una serie de organismos interinstitucionales con diferentes funciones, tendientes a dar seguimiento y desarrollar adecuadamente las políticas diseñadas para el cambio. A continuación se describen dichos organismos.

Comisión Nacional de Implementación

Este órgano fue creado por la Disposición Final Segunda del NCPP, con funciones de decisión y de fiscalización en la implementación de la reforma procesal penal. Su presidencia está a cargo del Presidente Nato del Congreso Nacional y, además, conformada por:

- 1) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia;
- 2) El Ministro de Justicia y Derechos Humanos;
- 3) El Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores;
- 4) El Presidente de la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados; y,
- 5) El Fiscal General de la República.

El NCPP le establece a la Comisión Nacional las siguientes atribuciones:

- 1) Definir políticas institucionales para una adecuada implementación de la reforma; y,
- 2) Fiscalizar las actividades del Comité Ejecutivo de Implementación requiriendo informes e impartiendo las instrucciones necesarias.

Comité Ejecutivo de Implementación

Este órgano se crea en la Disposición Final Tercera del NCPP, como entidad de ejecución de las políticas diseñadas por la Comisión Nacional de Implementación. Se constituye en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y está presidido por el Ministro o su Representante.

tante e integrado, además, por un representante técnico acreditado por:

- 1) La Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores;
- 2) La Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados;
- 3) El Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura;
- 4) La Fiscalía General de la República;
- 5) El Ministerio de Gobierno;
- 6) La Policía Nacional;
- 7) El Colegio Nacional de Abogados; y,
- 8) El Comité Ejecutivo Universidad Boliviana.

Sus atribuciones se detallan a continuación:

- 1) Presentar la propuesta del Plan Nacional de Implementación a la Comisión Nacional de Implementación de la Reforma;
- 2) Adecuar y ejecutar planes y programas de implementación, intra e interinstitucionales;
- 3) Realizar un seguimiento de la ejecución de los programas de implementación de las instituciones operadoras del sistema de administración de justicia penal;
- 4) Formular o presentar el proyecto de presupuesto de la implementación; y,
- 5) Otras atribuciones de carácter ejecutivo que se le encomienden.

Equipo Técnico de Implementación

El Reglamento de funcionamiento de la Comisión y el Comité Ejecutivo de Implementación creó un nuevo órgano, el Equipo Técnico de Implementación, que fue el ente ejecutor de las políticas diseñadas y aprobadas por aquellos dos espacios. El Equipo Técnico de Implementación estuvo a cargo de un Coordinador y tuvo cuatro componentes: adecuación normativa, adecuación institucional, capacitación y difusión a la sociedad civil¹¹⁸.

A diferencia de la Comisión Nacional de Implementación y el Comité Ejecutivo de Implementación que no tuvieron un trabajo de carácter permanente sino que su labor se desarrolló a través de reuniones periódicas de trabajo para evaluar los avances y problemas generados a partir de la implementación de la reforma procesal penal, el Equipo Técnico de Implementación, como ente ejecutor, si tuvo un trabajo permanente de desarrollo de los cuatro componentes mencionados.

118 En un punto específico se analizará el trabajo que se desarrolló en esas áreas vinculado con el tema en tratamiento.

Las Jornadas de Evaluación de la Implementación: problemas señalados en materia de medidas cautelares

Transcurrido un año de la vigencia plena del NCPP, en Junio de 2002, la Comisión Nacional de Implementación realizó una jornada de evaluación de la implementación de la reforma procesal penal con la participación de miembros de las cuatro instituciones operadoras a nivel nacional. Uno de los temas en discusión en las mesas de trabajo fue el de las medidas cautelares, surgiendo una lista de problemas detectados con relación a su uso:

- 1) Imposibilidad de aplicación efectiva de la detención domiciliaria por limitaciones materiales.
- 2) Inadecuada comprensión de las normas establecidas en el Nuevo Código de Procedimiento Penal, sobre la aplicación de las medidas cautelares.
- 3) Inadecuada valoración por parte de los operadores de documentos que acreditan el domicilio del imputado para fundamentar el peligro de fuga y en general todos los fundamentos para las medidas cautelares.
- 4) Uno de los grandes inconvenientes en la aplicación de estas medidas es que los operadores de justicia, al solicitar, conceder o negar no fundamentan.
- 5) Para dictar una medida cautelar se prescinde del criterio policial sobre la seguridad de su presentación. Se desaprovecha la valiosa información que posee el investigador.
- 6) Falta de material fáctico para pedir una medida cautelar. El Ministerio Público no aporta suficiente fundamento para su pedido.
- 7) No existe un control de juez de oficio de las medidas cautelares
- 8) Las audiencias para las apelaciones son muy a largo plazo
- 9) La presunción de culpabilidad dentro de las consideraciones de medidas cautelares
- 10) Apreciación de la sociedad civil de la existencia de favorecimiento al imputado con las medidas cautelares¹¹⁹

En julio de 2005 la Comisión Nacional de Implementación tuvo una nueva reunión de evaluación en la ciudad de La Paz, en la que se realizó una nueva evaluación de la implementación y se aprobó el Informe Base para la Evaluación de la Reforma Procesal Penal y el Plan Estratégico de Evaluación y Seguimiento en sus líneas de acción.

Con relación a las medidas cautelares, dicho informe estableció que *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:

- Diseñar e implementar programas de capacitación que fortalezcan el uso eficaz de las medidas cautelares.

¹¹⁹ *Memoria de la Primera Jornada de Evaluación de la Implementación del NCPP*, Comisión Nacional de Implementación, Junio 2002

- 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 delito¹²⁰.

Los lineamientos originarios de la implementación y las dificultades para su efectivo cumplimiento

A continuación, intentaremos analizar los lineamientos señalados para la reforma procesal penal, su efectivo cumplimiento luego de seis años de implementación plena del NCPP y su específica relación con el régimen de medidas cautelares¹²¹.

Efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales

Como se ha mencionado, uno de los principales objetivos de la reforma procesal penal fue la adecuación de la norma procesal al diseño constitucional. En este sentido se procuró el diseño de un proceso donde las funciones estén claramente diferenciadas entre las partes (acusación, defensa y decisión), con un debate oral como etapa central del proceso y un diseño de preparación y control del juicio suficiente para garantizar la garantía del juicio previo.

En materia de detención preventiva, como ya se ha descrito, se procuró establecer a nivel normativo los principios de excepcionalidad y proporcionalidad como bases para la procedencia de esta medida cautelar. A su vez, se estableció un tiempo máximo de duración para la detención preventiva, en función de poner fin a uno de los problemas más frecuentes con relación a este tema: el excesivo tiempo que las personas pasaban en detención sin sentencia, por la inexistencia de un límite temporal en la legislación anterior.

Uno de los objetivos centrales del proceso de difusión de la reforma procesal penal fue el de transmitir a la ciudadanía la idea de la reforma como un proceso de adecuación y respeto por los derechos fundamentales y las garantías establecidas en la Constitución Política del Estado. Quizá sea este un punto a reconsiderar en función a la forma en que debe desarrollarse un proceso de difusión, puesto que esta idea, sumada a las voces que surgieron en reclamo de mayor “seguridad ciudadana” generó en la ciudadanía la impresión de la reforma como una ley “blanda” o “a favor de la delincuencia”.

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

121 Los lineamientos que se desarrollarán a continuación han sido extraídos de la Exposición de Motivos del NCPP y de las diversas presentaciones a organizaciones de la sociedad civil y público en general que se realizaron durante los años de trabajo del Equipo Técnico de Implementación. No se desarrollarán los lineamientos referidos a participación ciudadana ni respeto a la diversidad cultural en este punto en función a que no se encuentra relación directa con el tema que desarrollamos.

Investigación eficiente – Lucha contra la impunidad

Una de las comprobaciones que la reforma procuró superar fue la que mostraba que el sistema procesal penal dedicaba sus esfuerzos a la reacción contra los delitos más leves y sencillos, sin haber alcanzado ni siquiera una mínima eficacia en la investigación de los hechos graves y complejos, de los delitos no tradicionales, del crimen organizado y del narcotráfico que tanto preocupan a nuestra sociedad. En este sentido, desde el punto de vista normativo se procuró establecer claramente la separación de funciones, normando al Ministerio Público como director funcional y estratégico de la investigación y dejando al Poder Judicial la tarea de control de garantías y juzgamiento, sin posibilidad de intervención en la investigación criminal.

Un segundo mensaje que se procuró enviar con relación a la reforma fue el de vinculación entre el NCPP y la lucha contra la impunidad y la corrupción. Sin embargo, echando una mirada a la estadística penitenciaria, salta a la vista que los delitos que siguen siendo perseguidos son los relacionados con la “delincuencia común”: delitos contra la vida, la libertad sexual, la propiedad y/o delitos vinculados con el tráfico de sustancias controladas.

Esto indica que el mensaje enviado no fue acompañado con un cambio sustancial en la forma de trabajo de las instituciones y es así que la sensación social con relación a la justicia penal se mantiene intacta con relación a la situación anterior a la reforma: quien tiene poder económico puede salir librado fácilmente de un proceso penal. En la actualidad, si bien se tiene un discurso de “mano dura contra la corrupción”, no existen procesos penales finalizados en los que se hayan logrado condenas por casos de corrupción.

Cabe señalar en este punto que la detención preventiva ha jugado un papel clave en determinados procesos donde la misma ha pasado a hacer las veces de pena anticipada, en tanto los fiscales se han conformado con lograr dicha medida sin dar continuidad a las investigaciones para lograr una sentencia condenatoria. Ante esta situación y la falta de claridad que existe a nivel social sobre la finalidad específica de esta medida cautelar, una y otra vez se oyen voces de protesta cuando el tiempo máximo de detención preventiva se cumple y los imputados por delitos de corrupción quedan en libertad; pero no se hace ningún esfuerzo por aclarar que esta situación se genera a partir de la negligencia del Ministerio Público para llevar adelante investigaciones que le permitan formular una acusación sustentada en forma eficiente y lograr así una sentencia condenatoria.

Adicionalmente, resulta preocupante la presión que los medios o determinados sectores políticos suelen ejercer sobre los jueces de instrucción para la aplicación de la detención preventiva en casos de resonancia social, que generan decisiones basadas en las presiones externas antes que en los hechos puntuales acreditados en la audiencia.

Oralidad plena

Sin lugar a dudas uno de los grandes cambios traídos por la reforma procesal penal ha sido la instalación plena de la oralidad, que ha implicado no sólo la ejecución de juicios orales sino también la oralización de la etapa preparatoria. Afirmamos que éste ha sido uno de los grandes cambios debido a que la oralidad ha obligado a la transformación total en las prácticas de los operadores de justicia.

Quienes anteriormente pasaban su tiempo preparando escritos para lograr sus peticiones, hoy deben concurrir a una audiencia en la que deben fundar su pretensión en forma oral, inmediando con la contraparte y el juez. Consideramos que esta lógica de actuación, que fue la base de muchas capacitaciones sobre la reforma procesal penal, no ha sido aún incorporada en lo que implica cambios de prácticas sustanciales adecuadas al nuevo modelo.

Como se ha mencionado, durante las Jornadas de Evaluación y Análisis de la Implementación de la Reforma Procesal Penal de 2005, se aprobó un plan de acción. Uno de los lineamientos de ese plan de acción estaba orientado a la generación de una capacitación que permitiera el diseño de un formato de audiencia preliminar que, a la vez de respetar los principios de contradicción, intermediación y continuidad, agilizara los tiempos en los que se estaban llevando adelante las audiencias y permitiera generar una práctica organizativa adecuada a la oralidad, que evitara la cantidad de suspensiones de audiencias que se daban al momento de iniciar el trabajo de capacitación.

Algunas de las observaciones surgidas del trabajo de campo desarrollado previamente a la capacitación (se realizó la observación y filmación de audiencias de medida cautelar durante un mes en el distrito judicial en que se desarrollaría la capacitación¹²²) tienen, a nuestro entender, directa incidencia en la problemática vinculada con la aplicación de medidas cautelares y en el incumplimiento de los principios que efectivizarían a la oralidad como un lineamiento de la reforma:

Deficiente fundamentación

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

122. *Informe de Resultados sobre Observación de Audiencias Previas en La Paz*, Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (CEJIP), 2005. Para la elaboración de este informe, realizado en el marco del trabajo de capacitación organizado por el Viceministerio de Justicia en coordinación con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), se observaron las audiencias celebradas en los nueve juzgados de instrucción de la Corte Superior de Distrito de La Paz durante un periodo de dos semanas (21 de noviembre al 2 de diciembre de 2005), centrándose en las audiencias de consideración de medidas cautelares, y salidas alternativas. Al efecto se utilizaron pautas para observar, registrar y ordenar la información recolectada, facilitando así la labor de sistematización y de formulación de conclusiones plasmados en él.

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

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

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

Con relación a la defensa¹²³, se observa que su actuación en las audiencias suele quedarse en la obligación formal de brindar asistencia técnica a la persona imputada; así, por su actuación en la mayor parte de las audiencias se puede presumir que no han tenido ningún tipo de entrevista previa con la persona imputada que les permita obtener datos adicionales para repeler la petición del Ministerio Público. Sus argumentaciones, en ocasiones, van más allá de los límites fijados por la acusación incorporando elementos que no han sido alegados por aquella. Inclusive se ven casos en que es la defensa la que solicita la procedencia de alguna medida cautelar sustitutiva, a la vez que intenta que el juzgador considere que no se han acreditado suficientemente los elementos para la procedencia de la medida cautelar.

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

123 Haremos referencia a la actuación de la Defensa Pública.

Excesiva duración de las audiencias

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

Por el contrario, se vio que en muchas ocasiones las partes pretenden hacer de la audiencia de medida cautelar una especie de “mini juicio” en el que se debe determinar la culpabilidad o inocencia del imputado e, incluso, producir prueba a tal efecto, como si se estuviera discutiendo la sentencia definitiva para el caso.

Decisiones con escasa valoración y dirección formalista de la audiencia

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

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

Suspensiones

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

La suspensión se ha convertido en una situación tan frecuente que en el distrito de La Paz, por ejemplo, algunos juzgados de instrucción tienen días “reservados” sin programación de audiencias, para reprogramar en esos días las audiencias que suspenderán durante la semana.

Encontramos entonces, en lo que hace al lineamiento de la oralidad, una ventaja y una desventaja:

- Consideramos ventajoso el hecho de haber extendido la práctica de tomar las decisiones de la etapa preparatoria (las medidas cautelares concretamente) en forma oral, a partir de la realización de una audiencia; esto ha resultado sin duda un beneficio en tanto permite un principio de respeto hacia las garantías del imputado de un delito a la vez que posibilita un mayor control social sobre la forma en que se está administrando justicia;
- Sin embargo, la desventaja está dada por la transmisión de prácticas inquisitivas al nuevo sistema; vemos con preocupación que la forma de organización de las instituciones y los formalismos exigidos para la realización de audiencias siguen patrones propios del sistema inquisitivo, pese al sustento del acusatorio.

Revalorización de la víctima – Reconceptualización de la víctima

Con relación a este lineamiento, la reforma buscó instalar la idea de que la víctima no es ni debe ser un pretexto para la persecución penal. Por ello se establecieron una serie de mecanismos para su participación independientemente de la tradicional forma del querellante.

Sin embargo, el punto sobre el que nos interesa reflexionar referido a la actuación de la víctima en el proceso penal versa sobre quién es considerada víctima. La reforma procesal penal procuró ampliar de alguna forma el concepto tradicional de víctima a través de la regulación de la posibilidad para actuar en calidad de víctimas dada a fundaciones y asociaciones legalmente constituidas, en aquellos delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la fundación o asociación se vincule directamente con estos intereses (Art. 76.4 NCPP). Esta regulación es, a nuestro entender, coherente con el lineamiento vinculado a la lucha contra la impunidad, anteriormente desarrollado: si con la reforma se pretendía generar mecanismos que permitieran una investigación eficiente en delitos vinculados a la criminalidad organizada, la corrupción, etc., es lógico pensar que el legislador tuvo también en cuenta la necesidad de involucrar en ese tipo de investigaciones a las organizaciones/asociaciones que, en representación de la sociedad, pudieran contribuir para lograr resultados efectivos.

No obstante, hasta la fecha se desconocen casos en los que alguna organización haya asumido la calidad de víctima para intervenir en el proceso penal. Las llamadas “organizaciones de víctimas” que se han constituido a partir de la reforma no han tenido la orientación pretendida por el Art. 76.4 NCPP, sino que se trata en su mayoría de organizaciones de familiares de víctimas de delitos violentos o de delitos contra la libertad sexual. Personas que, no habiendo encontrado una respuesta estatal a tiempo, han asumido al NCPP como principal “enemigo” y causante de su desdicha. Por ello, las organizaciones de víctimas han sido las principales impulsoras de la contrarreforma; en 2003, cuando se comenzó la discusión de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (comentada anteriormente en este informe) fue una organización de

víctimas de delitos contra la vida de Santa Cruz la principal impulsora del cambio; durante la gestión 2005 hubo un nuevo intento de modificación normativa, impulsado por una organización de víctimas de delitos contra la libertad sexual del departamento de Oruro. Vemos entonces que, en la actualidad, las víctimas siguen jugando un rol posterior al momento del proceso penal y aparecen en escena en aquellos casos donde el sistema ha fracasado en dar una respuesta efectiva, lo cual genera allí una línea de oposición a temas como el de las medidas cautelares, en tanto son consideradas como “premios para los delincuentes”.

Control sobre la retardación de justicia

Con relación a la retardación de justicia, la impronta de la reforma fue que el imputado no puede pagar la ineficiencia estatal con la detención preventiva. La inexistencia de limitación temporal en el anterior sistema hacía que las personas pasaran tiempos incluso superiores a los que luego serían su condena en detención preventiva.

Por esta razón se establecieron como límites para el encarcelamiento preventivo:

- El mínimo legal de la pena establecida para el delito que se juzga;
- 18 meses sin sentencia condenatoria; o
- 24 meses sin sentencia condenatoria con calidad de cosa juzgada.

Nuevamente, en el ámbito normativo la solución estuvo dada: se establecieron límites temporales al encarcelamiento preventivo. Sin embargo, si observamos las cifras penitenciarias veremos que hasta la fecha seguimos contando con personas detenidas que han superado ampliamente el tiempo legalmente establecido como máximo y sobre las que no hay ninguna decisión judicial. Si tomamos al año 2003 como año de inflexión, en el sentido que para entonces ya no debería haber habido personas en detención preventiva que estuvieran siendo procesadas por el sistema anterior, encontramos el siguiente dato: del universo de detenidos preventivos, aproximadamente el 26% se encontraba procesado con el anterior sistema; esto podría llevarnos a afirmar, como lo hizo en su momento la Pastoral Penitenciaria Católica de Bolivia en su Informe Anual sobre personas privadas de libertad, que en ese momento un 26% de la población penitenciaria se encontraba detenida en forma ilegal¹²⁴.

Simplificación del proceso

Si bien este punto no hace directamente al régimen de medidas cautelares —la simplificación del proceso se buscó principalmente a partir de la regulación del juicio oral y del establecimiento de diversas salidas alternativas al juicio—, hacemos referencia a este lineamiento en función a algo que ya hemos señalado con anterioridad y que consideramos afecta la lógica del proceso penal:

124 Juan Carlos Pinto y Leticia Lorenzo, *Las Cárceles en Bolivia*, Ediciones No Ha Lugar, 2004.

en la observación de audiencias que hemos tenido la oportunidad de realizar, hemos comprobado que en muchos casos que podrían solucionarse por la vía de la aplicación de una salida alternativa, los fiscales concurren a audiencia a solicitar la imposición de una medida cautelar. Con esto se contribuye a generar, a nuestro entender, varias distorsiones en el procedimiento:

- ***Innecesaria utilización de la detención preventiva.*** En función a que al tratarse de casos en que posteriormente se llegará con probabilidad a la aplicación de una salida alternativa, se está utilizando la detención en contra del principio de proporcionalidad, sin proyección ni dirección estratégica del caso.
- ***Utilización extorsiva de la detención preventiva.*** En el sentido que una persona que ha sido sometida a la detención estará más “dispuesta” a llegar a cualquier solución que le signifique poner fin al proceso (aunque ello conlleve la asunción de culpabilidad, como sucede en el caso de la aplicación del procedimiento abreviado), que aquella que ha tenido la posibilidad de negociar con la fiscalía en libertad.
- ***Desconocimiento de los derechos del imputado y la víctima,*** ya que en ocasiones la víctima desconoce la posibilidad de buscar una salida alternativa que le permita llegar a una solución rápida y eficiente a sus intereses.

Judicialización de la ejecución penal

El NCPP establece a la ejecución de la pena como una etapa del proceso penal y en ese sentido se ha dado el desarrollo normativo correspondiente, como se señalara en el punto específico referido al tema.

La nueva Ley de Ejecución Penal y de Supervisión N° 2298 ha establecido dentro de sus principios la necesaria separación que debe existir entre detenidos preventivos y condenados, estableciendo para los primeros una serie de derechos adicionales (Art. 156 Ley 2298) y la posibilidad de, en tanto lo acepten voluntariamente, incorporarse al sistema progresivo de ejecución de la pena (Art. 154 Ley 2298). Sin embargo, no se han generado hasta la fecha los mecanismos necesarios para lograr esa separación y en la realidad cotidiana los detenidos preventivos se encuentran en idéntica situación que los condenados.

El trabajo de implementación de la reforma

A continuación intentaremos desarrollar, brevemente, la jurisprudencia que se ha desarrollado sobre la materia así como también algunas líneas del trabajo que el Equipo Técnico de Implementación desarrolló en sus áreas específicas de labor, vinculadas al tema en desarrollo.

Desarrollo Jurisprudencial

Las decisiones del Tribunal Constitucional han definido aspectos fundamentales de la reforma procesal, a partir de la posibilidad de revisar los Autos Supremos. Alegando que la cosa juzgada no puede estar por encima de la sentencia justa, el Tribunal ha establecido líneas jurisprudenciales más allá de su rol como control del legislador, pasando a definir temas como legislador.

Los recursos constitucionales relacionados al proceso penal —Habeas Corpus y Amparo Constitucional— se tramitan ante los Jueces de Partido o Cortes Superiores de Distrito en un plazo de 2 a 4 días; la sentencia constitucional emitida es de cumplimiento inmediato y se tramita bajo los parámetros de un proceso por audiencia, es decir en forma oral, pública y contradictoria entre las partes. Estas decisiones pasan al Tribunal Constitucional en la ciudad de Sucre para que esta instancia los resuelva. De acuerdo a la Ley del Tribunal Constitucional esta instancia no tiene un plazo legal para resolver este tipo de recursos, sin embargo el Tribunal Constitucional ha estado resolviendo los recursos en un plazo promedio de un año.

Sentencias relacionadas con la aplicación de medidas cautelares

En un primer momento, los jueces cautelares asumieron por presión social la aplicación de las medidas cautelares de detención preventiva en forma discrecional, y en ese ámbito el Tribunal Constitucional debió fundamentar los alcances de la Ley 1970 en relación a los alcances de esta medida, siendo la línea principal que la detención preventiva constituye la *última ratio* y no la regla general. De esta forma, ha establecido la obligación de fundamentación, la determinación judicial, el cumplimiento de la libertad otorgada por encima de las formas, la imposibilidad de otorgar fianzas de imposible cumplimiento, y la prohibición de detener por los antecedentes de la persona. Algunos ejemplos son:

1. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 321/01-R.-** El incumplimiento de requisitos para su procedencia convierte en ilegal la medida cautelar de detención preventiva. Existe una detención indebida, si la fundamentación de la detención no es efectuada caso por caso, estimando las características concretas que se presentan respecto de cada persona.
2. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 392/01-R.-** La detención dispuesta por autoridad competente se convierte en ilegal e indebida por incumplimiento de requisitos establecidos por Ley. Debe cumplir describiendo de manera clara y objetiva en qué elementos de convicción se funda el razonamiento jurídico que lleva a tomar la decisión. La libertad personal sólo puede ser restringida por resolución judicial fundamentada.
3. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 917/01-R.-** La suspensión de las medidas sustitutivas sólo pueden ordenarse por el Juez de la causa cuando concurren las causales

contenidas en el art. 247 de la Ley N° 1970, es decir cuando el imputado incumpla cualesquiera de las condiciones impuestas o cuando se compruebe que éste realiza actos preparatorios de fuga o de obstaculización en la averiguación de la verdad.

4. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1018/01-R.-** Se incurre en apresamiento ilegal e indebido cuando la autoridad judicial competente no otorga u obstaculiza los beneficios que le franquea la Ley al procesado para gozar de la libertad. Al fijar una fianza económica elevada, han impedido el ejercicio del derecho a la libertad física, al fijar una fianza de imposible cumplimiento.
5. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1067/91-R.-** La restricción por decisiones indebidas del Juez Cautelar, atenta contra la libertad del recurrente, al ordenar su detención preventiva sin que la justifique haciendo abstracción de ellos, viola el verdadero sentido de protección de los derechos fundamentales, hace exclusión de unos a favor de otros, y vulnera el principio de igualdad, presunción de inocencia y respeto al debido proceso.
6. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1157/01-R.-** Se prohíbe la detención por antecedentes, no puede constituir justificativo legal el detener a una persona por sus antecedentes, están terminantemente prohibidas por el orden legal boliviano.

Determinada la necesidad de fundamentación de estas decisiones, los jueces dejaron de fundamentar las mismas, para que se habilite el derecho a un habeas corpus y el imputado pueda obtener su libertad. Previendo esta posibilidad el Tribunal Constitucional, determinó que en ese caso “falta de fundamentación” correspondía declarar procedente el recurso, y sin embargo no se disponía la libertad del imputado, sino solo la corrección del procedimiento. Lamentablemente esta generalización determinó que la aplicación de una medida cautelar “arbitraria” sea solamente corregida y no la libertad del imputado distorsionando de forma grave la naturaleza del habeas corpus.

7. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 850/01-R.-** Al haberse constatado que los jueces, de manera reiterada incurrieran en la misma infracción de la Ley N° 1970 de no fundamentar la medida cautelar de detención preventiva, provocando el uso indebido del Hábeas Corpus. Se modificó la línea jurisprudencial adoptada por el Tribunal, disponiéndose en esos casos la regularización del procedimiento y NO la libertad del imputado.

A partir de esa línea jurisprudencial, se produjeron dos fallos relevantes en esta materia, el primero relacionado con la verificación que debe realizar el juez sobre las condiciones de la detención:

8. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0957/2004-R.**- La obligación del juez cautelar cuando un detenido o aprehendido es puesto a su disposición, como contralor de derechos y garantías constitucionales antes de aplicar alguna medida cautelar, es analizar la legalidad formal y material de la detención.

Y una sentencia constitucional que determinó en la práctica que el recurso contra las decisiones referidas a privación ilegal de la libertad, sean tramitadas por la vía del Amparo Constitucional, norma que requiere dos condiciones: (i) agotar la vía, es decir el reclamo ante el juez cautelar y la apelación ante la Corte de Distrito y (ii) la mayor amplitud de los plazos y formalidades. Con lo que la salida más efectiva para los imputados no es cuestionar la legalidad de la detención, sino solicitar la “cesación de la detención” por vulneración de los plazos máximos de la detención preventiva, esto nuevamente muestra la debilidad de las Cortes de Recursos en resolver en forma razonable las peticiones de las partes:

9. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1865/2004-R.**- “...el sentido de protección que la ley fundamental otorga a través del habeas corpus no está destinado a que los procesados que por negligencia no impugnaron la supuesta lesión al debido proceso y dentro de este el derecho a la defensa, puedan hacerlo a través del habeas corpus, que por la índole del bien jurídico que protege no requiere de impugnación previa ni agotamiento de recursos; pues ello significaría, de un lado, un desvío o elusión de las competencias de los órganos y, de otra, como se precisó líneas arriba, una desnaturalización del recurso de hábeas corpus; asignándole fines distintos a los diseñados por el legislador constituyente, en desmedro del rol que le otorga al amparo constitucional...”.

Regulación de competencias procesales de los sujetos procesales expresamente regulados por la Ley 1970.

El Tribunal Constitucional se vio forzado en muchas ocasiones a establecer y regular aspectos de sentido común como es el horario de funciones y la validez de las actuaciones fuera del horario de apertura de las oficinas o la naturaleza de las funciones de la Defensa Pública determinando que sus actuaciones no solo deben ser formales.

Control Jurisdiccional

10. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 972/2002-R.**- Toda investigación, debe estar sujeta al control jurisdiccional, por cuanto, por una parte garantiza que la actividad funcional del Fiscal no sea utilizada arbitrariamente y por otra parte permite al investigado realizar ante la autoridad judicial todos los reclamos que considere pertinentes para la protección de sus derechos fundamentales.
11. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 824/2001-R.**- Los actos del juez cautelar, son válidos las veinticuatro horas compuestas por el día y noche, lo cual precisamente

es para resguardar y garantizar los derechos como también la legalidad de la investigación, tarea que no es única del Ministerio Público que también tiene la obligación de ejercer sus funciones las veinticuatro horas.

- 12. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1659/2004-R.-** La facultad del juez de instrucción de rechazar la aplicación del procedimiento abreviado cuando no hubiese formado convicción de la aplicación del mismo, no obstante la admisión del imputado de haber participado en el hecho delictuoso.

