
Informe sobre el
Estado de la
Justicia en **Bolivia**

2018



INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA EN BOLIVIA 2018

Fundación CONSTRUIR, 2019

Primera edición- **xx** ejemplares

Depósito Legal: **xxxxxxx**

Administración de justicia / Derechos de las personas en conflicto con la Ley/ Independencia judicial/
Derechos de las personas privadas de libertad/ Transparencia/ Participación Ciudadana

Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos

Fundación CONSTRUIR

Teléfono: 591-2-2917212

Avenida Los Sauces N° 188

La Paz – Bolivia

www.sociedadcivilenaccion.com

www.fundacionconstruir.org

Coordinación general:

Susana Saavedra Badani

Directora Ejecutiva – Fundación CONSTRUIR

Equipo editorial:

Soraya Santiago Salame

Marco Antonio Loayza Cossío

Mariela Ortiz Urquieta

Neyza Cruz Varela

Asistencia técnica:

Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Diseño gráfico y diagramación:

Ernesto D. Rodrigo Lira - 60112997

El contenido y las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los(as) autores (as) y no compromete las opiniones del financiador.

Está permitido el uso, reproducción y difusión del material contenido en esta publicación sin fines comerciales, bajo la condición de citar la fuente.

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro y no puede ser comercializada.

Justicia con igualdad

Justicia Transparente e Independiente

Justicia Accesible e Inclusiva

Justicia Penal

Índice

Índice

Presentación ----- 5

Capítulo I

Estado actual de la administración de justicia en Bolivia ----- 9

Capítulo II

La administración de justicia penal ----- 35

Capítulo III

Acceso a la justicia para mujeres que sufren violencia ----- 69

Capítulo IV

Situación de la independencia judicial ----- 79

Capítulo V

Transparencia institucional y acceso a la información ----- 109

Capítulo VI

Recomendaciones ----- 131

Lista de acrónimos

Lista de acrónimos

Constitución Política del Estado -----	CPE
Código de Procedimiento Penal -----	CPP
Código Penal -----	CP
Declaración Universal de Derechos Humanos -----	DUDH
Convención Americana sobre Derechos Humanos -----	CADH
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -----	PIDCP
Constitución Política del Estado -----	CPE
Ley No 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas -----	Ley 1008
Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana -----	Ley 2494
Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz" -----	Ley 004
Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal -----	Ley 007
Código Niña, Niño y Adolescente -----	Ley 548
Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia -----	Ley 348
Ley del Servicio Plurinacional de Defensa Pública -----	Ley 463
Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal Derechos Humanos -----	Ley 586
Ley del Órgano Judicial -----	Ley 025
Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional -----	Ley 027
Ley del Régimen Electoral -----	Ley 026
Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional -----	MJTI
Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia -----	Comisión de la Cumbre de Justicia
Corte Interamericana de Derechos Humanos -----	Corte IDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos -----	CIDH
Asamblea Legislativa Plurinacional -----	ALP
Órgano Judicial -----	OJ
Tribunal Constitucional Plurinacional -----	TCP
Tribunal Supremo de Justicia -----	TSJ
Tribunal Agroambiental -----	TA
Consejo de la Magistratura -----	CM
Órgano Electoral Plurinacional -----	OEP
Tribunal Departamental Electoral -----	TDE
Servicio Plurinacional de Defensa Pública -----	SEPDEP
Servicio Plurinacional de Defensa de la Víctima -----	SEPDAVI
Servicio Departamental de Políticas Sociales -----	SEDEPOS
Defensorías de la Niñez y la Adolescencia -----	DNAS
Población Transexual, Lésbica, Gais, Bisexual e Intersexual -----	TLGBI
Población que vive con VIH -----	PVW
Centro de Orientación Femenina -----	COF
Sentencia Constitucional Plurinacional -----	SCP
Viceministerio de Igualdad de Oportunidades -----	VIO
Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos -----	LA PLATAFORMA