Ministerio Público

- 13. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0653/2003-R.-** En la nueva estructura del procedimiento penal actual rige el principio acusatorio, según el cual el Fiscal no juzga y en consecuencia no realiza acto jurisdiccional alguno; sólo tiene que limitar su acción a dirigir la investigación a efecto de realizar la imputación formal o alternativamente a desestimar o rechazar una denuncia, aplicando al efecto el trámite correspondiente y no otro.
- 14. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 91/2003-R.-** Conforme lo dispone el art. 224 del Código de Procedimiento Penal, el Fiscal está facultado para librar mandamiento de aprehensión cuando el imputado no se presente en el término que se le fije, ni justifique un impedimento legítimo. Sin embargo, esta facultad procede solamente con respecto a los imputados.
- 15. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 273/2003-R.-** El arresto procede sólo en el marco del art. 225 del Código de Procedimiento Penal y no en lo previsto por el art. 224 del mismo, que establece el mandamiento de aprehensión. Al haber desobedecido los recurrentes la citación para prestar su declaración, el Fiscal debió librar el mandamiento de aprehensión y no ordenar el arresto. Este caso es de relevancia porque plantea los límites en relación a la Justicia Comunitaria, indirectamente estableciendo la posibilidad de concurrencia de las partes que concluyeron su conflicto por vía extra penal.

Defensa Pública

- 16. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 313/2002-R.-** La función que debe cumplir un defensor oficial en el sentido de la ley, no se agota en la formalidad legal de su designación. Sino en la realización efectiva de la defensa que le fue encomendada.
- 17. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0791/2003-R.-** Los defensores públicos para otorgar una asistencia y defensa técnica-legal no tienen restricciones en sus entrevistas con sus defendidos por estar vinculadas con el derecho a la defensa de quienes son asistidos, a los que representan sin la exigencia legal de acreditar su personería.

- 18. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0142/2004.-** Esta Sentencia afecta la continuidad de la defensa pública, eliminando, el ingreso del 5 % fijado en el art. 62 de esta Ley, al Servicio Nacional de Defensa Pública.

Víctima

La evolución de los alcances y contenido del rol de la víctima dentro del proceso, pasaron de la exigencia de formalidades, a la comprensión real del sentido de su participación y los alcances de la misma (en la realidad el caso Lemaitre, en el que un fallo judicial negó al padre de la víctima personería para seguir el juicio penal, determinó se entienda los alcances reales de las facultades de la víctima en el proceso).

- 19. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1844/2003-R.-** Al no ser las personas directamente ofendidas por el delito, no tienen la calidad de víctimas, razón por la que tampoco pudieron promover el proceso mediante querrela al ser simplemente denunciantes, en esa última calidad (denunciantes) no es obligación ni responsabilidad del Fiscal ni del Juez informarles sobre el resultado de las investigaciones ni del proceso como tampoco de la existencia de alguna decisión que implique la extinción de la acción penal.
- 20. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0015/2004-R.-** La notificación con auto de vista en proceso penal debe ser personal o por cédula, a objeto de ejercitar el derecho a la defensa e interponer recursos pertinentes.
- 21. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0023/2004 -R.-** La persona que se creyere ofendida por un delito podrá promover el juicio mediante querrela, se está refiriendo no sólo a la víctima, pues aquí se habla de ofendido, y en el caso, en defecto de la víctima puede accionar el ofendido, quien de un razonamiento lógico podrá ser un hijo por su padre, cumpliendo ciertos requisitos, que no necesariamente sería tener un mandato legal expreso, pues entender como lo hace el recurrente, implicaría que por ejemplo en casos de asesinato no exista acción penal posterior al mismo, dado que el asesinado no podría por sí iniciar ninguna, sino necesariamente tendrán que hacerlo sus herederos quienes actuarán como víctimas.
- 22. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1716/2004-R.-** Por medio de la querrela el ofendido expresa su deseo de que el autor sea perseguido por el delito cometido y al igual que el imputado está necesitado de la protección jurídica del órgano jurisdiccional que puede intentar por medio de un representante mediante una declaración de voluntad, como ocurrió en el caso, cuando el recurrente ratificó expresamente la querrela presentada ante el Fiscal asignado al caso. Por consiguiente cualquiera de los representantes del recurrente se encuentran facultados para presentar la acusación.

- 23. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1954/2004-R.-** La víctima puede presentar su acusación particular en sede del tribunal de sentencia cuando éste le hace conocer la acusación del fiscal, teniendo dicho tribunal la obligación de tomar en consideración ambas acusaciones.

Para concluir es bueno citar la sentencia constitucional 0129/2004 –R, por la cual el Tribunal Constitucional determinó que puede analizar la conducta omisiva del representante del Ministerio Público, el juez cautelar u otra autoridad competente para intervenir en la etapa preparatoria; por conductas omisivas como no recibir, producir o compulsar prueba inherente al caso, en no recibir o providenciar memoriales denegando el derecho de petición, en no realizar actos solicitados por las partes a fin de demostrar su acusación o desvirtuar la misma, en negar el trámite de las impugnaciones o, en su caso, en la no aplicación objetiva de la ley. Como quiera que el Tribunal Constitucional en sus sentencias al declarar procedente el caso puede determinar responsabilidad civil o penal del juez o fiscal, se ha determinado un avance significativo en el cumplimiento de las funciones del juez cautelar.

Regulación del sistema de recursos

Como quiera que el nuevo régimen procesal de recursos, constituía una novedad y los litigantes desconocían su naturaleza, el Tribunal debió incidir al respecto y precisar la normativa definida por la Ley 1970:

- 24. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 370/2002-R.-** No todos los Autos de Vista pueden ser recurridos de casación, si no solamente aquéllos respecto de los cuales se evidencie la existencia de jurisprudencia contradictoria.
- 25. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1075/2003-R.-** El rechazo de la apelación sólo puede ser dispuesto cuando previamente se ha concedido el plazo establecido en el art. 399 CPP; pues, si se tienen en cuenta que los requisitos de forma tienen por finalidad facilitar a la autoridad judicial el conocimiento del objeto de impugnación, la misma ley, para lograr esta finalidad, sin violar el principio *pro actione*, establece que no se debe rechazar un recurso por defectos de forma *in limine*, sino que se debe conceder el plazo establecido por ley y, si la parte recurrente no corrige o amplía su recurso, corresponde recién su rechazo.
- 26. SENTENCIA 401/2003-R.-** En los supuestos en los que a tiempo de interponer el recurso de apelación restringida, no exista precedente (Auto de Vista) que la sentencia impugnada contradiga, la invocación del precedente contradictorio, debe ser realizada, recién al momento de presentar el recurso de casación.

Regulación en relación a la naturaleza de la acción pública y la acción privada.

Otro aspecto novedoso fue la regulación y la posibilidad de convertir la acción pública en privada, lo cual nuevamente determinó la intervención del Tribunal Constitucional:

27. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 363/2003-R.-** Las acciones de carácter público y privado, por su naturaleza, no pueden ser ejercidas simultáneamente por el Ministerio Público, por ser incompatibles y excluyentes conforme resulta de la aplicación de los arts. 16 y 18 del Código de Procedimiento Penal.
28. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0600/2003- R.-** La disposición legal que regula la conversión de la acción penal pública en acción privada, no condiciona, en todos los casos previstos en ella, como requisito previo y *sine qua non* a la conversión, la realización obligada de la investigación.
29. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0390/2004-R.-** No es posible por delitos de acción pública y de acción privada simultáneamente, y en caso de inobservancia el incidente de incompetencia debe ser resuelto por el Tribunal de sentencia dentro del juicio.
30. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1289/2004-R.-** Si bien es factible la conversión de la acción penal pública en acción penal privada, previo cumplimiento de los presupuestos legales establecidos, no es menos evidente que la misma se refiere únicamente a la acción penal pública, que se convierte en acción penal privada, lo que no implica la conversión de los delitos de acción pública en delitos de acción privada, porque son tipos diferentes con sanciones distintas. Por otra parte los delitos de acción privada, están claramente señalados en el art. 20 del CPP y es a éstos que se refiere el art. 232 del CPP, cuando dice que no procede la detención preventiva en los delitos de acción privada.

Regulación en razón a los plazos procesales.

Como referimos anteriormente la participación del Tribunal Constitucional en la regulación de la forma de control de la duración razonable del proceso, determinada por la Ley 1970, tiene consecuencias impredecibles pues en la práctica los alcances de su interpretación lo convierten en legislador positivo e intérprete de aspectos “claros y expresos” de la ley que no merecían mayor interpretación.

31. **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 865/2002-R.-** Es posible la ampliación del plazo de 6 meses señalado en el art. 134 de la Ley 1970 para la etapa preparatoria del juicio, cuando la investigación sea compleja en razón a delitos cometidos por organizaciones criminales, tipificada en el art. 132 bis del Código Penal.

- 32. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1036/2002-R.-** El desarrollo de la Etapa Preparatoria empieza a partir de que el juez cautelar pone en conocimiento del encausado la imputación formal, siendo éste el actuado jurisdiccional que marca el inicio del proceso penal, y a partir de ahí, se tiene un término máximo de seis meses para presentar la acusación, ampliable únicamente en el supuesto establecido por el segundo párrafo del Art. 134 CPP. Debe precisarse que este entendimiento interpretativo no significa que nuestro sistema procesal se aparte del mandato de justicia pronta y efectiva que contiene el art. 116. Constitucional, por cuanto el plazo de tres años (art. 133 CPP) en el que deben finalizar los juicios, no se amplía con este razonamiento interpretativo. El plazo en que la imputación formal debe ser presentada por el fiscal; se entiende que la misma debe emitirse a la conclusión de los actos iniciales de investigación, cuando, obviamente, existan indicios suficientes sobre la existencia del hecho y la participación del imputado; sin embargo, del contenido del art. 301.2 CPP, en el que se concede al Fiscal la facultad de “ordenar la complementación de la diligencias policiales, fijando un plazo para el efecto”, se extrae que, en el sentido de la ley, al fiscal no le es exigible presentar la misma en la generalidad de los casos en el momento señalado; sino sólo en aquellos supuestos en los que existen indicios suficientes. El plazo para presentar la imputación formal, debe ser fijado por el juez, atendiendo a la complejidad del asunto, en los casos en que el fiscal no lo haga en un plazo razonable; plazo que en ninguna circunstancia, puede exceder al establecido por el art. 134 CPP, para la conclusión de la Etapa Preparatoria (6 meses). El Fiscal no puede emitir acusación de manera simultánea a la imputación formal o próxima a ésta, sino que debe existir un lapso de tiempo razonable entre la imputación formal y la acusación, que posibilite al imputado ejercer ampliamente su derecho a la defensa. Dicho término debe ser fijado por el juez cautelar, y puede ser ampliado, en su caso, a petición de las partes, pero nunca más allá del límite de tiempo fijado para la Etapa Preparatoria.
- 33. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1173/2004-R** El juez cautelar está obligado a declarar la extinción de la acción penal si el Ministerio Público no presenta acusación o solicitud conclusiva en el plazo de cinco días impostergablemente (...) sin embargo debe precisarse que en virtud al derecho a la tutela judicial efectiva y a los derechos que le asisten a la víctima, el Juez, antes de emitir la resolución correspondiente, deberá notificar a la víctima a efecto de que sea escuchada y, en su caso, impugne la determinación a tomarse.
- 34. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0105/2005-R.-** desde el punto de vista procesal, para interponer la extinción de la acción de retardo procesal, es necesario que el proceso se encuentre en trámite y se hayan sobrepasado los plazos establecidos por ley para su conclusión, correspondiendo en este caso a la parte afectada invocar la extinción de la acción penal por ese motivo durante su sustanciación, resultando en consecuencia

inoportuna y extemporánea su formulación cuando el proceso haya concluido y por existir una sentencia firme, con calidad de cosa juzgada.

Capacitación

Consideramos importante referirnos específicamente a este tema debido a que la capacitación ha sido considerada durante mucho tiempo, como una herramienta preponderante para la generación del cambio cultural necesario en la implementación de la reforma procesal penal. Así, una gran parte del esfuerzo en la implementación ha estado volcado a diseñar procesos de capacitación que permitieran a los operadores adquirir determinadas competencias clave para el trabajo en el nuevo sistema. Si bien consideramos que la capacitación es un elemento importante para el cambio, creemos también que su capacidad para contribuir a la reforma ha sido sobredimensionada, e incluso en ciertas circunstancias ha tenido efectos negativos para el propio proceso, como lo veremos líneas abajo en detalle.

En el marco del trabajo del Equipo Técnico de Implementación, esta área tuvo a su cargo la ejecución de un plan de capacitación para los operadores del sistema que se llevó a cabo en tres fases:

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

A continuación, nos interesa estudiar las debilidades identificadas en la concepción e implementación del proceso de capacitación, ya que consideramos que varias de ellas han influido directamente en la forma de aplicación del régimen de medidas cautelares y, adicionalmente, porque creemos que deben ser tomadas especialmente en cuenta para no volver a generar las mismas disfunciones en procesos futuros¹²⁵:

125 Ver, Rosaly Ledezma Jemio, “Límites y posibilidades de la capacitación en la implementación del sistema acusatorio oral en Bolivia”, parte del Curso *Instrumentos para la Implementación del Sistema Acusatorio Oral* del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, edición 2004. La autora ha sido consultora del Equipo Técnico de Implementación en el área de capacitación durante gran parte del período de implementación de la reforma procesal penal.

- ***Aislamiento de la capacitación respecto a las políticas públicas. Baja incidencia de la capacitación como instancia promotora de cambios.*** La capacitación fue concebida durante el proceso de implementación de la reforma como un “plus” o “premio” para determinados operadores que concurrían a los cursos, pero no se logró desarrollar un plan que permitiera evaluar posteriormente los resultados de la capacitación en el puesto de trabajo. Esto hizo que el espacio de capacitación y el espacio de trabajo se convirtieran en compartimentos separados, con las consiguientes consecuencias negativas: operadores que en el espacio de capacitación se declaraban garantistas radicales, pero que luego en el espacio de trabajo olvidaban los principios firmemente sostenidos durante la capacitación.

- ***Equívocada concepción en muchos actores, fundamentalmente de las instituciones de capacitación y de las instituciones operadoras, de que el proceso empieza y acaba en el “curso”, lo que conlleva la falta de diagnóstico de necesidades, falta de diseños metodológicos de capacitación adecuadamente formulados, discordancia en los contenidos, atomización de los cursos, falta de evaluaciones y falta de seguimiento al impacto de la capacitación.*** En materia de medidas cautelares esta debilidad es notoria: la capacitación estuvo casi siempre desarrollada desde un punto de vista teórico, a partir del estudio de doctrina y jurisprudencia nacional e internacional, pero jamás se desarrolló un curso en el que los operadores pudieran poner en práctica los contenidos teóricos adquiridos. En otras palabras: no se desarrollaron capacitaciones destinadas a establecer una forma de litigación en audiencias de medida cautelar. Hemos comentado en el apartado referido a la oralidad en las audiencias previas las consecuencias negativas que hoy en día podemos observar en las audiencias: los operadores concurren a las audiencias a “oralizar” actuaciones escritas. Consideramos que esto se debe en gran parte a la debilidad señalada, ya que no sólo no se realizaron estudios previos (observaciones de audiencias para identificar falencias, por ejemplo) sino que tampoco se generaron mecanismos de seguimiento que permitieran evaluar el impacto de la capacitación en el puesto de trabajo. Nuevamente, el resultado de esta debilidad fue la separación de parte de los operadores entre el espacio de capacitación y el espacio de trabajo como dos islas que no pueden ni deben juntarse en una práctica común.

- ***Falta de articulación entre la capacitación y las políticas de personal (escalafón, carrera fiscal o judicial).*** Dado que los Institutos de Capacitación propios de las instituciones fueron surgiendo en los últimos años como entidades articuladoras de los procesos de capacitación, durante los primeros años de la reforma las capacitaciones se desarrollaron sin una base objetiva de selección, lo cual generó incentivos negativos en sentido a que la imagen que se transmitía era que concurrían a las capacitaciones los operadores que tenían un mejor nivel de relación con los organizadores o con las autoridades de la entidad y no así quienes más necesitaban la capacitación específica.

- *Falta de visión conjunta de los procesos de capacitación que recibieron asistencia técnica y financiera de distintos órganos de cooperación internacional, que derivó en la superposición de ofertas, duplicación de esfuerzos y lo más grave la contradicción en los objetivos y la visión misma del proceso.* Aquí nos encontramos frente al problema de “competencia entre agencias de cooperación” ya que en la medida en que no existía una política pública impulsada desde las instituciones operadoras en materia de capacitación sino que ellas se encontraban más bien dispuestas a recibir cualquier oferta que se les presentara, estas ofertas en más de una ocasión fueron contradictorias entre sí. Principalmente debe considerarse el trabajo que desarrollaron USAID y la Cooperación Técnica Alemana, GTZ, que fueron las agencias con mayor presencia en materia de implementación durante los primeros años de implementación de la reforma. La falta de coordinación entre estas dos agencias y la inexistencia de una entidad estatal que generara un espacio de encuentro y consenso sobre el trabajo a realizar, llevó a que en numerosas oportunidades los capacitadores de una de las agencias contradijeran los conceptos vertidos por los capacitadores de la otra, generando confusión en los participantes.

- *La reforma curricular en las universidades se manejó a nivel teórico descuidando la formación docente para su aplicación. Por otra parte, no se tomó en cuenta que la capacitación también involucra una “cuestión política”, como toda la reforma, y por tanto los docentes de las universidades que no fueron los “actores” de las reformas y que constituyeron uno de los principales grupos opositores porque no intervinieron en la “negociación”, optaron por ignorar el nuevo sistema y continuar formando a los estudiantes para el viejo sistema.* A diferencia de los extremos anteriormente señalados, que involucran en forma más directa a los operadores del sistema y son puestos en discusión hoy en día al intentarse nuevas formas de encarar los procesos de capacitación, la cuestión de la curricula universitaria continúa siendo hasta la fecha una de las grandes debilidades de la reforma en su conjunto. Hasta donde llega nuestro conocimiento, las universidades —ni las públicas ni las privadas— no cuentan con materias específicas destinadas a la enseñanza de la litigación oral. La Universidad Católica Boliviana de La Paz tuvo durante algunos años un curso optativo destinado a la enseñanza de la litigación, pero luego el mismo fue suprimido, retornándose a la enseñanza del proceso penal a partir de la enseñanza del NCPP en forma teórica, sin ningún tipo de ejercicio práctico. Esto genera que, contrario a lo que podría esperarse en sentido que los nuevos abogados, formados en un sistema acusatorio, puedan desempeñarse mejor en el nuevo sistema, los abogados egresados asuman las viejas prácticas ritualistas y burócratas como su forma de litigar, ya que la universidad no les ha dado los elementos suficientes como para desarrollarse en forma idónea en un sistema oral.

Fortalecimiento institucional

Esta área de trabajo tuvo como objetivo fortalecer el proceso organizacional de las entidades operadoras, a cuyo efecto se establecieron las siguientes directrices:

- Que la infraestructura y bienes materiales que formaban parte del activo fijo de las instituciones fuese efectivamente reasignado, reubicado o readecuado de conformidad a los requerimientos del nuevo sistema procesal.
- Que se fortaleciera el presupuesto anual de las instituciones operadoras, consignando en sus planes operativos anuales todas las actividades y requerimientos necesarios para la implementación de la reforma.
- Que las entidades operadoras interactuaran basándose en los requerimientos de las otras, generando canales de comunicación y retroalimentación permanentes, para agilizar la transmisión de información, directrices, instructivos, y otros documentos o herramientas de trabajo.
- Que se generaran objetivos centrales de organización y métodos al interior de cada institución operadora, mejorando la eficiencia en el trabajo, simplificando y eliminando operaciones innecesarias. Para ello, deberían desarrollarse al interior de cada institución instrumentos de dirección como: manuales de organización y funciones, manuales de procedimientos, reglamentos internos por áreas de trabajo y normas de control interno.

Dejando de lado los aspectos vinculados a la infraestructura necesaria para la implementación del nuevo sistema (que mínimamente fueron cubiertos con anterioridad a la vigencia plena del NCPP) consideramos que en el área de fortalecimiento institucional se descuidó un tema central para el logro efectivo del cambio al sistema acusatorio: la organización institucional. Sólo a partir de 2004 se han comenzado a realizar esfuerzos institucionales aislados para mejorar la organización (es el caso específico del Ministerio Público con la instalación de plataformas de atención inmediata que permitan descongestionar al sistema); pero estos esfuerzos resultan poco productivos si no se coordina adecuadamente con el resto de las instituciones operadoras.

Para el caso puntual de las medidas cautelares, la inexistencia de una organización institucional adecuada al sistema acusatorio, genera diversos problemas que ya hemos venido señalando en líneas anteriores, pero que quisiéramos puntualizar en función a esta área de trabajo específica:

- **Suspensión de audiencias.** Hemos señalado que una de las principales causas para la suspensión es la inasistencia de las partes a las audiencias; ello, a su vez, tiene dos causas relacionadas con la organización de las instituciones:
 - No existe una coordinación de agendas entre instituciones. Lo que hace que varios jueces, por ejemplo, citen al mismo operador en el mismo momento, con lo que alguna actuación será suspendida (de hecho, otra distorsión generada a partir de esta situación, es que los jueces citan varias audiencias para la misma hora, en conocimiento de que alguna se suspenderá por inasistencia de las partes)
 - La organización de las instituciones no está pensada aún en función a la realización de las audiencias. El paso del paradigma del expediente al paradigma de la audiencia puede haber quedado claro en el plano teórico, pero en las prácticas sigue siendo más im-

portante el “cuaderno de investigaciones” (figura que ha reemplazado al expediente en los hechos) que la asistencia a la audiencia. Así, las instituciones no han implementado aún una organización de flujos, que les permita designar a un funcionario determinado para litigar todas las audiencias de medida cautelar que se presenten en un mismo juzgado, sino que serán distintos operadores los que vendrán al mismo juzgado a litigar cada uno su propia audiencia (sistema de cartera de causas), con la consecuente pérdida de tiempo y recursos que ello genera y con el riesgo de suspensión acentuada.

- **Subutilización de los recursos.** Pese a que la normativa tanto del Ministerio Público como de la Defensa Pública lo permite, no se han generado equipos de trabajo específicos para determinadas áreas. En un sistema con recursos humanos escasos (una debilidad permanentemente señalada por todas las instituciones operadoras del sistema es la escasez de personal operativo), consideramos que sería mucho más eficiente generar equipos específicos que se dedicaran a litigar, por ejemplo, todas las audiencias de medidas cautelares que se presenten, que tener a todos los operadores trabajando en todas las etapas del proceso. Afirmamos que esto implica una subutilización de los recursos debido a que se desaprovechan las habilidades específicas de determinados operadores, que bien podrían especializarse en un área de trabajo produciendo mejores resultados para toda la institución.
- **Inexistencia de evaluación de resultados.** No tenemos conocimiento, hasta la fecha, de la existencia de una evaluación realizada sobre el trabajo de los operadores. Esto genera, a nuestro entender, una cierta laxitud en el trabajo de los operadores, ya que si no tienen indicadores de evaluación ni se ha conformado hasta la fecha una instancia que se dedique a hacerles seguimiento, se encuentran en una posición cómoda que les permite seguir ocupando su puesto de trabajo independientemente de lo bueno o malo que sea su resultado laboral.

Trabajo con la sociedad civil

Finalmente, se trabajó en el área de difusión de la reforma procesal penal hacia la sociedad civil. Esta área estuvo encargada de facilitar el entendimiento y apoyo público respecto del NCPP a través de una estrategia de comunicación, información y promoción. Las acciones comunicativas fueron ejecutadas en tres fases sucesivas 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.

Si bien con la estrategia de comunicación se logró que la mayor parte de la población del país estuviera familiarizada con la reforma, consideramos que uno de los aspectos a revisarse dentro de este trabajo fue la excesiva difusión del “contenido garantista” del NCPP. Creemos que ello fue lo que llevó a la población a entender al NCPP como una ley “blanda” y, en momentos de crisis, reclamar su modificación como una forma de lograr mayor seguridad ciudadana.

Adicionalmente, al estar la difusión del NCPP centrada en aspectos directamente vinculados con los derechos de las partes (especialmente del imputado) en el proceso penal, consideramos que se obvió un elemento central para el control ciudadano sobre la administración de justicia: las responsabilidades y obligaciones de las instituciones operadoras.

La actuación de las agencias de cooperación durante la implementación

Un punto aparte, dentro de lo que ha sido hasta la fecha el trabajo de implementación de la reforma procesal penal, merece la reflexión sobre el trabajo realizado por las agencias de cooperación involucradas en la reforma. Los principales cooperantes para la implementación de la reforma procesal penal en Bolivia fueron USAID y la cooperación técnica Alemana, GTZ. Fueron estas agencias quienes financiaron el trabajo del Equipo Técnico de Implementación, a partir de ese trabajo, definieron las líneas de trabajo de la implementación.

Las áreas encargadas de la implementación (que fueron los componentes del Equipo Técnico de Implementación), fueron apoyadas en forma externa a las instituciones a partir de la contratación de consultores dependientes de estas agencias de cooperación y si bien se procuró mantener un contacto permanente con el Ministerio de Justicia como entidad a cargo de la presidencia del Comité Ejecutivo de Implementación, en los hechos fue el Equipo Técnico de Implementación el que marcó el ritmo del trabajo en materia de implementación. Si bien en principio este hecho pareciera no tener mayor incidencia negativa, sí deben puntualizarse algunos aspectos problemáticos que consideramos deben ser tomados en cuenta como una forma de mejorar el trabajo en procesos similares y que parten, básicamente, de la inexistencia de una instancia estatal que hiciera las veces de coordinación en la recepción de la cooperación técnica y financiera. Algunas de las discrepancias que pueden señalarse:

- En materia de capacitación, como ya se ha señalado, la disparidad e incluso, en ciertas ocasiones, contradicción de criterios vertidos por las distintas agencias no sólo en cuanto a la capacitación en sí, sino incluso con relación a la visión metodológica y el impacto deseado por los procesos;
- En materia de adecuación normativa donde, por ejemplo, mientras el área de adecuación normativa del Equipo Técnico de Implementación trabajaba en un proyecto de modificación a la Ley de Organización Judicial —con el financiamiento de USAID— la cooperación española financiaba consultorías sobre el mismo tema con criterios disímiles. O en cuanto a legislación específica, como la Ley de Ejecución Penal y de Supervisión, donde en el último momento previo a la aprobación se excluyó de los beneficios de salida anticipada y acortamiento de la pena a las personas condenadas por delitos vinculados al narcotráfico por presiones externas al criterio de los parlamentarios;

- El proceso de difusión con sociedad civil fue íntegramente financiado por la cooperación de USAID y, si bien en principio no hay objeciones en cuanto al desarrollo del mismo, sí resulta una realidad que ninguna instancia estatal (ni el Ministerio de Justicia desde el Ejecutivo ni el Poder Judicial o alguna instancia vinculada a la administración de justicia) ha asumido ese proceso como propio, incorporando a las organizaciones que hicieron parte de la difusión y sensibilización social en el ámbito de la discusión sobre temas que hacen a la reforma¹²⁶.

En alguna medida, el escaso interés manifestado por el Estado en la implementación de la reforma procesal penal, sumado al gran involucramiento que tuvieron las agencias de cooperación en la materia, generó una sensación de “reforma de la cooperación internacional”, que en la actualidad política del país suma un anticuerpo más a los ya mencionados con relación a la “ley blanda” o la incredulidad social con relación a la administración de justicia. A su vez, el rol protagónico asumido por las agencias de cooperación generó en alguna medida rechazo infundado al ingreso de otras entidades técnicas o a la enunciación de voces disidentes con determinadas tareas llevadas adelante¹²⁷.

126 En la actualidad las organizaciones que hacen parte de la Red Participación y Justicia siguen trabajando con la cooperación financiera de USAID en el marco del programa desarrollado por Compañeros de las Américas y el único nexo con el Estado que tienen en materia de trabajo coordinado, es a través del proyecto de Casas de Justicia, que es desarrollado por el Ministerio del área con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia pero alejado ya de lo que implica el trabajo en la implementación de la reforma procesal penal. Para más información ver: www.participacionyjusticia.org.

127 Sobre este punto, resulta paradigmático a nuestro modo de ver lo sucedido cuando CEJIP tomó bajo su responsabilidad la elaboración del *Informe de Seguimiento a la Implementación de la Reforma Procesal Penal en La Paz*. Este estudio, impulsado y financiado por el Centro de Estudios de las Américas (el cual puede consultarse en su página web www.cejamericas.org) fue presentado por CEJIP en el año 2004, en el tercer aniversario de la implementación plena del NCPP. Pese a la rigurosidad con que el mismo fue elaborado, funcionarios de USAID cuestionaron duramente la metodología con que el mismo había sido elaborado e impulsaron la elaboración de un “contrainforme” que negara la información producida por CEJIP. Dado que los datos obtenidos para la elaboración del informe habían sido recolectados con la mayor seriedad, el informe elaborado por la agencia contratista de USAID llegó prácticamente a las mismas conclusiones que el informe del CEJIP y el asunto quedó en el olvido (para ver la comparación entre los dos informes puede consultarse el *Informe sobre la Reforma Procesal en Bolivia* elaborado por Ileana Arduino durante el año 2006 para el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, el mismo que puede encontrarse en la página web del CEJA). Sin embargo, esa experiencia nos dio cuenta de lo difícil que es para quien ha llevado adelante la mayor parte del proceso asumir luego una evaluación crítica, prefiriendo en ocasiones continuar con medidas que tener un impacto negativo antes que asumir a tiempo los errores.

DIFICULTADES DE LAS REFORMAS DESTINADAS A MEJORAR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Sistema de selección

Contexto general

En el caso boliviano, es importante mencionar que dentro de las atribuciones del Consejo de la Judicatura está la de administrar el sistema de carrera judicial. En este entendido, la ley ordinaria del Consejo instaura la carrera judicial definida como el sistema que regula el ingreso, permanencia y cesación de funciones de los funcionarios judiciales sobre la base del reconocimiento, evaluación de méritos y acreditación progresiva de conocimientos y formación jurídica, como condiciones para garantizar la estabilidad e inamovilidad funcionaria. En consecuencia, la estructura del sistema de carrera judicial comprende los siguientes subsistemas: 1) Ingreso; 2) Evaluación y Permanencia; 3) Capacitación y Formación; 4) Información.