Justicia con igualdad

Justicia transparente e In

Justicia Accesible e Inclusiva

Justicia Penal

Presentación

Presentación

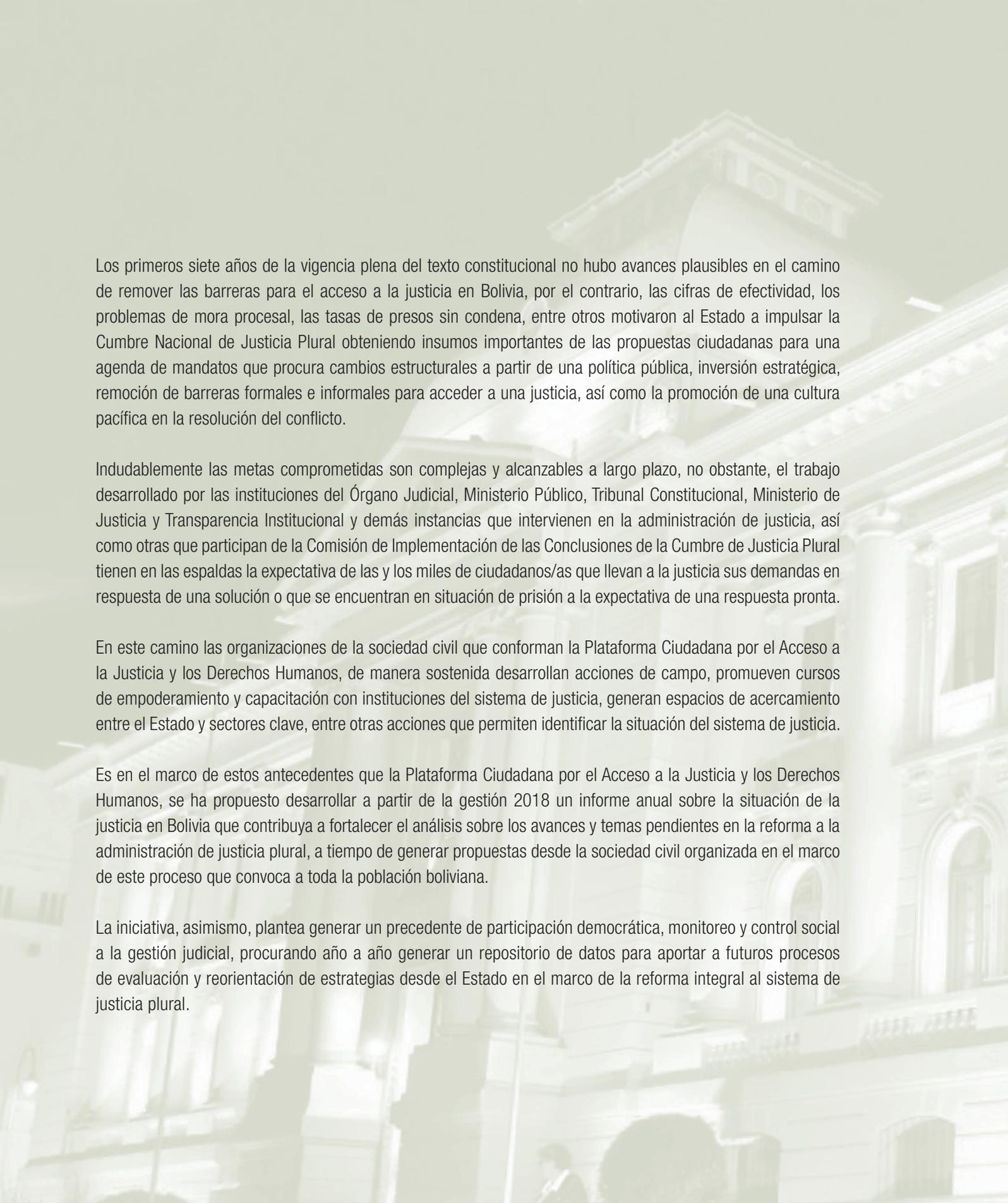
La Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, en adelante La Plataforma está compuesta por más de 40 organizaciones a nivel nacional, comprometidas con articular esfuerzos, integrar conocimientos y acciones para acompañar la reforma integral al sistema de justicia en Bolivia.

Desde 2015, la Plataforma ha venido impulsando debates públicos sobre las bases de la reforma que dieron como resultado la elaboración y publicación del documento “Elementos para una Agenda Ciudadana de Reforma a la Justicia”, documento base para la incidencia de la sociedad civil en las pre-cumbres y Cumbre Nacional de Justicia Plural promovida por el Estado Plurinacional de Bolivia el año 2016.

Con posterioridad a este proceso, la Plataforma ha venido impulsando estudios de campo, acompañamiento a las instancias públicas, procesos de incidencia y debate público enmarcados en el cumplimiento de la agenda post cumbre de justicia y la Comisión de la Cumbre de Justicia, con la finalidad de mantener una vigilancia activa sobre el cumplimiento de los mandatos de la reforma, contribuir a las medidas adoptadas desde los mecanismos de participación ciudadana, así como verificar la correcta aplicación de las normas y la interpretación desde la Constitución Política del Estado, el bloque de constitucionalidad y los estándares internacionales de derechos humanos en el marco del acceso a la justicia.

La Constitución Política del Estado boliviana reconoce el derecho de participación ciudadana en su artículo 26, y los artículos descritos en el Título VI, describiendo con precisión las facultades y dimensiones amplias reconocidas para el ejercicio del monitoreo y control social a la gestión pública. Este reconocimiento permite evidenciar que la participación ciudadana adquiere diversos matices siendo indispensable para el funcionamiento del Estado, así como el desarrollo de políticas públicas que respondan al interés y necesidades de la población.

Hace casi 10 años, está vigente en Bolivia un nuevo texto constitucional que quiebra con la estructura colonialista y neutral del sistema de justicia, para dar paso a una administración de justicia plural que no se agota con el reconocimiento y vigencia de los sistemas de justicia indígena, originario, campesinos con la misma jerarquía que la justicia ordinaria; también revaloriza la pluralidad y el pluralismo como uno de los cimientos principales para estructurar los servicios de acceso a la justicia reconocidos a la población.



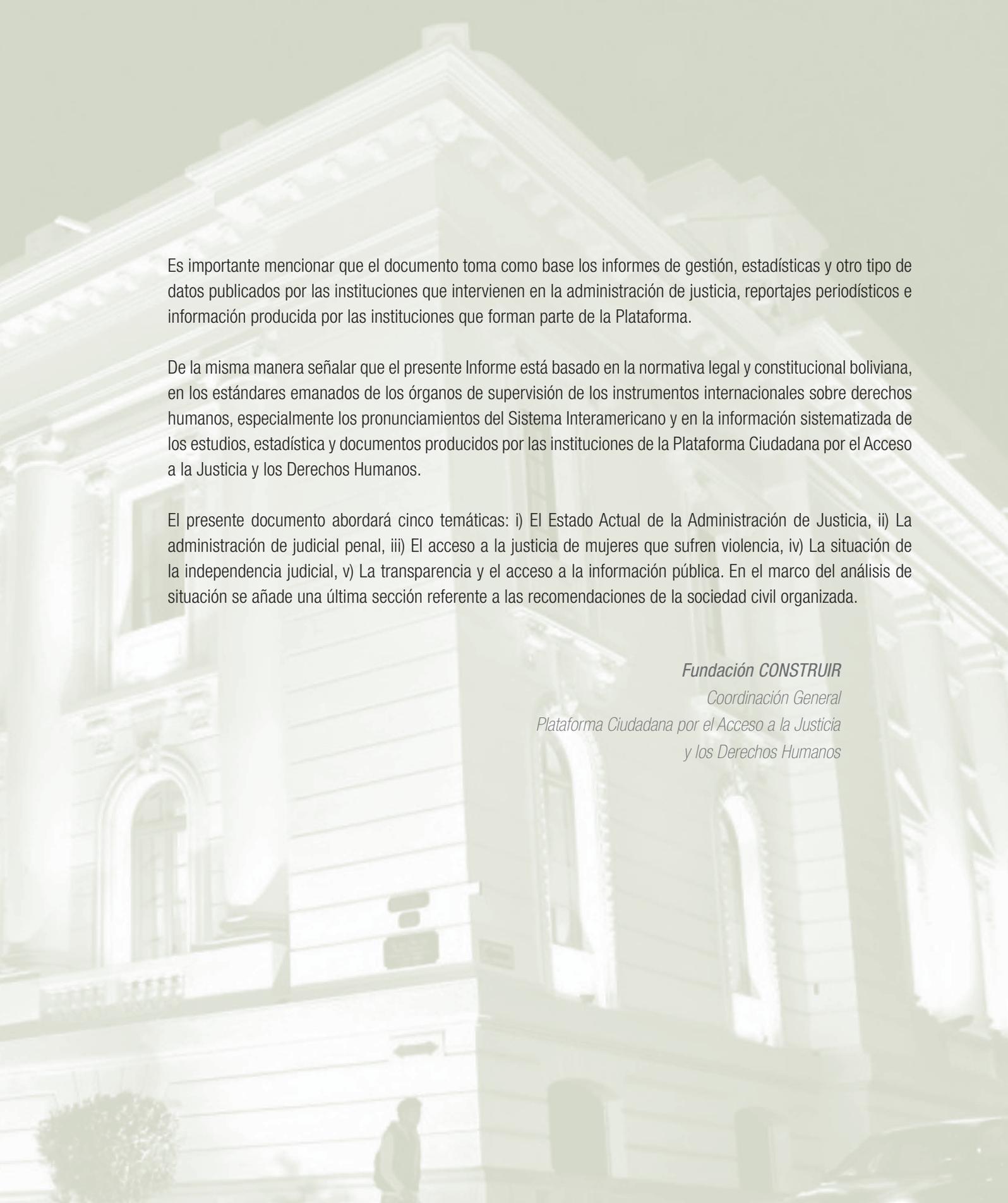
Los primeros siete años de la vigencia plena del texto constitucional no hubo avances plausibles en el camino de remover las barreras para el acceso a la justicia en Bolivia, por el contrario, las cifras de efectividad, los problemas de mora procesal, las tasas de presos sin condena, entre otros motivaron al Estado a impulsar la Cumbre Nacional de Justicia Plural obteniendo insumos importantes de las propuestas ciudadanas para una agenda de mandatos que procura cambios estructurales a partir de una política pública, inversión estratégica, remoción de barreras formales e informales para acceder a una justicia, así como la promoción de una cultura pacífica en la resolución del conflicto.

Indudablemente las metas comprometidas son complejas y alcanzables a largo plazo, no obstante, el trabajo desarrollado por las instituciones del Órgano Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional y demás instancias que intervienen en la administración de justicia, así como otras que participan de la Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia Plural tienen en las espaldas la expectativa de las y los miles de ciudadanos/as que llevan a la justicia sus demandas en respuesta de una solución o que se encuentran en situación de prisión a la expectativa de una respuesta pronta.

En este camino las organizaciones de la sociedad civil que conforman la Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, de manera sostenida desarrollan acciones de campo, promueven cursos de empoderamiento y capacitación con instituciones del sistema de justicia, generan espacios de acercamiento entre el Estado y sectores clave, entre otras acciones que permiten identificar la situación del sistema de justicia.

Es en el marco de estos antecedentes que la Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, se ha propuesto desarrollar a partir de la gestión 2018 un informe anual sobre la situación de la justicia en Bolivia que contribuya a fortalecer el análisis sobre los avances y temas pendientes en la reforma a la administración de justicia plural, a tiempo de generar propuestas desde la sociedad civil organizada en el marco de este proceso que convoca a toda la población boliviana.

La iniciativa, asimismo, plantea generar un precedente de participación democrática, monitoreo y control social a la gestión judicial, procurando año a año generar un repositorio de datos para aportar a futuros procesos de evaluación y reorientación de estrategias desde el Estado en el marco de la reforma integral al sistema de justicia plural.



Es importante mencionar que el documento toma como base los informes de gestión, estadísticas y otro tipo de datos publicados por las instituciones que intervienen en la administración de justicia, reportajes periodísticos e información producida por las instituciones que forman parte de la Plataforma.

De la misma manera señalar que el presente Informe está basado en la normativa legal y constitucional boliviana, en los estándares emanados de los órganos de supervisión de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, especialmente los pronunciamientos del Sistema Interamericano y en la información sistematizada de los estudios, estadística y documentos producidos por las instituciones de la Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos.

El presente documento abordará cinco temáticas: i) El Estado Actual de la Administración de Justicia, ii) La administración de judicial penal, iii) El acceso a la justicia de mujeres que sufren violencia, iv) La situación de la independencia judicial, v) La transparencia y el acceso a la información pública. En el marco del análisis de situación se añade una última sección referente a las recomendaciones de la sociedad civil organizada.

Fundación CONSTRUIR

Coordinación General

*Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia
y los Derechos Humanos*

Capítulo I

*Estado actual de la
administración
de justicia en Bolivia*





Estado actual de la administración de justicia en Bolivia

Estado actual de la administración de justicia en Bolivia

1. Consideraciones preliminares:

La Constitución Política del Estado diseña un modelo de Estado que comparte las características de un Estado constitucional, aunque con rasgos propios que derivan de su carácter plurinacional, comunitario e intercultural. De esta forma nuestro Estado constitucional tiene como nota distintiva fundamental el carácter normativo de la Constitución Política del Estado, es decir, que la Constitución, es una norma directamente aplicable (art. 109 de la CPE), que tiene prelación en su aplicación (art. 410 de la CPE) y está concebida no sólo como la norma suprema en el aspecto formal, que establece los procedimientos y las competencias para la producción normativa, y en el aspecto material, porque contiene una pluralidad de principios, valores y un amplio catálogo de derechos de carácter liberal, social, derechos individuales y colectivos, siendo uno de los fines y funciones esenciales del Estado es el de garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución (art. 9.4. de la CPE). La Constitución, además, se encuentra garantizada, porque, por una parte, los jueces se constituyen en garantes primarios de la Constitución Política del Estado (SCP 112/2012), pero además existe un órgano específico encargado de salvaguardarla, de ejercer el control de constitucionalidad, como es el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Es a partir de estas características que en nuestro modelo constitucional la labor de las y los jueces adquiere una clara preponderancia pues dicha autoridades deben aplicar directamente la Constitución Política del Estado, deben interpretar la ley desde y conforme a la Constitución Política del Estado, efectuar una labor de ponderación cuando existan conflictos entre valores, principios, derechos y garantías reconocidos en el texto constitucional y en las normas del bloque de constitucionalidad.