El proceso de selección, se encuentra inmerso dentro del subsistema de ingreso a la carrera judicial, que a su vez se vincula y nutre con los otros subsistemas descritos anteriormente.

El sistema de carrera judicial, se encuentra además vinculado a la administración del escalafón Judicial a cargo del Consejo de la Judicatura como parte del subsistema de evaluación y permanencia que tiene la finalidad de estructurar la categorización de los funcionarios judiciales, para regular su permanencia y promoción en las respectivas categorías conforme a ley.

Resulta importante indicar, que la necesidad de instaurar un sistema de carrera judicial en Bolivia, se presentó sobre la base de tres aspectos principales:

- La urgencia de evitar la injerencia de los otros órganos del Estado en el nombramiento de los jueces y magistrados.
- La instauración de un proceso gradual de ascensos, marcado por la constante capacitación e información, y de forma paralela el control disciplinario de los jueces.
- La desconfianza generalizada que existía en la ciudadanía, respecto al accionar de los funcionarios judiciales y del Poder Judicial en conjunto.

La Fundación Konrad Adenauer, a tiempo de comentar sobre la implementación del Consejo de la Judicatura en Bolivia y en particular sobre la instauración de un régimen de carrera judicial sostuvo lo siguiente: *“Conocemos que una de las vías para someter al Órgano Judicial hacia el Ejecutivo y Legislativo, en el pasado y todavía en el presente, fue y es el mecanismo de selección y designación de los miembros del Órgano Judicial, desde los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Vocales de las Cortes Superiores del Distrito, hasta los jueces. Las designaciones, salvo honrosas excepciones, se han*

realizado en base a favoritismos políticos u otro tipo de apadrinamientos...”.¹²⁸

Con el objeto de cumplir las atribuciones señaladas por la Constitución al Consejo de Judicatura (art. 123 - 1, 2) es decir, proponer nóminas al órgano elector respectivo para la designación de Ministros de la Corte Suprema, Vocales de las Cortes Superiores de Distrito, Jueces, y en general a todo funcionario judicial, es que la Ley del Consejo de la Judicatura (art. 21) prevé que la Gerencia de Recursos Humanos, dependiente del Consejo y en coordinación con la Comisión de Evaluación, el Instituto de la Judicatura y el Pleno del Consejo, sea la responsable de la administración de las funciones de control, inspección e implementación de los Sistemas de Carrera Judicial y selección de personal.

El Subsistema de Ingreso, que es el relevante para el presente punto, es el proceso de selección que comprende las fases de concurso de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación, para acceder al cargo respectivo y en consecuencia ingresar a la Carrera Judicial. (Art. 25 Ley del Consejo de la Judicatura). En esta línea, el Sistema de Carrera Judicial y sus correspondientes subsistemas están regulados por el Acuerdo N° 160/2000 de 13 de diciembre de 2000 Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, aprobado por el Pleno del Consejo de la Judicatura y que entró en vigencia el 2 de enero de 2001. Asimismo el 9 de enero de 2001 el Directorio del Instituto de la Judicatura aprobó mediante Resolución N° 01/2001 el Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial, homologado posteriormente por el Plenario del Consejo, mediante Acuerdo N° 020/2001.

Ascensos y estabilidad en el cargo

Existe concordancia al manifestar que la independencia del Poder Judicial se fortalece y consolida con el cumplimiento de los siguientes factores: un correcto procedimiento para la selección y posterior designación de jueces y magistrados; la estabilidad de éstos en sus cargos; y una remuneración acorde con la función ejercida.

Puede decirse que en Bolivia existió el propósito de mejorar cualitativamente el sistema de administración de justicia a partir del reconocimiento de un nuevo mecanismo legal de selección y designación de funcionarios judiciales. Dentro de los sistemas tradicionales al efecto, la creación del Consejo de la Judicatura trajo consigo al sistema de carrera judicial, que integra un conjunto de procesos destinados a la selección correcta de aquellas personas que reúnan las más amplias condiciones para cumplir la importante tarea de administrar justicia.

El proceso de selección en Bolivia, está inserto dentro del subsistema de ingreso a la carrera judicial cuyo manejo es potestad del Consejo de la Judicatura. Es un proceso extenso y complejo a

¹²⁸ Ver, *Constitución Política del Estado Boliviano- Un Comentario Crítico*, Konrad Adenauer Stiftung, Ed. Artes Gráficas Latinas, pág. 136, La Paz, 1998.

la vez, que culmina con el envío de nóminas por parte del Consejo a órganos externos que están facultados legalmente para designar a jueces y magistrados. Sin embargo, ésta última situación desnaturaliza completamente el sistema de carrera judicial y al subsistema de ingreso.

La elección y designación de Ministros de la Corte Suprema de Justicia por disposición constitucional es atribución de un órgano eminentemente político como lo es el Poder Legislativo, manteniendo vigente los conflictos que ello representa. Los Ministros designados por este órgano político tienen por su parte (también por mandato constitucional) la facultad de designar a Vocales de las Cortes Superiores, y estos últimos a su vez, de nombrar a jueces, albergando la existencia de sistemas de selección tradicionales donde priman los intereses particulares y sectarios.

Es indiscutible que la implementación del sistema de carrera judicial en contraposición al antiguo sistema de designación es ya un importante avance. En su elaboración se pretendió contar con un mecanismo sistematizado y organizado, donde se encuentren determinadas las funciones y procedimientos de cada una de las etapas que integran el proceso. Sin embargo, en dicho intento lo que se obtuvo fue la presencia de un sistema de carrera judicial confuso, poco accesible en la información y demasiado burocrático.

Puede afirmarse como conclusión general, que el subsistema de ingreso a la carrera judicial funcionó hasta la Tercera Promoción del Instituto de la Judicatura. Al constituir el sistema de carrera judicial el mecanismo más efectivo para evitar injerencias provenientes de partidos políticos y grupos de poder en la selección y designación de funcionarios judiciales, originó en estos sectores resistencia y maquinaciones para frenar su inmediato funcionamiento, entre las cuales se puede citar: (a) La creación de un curso exclusivamente para los departamentos de Santa Cruz y Beni; (b) La entrevista personal como un factor esencial para incluir o excluir a los postulantes; (c) El nivel de los docentes, su forma de selección y los criterios de evaluación.

Mientras no se elimine el principal mal que afecta a la justicia boliviana como es la injerencia política partidaria y los intereses de grupos de poder (principalmente los de tipo económico), poco puede esperarse del verdadero funcionamiento del Sistema de Carrera Judicial, pues hay que reiterar que los consejeros de la judicatura cuya labor es administrar el régimen de ingreso, evaluación, capacitación y ascensos de los jueces, obedecen a una designación política y de intereses sectoriales.

Una vez que el postulante asume como juez, se le presentan niveles de ascenso, el inicial es asumir como Juez Instructor de Provincias alejadas, posteriormente como juez instructor de las ciudades capitales y posteriormente como juez de segunda instancia. El Sistema de Evaluación, permanencia y ascenso, hasta la fecha no se ha implementado, por lo que las Cortes de Distrito y la Corte Suprema de Justicia, realizan el ascenso y la designación dentro de la carrera con

criterios arbitrarios, en los que lamentablemente se privilegia el ascenso político y no los peritos del juez.

Para revertir este panorama, es indispensable transparentar el proceso de selección de jueces y magistrados, facilitando una apertura del Consejo de la Judicatura hacia la sociedad civil mediante la utilización de mecanismos adecuados. Ello posibilitará su legitimación y además la concientización de su importancia.

Designación de Ministros de la Corte Suprema de Justicia

Actualmente la elección de cuatro Ministros de la Corte Suprema de Justicia, ha determinado la posibilidad de incorporar estos mecanismos a criterios meritocráticos. La Comisión Mixta de Constitución, Justicia y Policía Judicial del Congreso de la República, acordó que los 66 postulantes serán calificados de acuerdo a los siguientes parámetros:

a. Formación profesional alcanzada:	100 puntos
b. Experiencia profesional:	200 puntos
d. Producción intelectual, docencia e investigación	200 puntos
TOTAL DE PUNTAJE POSIBLE	500 puntos

Cada uno de los parámetros está sujeto a los siguientes criterios:

FORMACIÓN ACADÉMICA ALCANZADA (100 MÁXIMO)

a.1. Con título de doctorado*	100 puntos
a.2. Con título de masterado*	90 puntos
a.3. Con título de diplomado o especialidad	85 puntos
a.4. Con título de licenciatura	75 puntos

EXPERIENCIA PROFESIONAL (200 MÁXIMO)

Se considera experiencia profesional al desempeño profesional reflejado en la hoja de vida con documentación que respalde, de acuerdo a los siguientes criterios:

Experiencia en el ejercicio profesional de la abogacía (máximo de 100 puntos)

Ejercicio en la profesión libre	10 puntos por año
Asesor empresas públicas o privadas	10 puntos por año

Experiencia en la judicatura (máximo de 100 puntos)

En nivel de ministro, magistrado, consejero, fiscal general, fiscal de sala suprema	20 puntos por año
En nivel de Presidente de Corte, Vocal de Corte, Fiscal de Distrito y Fiscal de Sala Superior	15 puntos por año
Funciones conjuez de corte suprema y/ o magistrado suplente	10 puntos por año
Juez de Primera Instancia, Fiscal de Materia, Agente Fiscal	12 puntos por año

PRODUCCIÓN INTELECTUAL Y DOCENCIA (MÁXIMO 200)**Dominio de idiomas**

Idioma nativo debidamente certificado	15 puntos
Idioma extranjero debidamente certificado	10 puntos

Publicación de libros, textos universitarios y artículos científicos (máximo 150)

Por publicación de libros relativos a su profesión	25 por cada uno hasta 75
Por publicación de textos universitarios	15 por cada uno hasta 60
Por publicación de artículos científicos relativos a su profesión	5 por cada uno hasta 15

Ejercicio de la docencia universitaria (máximo 50)

Como docente titular	10 por año hasta 50 puntos
Como docente invitado	5 por año hasta 25

Los postulantes que obtuvieron los tres primeros lugares en cada distrito de acuerdo a la calificación meritocrática, fueron sometidos a un examen de conocimientos cuya calificación paso a formar parte de la evaluación meritocrática. La metodología para la evaluación, fue la siguiente:

- a. La Comisión Mixta invitó a doce juristas destacados a realizar, cada uno, diez preguntas con sus respectivas respuestas en el área de su especialidad. Dichas preguntas fueron enviadas a la Comisión Mixta de Constitución en sobre cerrado y lacrado.
- b. Cada postulante, seleccionó al azar cinco preguntas de todas las recepcionadas. Posteriormente la Comisión Mixta de Constitución procedió a la calificación de los exámenes presentados por los postulantes, de acuerdo a las respuestas brindadas por los juristas que han formulado las preguntas;

Con esta información el Congreso Nacional procedió a escuchar a cada postulante por un tiempo de 15 minutos para expresar ante el Congreso Nacional su visión sobre la administración de justicia y el rol de la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente a oír la exposición de cada uno de los postulantes, y conociendo el informe de calificación de la Comisión Mixta de Constitución, se procedió a la votación de selección de los cuatro Magistrados, los cuales fueron elegidos por 2/3 de votos. Este sistema ha demostrado la posibilidad de que el órgano legislativo se despoje de criterios políticos y asuma criterios técnicos y meritocráticos para lograr la designación de las personas más capacitadas. Esta vez las personas seleccionadas fueron los Ministros Teófilo Tarquino, José Luis Baptista, Hugo Suárez y Ángel Irusta.

Sistema disciplinario

Contexto general

Antes de la instauración del Consejo de la Judicatura, el Poder Judicial en Bolivia carecía de un sistema disciplinario que identifique de manera específica las faltas, estructure un procedimiento y establezca las sanciones conforme a las características y exigencias propias del Órgano Judicial del Estado.

Al margen de no existir un sistema especializado en el control disciplinario de los funcionarios judiciales, tampoco existía la institución encargada de su ejecución, puesto que la función disciplinaria en la práctica, nunca fue ejercida por la Corte Suprema. Son las reformas judiciales materializadas a través de las modificaciones constitucionales de 1994, las que dan nacimiento a esta atribución, como una función básica y fundamental a cargo del Consejo de la Judicatura.

En este entendido, la Constitución se limita a definir al Consejo de la Judicatura como el órgano disciplinario del Poder Judicial. Es la ley ordinaria del Consejo y sus reglamentos los que regulan de manera específica los órganos, el alcance, sus procedimientos y ejecución de la atribución disciplinaria.

Es necesario explicar en términos generales la naturaleza, estructura y alcances del sistema disciplinario en Bolivia para su mejor comprensión. En principio, el órgano facultado para ejercer poder disciplinarios sobre funcionarios judiciales es el Consejo de la Judicatura. La ley del Consejo dispone un diseño primario del procedimiento disciplinario, las faltas y sanciones, pero es el Reglamento de procesos disciplinarios el instrumento que define con exactitud el procedimiento, órganos intervinientes, su composición y los mecanismos de impugnación.

La ley del Consejo clasifica las faltas en leves, graves y muy graves, y dependiendo de ello la sanción aplicable podrá variar, es decir, que según la gravedad de la falta, la sanción puede ser desde una simple amonestación hasta la destitución.

Es menester hacer una diferenciación a efectos del presente acápite. La utilización de los vocablos remoción y sistema disciplinario tienen en Bolivia un significado distinto al que otras legislaciones les asignan. Por ejemplo el caso argentino, que entiende por remoción la separación del cargo producto del juicio político. En contrapartida la legislación boliviana no utiliza el término remoción, que más bien se asemeja al proceso disciplinario de naturaleza administrativa. De igual forma se entiende que la consecuencia del juicio (político) de responsabilidades es la destitución, que vendría a ser el equivalente del vocablo remoción para la Argentina. En todo caso, el juicio político de responsabilidades en la legislación boliviana tiene un tratamiento especial que recae sólo sobre autoridades jerárquicas del Poder Judicial, diferenciándose sustancialmente del proceso disciplinario. Por otro lado, el poder disciplinario en el Consejo argentino no implica en ningún caso la separación del cargo, que en el Consejo boliviano —como ya se mencionó— puede derivar en la separación del cargo de acuerdo a la gravedad de la falta.

Sin embargo, el 18 de octubre de 1999 el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la facultad de destitución del Consejo de la Judicatura por la comisión de faltas muy graves y ciertas graves, abrogando el artículo 53 de la ley del Consejo. El argumento fue la ilegalidad de la norma recurrida porque iba en contra del principio de supremacía de la Constitución, pues ésta contiene una disposición en el artículo 116 - VI que establece: “Los Magistrados y Jueces no podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada”. El Tribunal Constitucional consideró además que el Consejo de la Judicatura no tiene atribuciones jurisdiccionales sino administrativas y disciplinarias, siendo sus actos siempre revisables judicialmente, por tanto no constituyen sentencias y carecen de calidad de cosa juzgada.

En conclusión es posible expresar que la facultad de destitución del Consejo de la Judicatura fue parte integrante del sistema disciplinario y que a la fecha la destitución de autoridades jurisdiccionales ya no procede mediante proceso disciplinario, sino únicamente por la vía jurisdiccional ordinaria.

Doble rol de Consejo como acusador y juez

La Ley del Consejo de la Judicatura establece que el proceso disciplinario puede realizarse de oficio; la instancia que corresponda dispondrá por auto fundado la apertura del mismo. En este caso, la instancia que actúe de oficio acusará y sancionará. El Acuerdo N° 32/2000 de 20 de marzo de 2000 Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial establece que la acción disciplinaria se ejerce de oficio, por el Consejo de la Judicatura, por intermedio de las Unidades Administrativas y Disciplinarias. Por otro lado, establece que el proceso puede ser iniciado a instancia del Ministerio Público o por denuncia de parte y el Consejo podrá encomendar que se realice una investigación previa.

Órganos que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los miembros de la Corte Suprema

Con referencia a este punto debe decirse que en la legislación boliviana no se encuentran regulados los órganos, las causales y las sanciones respecto al régimen disciplinario de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Se debe destacar el hecho de que si bien la misma Constitución dispone que el Consejo sea el órgano disciplinario del Poder Judicial no incluye dentro de su competencia a Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional y Vocales del Tribunal Agrario Nacional, que también forman parte del Poder Judicial. La Constitución sólo indica que ejerce poder disciplinario sobre Vocales de Cortes de Distrito, jueces y funcionarios judiciales de acuerdo a ley. (Arts. 116 - V, 122 y 123 art. 3ª).

El juicio político de responsabilidades contra Ministros de la Corte Suprema de Justicia, establecido por la Constitución y cuya competencia corresponde al Poder Legislativo en virtud del sistema de control de poderes, no puede interpretarse como un mecanismo de control disciplinario, ya que se aplica por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones. La Constitución dispone que es atribución de la Cámara de Diputados acusar ante el Senado a los Ministros de la Corte Suprema por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (Art. 62 atrib. 3ª) y que será el Senado quien juzgará en única instancia a éstas autoridades, imponiéndoles la sanción y responsabilidad correspondientes (Art. 66 atrib. 1ª).

La ley del Consejo sólo enuncia que el régimen de responsabilidad disciplinaria para Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura, será establecido por ley (Arts. 37 de la Ley del Consejo y 21 del Reglamento de Procesos Disciplinarios), la misma que no ha sido promulgada hasta la fecha y se desconoce su posible elaboración.

Órganos que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de Vocales de Distrito

El Consejo de la Judicatura interviene en el proceso disciplinario de Vocales de Distrito a través de la Unidad de Régimen Disciplinario que es el órgano encargado de la investigación previa y de la recomendación para iniciar o no el proceso disciplinario. El órgano competente para sustanciar el proceso disciplinario a Vocales de Distrito es el Tribunal Sumariante que conocerá, tramitará y resolverá en primera instancia los asuntos disciplinarios.

El órgano dependiente del Consejo que interviene en la acusación de Vocales de las Cortes de Distrito, es la Unidad de Régimen Disciplinario creada por el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial que en el artículo 45 define que es competente para:

- Recomendar ante el Pleno del Consejo de la Judicatura o ante la Delegación Distrital la apertura del Proceso disciplinario.

- Realizar las investigaciones previas que le encomiende el Pleno del Consejo o de oficio en los casos de su competencia.

La Unidad de Régimen Disciplinario (URD) por la naturaleza de sus funciones es el órgano técnico dependiente del Pleno del Consejo de la Judicatura, que ejerce el control disciplinario sobre los funcionarios del Poder Judicial, excepto Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura. La comprobación de faltas disciplinarias las realiza mediante inspecciones ordinarias o extraordinarias, investigaciones previas y cuantas actividades o trabajos le sean encomendados por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

El Tribunal Sumariante es el órgano competente para conocer, tramitar y resolver en primera instancia los procesos disciplinarios. Conforme al artículo 76 del Reglamento de Procesos Disciplinarios está integrado por tres funcionarios judiciales, de igual o mayor jerarquía que el denunciado y que no tengan antecedentes disciplinarios. Si como consecuencia de la investigación se establece en el informe de la U.R.D. participación y/o responsabilidad en los hechos denunciados de Vocales de la Corte, será el Pleno del Consejo quien ordenará la conformación del Tribunal Sumariante.

Por otra parte, se debe indicar que las instancias encargadas de la ejecución de las sanciones son la Gerencia de Recursos Humanos, la Gerencia Administrativa y Financiera, y la Unidad de Régimen Disciplinario (Art. 31).

Órganos que intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria de los jueces

Los órganos que intervienen en proceso disciplinario contra jueces son los mismos que participan en los procesos disciplinarios contra Vocales de las Cortes de Distrito.

Evaluación del Régimen Disciplinario

El impacto funcional del Consejo de la Judicatura en cuanto a la función disciplinaria, se ve coartada desde un inicio por las previsiones que el ordenamiento jurídico prevé (contenidas tanto en la Constitución Política del Estado con en la ley) al excluir de dicha función a ciertos miembros del Poder Judicial como son los Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional y Vocales del Tribunal Agrario Nacional, vulnerando claramente el principio de independencia interna del Poder Judicial —mejor conocido como *horizontalidad* que determina la igualdad de todos sus integrantes (jueces y magistrados). El hecho de pertenecer a instancias “superiores” de la organización judicial no puede eximir de ninguna manera del necesario control disciplinario.

Para tratar de justificar este tratamiento desigual, se indicó que los ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional e inclusive los mismos consejeros de la judicatura, tienen establecido en la Constitución un tratamiento especial que es el juicio político de responsabilidades, cuya competencia recae sobre el Congreso Nacional. De ello puede inferirse que su naturaleza responde al sistema de control de poderes, propio de un gobierno republicano, que en ningún caso puede confundirse con un mecanismo disciplinario.

Por otra parte, en un inicio el Consejo poseía facultades disciplinarias sobre jueces de 2ª y 1ª instancia (Vocales de Distrito y Jueces) y en consecuencia podía imponer las sanciones respectivas que en el supuesto más grave era la destitución, mejor denominada separación, por su naturaleza administrativa. Empero, hubo confusiones y malas interpretaciones que llevaron a afirmar que dicha facultad disciplinaria, concretamente la destitución, era violatoria del principio de inamovilidad que la Constitución reconoce a los jueces, la cual dispone que éstos sólo pueden ser destituidos por sentencia condenatoria ejecutoriada. Por ende se consideró que las resoluciones del Consejo de la Judicatura no revisten tal calidad, siendo inconstitucionales.

Ésta interpretación no es cierta por lo siguiente: El control disciplinario tiene como fundamento una relación administrativa. Su propósito es que los funcionarios judiciales cumplan con calidad y eficiencia sus labores, siendo indispensable para ello establecer mecanismos de evaluación y seguimiento que establezcan si se tiene o no, a la persona idónea en el cargo. Si se llega a determinar que esta persona no es la indicada para seguir en el puesto, es razonable y lógico desvincular a dicha persona del puesto.

El control jurisdiccional presupone la comisión de un ilícito penal por parte del funcionario judicial, cuya naturaleza es sancionatoria, dejando en segundo plano la relación administrativa entre el funcionario y el Estado. Es posible idear y enumerar varios supuestos en los que un funcionario judicial no ejerza sus labores de acuerdo a los parámetros exigidos o no posea el perfil requerido para el puesto, que en ningún caso suponga la comisión de un delito, haciendo inviable su alejamiento del cargo al no existir otro mecanismo que el proceso penal.

En consecuencia, no es posible de manera alguna confundir y tratar de mezclar el proceso disciplinario con el proceso penal, mucho menos con el juicio político de responsabilidades, pues son de naturaleza y fines distintos, por lo que el control disciplinario debería abarcar a todas las esferas del Poder Judicial.

No obstante, el Tribunal Constitucional tuvo una apreciación distinta a las consideraciones que hicimos precedentemente. Ello se tradujo en otro de los factores que han ocasionado que la función disciplinaria del Consejo de la Judicatura no se ejerza con la eficiencia esperada, debido a la abrogación de la facultad de destitución que el Consejo tenía anteriormente, que era la imposición de una sanción dentro de un proceso disciplinario debido a la comisión de una falta

muy grave¹⁹. El 18 de octubre de 1999 el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del art. 53 de la Ley del Consejo de la Judicatura generando así su efecto abrogatorio. La fundamentación legal de la resolución pertinente indicaba que el Consejo de la Judicatura no posee facultades jurisdiccionales, ya que el art. 116 inc. V de la Constitución Política del Estado, establece que los jueces son únicamente destituidos en virtud de una sentencia ejecutoriada pasada a calidad de cosa juzgada.

En la actualidad se presenta un enorme vacío, ya que existe determinación legal de las sanciones que deben aplicarse para el caso de haberse cometido faltas leves y graves, pero no existe en cuanto a las faltas muy graves. Ello demuestra que es evidente la confusión y la incorrecta interpretación de los alcances y fines del proceso disciplinario en contraposición al proceso netamente jurisdiccional.

La afectación de la independencia judicial por la inexistencia de estudios sobre carga procesal razonable y criterios de gestión. El problema de los recursos.

Contexto general

Las decisiones de los jueces de primera instancia, en la práctica carecen de relevancia, ya que los criterios que siguen las Cortes de Apelaciones (Cortes Superiores de Distrito) y la Corte de Casación (Corte Suprema de Justicia), en la tramitación de las causas, carecen de una regulación y organización que permita discriminar en un primer momento los defectos de forma del recurso o la impertinencia manifiesta. El sistema da a cada apelación la misma relevancia, invirtiendo el mismo tiempo para todo tipo de recursos; empíricamente los funcionarios auxiliares clasifican y dan mayor celeridad a los trámites en función a criterios arbitrarios, por lo que no es aventurado decir que entre la remisión del Juzgado de Primera Instancia y la decisión (sea Auto de Vista o Auto Supremo), no existe ningún filtro, ni gestión, siendo el turno de llegada el único criterio que determina el conocimiento de la causa; en este período se da un tiempo promedio de 4 meses en las Cortes Superiores de Distrito y más de un año en la Corte Suprema de Justicia.

Estos plazos son contrarios a la normativa vigente, ya que la legislación boliviana ha determinado como criterio de control de la retardación de justicia penal, —a través de la Ley 1970— el definir “plazo razonable” legislativamente en 3 años, siendo que el cumplimiento del plazo determina la extinción de la acción penal. Cabe mencionar que el plazo se computa desde el primer acto de investigación penal en sede judicial o en Fiscalía.

La Etapa Preparatoria del juicio solo puede tener un plazo de 6 meses, ampliable a 18 meses en casos de delincuencia organizada. Si bien el Tribunal Constitucional ha determinado que el

plazo de los seis meses se computa desde la notificación con la Imputación Formal por parte del Ministerio Público al imputado; dichas ampliaciones no afectan el plazo máximo de tres años.

El modelo boliviano carece de etapa intermedia, lo cual ha determinado una grave distorsión del proceso. La acusación del Fiscal una vez remitida al Tribunal de Sentencia, y en tanto se conforme este (en Bolivia el Tribunal de Sentencia está conformado por un Jurado Escabino), no está sometida a control jurisdiccional. El Auto de Apertura del Juicio es dictado por el Tribunal una vez conformado, y esto puede demorar varios meses, por problemas de gestión referidos a la notificación a los jurados, la sobreposición de audiencias y la suspensión de las mismas esencialmente por problemas de notificación a las partes, jurados, peritos y testigos.

Una vez iniciado el juicio, el promedio de duración es de una semana. El marco normativo es muy rígido en relación al control del principio de inmediación y contradicción por lo que esta etapa al menos formalmente es la más exitosa, siempre que llegue a realizarse la audiencia. El problema central del juicio es la carencia de criterios de calidad de la prueba y graves distorsiones en la teoría del delito; adicionalmente, al no existir cesura del juicio, la discusión y la determinación judicial de la pena son casi inexistentes.

Con dificultades, y concluido el juicio en términos razonables, la etapa de recursos distorsiona completamente el modelo acusatorio del juicio. Renace el expediente más fuerte que antes, desaparece por completo la inmediación y el incumplimiento de los plazos señalados no apareja ninguna sanción. Esta situación parte del concepto normativo de que toda resolución en todo tipo de proceso es recurrible, con lo cual todo proceso penal contradictorio termina ante la Corte Suprema de Justicia.

Bajo ese marco, los problemas de organización se presentan desde la forma de distribución de los Jueces y Vocales, lo que exponemos en el siguiente punto.

Citerezos de distribución territorial de los Jueces y Vocales de Corte de Distrito

El Informe presentado al inicio del año judicial 2006 por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Héctor Sandoval, establece que "... para tener un panorama global de la situación en el Poder Judicial, es pertinente mencionar que el número total de jueces entre individuales y miembros de tribunales colegiados se calcula en algo más de 800, mientras los empleados judiciales suman un total de 2.700. Es decir, existen 10,5 jueces por cada cien mil habitantes,..."¹²⁹.

129 Ver, Discurso-informe 2005 del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura, Dr. Hector Sandoval, en la inauguración del año judicial 2006.

Esta situación contrasta con otros datos del mismo Poder Judicial, ya que en función a la población en los distritos urbanos con mayor crecimiento se tiene que el distrito judicial de El Alto cuenta con un juez para cada 30.000 habitantes (3,3 jueces por cada 100.000 habitantes) y el Distrito Judicial de Santa Cruz cuenta con un juez para cada 16.000 habitantes. (6,25 jueces por cada 100.000 habitantes).

Distrito Judicial	Número de Juzgados y Tribunales		Total
	Ciudades Capitales y El Alto	Provincias	
Chuquisaca (1)	28	29	57
La Paz	87	44	131
El Alto	21	0	21
Cochabamba	56	49	105
Oruro	32	18	50
Potosí	25	45	70
Tarija	29	24	53
Santa Cruz	71	41	112
Beni	21	27	48
Pando	16	4	20
Totales país	386	281	667

Fuente: Consejo de la Judicatura, Gerencia de Servicios Judiciales.

Estos datos son confirmados por el informe elaborado por la consultora DPK en el año 2001, en el que se señala que existían 667 Juzgados y Tribunales de primera instancia. La población de Bolivia, de acuerdo al censo de 5 de septiembre de 2001, es de 8.274.325 habitantes, lo que da 12.405 habitantes por Juzgado. De acuerdo a ese criterio de distribución se determina que existe una inadecuada distribución de los recursos humanos. Por ejemplo, el departamento de Pando contaría con un Juez por cada 2626 habitantes y el departamento de Santa Cruz tendría un Juez por cada 18.120 habitantes.