En ese marco, es evidente que la actividad jurisdiccional se redimensiona bajo el techo de la Constitución Política del Estado y las normas del bloque de constitucionalidad, lo que implica que el juzgador, al momento de aplicar las leyes, tiene el deber de analizar su compatibilidad con la norma fundamental y las normas del bloque de constitucionalidad, pero además adoptar criterios de interpretación que se encuentran contenidos en la misma Constitución Política del Estado.

Lo anotado supone un nuevo enfoque en la aplicación del derecho, siendo la figura central el juez; pues es quien soluciona los conflictos que se le someten a su conocimiento; un nuevo enfoque en el que la Constitución Política del Estado y las normas del bloque de constitucionalidad tiene fuerza irradiadora y, por ende, todos los conflictos deben ser resueltos desde y conforme a dichas normas. Esta labor de interpretación que deben realizar las y los jueces se plasma en nuestra Constitución en el principio de unidad de la función judicial, previsto en el art. 179.I de la CPE, que sostiene que la función judicial es única; norma que tiene un doble significado:

- Primero, que la potestad de administrar justicia –que emana del pueblo boliviano– es indivisible y que, por tanto, todas las jurisdicciones previstas en la Constitución, así como la justicia constitucional, tienen la misma autoridad para ejercer la función judicial y sus resoluciones tienen la misma fuerza ejecutiva.
- Segundo, que todas las jurisdicciones tienen como objetivo buscar el respeto de los principios y valores plurales, de los derechos y garantías constitucionales y la salvaguarda de la Constitución Política del Estado; aspiración en la que el Tribunal Constitucional tiene un papel fundamental, pues el modelo de justicia plural diseñado por la Constitución Política del Estado se articula y forma una unidad a partir de la posibilidad de que las resoluciones de las diferentes jurisdicciones sean revisadas por un único órgano supremo e independiente, como es el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyas resoluciones tienen carácter vinculante y obligatorio (art. 203 de la CPE).

Debe considerarse, por otra parte, que el principio de unidad es una consecuencia del sometimiento de todas las jurisdicciones a la Constitución Política del Estado (principio de constitucionalidad) y, fundamentalmente, al respeto a los derechos humanos que, en el ámbito del pluralismo, deben ser interpretados interculturalmente.

Lo anterior evidentemente implica una nueva lectura del derecho en clave constitucional y es por ello que a partir de la Constitución Política del Estado, el año 2009, se ha realizado una amplia tarea de reforma normativa de las leyes infraconstitucionales en nuestro país, con el fin de armonizar la normativa interna a lo previsto en la Constitución Política del Estado y las normas internacionales de derechos que conforman nuestro bloque de constitucionalidad; así en los últimos años se han promulgado el nuevo Código de Procedimiento Civil, Código de las Familias y el Proceso Familiar, nuevo Código Niña, Niño y Adolescente, Ley 348, y diversa normativa en materia penal destinada a optimizar el proceso y procedimiento penal, entre otras; sin embargo este avance normativo no ha venido de la mano de una capacitación continua y uniforme a las autoridades jurisdiccionales, tampoco ha sido acompañada de un proceso de reestructuración del Órgano Judicial; es más, se desconoce de manera oficial y detallada los resultados de los procesos de implementación de la normativa jurídica antes referida, principalmente, por la generalidad y/o debilidad de los datos oficiales de acceso público de las instancias que conforman el Órgano Judicial.

2. Contexto político institucional:

El 3 de enero de 2018, un mes después de las elecciones judiciales, las nuevas autoridades electas para el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional fueron posesionados en sus cargos, asumiendo diversos desafíos que de acuerdo al Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia electo por Cochabamba Esteban Miranda, quien tomó la palabra en el discurso inaugural, debían orientarse a recuperar la credibilidad de la ciudadanía y atender los cuestionamientos al rol de la justicia entre ellos la “Poca independencia, corrupción, falta de transparencia y retardación de justicia, por lo que es necesario trabajar en una gestión alejada de la influencia y los grupos de poder”¹.

Uno de los primeros puntos en la agenda se traducía en la implementación de la Ley N° 1005 del Código del Sistema Penal, promulgada el mes de diciembre de 2017, misma que establecía un periodo de *vacatio legis* de 18 meses, a tiempo de plantear cambios estructurales de importancia en el funcionamiento del sistema de administración de justicia penal. No obstante, debido a diversos conflictos de grupos organizados que cuestionaban artículos del nuevo Código, el código fue abrogado el 26 de enero de 2018. Autoridades del Estado mencionaron entre las lecciones aprendidas que faltó la socialización del proyecto de Ley previa aprobación y que este argumento fue aprovechado por grupos opositores, por lo que anunciaban la abrogación de la Ley N° 1005 y un conjunto de cumbres para retomar la tan anhelada reforma al sistema penal².

De otra parte, tanto el Tribunal Agroambiental como el Consejo de la Magistratura tuvieron que adaptar sus estructuras internas de trabajo a las modificaciones descritas por la Ley 929 promulgada en abril de 2017 que redujo el número de Consejeros y Consejeras de 5 a 3 autoridades, y en el caso de Tribunal Agroambiental la reducción fue de 7 a 5 magistrados y magistradas.