Distrito	Población censo 5/09/2001			Número de juzgados que correspondería a cada distrito según promedio nacional de 12.405 hab./juzg.			Total	
	Total	Capital	Provincia	Total	Capital	Provincia	N° de Juzg.	Diferencia
Chuquisaca	531.522	215.778	315.744	43	17	26	57	(+14)
La Paz	2.350.466	794.061	924.033	189	64	74	152	(-37)
El Alto		632.372			51			
Cochabamba	1.455.711	517.367	938.344	117	42	75	105	(-12)
Oruro	391.870	215.660	176.210	32	18	14	50	(+18)
Potosí	709.013	145.057	563.956	57	12	45	70	(+13)
Tarija	391.226	153.457	237.769	32	13	19	53	(+21)
Santa Cruz	2.029.471	1.135.526	893.945	164	92	72	112	(-52)
Beni	362.521	79.963	282.558	29	6	23	48	(+19)
Pando	52.525	22.324	30.201	4	2	2	20	(+16)
5/09/2001 Censo país	8.274.325	3.911.565	4.362.760	667	317	350	667	-

Fuente: Informe DPK Diagnóstico del Poder Judicial.

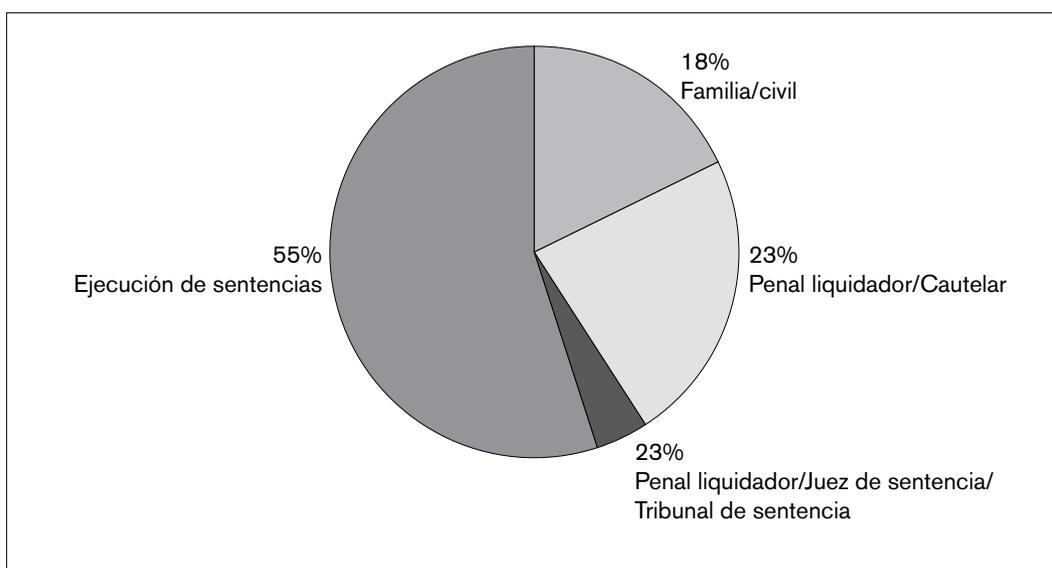
La distribución de los jueces no sigue criterios técnicos que permitan distribuir los recursos de forma eficiente, pues como se ve en el cuadro anterior, los recursos son destinados siguiendo criterios políticos de distribución de los juzgados, descuidando las necesidades de la población y afectando gravemente el principio de igualdad y el derecho a una sociedad solidaria y justa.

La situación en relación a los jueces penales o la distribución por materia de los juzgados es aún más grave; la situación en las provincias no es determinable por dos factores: (a) en provincia los jueces son mixtos asumiendo competencias civiles, familiares y penales; (b) en provincias no existe un sistema adversarial, tanto el Ministerio Público como la Defensa Pública ven a las provincias como un paso previo al despido o la renuncia al cargo.

La situación en las 9 capitales de departamento puede ser determinada de forma genérica, es decir, agrupando a todos los jueces con sede en las capitales de departamento y El Alto de La Paz. De ese análisis se pueden extraer algunos datos relevantes, basados en que la población de las 9 capitales más El Alto es de 3.911.565 habitantes:

Materia del juez	Número de jueces	Promedio Juez por habitante
Familia /civil	213	18.364
Penal Liquidador/Cautelar	68	57.523
Penal Liquidador/Juez de sentencia/Tribunal de sentencia	88	44.449
Ejecución de sentencias	17	486.725 (el Juez de Ejecución no existe en las provincias)
Total general	386	

La distribución de los jueces encargados de resolver la etapa de recursos contra las decisiones de primera instancia de la justicia penal es también desproporcionada.¹³⁰ En Bolivia existen 9 Distritos Judiciales, dentro de los cuales existe como cabeza una Corte de Apelaciones, denominada Corte Superior de Distrito¹³¹, la cual cuenta con un número variable de vocales definido por ley sin un criterio equitativo que realice la distribución:



130 El Código de Procedimiento Penal establece un sistema de apelaciones incidentales (contra los Autos dictados por el juez cautelar), apelaciones restringidas (contra las sentencias pronunciadas por la Corte de Distrito) y recursos de casación contra los Autos de Vista.

131 La Corte Superior de La Paz cuenta con veinte vocales; Santa Cruz con quince vocales; Cochabamba con trece vocales; Oruro, Potosí y Chuquisaca con 10 vocales; Tarija con ocho vocales; Beni con 7 vocales y Pando con cinco vocales.

	Población	Numero de vocales	Vocal por habitante
Total	8.274.325	98	84.431,00
Santa Cruz	2.029.471	15	135.298,06
La Paz	2.350.466	20	117.523,30
Cochabamba	1.455.711	13	111.977,76
Potosí	709.013	10	70.901,30
Chuquisaca	531.522	10	53.152,20
Beni	362.521	7	51.788,71
Tarija	391.226	8	48.903,25
Oruro	391.870	10	39.187,00
Pando	52.525	5	10.205,00

Fuente: Elaboración propia en función a datos del INE.

Como se ve, las distorsiones son graves, mientras en el distrito judicial de Pando, cada vocal de la Corte de Apelaciones debería —solo matemáticamente— atender a 10.205 ciudadanos, en Santa Cruz un vocal debe atender a 135.298 ciudadanos.

El recurso de casación o nulidad ante la Corte Suprema de Justicia

La relación juez —ciudadano se complica aún más cuando los procesos son recurridos en Casación o Nulidad por las partes. La Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con la Constitución vigente, está compuesta por 12 miembros, los cuales se dividen en Salas. En materia penal existen dos salas cada una formada por dos Ministros. En esta instancia los “expedientes” formados durante el proceso son remitidos ante la Corte Suprema de Justicia, instancia que debe resolver dichas causas en los plazos señalados por la Ley 1970.

Sistema de recursos dentro del proceso penal

El sistema de recursos contra las decisiones de primera instancia ocasiona una grave congestión dentro del proceso penal y crea un sentimiento grave de impunidad y discriminación económica ya que usualmente solo las personas con recursos económicos recurren las resoluciones y no así la Defensa Pública, la cual no cuenta con un sistema de gestión de casos ante la Corte Suprema de Justicia.

Los plazos señalados para esta etapa del proceso son los siguientes:

Trámite del Recurso de apelación incidental. Presentado el recurso, se otorga a la otra parte 3 días para contestarlo; con o sin contestación se remite obrados a la Corte de Apelaciones en 24 horas. Recibidas las actuaciones dentro de los 10 días siguientes, la Corte deberá resolver la admisibilidad y la procedencia del recurso. Si se ofrece prueba y el Tribunal lo estima pertinente señalará audiencia dentro de los 15 días siguientes de recibidas las actuaciones y resolverá en la misma audiencia. (Plazo entre 14 y 19 días)

Trámite del Recurso de apelación restringida. Se presenta por escrito dentro de los 15 días de notificada la sentencia, se corre traslado a las otras partes para que lo contesten en el plazo de 10 días, y con contestación o sin ella, se remitirá obrados en 3 días a la Corte de Apelaciones. Si se solicitó la fundamentación oral, se señalará audiencia en el plazo de 10 días y concluida la audiencia se dictará resolución en el plazo de 20 días. (Plazo 38 y 48 días)

Trámite del Recurso de Casación. Se presenta dentro de los 5 días de notificado el Auto de Vista, y se remite obrados a la Corte Suprema en el plazo de 48 horas. La Corte Suprema dentro de los 5 días de recibidos los antecedentes determina si el mismo es admisible. Admitido el recurso, la Sala Penal resuelve el mismo dentro de los 10 días de admitido. (Plazo 22 días)

En conclusión, el proceso de recursos que idealmente debiera durar un promedio de tres meses (74 a 89 días), en la práctica se ha distorsionado y ha retomado todos los problemas del sistema inquisitivo. Lo más relevante es la recuperación del expediente, ya que a partir de que se dicta la sentencia, se acumulan el acta de juicio y las pruebas las cuales son foliadas, debidamente costuradas y pasan a hacer “turno” en los despachos de las Cortes de Distrito y la Corte Suprema de Justicia.

Situación de la Corte Suprema de Justicia de Bolivia

De acuerdo a la Constitución, la Corte Suprema de Justicia está conformada por 12 miembros de los cuales a la fecha solo están en funciones 8 Ministros. El Presidente no conforma ninguna de las Salas, y los restantes 7 Ministros se distribuyen en tres salas: una Sala Civil, dos Salas Social Administrativas y dos Salas Penales.

La Corte Suprema de Justicia cuenta con una página web (<http://suprema.poderjudicial.gov.bo>) que cuenta con dos modalidades de búsqueda: una de seguimiento de causas en trámite y la otra referida a los Autos Supremos ya emitidos por la respectiva Sala. En la ciudad de Sucre, cada una de las Salas Penales cuenta con una computadora en la cual las partes deben realizar el seguimiento y consulta del movimiento de las causas, adicionalmente existen libros manuales de seguimiento de las causas por gestión y distrito judicial de remisión de los expedientes.

Durante el período 2002 al 2006, se habrían dictado en materia penal 3388 Autos Supremos. En el siguiente cuadro se hace un detalle de los mismos:

Gestión	Autos Supremos emitidos	Promedio Auto Supremo por Sala (250 días hábiles)	Promedio Auto Supremo por Ministro (2 ministros por sala)
Sala Penal I – 2002	439	1,7	0,8
Sala Penal I – 2003	620	2,4	1,2

Continúa

Gestión	Autos Supremos emitidos	Promedio Auto Supremo por Sala (250 días hábiles)	Promedio Auto Supremo por Ministro (2 ministros por sala)
Sala Penal I – 2004	719	2,8	1,4
Sala Penal I – 2005	540	2,1	1,08
Sala Penal II – 2005	285	1,1	1,1 (Una sola Ministra)
Sala Penal I – 2006	401	1,6	0,8
Sala Penal II – 2006	294	1,1	1,1 (Una sola Ministra)

Estos datos deben ser interpretados en el siguiente contexto: los Ministros de la Corte Suprema de Justicia adicionalmente a su función como jueces de Casación cumplen otras labores que se refieren a viajes de inspección, inauguración y participación en cursos y seminarios, funciones administrativas y misiones oficiales que sin duda consumen una parte del tiempo de estas autoridades. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que los Ministros cuentan con un solo Secretario de Cámara por Sala y asesores legales que cumplen la función de asesorar en aspectos referidos a las causas.

Lamentablemente la mora procesal en estos procesos es significativa. Al realizar la relación de los casos del Distrito Judicial de Pando, se ha establecido la siguiente metodología: se realizó una revisión de la base de datos de seguimiento de causas identificándose 78 casos del Distrito Judicial de Pando; desgraciadamente la base de datos incluía 54 casos ya resueltos como casos en trámite. Los 24 casos en trámite son los siguientes:

Delito	Recepción proceso	Radicatoria/Autos	Admisión de la causa/ 5 días después de recibido el proceso	Auto Supremo no Pronunciado Demora en relación al plazo legal de 10 días
Homicidio	22/04/2002	23/04/2002		4 años y 5 meses
Asesinato	17/09/2002	05/10/2002		4 años
Robo Agravado	24/09/2002	25/09/2002		4 años
Robo Agravado	21/02/2003	15/03/2004	14/06/2006	3 años y 7 meses
Apropiación indebida	24/02/2003	19/07/2004		3 años y 7 meses
Despojo	20/06/2003	14/07/2003		3 años y 3 meses
Tráfico	17/07/2003	18/07/2003		3 años y 2 meses
Robo Agravado	18/07/2003	19/07/2003		3 años y 2 mese
Tráfico	18/07/2003	08/03/2004		3 años y 2 meses
Robo Agravado	17/09/2003	18/09/2003		3 años
Tráfico	14/06/2005	15/06/2005	29/07/2005	1 año y 3 meses
Violación	21/12/2005	22/12/2005	06/01/2006	8 meses

Continúa

Delito	Recepción proceso	Radicatoria/Autos	Admisión de la causa/ 5 días después de recibido el proceso	Auto Supremo no Pronunciado Demora en relación al plazo legal de 10 días
Asesinato	03/04/2006	04/04/2006	02/06/2006	4 meses
Calumnia	13/04/2006	15/04/2006		4 meses
Peculado	18/04/2006	19/04/2006	04/05/2006	4 meses
Violación	27/06/2006	30/06/2006		2 meses
Tráfico	27/06/2006	01/07/2006		2 meses
Apropiación indebida	03/07/2006	06/07/2006		2 meses
Tráfico	03/07/2006	06/07/2006		2 meses
Robo Agravado	08/07/2006	11/07/2006		2 meses
Estelionato	11/07/2006	13/07/2006		2 meses
Tráfico	24/07/2006	31/07/2006		1,5 meses
Transporte	28/07/2006	01/08/2006		1,5 meses

Es importante el análisis de este cuadro pues establece una serie de constataciones de gran relevancia:

a. Los casos con mayor demora corresponden al anterior sistema de enjuiciamiento penal. Antes de la aprobación de la Ley 1970 (norma de carácter acusatorio), la norma que regulaba el proceso de enjuiciamiento penal era el D.L. 10426 de 1972. Dicha norma establecía un plazo formal de tramitación del recurso de casación de 40 días de acuerdo con el artículo 306 de dicha norma.

Esta norma carece de un sistema de control de retardación de la justicia penal, sin embargo, el Código Penal sanciona como delito en el artículo 177 del Código Penal, la retardación de justicia. El tipo objetivo de la norma señala: "...el funcionario judicial ... que en ejercicio de la función pública con jurisdicción y competencia, administrando justicia, retardare o incumpliere los términos en los cuales le corresponda pronunciarse sobre los trámites, gestiones, resoluciones o sentencias conforme a las Leyes Procedimentales ...".

Demás está decir que no se ha sancionado a ningún juez y tampoco a ningún Ministro de la Corte Suprema de Justicia por este delito. Es decir que no se trata de un problema normativo en la Ley 1970, que amplió la carga procesal, y por tanto no existe la excusa de que el nuevo sistema generó mayor trabajo; el modelo inquisitivo reformado ha generado una demora procesal excesiva y la misma se mantiene hasta la fecha, 7 años después de la aprobación normativa del nuevo sistema procesal. Nuevamente la convivencia de la ineficacia y el sistema inquisitivo son evidentes.

b. El modelo de migración del sistema antiguo se define en la norma transitoria Tercera de la Ley 1970, en el sentido de que las causas del régimen procesal anterior deberán ser concluidas en el plazo máximo de 5 años. Este plazo vencía el mes de mayo de 2004.

De acuerdo al Informe 20/2003 de 29 de septiembre, emitido por la Corte Suprema de Justicia, existirían en el país 4000 causas pendientes de resolución hasta mayo de 2004. En vista de que no existía la capacidad de la Corte Suprema de Justicia de resolver esas causas (recordemos que en su mejor año la Corte Suprema dictó 2,8 Autos Supremos por día, por lo que a ese ritmo de trabajo estas 4000 causas le representarían 3,9 años, trabajando los 365 días del año).

La Ley 2683 de 12 de mayo de 2004, derogó la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 1970 CPP, y determinó que las causas que se vienen tramitando bajo el anterior régimen procesal penal continuarán tramitándose hasta la conclusión de las mismas, sin fecha límite, es decir con carácter indefinido. Mediante Sentencia Constitucional No. 101/2004, el Tribunal determinó la inconstitucionalidad de la Ley 2683, sin embargo, por conexitud analizó la constitucionalidad del artículo 133 de la Ley 1970, dicha norma establece: Artículo 133- “Vencido el plazo, el juez o tribunal del proceso, de oficio o a petición de parte, declarará extinguida la acción penal”.

El plazo al que se refiere esta norma es de 3 años. Analizadas ambas normas el Tribunal determina que la fijación de un plazo razonable es constitucional, sin embargo, también establece que no procede la extinción “...cuando la dilación del proceso más allá del plazo máximo establecido, sea atribuible al órgano judicial y/o al Ministerio Público, bajo parámetros objetivos; no procediendo la extinción cuando la dilación del proceso sea atribuible a la conducta del imputado o procesado.”. Para concluir que “... no habrá lesión a tal derecho, cuando a consecuencia del uso de los distintos medios de defensa y recursos que el sistema legal le dispensa; el imputado, por un exceso de previsión, provoca la dilación del proceso...”

c. Con base en dichos antecedentes, el control planteado por la Ley 1970, es decir control de la retardación de justicia mediante la extinción de la acción penal, ha dejado de tener relevancia. Como ejemplo nos referiremos a un caso concreto referido entre los 24 casos analizados: el Auto Supremo No. 192 de 24 de junio de 2006, que resuelve la solicitud de extinción de la acción penal por que el plazo ha superado lo “razonable”.

El caso de referencia se inicia el 28 de marzo de 1998, el Auto de procesamiento en contra del imputado corresponde a 28 de diciembre de 1998, en fecha 9 de enero de 1999 se le recibió su declaración confesoria, dictándose sentencia en fecha 29 de septiembre de 2002, donde lo condenan a 5 años de presidio en la Cárcel de San Martín. Habiendo apelado la sentencia por Auto de Vista de 22 de enero de 2003, que confirma la sentencia dictada en su contra, habiendo a su vez recurrido en casación el expediente ante la Corte Suprema de Justicia el 21 de febrero de 2003. A partir de esa fecha y hasta ahora el expediente ha estado a cargo de la Corte Suprema

de Justicia, por 3 años y 7 meses, sin que el imputado solicitante pueda hacer otra cosa que no sea esperar la decisión de la Corte Suprema de Justicia.

Presentada la solicitud de extinción de la acción penal debido a que el proceso en su contra se había iniciado el 28 de marzo de 1998 (hace 9 años) y que la causa se encontraba ante la Sala Penal de la Corte Suprema desde el 21 de febrero de 2003 (hace 3 años y 7 meses), la Sala Penal Segunda niega la solicitud con base en los siguientes fundamentos (los cuales transcribimos en su integridad, por su novedad y aporte a la ciencia jurídica contemporánea): *“Finalmente se evidencia que el imputado Eder Villarroel Isita de la misma manera, perjudicó el desarrollo normal del proceso por su inasistencia o la de su abogado defensor a las audiencias de fojas 291-297-298-369-370-383 y 429 aspectos que inviabilizan declarar la extinción de la acción a favor de su persona”*.

Este primer argumento es muy claro al determinar que el imputado o su abogado entre el 28 de marzo de 1998 y el 29 de septiembre de 2002, no asistieron a 7 audiencias. Es bueno precisar que según el artículo 225 del Código Procesal Derogado, las audiencias pueden suspenderse por un plazo no mayor a 8 días, por lo que esta demora debió representar 56 días; sin embargo, debemos recordar que el principio de continuidad del juicio existe normativamente y no en la realidad; es claro que ese hecho —el incumplimiento del señalamiento de audiencias— es responsabilidad del juez y no del imputado.

Como consecuencia lógica, el Estado debe perseguir de oficio los delitos para cumplir debidamente con la función represiva que le ha sido asignada sin posibilidad de “dividir la acción penal” a favor de unos y en contra de otros sujetos procesales. Es en ese sentido que el artículo 45 del Código de Procedimiento Penal establece la “indivisibilidad de juzgamiento” en relación al artículo 4 del mismo cuerpo adjetivo penal.

La norma relacionada constituye un lapsus ya que la misma se refiere a la Ley 1970, que no corresponde a este caso que se regula por el art. 26 del DL 10426. Ambas normas corresponden al principio del non bis in ídem, es decir a la imposibilidad del doble juzgamiento por el mismo hecho. La referencia en este caso se debe a que existió imputación contra tres personas y dos fueron declaradas rebeldes; una de ellas, la que presenta la solicitud de extinción, permaneció detenido por estos 9 años y como se menciona faltó a 7 audiencias. La seguridad, o más bien el sentimiento subjetivo de inseguridad, en este caso luego de 9 años, difícilmente se verá disminuido por una reacción tan tardía del Poder Judicial, que no sanciona a los declarados rebeldes sino al ciudadano imputado que ha asumido en el país las consecuencias de un proceso de 9 años.

En la fundamentación del recurrente no se fundamenta específicamente que la mora procesal sea responsabilidad del órgano jurisdiccional o del representante del Ministerio Público (en la etapa preparatoria o el plenario), concluyéndose de la revisión de obrados que el tiempo transcurrido no se debió a omisión o falta de diligencia de los órganos competentes.

En este último argumento queda clara la distinción que se da entre los procesos antiguos y los procesos nuevos. El Sistema Inquisitivo Reformado de la Ley 10426, no contemplaba el plazo de duración razonable de 3 años, y por ello no es importante demorar 3 años y 7 meses para desempolvar el expediente y ver que los imputados deben seguir esperando para que se resuelva su causa ya que el referido Auto Supremo rechazó la solicitud de extinción pero aún no se pronunció sobre el fondo de la causa.

Control de la decisión judicial por parte del Tribunal Constitucional

Los jueces de primera instancia, realizan un seguimiento y rigen sus actividades en función a las sentencias constitucionales y dejan de lado en caso de conflicto la “doctrina vinculante” definida por la Corte Suprema de Justicia. En muchos Distritos Judiciales los Jueces de Primera Instancia y la Cortes de Distrito, dejan de lado la fundamentación o la decisión incluso de los conflictos constitucionales (que deben conocer en primera instancia) y remiten en revisión los casos al Tribunal Constitucional (la revisión es obligatoria y se da en todas las causas) para que esta instancia se pronuncie sobre el problema. Si a esto sumamos el hecho de que cada vez son más los casos de anulación de Autos Supremos dictados por la Corte Suprema, a través del Tribunal Constitucional, evidenciaremos que la función del Poder Judicial de “juzgar” cada vez es menor y que el rol del Tribunal Constitucional es definitivamente de mayor relevancia y que el “ejercicio real” del Poder Judicial está en esta instancia.

La segunda constatación es que los conflictos penales se agotan por cansancio de las partes, la “duración razonable” del proceso ha determinado que sea la Corte Suprema de Justicia la instancia que tenga o recobre el control político sobre el ejercicio del poder penal en forma absoluta y arbitraria, ya que sin necesidad de verificar el fondo de la causa puede extinguir la acción penal por transcurso del proceso mayor a 3 años o puede definir en otro caso similar que es razonable continuar un proceso de 9 años de duración.

En definitiva el control legislativo del plazo razonable en 3 años determinado legislativamente como una decisión política expresa es modificado por el Tribunal Constitucional a un plazo razonable indeterminado. Este hecho de devolver al Juez (léase Corte Suprema) la interpretación sobre la razonabilidad judicial del plazo ha determinado una tensión grave entre la población y el Poder Judicial. El día de hoy la confianza en el sistema judicial no existe.

El caso extremo de esta tensión se presenta en el juicio de mayor relevancia para la democracia del país (el juicio de responsabilidades contra Gonzalo Sánchez de Lozada, por la muerte de 87 ciudadanos) en el cual luego de 3 años de “etapa preparatoria” el sistema judicial no ha podido notificar con la imputación formal al imputado principal. Nuevamente esto ha llevado a una deslegitimación absoluta del sistema de garantías no atribuible al diseño mismo de la norma (en el anterior sistema se permitía el enjuiciamiento en rebeldía) sino más bien al control político de la Corte Suprema de Justicia y a las decisiones asumidas por esta instancia que, como se ha

sostenido en este trabajo, no sólo se ha visto superada por la gran cantidad de causas sino que ha asumido un control arbitrario en función al control de la duración de sus procesos. Esto, sin duda, ha generado una tensión política entre la democracia representativa y la democracia directa lo cual ha llevado a una Asamblea Constitucional en la que el cambio del Poder Judicial en forma absoluta es una prioridad y una decisión esencial.

OTRAS DIFICULTADES DE LAS REFORMAS AL SISTEMA PENAL EN BOLIVIA

Consideramos necesaria una referencia a otras cuestiones vinculadas a la reforma procesal penal y el acontecer político actual de Bolivia que creemos deben ser consideradas a la hora de realizar un análisis sobre los avances y retrocesos en materia de reforma a la justicia penal.

La aplicación de salidas alternativas

El establecimiento de diversas salidas alternativas al juicio se estableció, desde el inicio de la discusión sobre la reforma procesal penal, como una necesaria herramienta para descongestionar el sistema y brindar respuestas adecuadas y oportunas a conflictos que podían resolverse en tiempos breves y sin la necesidad de llegar a un juicio.

Pese a ello, dos de los grandes inconvenientes actuales en materia de salidas alternativas son su escasa utilización y, en los casos en que se utilizan, su uso tardío.¹³² Ya hemos hecho referencia a aquellos casos donde se solicita una medida cautelar y luego se solicita la aplicación de una salida alternativa, cuestión esta que consideramos como una disfuncionalidad en la utilización de las diversas herramientas que la ley procesal establece.

Pero adicionalmente a ello, no podemos perder de vista que los casos que ingresan al sistema y permanecen en el mismo durante tiempos prolongados (incluso llegando a los límites máximos establecidos para la duración de la etapa preparatoria) hacen parte de la supuesta *sobrecarga de trabajo* del Ministerio Público, cuando podrían en realidad ser solucionados en plazos breves, al inicio del proceso penal y a través de un adecuado análisis del caso en cuestión.

132 Sobre el punto puede profundizarse en los estudios sobre la implementación elaborados para el CEJA en 2004 y 2006. También fue este uno de los temas de discusión en la Jornada de Evaluación sobre la Reforma Procesal Penal llevada adelante por la Comisión Nacional de Implementación en 2005.

La justicia comunitaria

En materia de justicia comunitaria, uno de los lineamientos establecidos por la reforma procesal penal ha sido el respeto por la diversidad cultural. Así, el NCPP establece, por una parte, la posibilidad de extinción de la acción penal en aquellos casos penales que habiendo sucedido en una comunidad indígena o campesina y teniendo como protagonistas a miembros de la comunidad, hayan sido resueltos por sus autoridades sin vulneración de los derechos fundamentales de las partes. La justicia “formal” sólo tiene cabida en este tipo de casos para revisar vulneraciones a derechos fundamentales, en aquellos casos en que uno de los afectados lo solicite. Sin embargo, uno de los problemas que se ha presentado en este ámbito ha sido la pretensión de algunos jueces de convertirse en una “instancia de apelación” a las decisiones de las autoridades comunitarias con el consiguiente desmedro del respeto por la diversidad cultural y la generación de desconfianza por parte de las autoridades originarias con relación a la justicia formal.

Por otra parte, el NCPP también ha establecido que en aquellos casos en los que el imputado de un delito provenga de una comunidad indígena o campesina, el Ministerio Público, durante la investigación, y el juez o tribunal de sentencia, durante el juicio, deberán contar con un experto perito que asesore la investigación y el juicio respectivamente, haciendo conocer a los funcionarios las particularidades propias de la cultura de la que provenga la persona imputada. Hasta la fecha no existe una efectivización de este derecho, por lo que nuevamente vemos que el lineamiento de respeto por la diversidad cultural ha sido una cuestión más lírica que real.

Finalmente, con relación a la justicia comunitaria, un problema existente en la actualidad boliviana es la asimilación que se pretende realizar (principalmente a través de los medios de comunicación pero también a través de supuestos “expertos” que emiten opiniones interesadas en desacreditar los sistemas de justicia indígena) entre lo que se conoce en Bolivia como justicia comunitaria y la justicia por mano propia. No contamos con estadísticas precisas, pero es un hecho comprobado que en los últimos años en Bolivia el número de muertes a causa de linchamientos en radios urbanos ha ido en constante crecimiento. Cada vez que se da un linchamiento o un intento de linchamiento aparece inmediatamente la afirmación acerca de la justicia comunitaria como la promotora de ese tipo de prácticas. Como hemos mencionado, estos hechos se dan generalmente en radios urbanos o peri urbanos, con lo que la justicia comunitaria no tiene cabida sino que se suceden justamente por la falta de presencia de la justicia formal o el descrédito social en la misma.

Jueces ciudadanos

Uno de los grandes avances generados por el NCPP ha sido la incorporación de tribunales conformados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos para la ejecución de todos los juicios por delitos sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea mayor a cuatro

años. Sin embargo, pese al inmenso beneficio que ha significado la incorporación ciudadana en el juzgamiento penal, la dificultad para la conformación de los tribunales sigue siendo una cuestión cotidiana. Las Cortes Departamentales Electorales, encargadas de acuerdo al NCPP de hacer llegar a las Cortes Superiores de Distrito las listas de ciudadanos habilitados para ser jueces ciudadanos, no cuentan con una adecuada depuración de datos, enviando listas que incluyen ciudadanos que no tendrían aptitud para ser jueces ciudadanos (ya sea porque son menores de 25 años, porque son abogados o estudiantes de derecho, o porque son miembros de la iglesia, de las fuerzas armadas o policiales, circunstancias que impiden a la persona ser juez ciudadano) o datos incorrectos, lo que vuelve engorroso el trámite de conformación del tribunal. A continuación, quisiéramos señalar algunos de elementos importantes sobre la incorporación de jueces ciudadanos:¹³³

- Existe disparidad en los medios: mientras algunos utilizan recursos informáticos para efectuar el sorteo, en otros lugares lo hacen manualmente, lo que genera suspicacias sobre el manejo de las nóminas;
- La información provista a los ciudadanos aparece concentrada en las sanciones y en advertencias tanto al momento de constitución del jurado como en forma previa a la audiencia de juicio.
- Según las entrevistas el nivel de influencia de los jueces técnicos sobre los ciudadanos es ínfimo (un 98% manifiesta no haberse sentido presionado)
- Se advirtió en algunos distritos (Sucre) un claro apego de los jueces ciudadanos a las circunstancias fácticas presentadas en el juicio y no necesariamente un endurecimiento de las penas.
- La ciudadanía valora muy alto su participación en la administración de justicia y los jueces manifiestan que advierten una mejora en la percepción social sobre el funcionamiento de la justicia desde su incorporación
- Existen demoras en los plazos de efectivización de la remuneración a los jueces ciudadanos (v. gr. dos meses en La Paz). La situación es notablemente mejor en Santa Cruz donde el plazo para efectivizar el pago es de 20 días. Según el Consejo de la Judicatura eso ha implicado en 2002 Bs. 227.047,55 y en 2003 Bs. 418. 320, 98.