Continuando el Ministerio Público inició la gestión 2018 anunciando cambios en las Fiscalías Departamentales de Pando, Cochabamba y Oruro a tiempo de denunciar una conspiración interna³ y la necesidad de continuar implementando el nuevo modelo de gestión y su plan estratégico. Hacia finales de la gestión 2018 se desarrolló la convocatoria y designación de un nuevo Fiscal General del Estado, recayendo el título en el abogado Juan Lanchipa Ponce, que anticipó una renovación en el Ministerio Público y la evaluación de la gestión del anterior

- 1 LA RAZÓN, Nuevos Magistrados juran a sus cargos en medio de cuestionamientos sobre su legitimidad, publicado el 3 de enero de 2018, disponible en línea: http://www.la-razon.com/nacional/Evo-magistrados-legitimidad-posesion-Bolivia_0_2849715036.html
- 2 LA RAZÓN, Presidente promulga Ley que abroga el Código del Sistema Penal, publicada el 26 de enero de 2018, disponible en línea: http://www.la-razon.com/nacional/Codigo_Penal-Evo_Morales-abrogacion-ley_0_2863513668.html
- 3 EL DEBER, Fiscal General anuncia nuevos cambios, publicada el 11 de enero de 2018, disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Fiscal-general-anuncia-nuevos-cambios-en-Ministerio-Publico-20170110-0126.html>

fiscal Ramiro Guerrero, comprometiendo entre los principales lineamientos un acercamiento hacia la sociedad civil⁴, lo cual daría un nuevo rumbo a la política de esta institución caracterizada los últimos años por el hermetismo en la información y articulación con sectores sociales e institucionales.

El Servicio Plurinacional de Defensa Pública –SEPDEP inició la gestión con la cobertura de 98 asientos judiciales y algunos casos tramitados en el extranjero, según describió en su informe de rendición de cuentas pública. Para el caso del Servicio Plurinacional de Defensa de la Víctima – SEPDAVI la información descrita en el Informe de Rendición de Cuentas Pública del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional fue insuficiente para un balance situacional.

El desarrollo de la gestión 2018 estuvo marcada por algunas medidas importantes para modernizar la gestión judicial entre ellas la implementación del buzón judicial, notificaciones electrónicas y otras que serán mencionadas a lo largo del presente informe, pero también hechos que evidenciaron el impacto de las debilidades del sistema de justicia, especialmente en grupos en condición de vulnerabilidad, que evidenciaron la necesidad de respuestas prontas y contundentes para combatir la mora procesal, corrupción y protección de los derechos de las personas que ingresan en conflicto con la Ley.

De otra parte, en el marco de las conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia Plural, el mes de septiembre de 2018 se promulgó la Ley N° 1104 que dispone la creación de veintidós (22) salas constitucionales en los nueve (9) Tribunales Departamentales de Justicia del País, y producto de ello se desarrolló una primera convocatoria para la designación de juezas y jueces constitucionales.

En el marco de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia y los compromisos asumidos por el Estado, el mes de agosto de 2018, se desarrolló la Cumbre Nacional de la Justicia Indígena, Originario, Campesina - JIOC en la ciudad de Cochabamba, con la presencia de más de 400 delegados y delegadas de organizaciones indígenas y campesinas, representantes de los órganos Ejecutivo y Judicial, Policía Nacional, que concluyó con una agenda de trabajo para el fortalecimiento de la JIOC, su implementación en las autonomías indígenas, así como mecanismos de coordinación y cooperación en el marco del respeto de los derechos humanos⁵.

4 LA RAZÓN, Lanchipa: ningún fiscal puede pedir permanecer en el cargo, publicada el 11 de octubre de 2018, disponible en línea: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Juan-Lanchipa-fiscal-Tribunal-Departamental-Justicia-TDJ_0_3018298146.html

5 PNUD, El fortalecimiento de la justicia indígena, originario, campesina, publicada el 10 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/presscenter/articles/2018/el-fortalecimiento-de-la-justicia-indigena-originario-campesina.html>

Pese a las medidas adoptadas el cierre de la gestión judicial marca desafíos múltiples para la reforma integral al sistema de justicia, especialmente, para la Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia Plural, cuyos resultados en la gestión todavía alcanzaron modestos avances para solucionar las barreras que impactan en el acceso a la justicia de la población boliviana.

3. Comisión de implementación de los resultados de la Cumbre de Justicia:

El 26 de enero de 2017 se promulgó la Ley N° 898 “Ley de la Comisión de Seguimiento a las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, con el objetivo de crear dicha instancia de articulación entre instituciones del Estado para implementar las conclusiones aprobadas por la población en la Cumbre Nacional de Justicia Plural desarrollada en la ciudad de Sucre los días 11 y 12 de abril de 2016.

La Comisión fue conformada por representantes de las Cámaras de Senadores y Diputados, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, Ministerio de Gobierno, Procuraduría General del Estado, las presidencias o máximas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura, Fiscalía General del Estado Plurinacional y el sistema universitario (Art. 2 Conformación). De esta manera se omitió la participación de la sociedad civil que participaron con propuestas y aportes a validar la agenda de mandatos. Llama también la atención la mayoría de representantes políticos frente a la representación de la judicatura, al igual que la presidencia este a cargo de un ministerio del Ejecutivo.

Las conclusiones de la Cumbre se estructuraban en más de 100 mandatos con una orientación importante en políticas públicas, no obstante, la Ley 898 en su artículo 3 establece una agenda de prioridades que omite describir mandatos medulares de esta agenda entre ellos las políticas para fortalecer el pluralismo jurídico y la cultura de paz, diagnósticos situacionales y producción de datos para la toma de decisiones en la reforma integral al sistema de justicia, los aspectos relacionados a la cobertura estratégica de la justicia, los temas presupuestarios y la implementación del control social, entre otros. Si bien el inciso N° 7 del artículo 3 de la Ley 898 establece en la agenda de prioridades “Otras acciones que sean necesarias para coadyuvar a la implementación de las Conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia Plural para Vivir Bien”, esta redacción resulta ambigua en el sentido de definir las responsabilidades y deberes que asume esta instancia en representación de la población para impulsar la reforma integral al sistema de justicia.