Puede notarse, a partir de esta descripción tomada del mencionado informe que desde el punto de vista ciudadano la incorporación de la figura del juez ciudadano ha significado una credibilidad mayor en la administración de justicia. Si bien se mantienen una serie de inconvenientes organizativos, vinculados principalmente a la notificación de las personas sorteadas para integrar un tribunal de sentencia y a la cobertura posterior de su remuneración, consideramos que este es un avance que debe rescatarse para Bolivia y difundirse en la región como una buena práctica en materia de participación ciudadana en la administración de justicia.

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

El nuevo contexto político y su posición frente a la justicia

El gobierno del Movimiento al Socialismo, posesionado en enero de 2006, es el primer gobierno que logra una mayoría de 54% desde el retorno de la democracia en Bolivia. Esto, sumado a la propuesta de cambio impulsada por el partido de gobierno ha generado una gran expectativa en la población, la cual se mantiene hasta la fecha. Ahora bien, en materia judicial y de reformas en el área, no parece haber una intención de diseño de política pública, sino que se continúa en la lógica de las respuestas coyunturales. En la propuesta de plan de gobierno previa a la elección presidencial, la referencia al tema judicial se realizaba en función de la lucha contra la corrupción a través de la promesa de una ley especial que regulara el tema con dureza y pusiera fin a la impunidad.

Haciendo un breve análisis —sin intención de que el mismo sea acabado— podríamos señalar en lo que hace al tema judicial, algunos hitos en este gobierno, tanto de carácter negativo como positivo:

- En cuanto a lo negativo, debemos señalar el Proyecto de Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz que, con el pretexto de endurecer la lucha contra la corrupción, está intentando modificar el NCPP retornando a una lógica inquisitiva: juicio en ausencia; imprescriptibilidad de delito e inversión de la carga de la prueba, son las cuestiones relevantes. Si bien esta ley no ha sido aún aprobada por el Congreso, el impulso mediático que se ha dado a la misma y la presión para su aprobación hacen pensar que en un plazo no demasiado largo contaremos con una norma que, desde nuestro punto de vista, no sólo no será una herramienta efectiva de lucha contra la corrupción (pareciera tratarse de una respuesta simbólica más) sino que adicionalmente contribuirá a generar un mayor número de personas encarceladas y sin condena en el país.
- Con relación a lo positivo, debemos rescatar el impulso que ha dado el gobierno a la elección transparente de autoridades del Poder Judicial, proceso que se ha iniciado con la elección de Ministros de la Corte Suprema de Justicia y que se continúa perfeccionando ante la actual elección de Magistrados del Tribunal Constitucional y Fiscal General de la República¹³⁴. Consideramos que este tipo de elección ha configurado un hecho histórico en el Congreso Nacional que debe ser tomado como un ejemplo de práctica positiva y democrática.

En lo que hace al trabajo propiamente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, es de rescatar la tarea que se ha desarrollado en materia de justicia comunitaria, sistematizan-

134 En este punto es de hacer notar que ya desde octubre de 2003, cuando se realizó la última elección de Magistrados del Tribunal Constitucional, organizaciones de la sociedad civil reclamaban la transparencia en la elección congresal de autoridades del Poder Judicial sin haber recibido respuesta positiva. Afortunadamente, muchos de los criterios de selección propuestos por CEJIP en aquella oportunidad han sido recogidos actualmente por la Presidencia del Congreso para su propuesta de selección transparente.

do y difundiendo experiencias e intentando generar un canal de diálogo con la justicia formal a partir de la creación del Vice ministerio de Justicia Comunitaria. En cuanto a lo negativo, lamentablemente vemos que el Programa Nacional de Acceso a la Justicia, que fue creado con la finalidad de brindar una mayor posibilidad de acceder a formas de resolución de conflictos a la comunidad que no puede concurrir a la vía judicial ha sido prácticamente abandonado en la actual gestión.

La Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente ha sido convocada por el actual gobierno con la finalidad de refundar Bolivia a través de un pacto político que incluya a aquellos sectores que históricamente han estado al margen de la vida social y política del país. Por ello es que se nota un protagonismo saliente de los pueblos indígenas, las comunidades campesinas y los diversos movimientos sociales que han reclamado desde inicios de la década del '90 la realización de esta Asamblea.

La coyuntura actual del país dificulta proyectar con certeza los resultados de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, podemos afirmar que en materia judicial no habrá grandes cambios más allá del establecimiento de la justicia indígena en igualdad de condiciones con la justicia formal¹³⁵. Las discusiones en torno a la administración de justicia se han dado en torno a la posibilidad de elección popular de las autoridades del Poder Judicial y a la posibilidad de supresión del tribunal constitucional pero, fuera de ello, la estructura judicial sigue manteniéndose prácticamente intacta en todos los proyectos que existen en la actualidad.

135 Si bien esto significa una reivindicación de mayúscula importancia para los pueblos postergados que han visto siempre negada su justicia, consideramos que no implicará grandes modificaciones con relación al sistema de justicia formal, ya que los sectores urbanos, que conforman la mitad de la población, seguirán recurriendo a la justicia formal y encontrando los mismos inconvenientes que en la actualidad.

CAPÍTULO IV: RAZONES QUE HAN OBSTACULIZADO EL ÉXITO DE LAS REFORMAS

RAZONES QUE OBSTACULIZAN EL ÉXITO DE LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO PENAL

La situación en Honduras

Reforma procesal penal

De la información jurídica y empírica, se colige que se han destinado importantes recursos económicos de la cooperación internacional a la reforma judicial; sin embargo, los espacios abiertos para el desarrollo de la independencia judicial y autonomía del Ministerio Público, han sido limitados y cooptados por poderes de distinta naturaleza.

En la práctica, los fiscales no han podido asumir el rol de dirigir la investigación de los delitos, la policía no ha podido profesionalizarse, y consecuentemente las acusaciones no son bien fundadas. Todo ello traslada la presión social a los jueces de letras para que dicten prisión preventiva a los imputados, y a los jueces de sentencia para que emitan fallos condenatorios.

El monopolio de la acción penal ha impedido el acceso de los agraviados a la justicia y obstruye el derecho de las víctimas a promover la función jurisdiccional, por lo que se está ante un desequilibrio procesal, a saber, ni persecución penal eficiente por las limitaciones del Ministerio Público, ni sanción a los delincuentes, ni protección a las víctimas.

En la etapa de investigación, el modelo deja en sede administrativa la ponderación de derechos fundamentales y exige una coordinación entre el fiscal y el investigador, lo cual aún no se ha podido lograr, vulnerando derechos y garantías judiciales al no materializar el principio de objetividad (aporte de pruebas de cargo y de descargo) y de contradicción (cuestionamiento de argumentos por las partes) en el ejercicio de la defensa técnica en la etapa investigativa. Por ende, esta situación viene a limitar la eficacia de la acción penal.

Con la puesta en marcha del nuevo modelo policial, el Ministerio Público se vio seriamente afectado por el traslado, en 1998, de su Dirección de Investigación Criminal a la Policía Nacional, lo cual debilitó la labor investigativa y generó un alto grado de impunidad. Esta medida constituyó un serio retroceso y a la vez un contrasentido en el sistema de justicia ya que el Congreso Nacional, en lugar de potenciar una investigación profesional en el marco del nuevo

proceso penal a implementarse, contribuyó con esa reforma a debilitar la lucha contra la impunidad.

Dada la debilidad de la investigación criminal y de la acusación fiscal, así como de la dificultad de los fiscales de cumplir con la carga de la prueba, existe la tendencia a producir la prueba en las etapas previas al juicio, entrando éstas al debate por lectura y como prueba documental, sin contradictorio, por lo que tiende a prevalecer la escritura sobre la oralidad, desnaturalizando de esta manera el garantismo y fortaleciendo los rasgos inquisitivos.

El poco profesionalismo del personal investigativo, su falta de idoneidad, así como la carencia de equipo y de materiales para el desarrollo de la investigación criminal, son factores que inciden negativamente en la calidad de la acusación fiscal, y por ende en la eficacia de la justicia penal. Esto produce, indefectiblemente, altos niveles de impunidad y, consecuentemente, una falta de credibilidad y de confianza por parte de la población en las instituciones del sistema de justicia.

No se aprecia en el Ministerio Público una política institucional de persecución penal coherente que dé pautas comunes para el manejo de los casos de impacto social y que dé certeza a los funcionarios fiscales a partir de lineamientos generales expresos.

La existencia de normas garantistas junto a normas inquisitivas en el nuevo Código Procesal Penal, ha provocado la desnaturalización de la actividad probatoria y de las funciones del juez en la materia, aunado a que creen que parte de su función es la lucha contra la delincuencia por lo que asumen un papel de parte acusadora, rompen el equilibrio entre ellas y su imparcialidad, afectan así principios del proceso penal democrático.

Asistimos pues a una situación en la que se comenzó a confundir los actos de investigación con los actos de prueba, y la prueba documental con la documentación de los actos de investigación, o sea, con las actas. Debido a esta gravísima confusión, no se cita a los testigos porque se cuenta ya con sus declaraciones rendidas anticipadamente y tampoco se cita a los peritos para que informen de viva voz sino que se leen sus dictámenes, los cuales no se cuestionan, con lo cual la prueba documental ha pasado a convertirse en la *regina probatorum*.

En muchas ocasiones no solo se incorporan al debate piezas enteras de la etapa de investigación, sino que por acuerdo de las partes, se dan por incorporadas sin lectura previa, eliminando con las pretendidas pruebas la oralidad y la publicidad del juicio, cuestión que hace volver a la justicia escrita, la cual se ha caracterizado por ser semisecreta y, por tanto, opaca y dudosa.

En términos generales, en Honduras todavía asistimos a la construcción del Estado de Derecho, sin embargo, en el proceso actual se observa una tendencia a limitar los controles recíprocos en-

tre poderes y se avanza más bien hacia la invasión de funciones. Se moderniza el Poder Judicial sin que ello suponga poner en riesgo la forma tradicional del ejercicio del poder en el país.

Impacto en la prisión preventiva y en la eficiencia de las investigaciones

El nuevo proceso penal garantista ha coexistido con el anterior procedimiento escrito e inquisitivo, por lo que los casos que se encontraban en trámite antes de la vigencia del nuevo Código debían continuar hasta su finalización en diciembre de 2006, cuestión que no ocurrió y hoy aún persiste la mora en causas con detenidos que han sobrepasado los límites temporales de la prisión preventiva.

Se constata que las personas en prisión preventiva conforme al código anterior han permanecido detenidas sin que se les haya declarado culpables de algún delito durante al menos cinco años, por lo que esta situación da como resultado una grave violación del derecho a un juicio imparcial, que incluye el derecho a un juicio pronto de las 1,007 personas que se encuentran en prisión preventiva con arreglo al antiguo Código de Procedimientos Penales.

Al haber caducado en diciembre de 2006 la vigencia de la Ley Especial de Transición y Seguimiento Interinstitucional del Sistema Penal, el fundamento jurídico para la restricción de la libertad personal de las 1,007 personas que se encuentran en prisión preventiva con el anterior Código de Procedimientos Penales de 1984, está en seria duda, por lo que de no resolverse su situación, seguirán sufriendo una detención que sólo puede calificarse de arbitraria.

Durante el período de vigencia del nuevo Código Procesal Penal (2002-2006) se han adoptado un total de 49,348 medidas cautelares, de las cuales, las más utilizadas han sido, en ese orden, la prisión preventiva (24%), la presentación periódica del imputado y la prohibición de salir del país. La tendencia ha sido al aumento progresivo en la aplicación de medidas cautelares, observándose poco incremento en los años 2004 a 2006.

Con el nuevo Código, las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva más utilizadas son: 1) la presentación periódica del imputado ante el juez o autoridad que se designe (22%); y, 2) la prohibición al imputado de salir del país, del lugar de su residencia, o del ámbito territorial que el juez determine (14%).

De las circunstancias concurrentes para que el juez adopte la prisión preventiva, la más frecuente es “el peligro de fuga del imputado”. La circunstancia determinante para que a su vez los jueces establezcan el peligro de fuga lo constituye principalmente la falta de arraigo en el país.

En la práctica judicial, la valoración del arraigo que hacen los jueces se basa principalmente en el hecho de si el imputado es propietario o no de la casa en que vive. Por lo que en la realidad

hondureña, un imputado que no tenga la propiedad de su casa de habitación, o su domicilio no sea verificable por vivir en “cuarterías” (viviendas precarias), o no tenga ocupación fija e ingresos regulares, y no disfrute de un grupo familiar constituido, tiene altas probabilidades que se le dicte la medida cautelar de prisión preventiva.

Pese a que es distinta a la pena de privación de libertad, la realidad en la aplicación de la prisión preventiva permite señalar que ésta reviste un carácter punitivo y desconoce que a la persona que se le impone tal medida cautelar le ampara el principio constitucional de presunción de inocencia.

Aún persiste una percepción social en el sentido que la cárcel es el medio para combatir la criminalidad, por lo tanto, los fiscales se ven compelidos a solicitar en el requerimiento fiscal auto de prisión y medida cautelar de prisión preventiva y, a su vez, los jueces se ven presionados a dictar auto de prisión con medida de prisión preventiva. Igualmente, el endurecimiento de las penas se sigue utilizando como una medida “disuasiva” al crimen, obviando que el correcto disuasivo es saber que si se comete un delito grave, este se va a investigar, a identificar sus autores y a sancionarlos.

Se estima que la nueva cultura jurídica que supone el modelo garantista de justicia penal aún no ha sido asimilada por los servidores judiciales, fiscales y policiales, así como por la ciudadanía en general, por lo que todavía persisten los rasgos del sistema inquisitivo, cuestión que se aprecia, por ejemplo, en el excesivo uso de la prisión preventiva como una pena anticipada.

Con la aplicación de la prisión preventiva, se pretende dar satisfacción a las demandas sociales de seguridad, dado que el aumento de la criminalidad y de victimización de la ciudadanía —alarma social que no debe confundirse con el reflejo que de los hechos hacen los medios de comunicación— exigen una respuesta, argumento de política criminal que atribuye más bien un sentido retribucionista a la prisión preventiva, sobrepasando la naturaleza cautelar de la medida para convertirse en un fin punitivo.

El número de personas detenidas en aplicación de la denominada “Ley Antimaras”, que no es más que la reforma al artículo 332 del Código Penal que tipifica el delito de asociación ilícita, asciende a 1,028 personas, por lo que se confirma el efecto directo en el uso y estancamiento de la prisión preventiva en el país.

Dos ejemplos que vienen a asegurar la adopción de la prisión preventiva y acentuar la cultura inquisitiva en el país, lo constituye en primer lugar: el Instructivo sobre la Aplicación de Medidas Cautelares Sustitutivas de la Prisión Preventiva en Delitos de Crimen Organizado, aprobado por la Corte Suprema de Justicia, que señala que “en casos de extrema gravedad..., la medida cautelar de prisión preventiva es la idónea para el éxito del proceso...”; y, en segundo lugar, lo constituye la reforma por adición al Código Procesal Penal en su artículo 184 *in fine*,

el cual establece que “en ningún caso procederá la sustitución de la prisión preventiva por otra medida cautelar en los delitos cometidos por miembros del crimen organizado o integrantes de asociaciones ilícitas”.

El manejo político de la criminalidad —que no la criminalidad como tal— pareciera ser que está incidiendo en el uso de la prisión preventiva como la regla general y no la excepción, ya que es considerada como la respuesta lógica en la lucha contra la delincuencia, respondiendo además a la presión social ejercida por distintos sectores, entre ellos, los medios de comunicación.

En la justicia penal se da una distorsión de los tiempos y de las fases del proceso debido a la expansión simultánea penal-procesal en la etapa de investigación, en la que se predetermina el juicio y se pre-castiga al imputado, siendo que los jueces de letras en la práctica dictan los autos de prisión, cediendo a la presión social, mediática y a la petición fiscal de emitir la medida cautelar de prisión preventiva, lo que en la realidad penitenciaria hondureña se convierte en un anticipo de pena.

El traslado de la Dirección de Investigación Criminal del Ministerio Público a la Policía Nacional (efectuado en 1998 en el marco del traspaso de la Fuerza de Seguridad Pública —Policía Nacional— como rama de las Fuerzas Armadas a la Secretaría de Seguridad en el ámbito civil de la Administración Pública Central) bajo el argumento de la conformación de una “Policía Única”, ha implicado un contrasentido en el sistema de justicia ya que no ha permitido potenciar la investigación profesional y la celeridad en el marco del nuevo Código Procesal Penal, por lo que ha contribuido a debilitar la capacidad investigativa del ente fiscal y su eficacia en la persecución penal, situación que ha venido a impactar en la prolongación de la detención de las personas en prisión preventiva, en la impunidad, y ha puesto de manifiesto la ineficacia de la justicia en la materia, afectando la legalidad y legitimidad con que deben funcionar las instituciones del sistema de justicia penal.

La ineficacia de la investigación criminal en el país se traduce en altos porcentajes de impunidad, lo que se puede deducir a partir de las cifras siguientes: del total de denuncias recibidas por el Ministerio Público durante el período 2002-2006, el 65% fueron remitidas para investigación a la DGIC de la Policía Nacional; de las cuales, sólo el 21% fueron devueltas con informe de investigación; de éstas llegaron a sentencia el 14%; resultando que el 24% fueron sentencias absolutorias. La mora en materia de investigación criminal corresponde a un 79% del total de denuncias remitidas a la DGIC.

Honduras para el año 2005 tenía una población reclusa de 11.592 personas, correspondiente a una tasa de 161 privados de libertad por cada 100.000 habitantes. Así, la tasa de crecimiento promedio de la población penal en Honduras para los años 1992 a 2005 fue de 16%; en tanto, el porcentaje de crecimiento de 2005 en relación con 1992, fue del 103%.

A manera de conclusión preliminar, se puede afirmar que a mayo de 2007 en Honduras el número de personas en prisión preventiva vinculadas al anterior Código de Procedimientos Penales asciende a 1,007 (30%). Que el número de personas en prisión preventiva con el nuevo Código Procesal Penal, asciende a 4,776 (57%). Que sumados el número de personas en prisión preventiva con ambos códigos, la cifra asciende a un total de 5,783 personas con ésta medida cautelar, lo que corresponde a un 49% del total de la población penal en el país (11,793). Que el porcentaje de personas en prisión preventiva antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal era de 85%, por lo que la prisión preventiva a mayo de 2007 se ha reducido de manera general en un 36%.

En el proceso penal se aprecia un creciente uso de medidas sustitutivas a la prisión preventiva, sin embargo, en los años 2005 a 2006 se observa un estancamiento en la utilización de éstas medidas. No obstante, la sociedad en general no comprende el carácter excepcional de las medidas cautelares distintas a la privación de libertad por lo que son percibidas como parte de la corrupción judicial o impunidad.

Muchos de los jueces de letras y de ejecución, los fiscales y los defensores públicos, han renunciado en gran medida a su responsabilidad de ejercer la fiscalización de la legalidad de la detención, particularmente de la prisión preventiva. Los defensores públicos se limitan a ejercer una función meramente formal y tener una presencia pasiva en las audiencias en que se decide sobre la legalidad y la necesidad de la prisión preventiva.

Al constatar la inexistencia de un sistema penitenciario, la Policía Nacional administra los centros de detención, lo que supone que ejerce un control físico sobre reclusos en todas las fases de su detención, por lo que esa situación pone en grave peligro la integridad del proceso penal, para el que se requiere un sistema eficaz de contrapesos y salvaguardias.

En el Taller promovido por DPLF en julio de 2007 en Tegucigalpa, los expertos nacionales e internacionales brindaron valiosos aportes sobre este tema, entre los que destacan por ejemplo, que el escriturismo y la oralidad no hacen diferencia en cuanto a la prisión preventiva, aunque sí hay mayor tecnicismo con el segundo; que la reforma legal no es suficiente para bajar los índices de prisión preventiva; falta internalizar en la sociedad y en los operadores de justicia el principio de presunción de inocencia; que los fiscales creen que lo que se espera de ellos es que siempre soliciten la prisión preventiva; que los cambios de gobierno afectan la situación de la prisión preventiva; que es necesario fortalecer a la defensa pública; que no basta capacitar a los jueces sobre el régimen de aplicación de las medidas cautelares si éstas no van acompañadas de las condiciones requeridas para su adopción.

Por último, se puede decir que con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal en 2002 se sentaron las bases para una justicia garantista, sin embargo, debido a varias reformas que

ha sufrido, a la falta de formación y capacitación de los servidores judiciales, fiscales, defensores y policiales, su garantismo en la etapa investigativa se ha matizado y diluido, por lo que subyace en el mismo el peso de la cultura inquisitiva que por siglos ha regido en Honduras.

La situación en Bolivia y su comparación con Honduras

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha producido recientemente un informe sobre Bolivia.¹³⁶ En el capítulo sobre administración de justicia, la CIDH ha tomado en cuenta las falencias que fueron mencionadas en estudios tenidos en cuenta al elaborar este informe. Fundamentalmente, dentro de los problemas identificados por la CIDH se mencionan la falta de adecuación institucional por la ausencia de capacitación, infraestructura, apoyo técnico y estabilidad del personal, y por la distribución inequitativa de las causas en los distintos juzgados.¹³⁷

A partir de la información expuesta en el presente informe, podemos identificar inconvenientes con relación a las reformas en el ámbito de la justicia penal, específicamente vinculado a la detención preventiva en tres ámbitos diferentes: el que hace exclusivamente a las instituciones operadoras; el referido a la generación de políticas públicas en materia de justicia penal; y el ámbito social. A continuación desarrollamos los principales puntos problemáticos que hemos podido identificar.

A nivel de las instituciones operadoras: Expediente vs. Audiencia. Una lucha que no se ha ganado

Consideramos que la dificultad primordial para el avance de la reforma y el cumplimiento de sus objetivos iniciales en materia de respeto de los derechos de las partes y uso excepcional de la detención preventiva tiene su origen en la falta de claridad que aún existe sobre el significado de la audiencia como metodología de trabajo en el sistema acusatorio. Si bien la reforma procesal penal ha avanzado en el sentido de establecer la oralidad como principio no sólo del juicio sino también de las demás etapas del proceso, no es menos cierto que las audiencias se han convertido en una versión oral del trámite escrito que se realizaba con el anterior procedimiento. Una de las conclusiones para el caso de Honduras es que los sujetos procesales cumplen un rol formal con relación a la aplicación de la prisión preventiva. Una situación similar se da en el sistema boliviano, lo que genera las siguientes cuestiones problemáticas puntuales:

- ***Carencia de análisis del caso.*** Se observa que tanto la fiscalía como la defensa pública acuden a las audiencias sin realizar una proyección del caso que les permita litigar en función a una

136 Ver, *Acceso a la justicia e inclusión social. El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, Washington D.C. 2007, en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

137 *Ibid*, parr. 117.

- posible llegada a juicio o la búsqueda de una salida alternativa. Asumiendo las prácticas formalistas inquisitivas, la solicitud de una medida cautelar parece haberse constituido en un requisito esencial para avanzar en la investigación y esta razón ocasiona que los fiscales soliciten la audiencia de medida cautelar y pretendan la imposición de la detención preventiva sin mayor análisis sobre su necesidad. Por su parte, la defensa llega a la audiencia para cumplir con el requisito formal de brindar asistencia técnica a la persona imputada, pero sus argumentaciones suelen ser impertinentes con relación a las exposiciones del Ministerio Público y no falta la ocasión en que la propia defensa solicita una medida sustitutiva a la detención preventiva, aún sin existir acreditación de los presupuestos necesarios para la imposición de cualquier medida cautelar por parte de la fiscalía.
- ***Solicitud de detención preventiva en casos que podrían solucionarse vía salida alternativa.*** La inexistencia de proyección del caso genera esta segunda situación problemática, que no sólo lo es en función a la imposición desproporcionada de detenciones preventivas en casos que probablemente terminen con salidas alternativas (incluso en algunas circunstancias con rechazo de la causa) es decir, con la no imposición de una sanción privativa de libertad.

También resulta problemática esta situación porque genera una duración innecesaria de causas que podrían tener un final rápido y con acuerdo de las partes. Como se ha mencionado, la utilización de la detención preventiva en estos casos puede devenir en situaciones extorsivas, en las que la persona imputada accede a una solución alterna al juicio no por un real convencimiento sino por el temor a sufrir una privación de la libertad prolongada.

- ***La retardación de justicia y el escaso control jurisdiccional.*** Hemos visto también que la imposición de detención preventiva por parte de los jueces resulta ser una decisión casi automática con escasa fundamentación y más bien decidida en función a una costumbre antes que a una valoración consciente de los elementos argumentados por las partes. La fundamentación para la imposición de la detención preventiva suele reducirse a una relación de las argumentaciones realizadas por la acusación y la defensa sin una valoración concreta de parte del juez que permita conocer cuál es la razón por la que está considerando determinado extremo en determinada forma¹³⁸. Adicionalmente, pese a existir una disposición normativa que establece un control, incluso de oficio, sobre la duración de la detención preventiva, hemos visto también que hasta la fecha siguen existiendo en el sistema penitenciario boliviano personas con detención preventiva cuyas causas han sido iniciadas con el sistema anterior; es decir, personas que se encuentran en detención preventiva habiendo superado en mucho el límite temporal establecido por el NCPP pero, sin embargo, sin control jurisdiccional al efecto. Nuevamente aparece aquí el peligro de

138 Aquí vemos una situación similar a lo señalada para el caso de la prisión preventiva en Honduras.

- trasladar las prácticas inquisitivas al sistema acusatorio: pese a la realización de audiencias y a la intervención oral de las partes en la misma, la lógica de la decisión parece seguir siendo la del trámite escrito, donde el juez se limita a poner una hoja más en el expediente para posibilitar que el proceso siga su curso.
- **Organización institucional.** Como hemos señalado, pese a la conciencia sobre la necesidad de adecuar las instituciones operadoras al nuevo sistema procesal, la realidad indica que, de una parte, la organización asumida continúa bajo la lógica del sistema inquisitivo. Quizá donde más llamativo resulte esto es en el Ministerio Público que se ha organizado prácticamente en forma refleja al Poder Judicial propio del modelo inquisitivo y pese a las posibilidades legales que se le otorgan para determinar organizaciones funcionales a sus diversos objetivos institucionales, se ve que la costumbre de seguir trabajando con la organización que tradicionalmente ha tenido, genera resistencias y problemas varios cuando se pretenden hacer ciertas modificaciones (por ejemplo, constituir equipos especializados que descongestionen el sistema aplicando salidas alternativas y rechazos oportunos). La forma de gestión de las causas al interior de las instituciones también parece arrastrar la lógica inquisitiva, donde cada operador funciona individualmente y sin contacto con el resto de la institución, haciéndose cargo de un número determinado de casos y despreocupándose de cuestiones ajenas a sus casos. Es de notar que esta forma de organización genera hoy suspensiones, retardaciones, desencuentros para la realización de actuaciones y, en definitiva, prolonga los tiempos de procedimientos que podrían terminarse en forma rápida y con conformidad de los involucrados. La duración excesiva de los procedimientos vuelve a presentarse —quizá no al nivel que se presentaba con el anterior sistema, pero sí es claro que hay muchos procesos que duran más de lo necesario para el logro de una solución adecuada— y, en función de ello, la detención preventiva aparece como el comodín que permite a los operadores la tranquilidad de no recibir cuestionamientos ya que si la persona imputada se encuentra detenida, aunque sea en forma preventiva, los reclamos sociales serán mínimos. Por ello parece evidente que en la medida en que se permitan duraciones excesivas del procedimiento, la detención preventiva seguirá siendo sobre utilizada ya que es el mecanismo que permite dar cierta sensación de “tranquilidad” hacia la sociedad. Y en la medida en que las instituciones operadoras del sistema no asuman como un tema central para una mejor implementación de la reforma procesal penal el de organizarse en función a la posibilidad de realizar audiencias y generar resultados concretos, que puedan ser medidos y evaluados tanto interna como externamente, las duraciones excesivas seguirán siendo moneda corriente.
- **Orientación de la capacitación.** Finalmente, dentro de este primer punto otro tema que aparece como problemático es el de la orientación de la capacitación. Si bien ha existido un plan estructurado de capacitación para la implementación de la reforma, no es menos cierto que la manera en que se ha encarado esta capacitación no ha posibilitado el impacto

que con la capacitación se esperaba. En cuanto a la metodología de capacitación, quizá el inconveniente esté dado porque, en el afán por inculcar los valores de un sistema acusatorio, los programas de capacitación que se desarrollaron fueron demasiado teóricos, dejando de lado un tema central para la efectivización de esos valores acusatorios: las prácticas necesarias en un sistema oral. Así, la litigación en sí misma apareció siempre —o en la mayoría de los casos— como una cuestión secundaria, priorizándose el estudio de textos y el análisis de casos también desde el punto de vista teórico. El tiempo y el análisis de otras experiencias de reforma nos han enseñado que la mejor forma de hacer capacitación es aquella que toma en cuenta las necesidades puntuales de los operadores (abandonando la organización de cursos en función a demandas) y orienta los contenidos en función a brindar herramientas útiles para el puesto de trabajo específico. También se ha visto como una necesidad la de dar continuidad a la capacitación a través de evaluaciones periódicas sobre la utilización de los contenidos para mejorar la calidad del servicio.