Es importante considerar que este Comité ha sido conformado para el debate, diseño y adopción de las medidas que permitan llevar adelante esta reforma, en este marco, se observa la ausencia de un plan estructurado con indicadores a corto, mediano y largo plazo para que dicho proceso de reforma se cumpla y los objetivos sean

alcanzados. Asimismo, se observa la escasa información que existe sobre su trabajo, la forma de organización para elaborar las propuestas de reglamentos, la conformación y mecanismos de debate, cuyos asuntos son de interés público, máxime si se considera que miles de personas participaron activamente con propuestas y debate para consolidar el documento de la Cumbre Nacional de Justicia Plural que sustenta el trabajo de este Comité o grupo.

La única información disponible sobre los resultados del trabajo de la Comisión se encuentra en los informes de gestión del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional y el Órgano Judicial, pero la misma resulta insuficiente para afirmar que se está garantizando verdaderamente un escrutinio público sobre las gestiones en este proceso.

De acuerdo a información disponible en prensa y los informes institucionales durante la gestión 2018 la Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre tuvo los siguientes resultados:

- Elaboración de la propuesta de Reglamento para la Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de la Magistratura mediante acuerdo 072/2018.
- Elaboración de la propuesta de proyecto del Manual de Ingreso a la Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de la Magistratura mediante resolución 073/2018.
- Elaboración de la propuesta de Ley de Creación de Salas Constitucionales, norma promulgada el 27 de septiembre de 2018.
- Elaboración del proyecto de Reglamento de Abreviación Procesal Penal.

Es importante reconocer que la existencia de la Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia es un avance favorable que ayudará a generar consensos y unificación de los procedimientos, medidas que procuren transformar el sistema de justicia, desde una perspectiva de coordinación y cooperación interinstitucional. Sin embargo, es importante que exista transparencia y acceso a información pública sobre su gestión, así como la apertura de espacios para la participación y el aporte ciudadano a las decisiones adoptadas en la medida que las mismas tienen como núcleo el efectivo acceso a la justicia de la población.

4. Justicia Indígena Originario Campesina:

Indudablemente uno de los grandes temas pendientes en la reforma integral al sistema de justicia plural descansa en la implementación efectiva del pluralismo jurídico en el país, teniendo avances tenues en los casi diez años de vigencia del texto constitucional.

El año 2016 pese a que la Constitución Política del Estado boliviana reconoce en su artículo 1° la existencia de un pluralismo jurídico, el Estado no incluyó al pluralismo jurídico como uno de los ejes temáticos de la Cumbre Nacional de Justicia Plural, comprometiéndose al desarrollo de una Cumbre sobre la Justicia Indígena, Originario, Campesina, lo cual paradójicamente iba en contraposición a la nueva construcción del sistema de justicia plural en Bolivia. Pese a ello, entre los mandatos derivados de la agenda post cumbre, existen disposiciones orientadas a fortalecer la construcción del pluralismo jurídico en Bolivia.

Llama la atención que las normas y disposiciones que están siendo promovidas desde la Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia Plural, se orienten a desarrollar servicios judiciales plurales, pero no a construir el pluralismo desde las bases, lo cual podría impactar en la descolonización de la justicia.

El Viceministerio de Justicia Indígena, Originario, Campesina, dependiente el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, en coordinación con el Pacto de Unidad, desarrolló los días 7 y 8 de agosto de 2018 la Cumbre Nacional de la JIOC con la participación de 450 representantes de los pueblos originarios campesinos e interculturales del Chaco, Amazonias, Valles, Altiplano, y Oriente⁶. Dicha cumbre sostuvo entre los principales temas: i) El fortalecimiento de la JIOC, ii) La JIOC en las autonomías indígenas, iii) Mecanismos de Coordinación y Cooperación, iv) El respeto de los derechos humanos en la JIOC desde la Constitución Política del Estado y la visión de las naciones y pueblos indígena, originario, campesinos.

Participaron de este espacio además autoridades del Órgano Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Gobierno y policía.

Entre los principales resultados de la Cumbre y el trabajo en comisiones mencionar:

6 Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, Informe de Rendición de Cuentas 2018, disponible en línea: <https://www.justicia.gob.bo/files/rpc-final-2018.pdf>

- *La descolonización de la justicia a través del fortalecimiento de la Justicia Indígena Originario Campesina. Se propuso implementar, de manera obligatoria, en todo el sistema universitario, mallas curriculares acerca de los saberes y conocimientos de los pueblos y naciones indígenas y la diversidad de administración de justicia.*
- *Consolidar un Consejo Nacional de Justicia Indígena Originario Campesino para el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de esta cumbre. Realizar encuentros departamentales interjurisdiccionales entre la justicia indígena, el Ministerio Público, la Policía Boliviana para fortalecer el sistema de administración de justicia plural.*
- *Se determinó la socialización permanente de las autoridades indígenas sobre el ordenamiento constitucional que rige la administración de justicia e implementar un protocolo de coordinación entre las justicias ordinaria y la indígena originaria campesina.*
- *Se estableció fortalecer la justicia indígena originario campesina para desarrollar y consolidar el pluralismo jurídico en el marco de la Constitución; aplicar el protocolo de actuación intercultural de jueces a través de la Escuela Nacional de Jueces; trabajar en el protocolo de coordinación y cooperación con la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Tribunal Agroambiental, entre otros.*
- *Se propuso garantizar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de manera igualitaria, equitativa y sin discriminación entre hombre y mujeres en la justicia indígena originario campesina; reforzar la socialización de los alcances de la justicia indígena y cómo se deben proteger los derechos humanos.*
- *Además, se definió garantizar la visión indígena durante la resolución de conflictos al interior de la justicia indígena originario campesina; promover su aplicación en el marco de sus principios y valores⁷.*

Con posterioridad al desarrollo de la cumbre, no se publicó mayor información sobre el procedimiento que se desarrollaría para la implementación de los acuerdos, es más, sólo el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional mencionó en su informe de rendición de cuentas pública el desarrollo de esta cumbre, sin dar mayores datos de cuál sería el procedimiento para efectivizar los compromisos asumidos.