A nivel político: La conveniencia de la respuesta coyuntural

Más arriba, en relación a la situación en Honduras dijimos que *“El manejo político de la criminalidad —que no la criminalidad como tal— pareciera ser que está incidiendo en el uso de la prisión preventiva como la regla general y no la excepción, ya que es considerada como la respuesta lógica en la lucha contra la delincuencia, respondiendo además a la presión social ejercida por distintos sectores, entre ellos, los medios de comunicación”*. Esta afirmación, perfectamente puede asumirse como una conclusión del capítulo sobre Bolivia. La pregunta de fondo sobre este tema es ¿quién se beneficia con un mayor uso de la detención preventiva? O dicho de otra manera ¿quién se beneficia con la inexistencia de respuestas de fondo al problema de la criminalidad?

Hemos visto en el Capítulo 1 al describir la evolución normativa con relación a la reforma procesal penal cómo la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana fue una respuesta dada por el poder político al reclamo social de seguridad; sin embargo, analizando las percepciones sociales que se presentaban en ese momento, la modificación al régimen de medidas cautelares no aparecía, desde el reclamo ciudadano, como una cuestión prioritaria. La respuesta coyuntural, sin embargo, fue en el sentido de posibilitar, al menos en forma simbólica a través de la modificación normativa, un mayor uso de la detención preventiva. Veamos algunas situaciones problemáticas vinculadas a este punto.

- ***Escaso interés en la generación de políticas públicas en materia de implementación.*** Si bien se han creado organismos de coordinación para la correcta implementación de la reforma procesal penal (Comisión Nacional de Implementación, Comité Ejecutivo de Implementación), el trabajo de estos organismos ha tenido un carácter más bien esporádico a partir de las reuniones de evaluación que han sido organizadas y programadas por las agencias de cooperación internacional. No ha existido un seguimiento a los planes elaborados en

dichas reuniones para mejorar la implementación y, generalmente, cada institución operadora ha seguido su propio camino en el diseño de políticas institucionales. En el caso del Congreso Nacional, con presencia en ambos organismos, el seguimiento que desde esa instancia se ha realizado a la implementación ha sido prácticamente nulo, asistiendo a algunas reuniones de evaluación pero sin demasiado interés en informarse y conocer la situación real en materia de implementación de la reforma. Prueba de ello es, como lo comentábamos líneas arriba, la decisión asumida al momento de aprobar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana donde, tal como ocurriera en Honduras, se pretendió dar satisfacción a las demandas sociales de seguridad dado que el aumento de la criminalidad y de victimización de la ciudadanía exigían una respuesta, argumento de política criminal que atribuye más bien un sentido retribucionista de la prisión preventiva, sobrepasando la naturaleza cautelar de la medida para convertirse en un fin punitivo. Pero más allá de esta reforma normativa o de enunciaciones meramente discursivas, lo cierto es que no existe en Bolivia una política pública clara en materia de justicia penal, sino que se siguen asumiendo soluciones de carácter temporal, para “tapar agujeros”, pero sin mirar al largo plazo de la reforma.

- ***La impunidad deseada: la generación de leyes que hacen imposible la persecución penal.*** Otra cuestión sobre la que debe llamarse la atención es la de las leyes de enjuiciamiento para personas con privilegio constitucional o para la persecución de determinados delitos. En el caso de las leyes de enjuiciamiento a altos funcionarios del Poder Judicial y del poder ejecutivo, se ha mencionado en la descripción normativa que si bien estas leyes han tenido una intención de adecuación al sistema acusatorio, los hechos han demostrado que su diseño hace prácticamente imposible el enjuiciamiento de las personas comprendidas en esas categorías. En la actualidad, por otra parte, se encuentra en discusión un proyecto de ley para el enjuiciamiento de los delitos de corrupción pública que, tras un pretendido mandato de “mano dura” con este tipo de delincuencia, lo único que generará al largo plazo será una mayor posibilidad de personas de escasos recursos en la cárcel, ya que establece una serie de limitaciones a las garantías reguladas por el NCPP que incluso rayan en la inconstitucionalidad (por ejemplo: posibilidad de realizar juicios en ausencia; imprescriptibilidad de delitos; retroactividad de la ley penal, entre las cuestiones más salientes). Esta situación, que si bien no guarda una relación directa con la utilización de la detención preventiva, sí parece importante por el mensaje que envía hacia la sociedad que, como mencionábamos en otro lugar de este informe, termina dudando de aquel mensaje que se pretendió enviar con la reforma en el sentido que este NCPP permitiría una lucha seria contra la impunidad. La realidad de las cárceles de Bolivia y del análisis de la estadística penitenciaria nos muestran que los delitos perseguidos y encarcelados siguen siendo las categorías de siempre: delitos contra la vida, contra la propiedad, contra la libertad sexual y delitos relacionados con el tráfico de sustancias controladas (donde la mayoría de los detenidos preventivos y condenados lo son por haber servido de “mulas” en el tráfico de

sustancias controladas). En el caso de las persecuciones por delitos de corrupción, lamentablemente hasta la fecha sólo hemos tenido cortinas de humo.

A nivel social: El reclamo de seguridad ciudadana

Finalmente, creemos que se hace necesario el análisis del nivel social con relación a la reforma procesal penal. Se ha señalado que parte del trabajo del Equipo Técnico de Implementación estuvo orientado a difundir hacia la sociedad civil los contenidos y valores de la reforma. Sin embargo, las afirmaciones del tipo “*es un código copiado*” o “*es una ley que beneficia a los delincuentes*” siguen siendo moneda corriente a la hora de escuchar el sentir de la ciudadanía con relación a la reforma procesal penal. Quizá una de las causas por las que esto sucede deba encontrarse en la forma en que se encaró la difusión de la reforma procesal penal, donde se asumió al NCPP prácticamente como una marca que debía hacerse conocida¹³⁹. En este sentido, al no haber conseguido una profundización a nivel social en el conocimiento de los valores y principios constitucionales que están detrás de la reforma y su importancia para la convivencia pacífica, es que subsisten determinadas situaciones problemáticas, que son hábilmente aprovechadas por distintos sectores de poder (los medios de comunicación, algunos sectores políticos) para obtener percepciones negativas de parte de la sociedad hacia la reforma procesal penal. Entre ellas tenemos:

- ***El efecto de seguridad simbólico que tiene la detención preventiva.*** Es una realidad que para el ciudadano común no existe una diferencia marcada entre la detención preventiva y la condena. Así, al no existir una formación profunda que permita dar a conocer a la sociedad las distintas fases del procedimiento, la percepción social sobre la libertad del imputado suele ser que esa persona ya ha quedado fuera del sistema penal, esto es, en libertad definitiva; por el contrario, la detención preventiva es entendida como la imposición de una pena. Este es uno de los cambios que no se ha logrado dar a través de la difusión de la reforma ya que la gente sigue entendiendo a la detención preventiva como la pena que debe pagar la persona acusada de haber cometido un delito. En este contexto, los medios de comunicación influyen enormemente para que esta creencia se mantenga, tanto a través de la crítica —infundada la mayor parte de las veces— hacia los operadores que no solicitan o no imponen una medida cautelar, como a través de la imposibilidad de brindar explicaciones que permitan que la sociedad conozca los verdaderos efectos de la detención preventiva y su diferencia con una pena impuesta luego de la realización de un juicio oral.
- ***Desconfianza social en la posibilidad de disminuir la impunidad a través del sistema penal.*** Hemos analizado a profundidad este tema en puntos anteriores, pero creemos que en

139 En ese sentido, se produjeron anuncios publicitarios, vallas en las carreteras que hacían referencia a las garantías constitucionales, micro programas radiales donde se intentaba explicar el beneficio de la reforma y una serie de acciones comunicativas que si bien eran necesarias, no fueron al parecer suficientes para inculcar los valores propios de un sistema acusatorio.

función a los diversos niveles de análisis que hemos planteado, es necesario volver sobre el punto aquí, ya que la lucha contra la impunidad fue una de las grandes promesas poder político para su efectivización. No podemos obviar en este punto, la desconfianza generalizada hacia las instituciones operadoras de justicia, que son percibidas por la sociedad como entidades corruptas, que no dan respuesta al ciudadano.

RAZONES QUE OBSTACULIZAN UNA MEJORA DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN HONDURAS

Se constata que la justicia es influenciada por los poderes institucionales así como por los fácticos. Esta influencia se manifiesta en la politización partidaria de la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en las votaciones ocho-siete del pleno del tribunal supremo, en el nombramiento del personal, en la falta de independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados, así como en la persistencia de la impunidad en los casos de corrupción de impacto social, entre otros.

Como se señaló, en el Poder Judicial convergen dos tipos de injerencias, una externa y otra interna. La externa está conformada por los poderes institucionales, así como por los poderes fácticos, en la nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La interna, es el resultado de la influencia de las dos anteriores pero que tiene su particularidad en la concentración de la función administrativa *per se*, y en su incidencia en la función jurisdiccional, debilitándose la independencia de este poder del estado y la imparcialidad de la judicatura.

Las injerencias en la independencia del Poder Judicial han provenido de los poderes públicos, como lo constituyó el intento por parte del Congreso Nacional de reformar una norma constitucional para arrogarse la facultad de interpretar la Constitución Política de la República, atentando, paradójicamente, contra el mismo Estado Democrático de Derecho. Asimismo, el ex Secretario de Seguridad (Poder Ejecutivo), en manifestación pública con el entonces presidente del Congreso Nacional (Poder Legislativo), exigió la destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que supuso una clara injerencia en la independencia del Poder Judicial y una amenaza a la estabilidad política y al Estado de Derecho.

Se confirma que la justicia hondureña es influenciada tanto por los poderes institucionales (Legislativo, Ejecutivo) como por los fácticos (grupos económicos, familias tradicionales, crimen organizado, medios, otros), lo que se constata en la politización partidaria en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la concentración de la función administrativa en el manejo del personal, así como en la persistencia de la impunidad en los casos de corrupción de impacto social.

La imparcialidad e independencia de los jueces y magistrados son temas de trascendencia para el sistema de justicia en particular y para la democracia en general, ya que estos principios tienden a eliminar la discriminación y los privilegios, y aseguran la equidad en la justicia. Por ello, es importante que la elección de altos funcionarios por el Congreso Nacional, como son los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como el Fiscal General y adjunto del Ministerio Público, no responda a los intereses económicos y políticos, sino a los intereses de la sociedad y de la democracia hondureña.

No existen controles internos ni externos del proceso de nominación de los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que facilita la influencia de intereses de distinta naturaleza y la distribución de cuotas de poder. Para ello es necesario revisar los mecanismos de nominación y elección, así como establecer controles al proceso de nominación, asegurando que los méritos, la idoneidad e integridad de los candidatos, su vocación de servicio y de respeto por la Constitución Política de la República y las leyes, estén por encima de los intereses particulares de los grupos políticos y económicos, procurando asegurar de esta manera, las bases del bien común.

Podemos decir que las reformas al Poder Judicial, desde la percepción de los ciudadanos, no han tenido significado alguno en sus vidas, ya que no ven un impacto directo o individual y tampoco tienen conocimiento de ellas¹⁴⁰. No obstante los datos señalan una mejoría en términos de eficiencia en ciertos aspectos y cobertura de servicios, la ciudadanía aún no percibe un cambio significativo en la justicia hondureña.

Las reformas al Poder Judicial han sido importantes para el proceso de institucionalización de la justicia en el país. Sin embargo, se trata de reformas insuficientes e incompletas de cara a los desafíos de independencia respecto de los poderes públicos y fácticos, de acceso por parte de la población a una justicia pronta y cumplida, de la seguridad jurídica, y de su contribución a la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

Asimismo, la reforma ha sido limitada y fragmentaria respecto de temas relacionados con la independencia judicial en relación a los poderes públicos y fácticos, la corrupción judicial, la necesidad de mayor transparencia dentro del Poder Judicial, así como el funcionamiento eficaz y eficiente de los órganos de control. Todo ello posibilitaría el acceso por parte de la población a una justicia imparcial, pronta y cumplida, y potenciaría su capacidad de contribuir a la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

Con relación al sistema de justicia, se constatan avances en la modernización de la justicia hondureña. Sin embargo, se confirma la existencia de una percepción generalizada en el sentido que

140 Ver., *Informe sobre Desarrollo Humano*, *supra* n. 36, pág. 92.

el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad para los corruptos de cuello blanco, lo que reafirma la creencia que la justicia no funciona y que no es imparcial ya que el sistema judicial puede ser influenciado por presiones económicas así como por presiones políticas, y tiene poca confianza y credibilidad. Esta percepción se vincula con el debilitamiento y deterioro progresivo de la institucionalidad pública que destruye las bases sociales y políticas de la legitimidad del Estado Democrático de Derecho.

En síntesis, el proceso de reforma judicial en buena medida se ha orientado a aspectos organizativos, técnicos y administrativos, ya que es notable el impulso por la reorganización interna del Poder Judicial, lo cual queda en el ámbito de la modernización. Ahora bien, todas estas medidas de reforma parecen estar desconectadas de lo fundamental, a saber, fortalecer la independencia judicial respecto de los demás poderes del Estado. Este tema debería constituir el aspecto central para la cooperación internacional en el corto y mediano plazo, por lo que su eventual apoyo a otros temas debe pasar por la previa verificación medible de avances cuantitativos y cualitativos en materia de independencia judicial, lo cual es constatable a partir de la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley del Consejo de la Judicatura y Carrera Judicial, así como de la Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la Elección de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

¿HACIA DÓNDE DEBERÍAMOS APUNTAR?

Para finalizar, sobre la base de lo expuesto en este informe enunciaremos algunas recomendaciones posibles que podrían contribuir a mejorar la calidad de la implementación de las reformas tanto en el ámbito de la selección de los jueces como en el ámbito del sistema penal.¹⁴¹

La situación en Bolivia

A continuación proponemos una serie de recomendaciones que podrían ser implementadas en distintos niveles:

A nivel de instituciones operadoras: profundizar la lucha por la oralidad

- **Organización institucional adecuada a la implementación de un sistema de audiencias.** En este punto consideramos esencial asumir que los recursos son y serán escasos; por ello, creemos que es necesario variar la lógica de planificación y organización actual, en la que las instituciones operadoras aparecen siempre lamentando la escasez de recursos huma-

141 La similar problemática constatada en ambos países conduce a similares propuestas. Sin embargo, dado que existen algunas particularidades e instituciones diferentes en cada caso, hemos preferido separarlas.

nos, técnicos, económicos y comenzar a organizarse en función a las reales posibilidades. Durante la última década la experiencia comparada de la región ha demostrado que es posible, incluso con recursos limitados, lograr metas institucionales y establecer un sistema respetuoso de los derechos de las personas. Aún no hemos logrado un nivel de aprendizaje con relación a la experiencia comparada que nos permita no cometer los mismos errores y creemos que ese es el camino que se debe comenzar a recorrer. Concretamente, en materia de organización parece esencial abandonar la lógica de la “cartera de causas” que genera compartimentos estancos al interior de las instituciones. En el caso del Ministerio Público y la Defensa Pública debe asumirse que fiscales y defensores están en las instituciones para litigar, no para hacer tareas administrativas o secretariales; y que, por tanto, la organización debe estar dada en función a posibilitar que los operadores cumplan su trabajo. En el caso del Poder Judicial es necesario imponer una organización para las audiencias: la tarea del juez es tomar decisiones de calidad sobre la información brindada por las partes en el marco de una audiencia; contar con personal que no sirve a esos fines (como el caso del secretario abogado, que hace las veces de fedatario en un sistema que ya no lo precisa) es sub utilizar los escasos recursos existentes.

- **Capacitación orientada a la litigación en audiencias orales.** De la mano con el punto anterior, la capacitación a los operadores debe orientarse a mejorar su efectividad en las audiencias por lo que debe estar pensada para perfeccionar sus herramientas de litigio. Con esto no queremos decir que debe abandonarse la capacitación en fundamentos doctrinales y jurisprudenciales del sistema acusatorio sino más bien que debe generarse una conexión entre la teoría y la práctica que permitan al operador identificar las herramientas de litigación como sus instrumentos de trabajo y no como “elementos para el teatro”. La capacitación no debe convertirse en un espacio de improvisación sino que debe ser planificada y pensada para lograr resultados concretos al interior de las instituciones; en ese sentido, realizar relevamientos de necesidades, identificar claramente a los operadores que participarán en la capacitación y establecer mecanismos idóneos de evaluación de resultados parecen ser elementos que no pueden faltar en los procesos de capacitación orientados a la profundización de la reforma. La selección de los docentes es otro elemento fundamental ya que debe considerarse que la persona que esté frente a un curso que combine teoría y práctica, transmitiendo a los participantes la necesaria conexión entre ambos aspectos, debe tener la experiencia e idoneidad suficiente como para no banalizar el espacio de capacitación.
- **Generación de indicadores de evaluación que permitan medir la efectividad del trabajo de los operadores.** Es necesario evaluar el trabajo de los operadores pues en caso contrario no se pueden dar mensajes claros a la sociedad sobre lo que está pasando con la administración de justicia penal. La manipulación de las medidas cautelares son el ejemplo más claro en este sentido: como no tenemos evaluaciones de los operadores, terminamos evaluando la norma y calificándola como “inadecuada a nuestra realidad”, “blanda”, “importa-

da” o diversos sinónimos con el mismo efecto: exigir modificaciones normativas para suplir deficiencias en el trabajo de los operadores; para hacerles la labor más fácil. Es necesario generar indicadores que nos permitan medir el trabajo de jueces, fiscales y defensores ya que es a partir de esa medición que podremos decir con certeza dónde y qué recursos son necesarios para mejorar el sistema.

- **Monitoreo ciudadano a la acción de los operadores del sistema de administración de justicia.** La participación ciudadana no debe darse solamente a través de la posibilidad de intervenir en un juicio como juez ciudadano sino que la administración de justicia debe abrirse a la sociedad; deben generarse mecanismos de promoción hacia la ciudadanía para que sea el propio ciudadano el que evalúe en cada caso concreto el trabajo que están realizando los operadores. En la actualidad son los medios de comunicación los que intermedian entre el trabajo de los operadores y la ciudadanía, y son también los medios los que califican el trabajo de los operadores muchas veces basados más en prejuicios o conveniencias del momento que en hechos ciertos. Por ello, promover una mayor participación y control ciudadano en lo que hace a la justicia penal debe ser una forma de preservar un sistema respetuoso de los derechos y garantías constitucionales.
- **Obligación de generar información estadística confiable y consolidada a nivel interinstitucional.** En la actualidad la información del sistema de justicia penal varía de institución a institución. El Poder Judicial genera una serie de datos; el Ministerio Público hace lo propio; la Defensa Pública, por su parte, realiza su propia estadística y la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen también desarrolla su propia información. Cualquier persona que se acerque a la información de las cuatro instituciones verá que la misma no sólo no coincide sino que en algunos casos dista tan considerablemente que pareciera provenir de sistemas de justicia distintos¹⁴². Una institución que no puede brindar información sólida a la ciudadanía es una institución poco creíble y los resultados, nuevamente, impactan en el mundo normativo: pese a los esfuerzos que se realizaron previamente a la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el sentido de mostrar que el número de medidas cautelares aplicadas por el nuevo sistema no había disminuido, la confianza en la información estadística es tan débil en Bolivia que nadie tomó en serio dicha información y se avanzó en la solución normativa. Deben establecerse mecanismos que obliguen a las instituciones a presentar socialmente la información de su trabajo periódico, de forma tal que se pueda conocer y evaluar la efectividad y credibilidad del mismo.

142 Una de las principales dificultades que atravesó CEJIP al momento de elaborar el *Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en La Paz*, fue la de lograr información estadística consolidada, debido a las enormes diferencias que existían de institución a institución.

A nivel político: generar apropiación del proceso

- **Asumir la reforma procesal penal como un proceso propio, no una imposición de la cooperación internacional.** Como hemos mencionado durante el desarrollo de este informe, la preponderante presencia de la cooperación internacional en la implementación de la reforma procesal penal ha generado en determinados sectores la sensación de tratarse de una “reforma impuesta”. Frente a esto, la tentación de la contra reforma como respuesta aparece en forma permanente¹⁴³. Consideramos que resulta imprescindible para la profundización de la reforma y para evitar posibles retrocesos involucrar al sector político y responsabilizarlo del proceso, reubicando a la cooperación en su rol de asistencia y quitándola del centro protagónico de los resultados.
- **Controlar la efectividad en la acción de las instituciones operadoras.** Vinculado al punto en que mencionamos la necesidad de generar indicadores de evaluación para los operadores, desde el poder político deben impulsarse acciones tendientes a efectivizar ese control sin convertirlo en “caza de brujas” esporádicas, sino a través de una institucionalización real de estos procesos.
- **Generar normativa que de respuestas de fondo y superar la “solución de coyuntura”.** Hemos mencionado a lo largo del informe varios ejemplos de respuestas coyunturales (que van desde la modificación al régimen de medidas cautelares hasta la actual intención de establecer el juicio en ausencia como una forma de “perseguir la corrupción”). Consideramos que es necesario generar presión, no en el sentido de esta búsqueda de respuesta coyuntural, casi como un parche a situaciones que están mal desde el fondo, sino más bien en el sentido de generar una legislación que sea eficiente con las necesidades de la población y permita el establecimiento de verdaderos mecanismos de respuesta, propiciando la participación de la comunidad, el conocimiento de la norma y la intervención informada en su implementación.

A nivel social: profundizar la participación y el control social

- **Programas de monitoreo a las instituciones operadoras del sistema.** Nos remitimos en este punto a lo mencionado con relación a los operadores: la participación ciudadana en el monitoreo del trabajo de las instituciones es esencial para la profundización de la práctica democrática que implica la reforma procesal penal.
- **Difusión a través de medios alternativos de comunicación que permitan fomentar una cultura respetuosa de las garantías constitucionales.** Hablamos en este punto de medios

143 Sin ir más lejos, durante la última semana de agosto de 2007, la actual Ministra de Justicia de Bolivia declaró en varios programas radiales que la reforma procesal penal no había respondido a las necesidades bolivianas porque no había sido hecha por bolivianos.

alternativos de comunicación debido a que una de las lecciones aprendidas en cuanto a la difusión de la reforma es que en un país con una mitad de la población en el área rural la difusión a través de los grandes medios de comunicación no parece ser la vía más adecuada para llegar a la ciudadanía. La generación de espacios de reflexión, debate y formación parecen ser una forma más adecuada y real de promover conocimiento en un tema tan profundo y complejo como es la reforma procesal penal.

La situación en Honduras

Recomendaciones vinculadas a la independencia judicial

Es necesario revisar los mecanismos de nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como asegurar que los méritos, la idoneidad e integridad de los candidatos, su vocación de servicio y de respeto por la Constitución Política de la República y las leyes estén por encima de los intereses particulares de los grupos políticos y económicos para de esta manera asegurar las bases del bien común.

Asimismo, se debería revisar la Ley Orgánica de la Junta Nominadora (cuyo mecanismo se pone en marcha en julio de 2008), para la realización de un proceso de nominación y elección de magistrados transparente y público, que ponga de relieve las cualidades éticas y profesionales, así como la filosofía constitucional de los candidatos.

Es necesario aprobar la ley que crea y pone en marcha el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, para que impulse el proceso de estructuración de la carrera judicial y la reorganización del sistema de selección y nombramiento de los funcionarios del Poder Judicial así como su capacitación y mejoramiento en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. Esta ley tendrá que garantizar la estabilidad en el cargo, la evaluación y la promoción a puestos superiores a partir de elementos objetivos, alejados de criterios clientelistas para asegurar, además, la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados en la toma de sus decisiones.

La separación de la función jurisdiccional y la administrativa es esencial. Se debe procurar que sean asumidas por órganos distintos, lo que daría lugar a la consecución de una gestión transparente y a la minimización de los riesgos de corrupción de los funcionarios judiciales.

Es conveniente impulsar la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial como parte del componente estratégico para el fortalecimiento de la independencia de este Poder del Estado.

Se podría promover en las facultades de derecho y escuelas judiciales y fiscales una formación académica que responda al perfil de la magistratura democrática así como una capacitación a los servidores de justicia para una judicatura independiente e imparcial.

Finalmente, se debería promover que la sociedad civil desarrolle auditorías sociales al sistema de justicia, que coadyuven al mejoramiento de la impartición de justicia en el país; asimismo, exijan a las instituciones que integran el sistema de justicia una mayor y mejor eficacia y eficiencia en los asuntos que son sometidos a su decisión.

Recomendaciones vinculadas a la reforma procesal penal en general

Es sumamente importante el desarrollo de una jurisprudencia que oriente la aplicación de la legislación penal ya que es casi inexistente la doctrina legal en materia de derechos fundamentales, lo que redundará en una judicatura más democrática al prescindir de los lineamientos para la aplicación de la ley procesal penal.

Se debería reimpulsar un proceso penal para la solución del conflicto, con prevalencia de los principios acusatorios sobre los inquisitivos, de tal manera que las pruebas sean ofrecidas, presentadas, producidas y discutidas por las partes para hacer valer sus pretensiones, el juez las valore y constate para su validez su licitud en relación con la observancia del debido proceso y demás derechos y garantías constitucionales.

Para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Ministerio Público se requiere que la institución se despolitice de la influencia partidaria, promueva la carrera fiscal, tenga un presupuesto adecuado, y cuente con un órgano de investigación criminal para un eficaz y eficiente ejercicio de la acción penal.

Habría que revisar la ley procesal penal a efecto de depurar aquellas disposiciones de inspiración inquisitiva y que obstruyen el paso a un proceso garantista.

Sería deseable retomar la senda de la oralidad de tal manera que la producción de la prueba y los alegatos de las partes sean ante el tribunal que decidirá la causa.

Finalmente, se debe promover una formación académica garantista en las facultades de derecho y escuelas judiciales y fiscales así como una capacitación a los servidores de justicia basada en el procedimiento oral y en la teoría y práctica de la prueba penal.

Recomendaciones vinculadas a la prisión preventiva

Creemos importante formular las siguientes recomendaciones:

- Resolver de manera inmediata y prioritaria, la situación de las personas que se encuentran en prisión preventiva con arreglo al anterior Código de Procedimientos Penales de 1984. Asimismo, aquellos casos que han sobrepasado el límite temporal para la privación de libertad del imputado, conforme al Código Procesal Penal vigente.

- En el marco del nuevo Código Procesal Penal, las instituciones que integran el sistema de justicia penal deben impulsar políticas institucionales que promuevan el garantismo en el proceso penal.
- Desarrollar las condiciones institucionales y presupuestarias necesarias para el uso y aplicación como regla general de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, considerando esta última, como una excepción; generando además, lineamientos específicos para cada una de ellas.
- Resulta fundamental crear programas de capacitación interinstitucional que promuevan una sólida formación a los servidores judiciales, fiscales, policiales y defensores públicos, en materia de derechos humanos, con énfasis en el derecho a la libertad e integridad personal, garantías judiciales y el uso de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.
- Desarrollar jurisprudencia de amparo sobre el derecho a la libertad personal, desarrollando las condiciones y alcances de este derecho, respetando el contenido esencial del mismo y tomando en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos.
- La figura del arraigo debería tener criterios racionales para su configuración como circunstancia del peligro de fuga. En tal sentido, se podrían considerar aspectos tales como: la estabilidad de la persona en el municipio o ciudad; su residencia en el país; domicilio (que no signifique tener la propiedad de una casa); su asiento familiar y social; profesión u ocupación (que no ingresos); y, el criterio de un arraigo mínimo.
- Fortalecer la responsabilidad institucional, promoviendo que los centros penales lleven registros únicos, completos y transparentes, en los que figure el fundamento jurídico de la privación de libertad y la información pertinente sobre cada persona en prisión preventiva.
- Garantizar que en los centros penales se respete la separación entre las personas con medida cautelar de prisión preventiva y los condenados por sentencia judicial; mejorando las condiciones de las instalaciones, y asegurado la vida e integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad.
- Impulsar una política pública de seguridad, que dé respuesta de manera integral a la situación de la criminalidad en que vive la sociedad y contribuya a bajar los niveles de victimización de la población hondureña.
- Realizar acciones de difusión social, respecto de los valores garantistas que conlleva el nuevo proceso penal, para que la sociedad comprenda de mejor manera, el papel de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

- Eliminar la figura jurídica del auto de prisión, por ser propia del modelo inquisitivo y no ser necesaria para la aplicación del nuevo Código Procesal Penal.
- Dotar al Ministerio Público de un órgano de investigación criminal, que garantice eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus actividades, particularmente, en aquellos casos de personas con medida cautelar de prisión preventiva.
- Fortalecer la institucionalidad de la Defensa Pública, a fin de que pueda brindar un servicio profesional de defensa técnica autónomo, con igualdad de armas en el proceso, y que los defensores públicos sean capaces de defender activamente los derechos fundamentales y garantías judiciales de las personas privadas de libertad.
- Impulsar que los jueces de ejecución desempeñen su mandato de control de la legalidad de la prisión preventiva, para lo que deben disponer de los recursos necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones conforme al Código Procesal Penal.
- Establecer un sistema penitenciario, rectorado por una institución autónoma, independiente de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional, dotada de infraestructura y recursos adecuados, gestionada técnica y administrativamente por personal profesional penitenciario.