7 PNUD, El fortalecimiento de la justicia indígena, originario, campesina, publicada el 10 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/presscenter/articles/2018/el-fortalecimiento-de-la-justicia-indigena-originario-campesina.html>

El informe de rendición de cuentas sobre la gestión 2018 del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, menciona que además de la cumbre, se impulsaron procesos de socialización del “Protocolo de Actuación Intercultural para Juezas y Jueces”, con el apoyo de la Escuela de Jueces del Estado en cuatro departamentos del país (Potosí, La Paz, Cochabamba y Chuquisaca), así como el desarrollo de material informativo que apoye la difusión de la norma y jurisprudencia relativa a la temática con base en la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional.

Se ve con preocupación que existe una falta de atención a la implementación del pluralismo jurídico en el país que viene profundizándose en la ausencia de acciones y presupuesto específicos que permitan transversalizar la formación del profesional humano, acompañar la formulación de protocolos de coordinación y cooperación entre justicias, así como el proceso de implementación de aquellos que han sido firmados en el país, mayormente impulsados por la sociedad civil⁸.

Otro tema que llama la atención como una señal del amplio camino que resta en la actualidad para la implementación del pluralismo jurídico, es la falta de un estudio nacional o mapa socio jurídico que permita identificar la cantidad de sistemas jurídicos existentes en la JIOC, las formas, cosmovisiones y sanciones, con la base para adoptar medidas orientadas a descolonizar la justicia y generar mecanismos de coordinación y cooperación entre la JIOC y la jurisdicción ordinaria. En lugar de eso, se incluye los temas de derechos humanos en abstracto presuponiendo lineamientos que los distintos sistemas de justicia indígena y campesina debieran seguir, y, asimismo, se desconocen prácticas restaurativas emanadas de los mismos que podrían perfectamente ser replicadas en ámbitos comunitarios y periurbanos como formas alternativas y pacíficas de solución de controversias.

Cabe reiterar en este punto, que el presente informe se basa en documentos públicos emanados de instancias del Estado, archivos hemerográficos e información disponible, que indica que la reforma al sistema de justicia viene siendo trabajada de manera independiente a las medidas para implementar el pluralismo jurídico, en contraposición al sentido del reconocimiento de un sistema justicia plural emanado de la Constitución Política del Estado.

5. Tribunal Constitucional Plurinacional:

Hasta el momento de culminación del presente informe (marzo 2019) todavía no existe un informe de rendición de cuentas sobre la gestión 2018 publicado por el Tribunal Constitucional Plurinacional que

8 Como ejemplo en 2017 se firmó en Villa Tunari un protocolo de coordinación y cooperación interjurisdiccional sobre temas penales entre el Tribunal Departamental de Justicia y la Federación de Campesinos.

permita un análisis integral sobre su gestión, debiendo el presente punto recurrir al informe de rendición de cuentas parcial y archivos hemerográficos para abordar la reflexión sobre el trabajo de este tribunal.

En principio se observa a partir del portal del Tribunal que además de la atención de la carga procesal y las acciones conocidas por las y los magistrados/as, durante la gestión 2018 se destinaron esfuerzos importantes para promover espacios diálogo y socialización de jurisprudencia relevante en derechos indígenas y pluralismo jurídico con organizaciones IOC a nivel nacional, a través de la Secretaría Técnica de Descolonización.

La segunda área de trabajo que reviste de importancia desde la Unidad de Gestión Académica de este Tribunal, es la coordinación con universidades y entidades académicas para el desarrollo de procesos de formación post grado en procedimientos constitucionales, espacios de debate sobre temas relevantes, así como la firma de convenios para impulsar diversas acciones en este tema. Entre ellas merece la pena mencionar el acuerdo entre el Tribunal Constitucional Plurinacional y el el Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas, que permitirá la traducción de las sentencias constitucionales a diversas lenguas.

Promulgada la Ley de Creación de Salas Constitucionales, el Tribunal Constitucional Plurinacional en pleno definió disposiciones para implementar la norma contenidas en el acuerdo TCP-SP-AJ 001/2019.

En relación a la carga procesal, de acuerdo a datos publicados en la gaceta constitucional durante la gestión 2018 se publicaron 2089 sentencias constitucionales, 569 autos constitucionales y 65 declaraciones constitucionales.

Durante la gestión 2018 asimismo, se destaca el desarrollo de líneas jurisprudenciales relevantes en materia de derechos humanos, debido proceso y protección de grupos en situación de vulnerabilidad, mencionando a continuación un resumen de aquellas más importantes:

La detención preventiva de adultos mayores y el deber de aplicar un enfoque interseccional y el test de proporcionalidad. SCP 010/2018-S2 (Fundadora)

La sentencia constitucional SCP 010/2018-S2 dispone que al momento de definir sobre la aplicación de medidas cautelares a personas adultas mayores, especialmente la detención preventiva, debe tomarse en cuenta su especial situación de vulnerabilidad de lo cual emerge la pertinencia de desarrollar un análisis de necesidad sobre la medida a ser aplicada, promoviendo medidas alternativas a la privación de libertad, en el marco de un análisis apegado a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.



La Relevancia constitucional como medida para disponer la nulidad de una resolución. SCP 014/2018-S2 (Moduladora)

La Sentencia Constitucional SCP 014/2018-S2 dispone criterios que fortalecen el deber de motivación en las resoluciones, al establecer que las mismas serán arbitrarias o insuficientes cuando carezcan de motivación, coherencia o congruencia interna o externa.



Estándares para la aplicación de medidas cautelares de carácter real. SCP 025/2018-S2

La Sentencia Constitucional SCP 025/2018-S2 establece el deber de las autoridades de desarrollar un juicio de proporcionalidad al momento de disponer de medidas cautelares de carácter real, lo cual implica el análisis de su idoneidad, adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La sentencia genera un precedente importante para reducir las brechas formales de acceso a la justicia penal y las garantías del debido proceso.