APÉNDICE 1

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL

“VESTED INTERESTS IN LEGAL AND JUDICIAL REFORM PROJECTS”

BANCO MUNDIAL, 5 Y 6 DE NOVIEMBRE DE 2007

El 5 y 6 de noviembre, bajo el auspicio del Banco Mundial, se llevó adelante el seminario “VESTED INTERESTS IN LEGAL AND JUDICIAL REFORM PROJECTS”. Los expertos y expertas que participaron en el evento expusieron los resultados de investigaciones sobre reformas legales realizadas en Bolivia, Guyana, Honduras y Paraguay.

El debate permitió compartir las distintas experiencias y, en ciertos casos, advertir que ciertos grupos de interés influyen positiva o negativamente en las reformas al sistema de administración de justicia que se han iniciado en los países señalados.

Para el caso de Bolivia y Honduras, países que fueron estudiados por DPLF, pueden señalarse distintos grupos de interés que han obstaculizado el éxito de la reforma procesal penal (especialmente en el cumplimiento del objetivo vinculado a mejorar la situación del mal uso de la prisión preventiva). En algunos casos también se ha advertido la influencia negativa de esos grupos de interés en el éxito de las reformas vinculadas al proceso de selección de los jueces. Señalamos a continuación alguno de los grupos que, por sus propios intereses, han obstaculizado las reformas en ambos países.

En primer término, los expertos y expertas reunidos coincidieron que el propio Poder Judicial ha sido un grupo de interés que ha obstaculizado el éxito de las reformas procesales penales. Como señalamos en nuestro informe sobre Honduras, “A pesar de las reformas y de los procesos de capacitación, la nueva cultura jurídica que supone el modelo garantista de justicia penal aún no ha sido asimilada por los servidores judiciales, fiscales y policiales, así como por la ciudadanía en general, por lo que todavía persisten los rasgos del sistema inquisitivo, cuestión que se aprecia, por ejemplo, en el excesivo uso de la prisión preventiva como una pena anticipada.” Durante el seminario se discutió acerca del significado de la cultura inquisitiva que se hacía referencia, llegándose a la conclusión que es más adecuado hablar de una “cultura judicial”.

La situación en Bolivia es similar: “Si bien la reforma procesal penal ha avanzado en sentido de establecer la oralidad como principio no sólo del juicio sino también de las demás etapas del proceso, no es menos cierto que las audiencias se han convertido en una versión oral del trámite escrito que se realizaba con el anterior procedimiento; los sujetos procesales (fiscales, defensores y jueces) cumplen un rol formal con relación a la aplicación de la prisión preventiva, lo que genera problemas como la carencia de análisis del caso; la solicitud de detención preventiva en casos que podrían solucionarse vía salidas alternativas previstas en la ley; la retardación de justicia; y, el escaso control jurisdiccional.”

Dentro de este contexto hemos señalado cómo el Poder Judicial ha interpretado el nuevo ordenamiento procesal penal de manera contraria a los principios que lo inspiran. El ejemplo de la interpretación de la “falta de arraigo” como indicio para el peligro de fuga es claro. Como expusimos en el informe, “En la práctica judicial, la valoración del arraigo que hacen los jueces, se basa principalmente en el hecho de si el imputado es propietario o no de la casa en que vive. Por lo que en la realidad hondureña, un imputado que no tenga la propiedad de su casa de habitación, o su domicilio no sea verificable por vivir en “cuarterías” (viviendas precarias), o no tenga ocupación fija e ingresos regulares, y no disfrute de un grupo familiar constituido, se puede afirmar que tiene altas probabilidades que se le dicte la medida cautelar de prisión preventiva. Es decir, aún reformas inspiradas en principios aceptables son desvirtuadas por su aplicación práctica.”

Las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano, etc.) y las agencias de cooperación (USAID, GTZ, etc.) han sido fundamentales para impulsar las reformas, pero también han sido un grupo de interés obstaculizador.

En Bolivia y en Honduras, no sólo se dio apoyo en infraestructura sino también en capacitación a jueces y fiscales. Sin embargo, de acuerdo con lo que hemos detallado a largo del documento, en el caso de Bolivia, la falta de coordinación de las agencias de cooperación las ha puesto como grupos de interés contradictorios que obstaculizaron las mejoras durante el proceso de implementación. Particularmente, “La falta de coordinación entre estas dos agencias [USAID y GTZ] y la inexistencia de una entidad estatal que generara un espacio de encuentro y consenso sobre el trabajo a realizar llevó a que en numerosas oportunidades los capacitadores de una de las agencias contradijeran los conceptos vertidos por los capacitadores de la otra en forma previa, generando confusión en los participantes.”

Como se señaló en el párrafo anterior, en el caso de Bolivia, no existió un “apropiamiento” de la cuestión vinculada a la reforma procesal penal, dejándola en gran medida en manos de las agencias de cooperación. Esta situación permite señalar otros poderes públicos del estado, tanto el ejecutivo como el legislativo, como grupos que, por falta de interés, obstaculizaron el éxito de las reformas.

Particularmente en el caso de Bolivia, en nuestro informe concluimos que “Otro problema es que en Bolivia se evidencia un escaso interés en la generación de políticas públicas en materia de implementación. Si bien se han generado organismos de coordinación para la correcta implementación de la reforma procesal penal (Comisión Nacional de Implementación, Comité Ejecutivo de Implementación), el trabajo de estos organismos ha tenido un carácter más bien esporádico a partir de las reuniones de evaluación que han sido organizadas y programadas por las agencias de cooperación internacional.” En Honduras, la reforma al código penal impulsada por el ejecutivo y sancionada por el legislativo, fue la respuesta que se ha dado a problemas de seguridad urbana, como por ejemplo, el problema de las maras. Tales reformas, con principios contrarios a los que inspiraron la reforma procesal penal, impactaron negativamente en el éxito de la reforma procesal penal en el ámbito de un mejor uso del instituto de la prisión preventiva.

El papel que han jugado los medios de comunicación en el éxito de las reformas fue también objeto de discusión. En el caso de Honduras, en el seminario internacional que DPLF organizó en Tegucigalpa, los operadores de justicia fueron claros en señalar la confusión que existe en la ciudadanía acerca del papel del juez y aclararon que su trabajo no era luchar contra la inseguridad ciudadana sino defender la legalidad. En relación con este tema, se discutió también el papel que la prensa puede jugar en desinformar a la ciudadanía. Como expusimos en el informe, “Se da cuenta entonces, de una tensión entre las instituciones del sistema de justicia y los medios de comunicación, que se aprecia en el desarrollo de lo que se denominan “juicios paralelos” —ampliamente difundidos por la prensa— a los procesos judiciales ante los órganos jurisdiccionales. Así, el público guiado por los medios de comunicación, entiende el caso a partir de la información difundida por la prensa y no a partir del procesamiento que hacen los órganos fiscales y jurisdiccionales. Se llega al punto que cuando la decisión judicial no coincide con la anunciada por los medios, se deslegitima la labor de los funcionarios de justicia y se afecta consecuentemente la independencia de la judicatura.” En Bolivia, gracias a la oralidad del proceso, los medios de comunicación comenzaron a difundir los casos pero con una valorización negativa cuando las decisiones no coincidían con el supuesto reclamo de “mano dura”.

En definitiva, queda claro el papel que los medios de comunicación pueden convertirse en un grupo de interés que influye en el éxito o fracaso de las reformas judiciales, pero ello de ningún modo puede llevar a la conclusión que se deban adoptar medidas contra los medios de comunicación que puedan afectar la libertad de prensa. En este sentido, tender puentes entre medios de comunicación y quienes están encargados de las reformas desde el inicio, puede verse como un ejemplo de lo que puede hacerse para beneficiar el entendimiento mutuo entre prensa y sistema judicial.

Finalmente, los partidos políticos pueden ser un grupo que obstaculice el éxito de las reformas. En nuestro estudio hemos dado cuenta que en Honduras se innovó con la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes son ahora electos con el voto de las dos

terceras partes del total de los miembros del Congreso Nacional, de una nómina de 45 candidatos propuesta por una junta nominadora integrada por un representante de la Corte Suprema de Justicia, del Colegio de Abogados, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de los claustros de profesores de las escuelas de ciencias jurídicas, de las organizaciones de la sociedad civil, y de las confederaciones de trabajadores. Durante el seminario del 5 y 6 de noviembre se expuso como alguna de esas entidades habían sido también manejadas por los partidos políticos, por lo que el efecto de la reforma, que pretendía la despolitización no llegó a su cometido.

Más allá de los países objeto de este estudio, durante el seminario también se señalaron otros grupos de interés que jugaron un papel importante en la reformas del sistema judicial de los otros países. En el cuadro que incluimos a continuación hacemos referencia a esos grupos de interés.

Grupo de interés	Ejemplos sobre obstáculos al éxito de las reformas
Poder judicial	Honduras y Bolivia: persistencia de una cultura judicial no ajustada a las reformas. se aplican principios no garantistas a procedimientos garantistas que no mejoran la situación respecto del mal uso de la prisión preventiva
Agencias de cooperación	Bolivia: competencia de intereses dificultaron implementación de la reforma
Poder ejecutivo y poder legislativo	Honduras: responden a un problema de seguridad (maras) con legislación penal contraria a los principios del nuevo código procesal Bolivia: el poder ejecutivo no hizo suya la reforma procesal penal, dejando la sensación que se trataba de una reforma copiada
Medios de comunicación	Jueces y fiscales indican que son “presionados” por los medios de comunicación para decretar prisión preventiva en lugar de otras medidas previstas en el código.
Política partidaria	En Honduras, el nuevo sistema de selección de jueces de la corte fue cooptado por intereses políticos.
Abogados	En Guyana se oponen a las reformas que impulsan la mediación
Organizaciones de la sociedad civil	En Guyana, al no ser consultados previo a la reforma, se oponen durante la implementación

APÉNDICE 2

REFORMS IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN HONDURAS AND BOLIVIA REASONS THAT HAVE HINDERED ITS SUCCESS AND HOW TO ADDRESS THEM (EXECUTIVE SUMMARY)

Purpose of the Report¹⁴⁴

The purpose of this report is to analyze the main reasons or interests that have prevented some recent judicial and legal reforms in Honduras and Bolivia from becoming effective. Given the fact that both countries have undergone far-reaching criminal justice system transformations as well as reforms of the judge selection system, this report focuses on those reforms.

In order to analyze the impact of the above reforms we have selected some of the most delicate situations that they intended to improve. Regarding criminal justice, the report focuses on the reasons why the reforms were unable to put an end to the misuse of pre-trial detention. The abuse or misuse of pre-trial detention is one of the most important problems affecting the criminal system in Latin America. Thus, this should be the focus of our study for Bolivia and Honduras. The report also includes a study of some of the reasons that have prevented reforms, particularly those of the criminal procedure codes, from reducing the perception of impunity prevailing in both countries.

With respect to the reforms of judicial selection mechanisms, the report focuses on the interests that have prevented the public perception of judicial independence from improving in spite of the implementation of those reforms.

144 This study was possible thanks to the generous support of the World Bank Group. The project was performed under the direction and general supervision of DPLF Executive Director, Eduardo Bertoni. Also participated in the project: DPLF Programs Director, Katya Salazar, and the Equal Access to Justice Program Coordinator, Thomas Antkowiak. In addition, two consultants worked for this study: Rigoberto Ochoa, from Honduras, and Iván Lima Magne, from Bolivia.

The study on Honduras¹⁴⁵ covers mostly the period 2002–2006 from a qualitative and quantitative perspective, and it is exploratory in nature. To carry out that study, information was obtained from several sources, and several texts, laws and documents were analyzed; also, many interviews were conducted, and they are mentioned in the report. The opinions expressed by several national and international experts at an international workshop hosted by the Due Process of Law Foundation (DPLP) in Tegucigalpa in July 2007 were also a valuable contribution for this research. The preparation of the report did have its limitations and difficulties, such as the scarce literature on this problem in Honduras and incomplete statistical information. Although it was impossible to have access to some quantitative information and files, we consider that the necessary data to prepare the document was obtained.

The study on Bolivia¹⁴⁶ analyzes some of the problems encountered in the implementation of the Bolivian criminal procedure reform, considering two main aspects: the enforcement of precautionary measures in connection with the guidelines proposed by the reform and judicial independence. The study describes the bodies in charge of implementing the reform of the criminal procedure, the guidelines established by such reform and the areas in which the implementation work was divided, with the purpose of relating each of these categories to the current problems in the field of precautionary measures. Here we analyze the role of cooperation agencies in the implementation of the reform of the criminal procedure. As for judicial independence in Bolivia, the role of the Judicial Council (*Consejo de la Judicatura*), the judicial career system, the judicial disciplinary system and the judicial motion system have been specifically addressed in a separate section.

Reforms in the Administration of Justice in Latin America

It is important to begin our analysis with a description of the regional context of the reforms in Bolivia and Honduras.

More than two decades ago, a significant process of legal and structural reform commenced within the Latin American judicial sphere. Among other reasons, this transformation process was triggered by the crisis of the old justice administration structures. Today, more than two decades after those reforms began, few would dispute that the problems faced by the criminal systems at that time were critical. The reforms were originally intended to solve those problems. Impunity and human rights violations could not be tolerated in a state that purported to respect the rule of law and hence the need to carry out the reforms.

145 This study was prepared by Rigoberto Ochoa, DPLF consultant for this report.

146 This study was performed by Iván Lima Magne, DPLF consultant for this report.

At that time, the reforms were the result of political as well as economic needs.¹⁴⁷ From the political point of view, the return to democracy in the countries of the region gave rise to social claims intended to improve the quality of emerging democracies. Human rights advocates also played a significant role in including the reforms in the political agenda. However, the reforms were also the result of economic reforms implemented in several countries where international cooperation agencies played a significant role.

In addition to the above political and economic grounds, the work of a network of Latin American lawyers, who both drafted the amended laws (particularly those laws related to the criminal system) and worked towards their implementation, was essential. This network of lawyers was able to convince both national and international actors and donors of the benefits of their proposed reforms.¹⁴⁸

Responses varied from one country to another within the region, and they did not take place simultaneously. But a process of change did indeed begin and it entailed profound legal and judicial reforms. More than twenty years after the commencement of the reforms in Latin America, the argument that it is difficult to measure the impact or the success of the reforms can no longer be valid.¹⁴⁹

By way of example, it is worth mentioning that assessments of the judicial reform processes have been recently conducted in six countries of the region.¹⁵⁰ Several experts stated that, in general terms, the results of the reforms undertaken more than twenty years ago are not satisfactory, as they have not fulfilled the purposes intended for them. For example, Linn Hambergren, one of the experts who delivered the closing address, stated that she felt an overall disappointment for the results of the reforms. Douglas Cassel, who also participated in the conclusions panel, suggested that reform processes should take into account society's unsatisfied demands. Juan Enrique Vargas, Executive Director of the Justice Studies Center of the Americas (JSCA,) expressed a clear message: though he remarked that there had been progress in the last 15 years of reforms, he considered that the demands that had triggered these reforms were far from being satisfied. Another problem that has been frequently noted is that the ambitious goals of many of the reforms were very difficult to achieve and generated excessively high expectations. The

147 See: Lisa Bhasali and Cristina Biebesheimer, "Measuring the Impact of Criminal Justice Reforms" in *Promoting the Rule of Law*, Thomas Carothers, Editor, Carnegie Endowment for International Peace, p. 362, Washington, D.C. 2006

148 Máximo Langer suggests this idea in a recent work. See, Máximo Langer, "Revolution in Latin America Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery" in *55 American Journal of Comparative Law* 617 (2007.)

149 Bhasali and Biebesheimer, *supra* note 147, p. 301

150 The countries assessed were Argentina, Chile, Colombia, Peru, Venezuela and Guatemala. The conference summary can be found in http://www.csis.org/media/csis/pubs/0609_latin_judicial_reform.pdf

failure to keep up with these expectations helps reinforce the perception that reforms achieved little or no success.

This report is not intended to undertake a thorough analysis of the results of the reforms in the administration of justice within the region. Nonetheless, it is important, at the very least, to note that drawing any generalized conclusions may be a mistake. The reforms of the Chilean criminal procedure are often mentioned as successful experiences, as opposed to other reforms, such as those implemented in Bolivia and Honduras, whose results are discussed in this report. Notwithstanding a general feeling of dissatisfaction towards the reforms, in some cases it can be empirically demonstrated that there has been a significant improvement in terms of due process and individual guarantees. In countries with a recent history of massive human rights violations, these advances must be acknowledged.

Main Reforms in the Administration of Justice in Honduras

To better understand the obstacles that prevent the success of reforms, it is advisable to review the circumstances in which such reforms occurred. Only after the second half of the 21st century—with the so-called liberal reform—the legal and institutional basis was set for the construction of an emerging state under the rule of law in Honduras. The Honduran legal system consolidated at the second half of the first decade of the 20th century with the coming into force of the new civil code, the new codes of civil and criminal procedure, and with the organization and granting of powers to the courts of the Republic. However, its development has been chaotic as a result of the political instability that prevailed during the last century.¹⁵¹

In effect, the Judiciary in Honduras was seriously influenced by traditional political parties and their constant partisan fights: once parties assumed power they would exercise a complete control over the weak Honduran Judiciary. In 1963, there was a breach in the constitutional order that paved the way for a series of *de facto* military governments that—except for the brief period during which the lawyer Ramón Ernesto Cruz was in office¹⁵²—dissolved the Executive and Legislative Powers and controlled the Judiciary for 19 years. In 1982, Honduras resumed constitutional life in the context of the East-West conflict and, more specifically, in the context of the internal armed conflicts in Central America, particularly in Guatemala, Nicaragua and El Salvador. These circumstances gave way to a democracy that, for many people, was purely formal.

151 See Ramón Romero and Leticia Salomón, “*La Reforma Judicial: Un reto para la Democracia*” (The Judicial Reform: A Challenge for Democracy), Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), 2000, p. 57.

152 Ramón Ernesto Cruz was in office from April 1971 to December 1972.

This transition from authoritarianism to formal democracy has advanced significantly, and the situation of the Judiciary, which in the 1980s accepted serious human rights violations resignedly, has gradually improved. In this way, due to constant social demands, on the second half of that decade that tendency began to reverse and the Commission for Judicial System Reform was created.¹⁵³ This commission fostered many important measures, such as: the enforcement of the law that regulates the judicial career; the creation of the Judicial School (*Escuela Judicial*); the creation of the Public Defender's Office (*Defensa Pública*); the start-up of the Court Inspection Office (*Inspectoría de Tribunales*); and the implementation of family, juvenile and contentious-administrative courts.

In the 1990s progress concentrated on the readjustment of the military to the organic structure of the Executive and on the transfer of police powers to the civil sphere. At the same time, the image of the justice system was distorted by its lack of credibility, its failure to properly enforce laws and its weak institutional presence¹⁵⁴. Therefore, the old demands reappeared for an impartial system of justice and an independent Judiciary as necessary conditions for strengthening the rule of law.

In this decade, with the financial assistance of international organizations, the judicial reform was carried out as part of the State Modernization Program (*Programa de Modernización del Estado*).¹⁵⁵ Also, progress was made as to the partial implementation of the judicial career and the improvement of the organization and administration of the Judiciary. Subsequently, the Judiciary Modernization Program (*Programa de Modernización de la Justicia*)¹⁵⁶ was created to develop the infrastructure of the Judiciary, support the institutional consolidation of the Public Defender's Office and the Court Inspection Office, and to enact and enforce new laws¹⁵⁷.

With the new millennium, the issue of judicial reform was taken to the constitutional level; important amendments to the constitutional regulation of the Judiciary were made. In 2000 the constitutional amendment was enacted and in 2001 it was ratified by the Honduran Congress.

Changes were made as to the election of the justices of the Supreme Court of Justice, who are now elected with the vote of two thirds of all members of the Honduran Congress, out of a list of 45 candidates proposed by a nominating board formed by representatives of the Supreme Court of Justice, the Bar Association, the National Human Rights Commissioner, the

153 Created by the Supreme Court of Justice by mid-1980s.

154 See United Nations Development Program (UNDP), *Report on Human Development*, p. 73, Honduras, 2002.

155 Created in 1992 within the authority of the Executive.

156 Created by the Judiciary in the second half of the 1990s.

157 UNDP, *supra* n. 155, p. 76.

Honduran Board of Private Companies, legal scholars, civil society organizations, and workers' unions¹⁵⁸. Despite the new features of the judicial election system, for many its results are somehow discouraging; others, instead, view the new system as a step forward in the depoliticization of the Judiciary.

By far, one of the positive aspects of the constitutional reform of the Judiciary is the increase in the number of justices of the Supreme Court of Justice from nine to fifteen and the extension of their office from four to seven years, which provides more stability to the function and continuity to the Court, regardless of changes in the government. Furthermore, the Court has been organized in divisions and a constitutional division has been created to control the constitutionality of laws and to guarantee constitutional rights.

The enactment of the Criminal Procedure Code (2002), the Constitutional Justice Law (*Ley de Justicia Constitucional*) (2005) and the amendments to the Criminal Code (2005) among others, evidence that a modernization is taking place in the Honduran legal system. However, it is important to highlight that problems not only arise in connection with law enforcement by the institutions within the justice system, but are also associated with political and economic factors external to this system.

It is now a favorable time to lay the foundations of the justice system of the 21st century. Judicial independence should be furthered and a judicial career should be created. This tendency is reinforced by the advancement of the Law Regulating the Judiciary (*Ley Orgánica del Poder Judicial*), the law regulating the Judicial Council and the Judicial Career (*Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial*)—which are yet to be enacted by the Honduran Congress—and the Civil Procedure Code (*Código Procesal Civil*), that would modernize and introduce changes to the current court system, and contribute to the strengthening of a democratic and constitutional State under the rule of law.

January 2007 marked the 25th anniversary of the Political Constitution of the Republic of Honduras, an unprecedented event in the short and troubled history of democracy in the country. Despite the problems that still subsist, there is no doubt that the organization and operation of the democratic system and the Honduran justice system have improved during the last century.

In conclusion, we may say that the judicial reform process was made possible through the support provided by international cooperation agencies to the country. The cooperation has concentrated, to a great extent, on organizational, technical and administrative aspects, and the internal reorganization of the Judiciary is remarkable. Efforts by international cooperation

158 Political Constitution of the Republic of Honduras, Article 311.

agencies to provide the courts with the necessary infrastructure are also visible; it will help many jurisdictions meet the minimum requirements to duly carry out their judicial mission. An example of the above is the implementation of the new Criminal Procedure Code, which required suitable facilities for conducting oral and public trials, and which is part of the modernization efforts mentioned above.

Main reforms in the administration of justice in Bolivia

Just like in the case of Honduras above, in order to understand the obstacles that prevent the success of the reforms in Bolivia, we must first review the context in which such reforms took place.

Until 1997, the Bolivian criminal system had been governed by the “Banzer Codes” enacted in 1972. The Criminal Procedure Code (*Código de Procedimiento Penal*) was in accordance with a reformed inquisitorial model: it adopted the principles that proceedings should be oral, continuous and adversarial and provided for written proceedings. This system brought about a great degree of discrimination and instituted the belief that the “criminal system” was the most effective way for collecting debts. The system put special emphasis on the prosecution of property crimes and, as from 1989, on the prosecution of drug-trafficking crimes.

The period from 1982 to 1997 was characterized by the subordination of the Judiciary to the Executive, as the judicial term was four years and they were appointed by political agreement on the basis of majority in Congress. The Prosecutor’s Office was legally within the sphere of the Ministry of Government (*Ministerio de Gobierno*) and the appointment and removal of prosecutors was at the sole discretion of the Ministry of Government.

A second issue to be considered is the use of physical coercion for monetary debts: before 1995, no realistic assessment of the criminal system could be made, as prisons were crowded with people who had been unable to pay their debts (this situation degenerated to the point where a great majority of detainees were “indefinitely” detained for not paying their attorneys’ fees.) These laws were repealed in 1994, and all forms of coercion and detention for failure to pay debts were expressly eliminated.

Finally, before the criminal procedure reform of 1997, a Criminal Code Reform was enacted updating the general provisions of the Code to keep up with the new developments in criminal law doctrine, amending some serious mistakes of the previous Code and adjusting the definition of certain crimes contained in the special provisions.

By 1997, the Preliminary Draft of the Criminal Procedure Code (*Anteproyecto del Código Procesal Penal*) was ready for legislative consideration. However, due to a change in government,

its consideration was postponed until 1999, when the new Criminal Procedure Code (*Nuevo Código de Procedimiento Penal, NCPP*) was promulgated. It was agreed that the Code would become effective 24 months after the date of its publication.

This two-year grace period of *vacatio legis* was provided to prepare the institutions within the justice system for the adequate implementation of the NCPP. As will be explained in the section dealing with the implementation of the reform, several actions were taken to that end. However, it is worth mentioning at this point that the most important task undertaken at that time was in terms of legal adaptation; once the NCPP was enacted, the focus was placed on the design, analysis and debate of several bills on the subject of implementation, so that institutions could be fully adapted to the reform at the legislative level.

As for the rules governing precautionary measures, legal amendments in Bolivia were similar to those of other Latin American reforms. In this regard, the NCPP makes provision for the principle of exceptionality and proportionality; time restraints on pre-trial detention; judicial control over the need to extend precautionary measures; the requirement that material basis (defined as the existence of persuasive elements of commission or participation in the crime) and procedural risk (the possibility of risk of flight on the part of the accused or of risk of obstruction of efforts to establish the truth) be verified; and, finally, the enforcement of other precautionary measures in place of pre-trial detention (home detention, the duty to appear periodically before a designated authority, posting of bonds, prohibition to visit certain places or to communicate with certain individuals, oath of compliance, bond on one's own recognizance and property bond.)

In spite of the above reforms, statistics indicate that the number of people subject to pre-trial detention was not reduced after the NCPP became effective. We can infer from this that, when compared to the pre-reform scenario, changes in terms of pre-trial detention were not very significant. Nevertheless, the new requirement that an oral and public hearing be held prior to imposing precautionary measures has permitted a greater access to information regarding the administration of the criminal justice system. Paradoxically, as a result of this increased access to judicial administration, in 2002 the media began to criticize the provisions of the NCPP regarding precautionary measures and to demand its amendment, requiring "stricter" Code provisions and criticizing the "lenient" implementation of these mechanisms.

Faced with pressures and demands for an amendment to the system of precautionary measures, the Legislative Committee on Constitutional, Justice and Judicial Police Issues of the Chamber of Deputies (*Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados*) held a public hearing in the Santa Cruz Department (a locality where pressure from civil society organizations had been most intense and where a bill modifying precautionary measures had been proposed) to discuss the issue of citizen safety and the reasons that have caused its impairment. Surprisingly, the citizens present at the hearing (at least the individuals and entities that

participated in the public hearing) did not see the laws governing precautionary measures as a factor directly affecting the increase of “citizen insecurity.”¹⁵⁹

In spite of this public hearing and of initiatives to come up with genuine solutions to address security demands, the discussion resulted in the amendment of the NCPP and the incorporation of a measure to assess recidivism risk as a condition for the enforcement of precautionary measures of detention.

In the final analysis, it is evident that as a result of security demands, and due to the media campaign against the enforcement of precautionary measures on individuals associated with the wave of crime, the law was amended without taking into consideration any statistical reports regarding the current crime situation in Bolivia.¹⁶⁰ Today, the number of detainees under preventive custody continues to rise, proving the failure of a reform to the criminal procedure that purported to reduce the use of pre-trial detention.

As far as reforms to guarantee the independence of the judiciary are concerned, constitutional amendments were introduced in 1994 designating the Judicial Council as the body responsible for overseeing such independence. However, the operating independence of the Judicial Council set out in its regulatory framework has been severely questioned. The procedure for the appointment of the Members (*Consejeros*) of the Judicial Council is within the competence of the legislative branch, and this circumstance may be pointed to as the fact that undermines said independence.

The appointment of the Members of the Judicial Council within the Bolivian political system may lead to one of the following two situations: either the ruling parliamentary majority appoints the Members or, in the absence of such majority, appointments are the result of a “consensus” or “agreement” between the government in office and the opposition; in this case the process becomes little more than a sharing of positions in which political patronage and favoritism prevail. The merits, qualifications and skills of the candidate are not assessed in either case.

The possibility that the Judicial Council may act on the basis of political, party or other interests leads us to believe that mechanisms for the selection, appointment and removal of judges and magistrates are probably subject to the same criteria.

159 Information taken from the report submitted to the Legislative Committee on Constitutional, Justice and Judicial Police Issues of the Chamber of Deputies by the Normative Adequacy division of the Implementation Technical Team in 2002, as part of a debate on the possible reform to the existing system of precautionary measures.

160 For further information, see the Follow-up Report on the Criminal Procedural Reform in Bolivia (*Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal en Bolivia*), Part I. p. 119, 2004

This is because the Law of the Judicial Council (*Ley del Consejo de la Judicatura*) has prevented this institution from fulfilling the needs and achieving the objectives that inspired its creation. This fact sheds light on two contrasting moments in time in Bolivia: when the institution was created and the present situation, characterized by the presence of a Judicial Council that is nothing more than a series of good intentions. But this reality should not be viewed as a justification for the elimination or drastic reduction of its powers; on the contrary, it implies the great responsibility of analyzing and assessing the problems of the Council to help strengthen the administrative and disciplinary body of the Judiciary.

Reasons that hinder the success of the criminal system reforms in Honduras

The information that has been gathered suggests that significant economic resources from international cooperation agencies have been allocated to judicial reform. Nonetheless, open spaces for developing judicial independence and the autonomy of the Prosecutor's Office have been scarce and co-opted by different forces.

In practice, prosecutors have been unable to assume a leading role in investigating crimes, the police has not managed to conduct such investigations professionally and, as a result, judicial orders and charges are not well founded. Under these circumstances, social pressure shifts to trial judges (*jues de letras*,) expecting that they order the pre-trial detention of accused individuals, and to sentencing judges (*jueces de sentencia*,) so that they convict defendants, guided by the belief that these mechanisms are the most effective for improving public security.

On the other hand, the exclusive authority of the Prosecutor's Office to institute criminal actions interferes with the rights of victims to advance the investigation. The most obvious consequences of this monopoly are the absence of efficient criminal prosecution owing to the limitations of the Prosecutor's Office, the impunity enjoyed by offenders and the vulnerability of victims.

Under this model, during the investigative stage, the assessment of fundamental rights is left to administrative authorities and the prosecutor and the investigator are expected to work in collaboration; the fact that such cooperation has not been accomplished yet has helped undermine the rights and guarantees of individuals.

With the implementation of the new police model, the Prosecutor's Office was profoundly affected by the transfer in 1998 of its Criminal Investigation Division (*Dirección de Investigación Criminal*) to the National Police, a change that impaired investigation initiatives and which led to a high level of impunity. This contradictory measure constituted a backward step for the jus-

tice system as the reform passed by the National Congress, rather than enhancing professional investigation within the framework of the new criminal procedure, served only to debilitate the struggle against impunity.

Poor professionalism on the part of investigation personnel, together with the lack of appropriate skills, equipment and materials to conduct a criminal investigation, are all factors that impact negatively on the quality of public prosecution and, consequently, on the overall efficacy of criminal justice. This, in turn, paves the way for increasing levels of impunity, widespread social distrust and skepticism towards the institutions of the justice system.

Given the incompetence of criminal investigation and public prosecution, and the difficulties that the burden of proof entails for prosecutors, there is a clear tendency to produce evidence in the early stages of trial. Evidence is read out and introduced as documentary evidence; this practice, however, is a serious regressive tendency as it contributes to the preponderance of written procedures over oral ones.

Specifically with regard to pre-trial detention, during the term that the new Criminal Procedure Code has been in force (2002-2006) 49,348 precautionary measures have been issued, the most common being pre-trial detention (24%), periodic appearance in court and the prohibition to leave the country, in order of frequency. There has been a trend towards gradually increasing the enforcement of precautionary measures, though such enforcement rate had only a limited growth between 2004 and 2006. Furthermore, the number of individuals detained by virtue of the laws against youth gangs (*ley anti-maras*) has reached 1,028, and this confirms the idea that subsequent legislation at odds with the procedural reform can only represent a serious obstacle impairing the success of reforms. In other words, ensuring legislative consistency is key to a successful reform.

Of all the circumstances that must be present for a judge to order a pre-trial detention, the “risk of flight of the accused” is the most common. One of the most persuasive factors for establishing the risk of flight is the absence of strong ties in the country (*arraigo*). In judicial practice, risk of flight is established by judges on the basis of whether the accused owns his house or not. Therefore, in the Honduran scenario, pre-trial detention will most likely be imposed on any accused individual who does not own the house where he lives, whose address may not be verified due to the fact that he lives in “*cuarterías*” (shanty houses), or who has no permanent job or regular income and does not maintain strong family ties. That is to say, even reforms that are inspired by laudable principles get distorted in practice.

The actual enforcement of pre-trial detention shows that, although this precautionary measure is different from imprisonment, it is indeed punitive in nature and neglects the fact that the person subject to it has a constitutional right to be presumed innocent.

The public opinion is still that imprisonment is the right remedy for fighting crime and prosecutors feel compelled to request the issuance of detention orders and the pre-trial detention of the accused upon filing formal charges. Judges, in turn, feel constrained to issue detention orders as a precautionary measure. Similarly, tighter punishment continues to be used as a “deterrent.”

In spite of reforms and training programs, the new judicial culture that a criminal system respectful of civil rights entails has yet to be assimilated by judicial personnel, prosecutors, police officers and citizens in general. The characteristics of the inquisitorial system are still present, and this fact is manifested, for instance, in the excessive use of pretrial detention as a form of anticipated punishment.

The enforcement of pre-trial detention orders is intended to address social demands for security, as growing crime rates and the victimization of citizens—a sign of social alert that should not be confused with the social reality that media convey—call for a response; this argument of criminal policy understands pre-trial detention as having a retributive purpose that far exceeds its precautionary nature and that is clearly punitive.

Two examples that confirm the adoption of pre-trial detention and reinforce the country’s inquisitorial culture are: first, the Guidelines for the Enforcement of Precautionary Measures in place of Pre-trial Detention for Organized Crime (*Instructivo sobre la Aplicación de Medidas Cautelares Sustitutivas de la Prisión Preventiva en Delitos de Crimen Organizado*) approved by the Supreme Court of Justice, which states that “in the case of very serious crimes... pre-trial detention is the appropriate precautionary measure for the success of the procedure...”; and second, the reform incorporated to the Code of Criminal Procedure which states in Section 184, last sentence, that “under no circumstances shall pre-trial detention be replaced with any other precautionary measure in the case of crimes committed by members of organized crime groups or illegal associations.”

The way politics has handled crime has resulted in the use of pre-trial detention as a general rule rather than as an extraordinary measure; it is regarded as a logical solution to crime. This position acknowledges social pressure from different sectors, like the news media.

The situation in Bolivia

The Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) has recently prepared a report on Bolivia.¹⁶¹ The chapter on administration of justice mentions, among the problems identified

161 See “Access to Justice and Social Inclusion: The road towards strengthening democracy in Bolivia,” IACHR, Washington D.C., in <http://www.cidh.org/pdf/%20files/BOLIVIA.07.ENG.pdf>

by the IACHR, the institutional inadequacy arising from lack of training, adequate infrastructure, technical support and personnel stability, as well as the uneven allocation of cases among courts and tribunals.¹⁶²

From the information presented in this report we can identify the problems associated with the reforms undertaken in the field of criminal justice, more specifically the problems posed by pre-trial detention in three different spheres: the exclusive territory of the institutions involved in this field, the elaboration of public policies on criminal justice, and the social domain.

We believe that a major obstacle in the advancement of the reform and the achievement of its original purposes regarding respect for the rights of the parties and the use of pre-trial detention only as an exception originates from the obscurity that still surrounds the role of the hearing as a work methodology within the accusatory system.

Although the criminal procedure reform has advanced in the direction of establishing oral proceedings as a rule not only for trials but also for the other stages of the procedure, it is also true that hearings have become the oral equivalent of the written procedure conducted under the previous system; the participants in the case (prosecutors, public defenders and judges) have a formal role in the enforcement of pre-trial detention, and this results in different problems such as the lack of case analysis, the filing of petitions for pre-trial detention in cases in which other alternatives provided in the law may apply, delays of justice and little judicial control.

Furthermore, although there is awareness regarding the need to adapt the institutions involved in the administration of justice to the new procedural system, reality suggests that, in a way, the structure that has been adopted still conforms to the logic of the inquisitorial system. The manner in which institutions administer cases also appears to evidence the same logic: every participant operates individually, in isolation from the rest of the institution, assumes responsibility for a given number of cases and neglects issues that do not have to do with their cases. It is worth noting that today this form of organization causes interruptions, delays, lack of coordination in the proceedings and eventually extends the term of procedures that could otherwise be settled in an expedite manner with the agreement of all participants.

As long as unnecessarily lengthy procedures are permitted, pre-trial detention will continue to be used, as it operates as a mechanism that conveys a certain sense of “reassurance” to society. As long as the institutions involved in the administration of justice do not realize that reaching an agreement, as to holding hearings and attaining tangible results that are measurable and that can be assessed both internally and externally, is key to a better implementation of the criminal procedure reform, excessive delays of justice will continue to occur.

162 *Ibid*, par. 117.

Another issue that appears to be problematic is the specialization of training. Although a structured training plan had been devised for implementing the reform, one cannot deny that, given the manner in which such training has been approached, its actual impact has not lived up to expectations. In terms of training methodology, efforts to instill the values of accusatory systems have resulted in excessively theoretical training programs and have ignored an aspect that is central to the effective application of said values: the inherent practices of oral procedures. Litigation itself was considered in most cases as a secondary issue, and priority was given to the study of written materials and case analysis, always from a theoretical perspective. The passing of time and the analysis of other reform experiences have taught us that the best way to conduct training is by taking into account the specific needs of those who work within the justice system (rather than designing courses according to demand) and designing the contents of courses on the basis of the tools that are needed for each position. Some people consider that, in order to improve the quality of the service, periodic tests should be taken.

Complications also arise around the fact that there is little interest in Bolivia in the creation of public policies regarding implementation. Although coordination bodies have been set up to properly implement the procedural reform (*Comisión Nacional de Implementación, Comité Ejecutivo de Implementación,*) the role of these bodies has been rather sporadic and has resulted from the evaluation meetings organized and scheduled by international cooperation agencies.

Finally, we believe that it is essential to conduct an analysis of the criminal procedure reform at the social level. It has been suggested that some of the work of the Technical Implementation Team (*Equipo Técnico de Implementación*) was aimed at disseminating the contents and values of the reform to the civil society. However, citizens' perception of the criminal procedure reform is often expressed in phrases like "*it is a copied code*" or "*this is a law that favors criminals.*" Perhaps one of the reasons for this feeling is the way in which the criminal procedure reform was made known, almost conceiving the NCPP as a brand that had to be publicized¹⁶³. In this respect, there has been a limited incorporation at the social level of the constitutional values and principles that inspired the reform and their importance for peaceful coexistence. This, in turn, contributed to the subsistence of certain conflicts which are often mentioned by various powerful sectors of society (like news media and certain political spheres) with the purpose of engendering negative feelings about the criminal procedure reform.

163 Advertising spots were broadcasted, billboards with information on constitutional guarantees were placed alongside roads, short radio programs were aired explaining the advantages posed by the reform, and several communication initiatives were carried out, all of which, though necessary, were insufficient to instill the values of the accusatory system in society.

What should we aim for?

In June 2007, DPLF organized a series of expert meetings on judicial reform in the city of Tegucigalpa that specifically addressed the impact of such reforms on the reduction of pre-trial detention rates and the enhancement of judicial independence. At the meetings, national experts were joined by their international counterparts.

The purpose of gathering national and international actors in one place was to broaden the perspectives of the debate and to assimilate the lessons learned from contrasting experiences. Judges, prosecutors, former judges, members of judges and prosecutors' associations and representatives of non-governmental organizations attended the meeting.¹⁶⁴

Participants' response to the agenda of the meeting was overwhelming. On the one hand, the experience of judges and prosecutors highlighted the practical obstacles to the enforcement of well-designed laws. They all agreed in that the issue of "judicial culture" is one of the major factors preventing the full enforcement of laws protecting civil rights in Honduras and emphasized the tension between laws that are respectful of fundamental rights and the problem of lack of safety that afflicts the country, which forces citizens to demand strict measures from judges and prosecutors along the lines of crime (*mano dura*.)

As this report shows, the "inquisitorial culture" continues to prevail among justice operators in Honduras and Bolivia in spite of legal reforms. Written procedures that for years have dominated the judicial practice in the region are rooted in a system that is based on inquisitorial principles and are accompanied by a particular behavior that combines a formalist and bureaucratic mentality with obscure language. As for formalism, it has inspired the magic belief that strict compliance with certain formalities will solve a controversy. As far as the bureaucratization of the system is concerned, it has given way to even more serious consequences: the delegation of purely judicial functions to (often well-meaning) ordinary employees. It is this type of "inquisitorial culture" that has survived legal reforms.

164 Among the national participants in the meeting were Guillermo López Lone, President of *Asociación de Jueces por la Democracia*; José María Palacios, former member of the Supreme Court of Justice; Danelia Ferrera, Coordinator of Prosecutors of the Prosecutor's Office (*Coordinadora de Fiscales del Ministerio Público*); Rita Nuñez, Director of the *Centro de Informática de Estudios Legislativos del Congreso Nacional de Honduras*; Rafael López Murcia, Sentence Tribunal Judge; Sandra Ponce, Special Prosecutor on Human Rights, Honduras Public Ministry; Ana Pineda, Director, *Fundación Democracia Sin Fronteras*. International guests included: Guillermo Zepeda (from Mexico,) Associate Professional at *Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)*,) Denise Tomasini-Joshi, Legal Officer of Open Society Justice Initiative, Gustavo Vivas Usher, argentine consultant with extensive expertise in judicial reform in Honduras, and Abraham Siles, Peruvian researcher and professor of constitutional law and jurisdictional policy.

During the meetings in Honduras, justice operators clearly pointed the misconceptions of citizens regarding the role of judges and explained that their job was not to combat lack of safety but to defend legality. In this regard, the role that the press can play in misleading citizens was also discussed.

A further issue addressed during the meetings was the role of emergency laws —such as *anti-maras* laws— that undermine the principles of the new Criminal Procedure Code. The meeting also emphasized the important role that the civil society as well as judges and attorney’s organizations can play to cope with these problems.

These conclusions reached during our research, and which are further described in the report, confirm a reality that extends beyond the situation in Honduras: criminal and procedural law compose a single body of law that should be coherent, as they both greatly influence the determination of the general criminal policy goals of the State. Unfortunately, as we will discuss further throughout this report, the need to harmonize procedural and substantive law was not taken into account in Bolivia and Honduras, and this prevented the progress and consolidation of reforms that were originally respectful of the rule of law.

A reform of the criminal procedure is only one of the foundations of any reform of the administration of justice that intends to cure the above deficiencies, but it is neither the only nor the most important pillar. Legal reform is vital for implementing a process of change, but this process is bound to fail if no implementation program for such reform is simultaneously devised. The importance of training for the success of the reform has been noted repeatedly and is further confirmed in this report; however, in some cases the training provided was not suitable.

Finally, on the basis of our conclusions throughout this report, we provide several recommendations that may help improve the quality of the implementation of reforms regarding the appointment of judges and the criminal system.¹⁶⁵

The situation in Bolivia

Below is a series of recommendations that could be implemented at different levels:

At the level of institutions involved in the administration of justice: strengthening the struggle for oral proceedings

- **Organizing institutions to meet the requirements of the hearing system.** Understanding that resources are and will continue to be scarce is of utmost importance; as a result, we

¹⁶⁵ Similar problems in both countries result in similar initiatives. But, as each country has its own peculiarities and institutions, we have made a separate analysis.

think that the current planning and organization logic should be changed in order to shift from a situation in which the institutions involved in the administration of justice continuously complain about the lack of human, technical and economic resources to one in which they organize themselves on the basis of actual possibilities. In the last decade, the different experiences in the region have proven that, even with scarce resources, it is possible to achieve institutional goals and set up a system that respects the rights of people. We have not yet learned sufficiently from these experiences so as to avoid making the same mistakes, and it is our opinion that this is the right path to follow. Specifically, in terms of organization it is essential to abandon the case portfolio approach (*cartera de causas*) that creates watertight compartments within institutions. With respect to the Prosecutor's Office and the Public Defender's Office, society must understand that the job of prosecutors and defenders is to litigate and not to carry out administrative or secretarial work and therefore such offices should be organized in a manner that facilitates the work of those involved in the administration of justice. The Judiciary, for its part, needs a system of organized hearings: judges must take quality decisions on the basis of the information provided by the parties during hearings, and having staff members that are unfit for this end (such as lawyers who work as court clerks and who also act as notaries) implies underutilizing the limited resources available.

- **Litigation training for oral hearings.** In line with the previous paragraph, the training provided to individuals who work within the court system must be oriented towards improving their effectiveness at hearings and must enhance their litigation capacities. This by no means implies that training should neglect the study of academic opinions and case law within the accusatory system, but rather that theoretical knowledge and practice should intertwine so that those involved in the administration of justice can see litigation tools as true tools for their jobs and not as “resources for the theatrical performance.” Training must never promote improvisation and must be carefully planned and devised in order to achieve tangible results within institutions. In this regard, gathering information about needs, clearly identifying the operators that will receive training and setting up adequate result assessment methods are all elements that must be present in training processes that are oriented towards consolidating the reform. Also important in this respect is the selection of trainers, as the instructor, who will convey both theoretical and practical knowledge to his audience and show them the way in which this two aspects interact, must have the necessary expertise and skills not to trivialize the learning experience.
- **Developing assessment indicators that can measure the effectiveness of the work carried out by justice operators.** It is important to assess the work performed by those involved in the administration of justice; otherwise, we will not be able to provide society with a clear picture of criminal justice administration. The manipulation of precautionary measures is a good example: as we have no means for assessing operators we end up as-

sessing laws and describing them as “unfit for our reality,” “lenient,” “foreign” or any other similar synonyms that pursue the same goal: to demand the amendment of laws to make up for the poor performance of operators and to make their job easier. We must develop indicators that help us assess the work of judges, prosecutors and defenders, as only then will we be in a position to state with absolute certainty which resources are needed to improve the system, and where they ought to be allocated.

- **Citizen monitoring of the actions of operators within the justice system.** Citizen participation must not be limited to acting in trials as lay judges (*juetz ciudadano*.) Instead, the administration of justice must open up to society and develop mechanisms to reach society, so that citizens themselves assess the performance of operators on a case by case basis. Today the news media act as intermediaries between the work of operators and citizens, often qualifying the work of operator based on prejudices or their own prevailing interests rather than on actual facts. Hence, promoting greater citizen participation and control in the sphere of criminal justice will help preserve a system that respects constitutional rights and guarantees.

- **Duty to produce reliable statistical information unified at the inter-institutional level.** Today, criminal justice system information varies from one institution to the other. The Judiciary and the Prosecutor’s Office produce a series of data; the Public Defender’s Office compiles its own statistics and the Special Task Force on Crime Prevention (*Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen*) also develops its own database. Any person who checks the information from these four institutions will realize that it does not coincide, and in some cases it is so dissimilar that it appears to have been obtained from different judicial systems¹⁶⁶. An institution that cannot provide reliable information to citizens is not trustworthy, and the result, as we have already mentioned, is detrimental for legal institutions. In spite of the efforts undertaken before the enactment of the National System of Citizen Security Law (*Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*) to show that the number of precautionary measures enforced by the new system had not been reduced, and given that statistical information inspires very little confidence in Bolivia, no one took the data seriously, and this in turn led to the adoption of the normative solution. Mechanisms should be developed forcing institutions to provide information on their daily activities, so that citizens can get to know the work of the administration of justice and assess its reliability.

166 One of the main difficulties encountered by CEJIP when preparing the Report on the Implementation of the Criminal Procedure Reform in La Paz (*Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en La Paz*), was obtaining consolidated statistical information, due to the fact that information varied greatly from one institution to the other.

At the political level: perceiving the procedure as a self-generated development

- **Undertaking the reform of the criminal procedure as a self-generated process rather than as an outside imposition of international cooperation agencies.** As we have already mentioned throughout this report, the predominant presence of international cooperation agencies in the implementation of the criminal procedure reform has nurtured the perception that this is an “imposed reform.” In this scenario, the temptation of resorting to counter-reform is almost inevitable.¹⁶⁷ We believe that in order to consolidate the reform and prevent possible regressions it is essential to involve the political sector and make it accountable for the process, reassigning cooperative agencies their assistance role, away from the limelight associated with results.
- **Controlling the effectiveness of the actions of the institutions involved in the administration of justice.** In addition to developing the above-mentioned assessment indicators for justice operators, the political sector must promote actions aimed at effecting this control through the institutionalization of these procedures and without provoking sporadic “witch-hunts.”
- **Developing laws that provide permanent solutions and not merely interim solutions (*solución de coyuntura*.)** We have given several examples of interim solutions (from the reform of the system of precautionary measures to the current intention to use the trial *in absentia* to “combat corruption.”) We believe that it is necessary to exert pressure not with the aim of obtaining interim solutions, which only paper over the cracks, but to develop laws that are efficient in terms of meeting people’s needs and that help establish control mechanisms that encourage participation by community members and that promote community awareness regarding the existence of laws and informed participation in their enforcement.

At the social level: enhancing participation and social control

- **Programs for monitoring institutions involved in the administration of justice.** Our observations regarding individuals involved in the administration of justice also apply to this category: citizen involvement in the monitoring of the work performed by institutions is key to the consolidation of the democratic practice that the reform of the criminal procedure entails.
-

¹⁶⁷ For instance, during the last week of August 2007 the current Justice Minister of Bolivia maintained in several radio programs that the criminal reform has not addressed the needs of Bolivian people as it has not been designed by them.

- **Dissemination of information through alternative news media that promote a culture of respect for constitutional guarantees.** The reason we mention alternative news media in this category is that one of the lessons that have been learned regarding the publicity of the reform is that in a country where half the population lives in rural areas, mass media is hardly the best channel to reach citizens. The creation of spaces for reflection, debate and education appears to be a more realistic and appropriate means for raising awareness regarding a sophisticated and complex issue like the reform of the criminal procedure.

The situation in Honduras

In the case of Honduras, the report suggests a series of recommendations for improving judicial independence and giving a fresh impetus to criminal reforms, in an attempt to achieve success.

Recommendations regarding judicial independence

The mechanisms for nomination and appointment of the members of the Supreme Court of Justice should be reviewed. Also important in this respect is ensuring that the merits, skills and integrity of candidates, as well as their sense of duty and respect for the Constitution of the Republic of Honduras (*Constitución Política de la República*) and other laws, are not influenced by the personal interests of political and economic groups so that, in this way, the foundations of common good can be laid. None of the above can be achieved without political will.

Passing the law that creates and regulates the Judicial Council and the Judicial Career is essential to promote the structuring of the judicial career, to reorganize the system for the selection and appointment of judicial officers, as well as their training, and to improve their judicial performance. Such law shall guarantee that judges will remain in office, that their performance will be regularly assessed and that they will be promoted to higher ranking positions on the basis of objective criteria, without taking into account any kind of patronage. This, in turn, will secure the independence and impartiality of judges and magistrates in their rulings. Again, none of the above is possible without political will.

Another key issue is the independence of judicial and administrative powers: they should be exercised by separate bodies, thus allowing transparent management and reducing the risk of corruption of judicial officers.

It would also be advisable to promote the enactment of the Law Regulating the Judiciary as a strategic measure for strengthening the independence of this power of the State.

Law schools and other judicial and prosecutors training programs are the right place for promoting academic training in accordance with the requirements of democratic judicial practice. It would also be positive if justice personnel could be trained to work in an independent and impartial judiciary.

Last, the civil society should be encouraged to conduct social audits on the justice system that would help improve court activity in the country and to require from institutions of the justice system greater efficacy and efficiency in the resolution of issues submitted to them.

Recommendations regarding the reform of criminal procedure in general

It is of utmost importance to develop case law that guides the application of criminal laws, as the academic literature on the subject of fundamental rights is scarce. This will result in a more democratic judiciary that dispenses with guidelines for the application of criminal procedure laws.

A new impulse should be given to a criminal procedure in which accusatory principles prevail over inquisitorial ones, and in which evidence is offered, submitted, produced and discussed by the parties to assert their claims. Then, it is weighed by the judge in order to control its probative value and its legality, according to the principles of due process and other constitutional rights and guarantees.

The exercise of the functions and powers of the Public Prosecutor's Office requires that the institution be devoid of any partisan influence, promote the professional education of prosecutors, have an adequate budget and a criminal investigation body so that criminal actions can be brought in an effective and efficient manner.

The law on criminal procedure should be revised to do away with provisions of inquisitorial nature that prevent the transition to a procedure that is respectful of civil rights.

It would also be desirable to resume oral procedures; in this way, evidence could be produced and arguments could be presented by the parties before the court that will rule on the case.

Finally, law schools and other judicial and prosecutor programs should offer an academic education that is respectful of civil rights and provide training to justice personnel on the specifics of oral proceedings as well as on the theory and practice of criminal evidence.

Recommendations regarding pretrial detention

We believe that the following recommendations are of crucial importance:

- Within the framework of the new Criminal Procedure Code, the institutions that make up the system of criminal justice must promote institutional policies that advance the respect for civil rights within the criminal procedure.
- Developing the institutional conditions and budgetary requirements for the use and general enforcement of precautionary measures different from pretrial detention, which shall be considered as an extraordinary measure, and developing guidelines for each of them.

- Designing inter-institutional training programs that provide judicial personnel, prosecutors, police officers and public defenders with a solid education on human rights issues—with specific emphasis on the right to freedom and personal integrity, judicial guarantees and the use of precautionary measures other than pre-trial detention—is of vital importance.
- Developing case law in amparo proceedings on the right to personal freedom, advancing the conditions for this right and extending its scope, respecting its essential elements and taking into consideration the international law on human rights.
- The determination that the absence of strong ties in the country (arraigo) involves a risk of flight from the jurisdiction should be based on objective criteria. In this regard, the circumstances to be taken into consideration should be whether the person is settled in a certain municipality or city, his residence in the country, domicile (which should not imply ownership of a home); family and social bonds, profession or occupation (rather than income); and a minimum standard of arraigo.
- Strengthening institutional accountability, encouraging detention centers to keep a single, complete and transparent record indicating the reasons for detention and any relevant information regarding individuals subject to pre-trial detention.
- Ensuring that detention centers separate individuals subject to pre-trial detention from those who have been sentenced to prison; improving the conditions of facilities and securing the life as well as physical and psychological integrity of detainees.
- Promoting a public safety policy that offers comprehensive solutions to crime rates and helps reduce victimization levels within Honduran population.
- Launching information campaigns on the civil rights values reflected in the new criminal procedure and raising greater awareness among society regarding the role of precautionary measures other than pre-trial detention.
- Providing the Public Prosecutor's Office with a criminal investigation body that guarantees that its activities are carried out effectively and efficiently, specifically regarding individuals subject to pre-trial detention.
- Strengthening the institutional character of the Public Defender's Office, so that defenders can conduct a professional and autonomous technical defense, on an equal standing, and ensuring that public defenders can actively defend the fundamental rights and judicial guarantees of detainees.

- Encouraging judges in charge of the enforcement of judgments (*jueces de ejecución*) to exercise their duty to control the legality of pre-trial detention in compliance with the corresponding provisions of the Criminal Procedure Code; to that end, judges must have the necessary resources at their disposal.
- Designing a penitentiary system, under the authority of an autonomous institution, separate from the Department of Safety (*Secretaría de Seguridad*) and the National Police (*Policía Nacional*), with a proper infrastructure and resources, and that is under the technical and administrative direction of professional penitentiary personnel.

SOBRE LA FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (DPLF)

La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización no-gubernamental, con sede en Washington, D.C., cuyo mandato es promover la reforma y modernización de los sistemas nacionales de justicia en el hemisferio occidental, para asegurar que el Estado de derecho, tal como este concepto es entendido en sociedades democráticas, se convierta en el elemento distintivo de los sistemas nacionales de justicia en cada país de la región.

DPLF fue fundada por el Profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador. La Fundación inició sus actividades en 1998, con una importante conferencia en Washington D.C., para discutir sobre la reforma de la justicia penal en el continente americano.

En el desarrollo de sus actividades, actualmente DPLF pone especial énfasis en:

- Fortalecer la independencia, imparcialidad y transparencia de los poderes judiciales
- Mejorar la capacitación y los mecanismos de selección de jueces, policías y otras autoridades
- Familiarizar a los abogados y jueces con las normas e instituciones de derechos humanos tanto regionales como universales
- Brindar oportunidades para intercambiar experiencias sobre la implementación de las reformas judiciales entre expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios estatales
- Apoyar los esfuerzos de la sociedad civil para proponer, implementar y hacer seguimiento de las reformas judiciales
- Facilitar el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales

Además, la Fundación difunde y promueve las actividades y decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, especialmente de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DPLF auspicia y organiza seminarios, conferencias y programas de capacitación. En estrecha colaboración con organizaciones no gubernamentales nacionales y regionales, DPLF diseña, planifica y participa en actividades de capacitación y esfuerzos de investigación conjuntos para

fortalecer las capacidades de organizaciones de la sociedad civil, realizar reformas judiciales e implementar los estándares de derechos humanos nacionales y regionales.

DPLF promueve oportunidades para aprender e intercambiar experiencias entre personas e instituciones que enfrentan problemas similares en los diferentes países.

Las áreas programáticas de DPLF son las siguientes:

Acceso igualitario a la justicia, con énfasis en los siguientes grupos:

- Pueblos indígenas
- Migrantes
- Personas privadas de libertad
- Mujeres víctimas de violencia
- Pobres y excluidos

Rendición de cuentas y transparencia judicial, con énfasis en:

- Independencia judicial
- Transparencia en el sector judicial
- Acceso a la información judicial
- Corrupción judicial
- Procesos de selección, evaluación y destitución de jueces
- Mecanismos de control institucional
- Seguimiento que realiza la sociedad civil

Justicia internacional, con énfasis en:

- Implementación nacional de tratados, sentencias y recomendaciones
- Implementación nacional del Estatuto de Roma
- Reformas nacionales necesarias para la investigación efectiva de las violaciones de derechos humanos
- Comisiones de verdad y reconciliación

**Las publicaciones de DPLF e información adicional pueden encontrarse en
www.dplf.org**

La **Fundación para el Debido Proceso Legal** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, con sede en Washington, D.C., que promueve la reforma y la modernización de los sistemas nacionales de justicia en el hemisferio occidental. DPLF fue fundada en 1998 por el profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador. El trabajo de DPLF se divide en tres programas: a) Acceso igualitario a la justicia, b) Rendición de cuentas y transparencia judicial y c) Justicia Internacional.

El área de rendición de cuentas y transparencia judicial busca fortalecer la independencia de los sistemas de justicia. Su trabajo aborda temas como la transparencia y el acceso a la información en el sector justicia, el combate a la corrupción judicial, designación, evaluación y remoción de jueces, mecanismos internos de control institucional y monitoreo por parte de la sociedad civil.

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 510A
Washington, D.C. 20036

T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703
info@dplf.org | www.dplf.org



BANCO MUNDIAL