Las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual deben gozar de la protección y prioridad en la atención de parte de todas las instancias llamadas a intervenir. SCP 0130/2018-S2

La Sentencia Constitucional SCP 0130/2018-S2 cuyo precedente dispone el deber que tienen los operadores de justicia, policía, Ministerio Público y Defensorías de dar prioridad absoluta, a la atención de casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, actuando de manera inmediata para agilizar los actos investigativos y brindando acciones de protección a sus derechos.



Derecho a la reparación Integral ante violación de derechos fundamentales (Derecho de las Mujeres a Vivir Libres de Violencia y a la Aplicación de una Justicia con Perspectiva de Género). SCP 0019/2018-S2

La Sentencia Constitucional SCP 0019/2018-S2 dispone que las medidas de reparación deben cumplir con estándar de integralidad y no únicamente versal sobre cuestiones patrimoniales, lo que implica la restitución, indemnización por daños patrimoniales y extra patrimoniales, rehabilitación y garantías de no repetición, conforme ha dispuesto la jurisprudencia de la Corte IDH.

La sentencia marca un hito importante al establecer que en los casos en que las mujeres víctimas de violencia se encuentren en situación de riesgo para su vida, es posible acudir a la jurisdicción en busca de la tutela inmediata; asimismo que es posible ampliar en este marco, el ámbito de protección de la acción tutelar respecto a otros hechos y derechos por conexitud, de allí que este entendimiento contiene el estándar de protección jurisprudencial más alto.



El enfoque de interseccionalidad en las medidas de protección a niñas, niños y adolescentes en situación de violencia sexual. SCP 0394/2018-S2

La Sentencia Constitucional SCP 0394/2018-S2 dispone que en casos de violencia contra las mujeres, la solicitud de garantías personales o mutuas de parte de la persona imputada como medida a desvirtuar el peligro de fuga previsto en el artículo 234.10 del CPP, se constituye en una medida revictimizadora que desnaturaliza la protección que el Estado debe brindar a las víctimas, más aún, si estas se encuentran dentro del ámbito de la protección reforzada, como son las niñas y adolescentes; pues en todo caso es la víctima – y no el imputado- la que tiene el derecho de exigir las medidas que protección que garanticen sus derechos.

El enfoque interseccional permite dar concreción al principio de igualdad material, porque analiza las situaciones que colocaron a una persona en el caso concreto, en mayores niveles de vulnerabilidad, con la finalidad de resolver el caso y aplicar medidas que permitan reparar y transformar las situaciones de discriminación y subordinación no sólo de las víctimas, sino de todas las personas que se encuentren en situación similar.



Justicia con igualdad

Transparente e Inde

e Inclusiva

Justicia Penal

6. Situación de la justicia agroambiental:

De acuerdo al Informe de rendición de cuentas públicas de este tribunal, las y los magistrados electos iniciaron la gestión con la aprobación de un Nuevo Modelo de Gestión 2018-2023 que contempla entre sus principales objetivos: i) Resolver oportunamente las causas dentro de los plazos establecidos por ley, ii) Profundizar el trabajo de itinerancia y facilitación de la conciliación, iii) promover la transparencia institucional, control y fiscalización, iv) Modernizar la gestión a través del desarrollo y promoción de TICS, iv) Promover la carrera judicial y administrativa en la materia, v) fortalecer los servicios institucionales en la gestión agroambiental⁹.

En relación a la carrera judicial se reporta un incremento de juzgados especializados en materia agroambiental de 57 juzgados a 63, así como la selección de nueve (9) juezas y jueces a nivel nacional quienes ingresaron a funciones a través de la convocatoria pública desarrollada por el Consejo de la Judicatura durante 2018. Las y los nuevos/as jueces/zas ingresaran a funciones en 2019.

Asimismo, el pleno del Tribunal Agroambiental, trabajó en la revisión y actualización del anteproyecto de Ley Procesal Agroambiental, ante la falta de normativa expresa que regule las competencias de este tribunal en materia ambiental, el pleno impulsó el desarrollo de una Ley corta para la resolución de demandas por daño al medioambiente, agua y biodiversidad, que fue entregada a la Comisión de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia para su tratamiento¹⁰.

Continuando, durante la gestión el Tribunal Agroambiental creó la Unidad de Transparencia para esta jurisdicción y a partir de allí – de acuerdo al reporte- se publicaron sorteos de causas en sala plena y salas especializadas. En este punto también se generaron mecanismos de monitoreo y control social, con la participación de Magistradas y Magistrados en audiencias públicas, así como la presencia de autoridades municipales, autoridades indígenas, académicas y población¹¹.

9 Tribunal Agroambiental, rendición de cuentas pública 2018, disponible en línea: <http://www.tribunalagroambiental.bo/2016-03-12-07-55-25/rendicion-de-cuentas>

10 CORREO DEL SUR, TA tramita ley corta para resolver temas medioambientales, publicada el 6 de junio de 2018, disponible en línea: http://correodelsur.com/seguridad/20180606_ta-tramita-ley-corta-para-resolver-temas-medioambientales.html

11 Ídem

A través del programa de itinerancia, se logró ampliar la cobertura de juzgados itinerantes desde los 57 juzgados asentados en 2018 a 111 (39%) municipios de los 339 que tiene el país.

Asimismo, durante la gestión 2018 se realizaron convocatorias para la inscripción de abogados defensores de oficio en materia agroambiental, lo cual constituyó un avance para la prestación de servicios a la población. Durante la gestión se posesionaron 4 defensores de oficio y se proyectó para la gestión 2019 desarrollar una nueva convocatoria para contar con dichos defensores en los nueve departamentos del país.

Pese a que la jurisdicción agroambiental ha implementado modelos de gestión tendientes a superar la mora procesal, durante la gestión 2018 se reportó un incremento del 20% en las causas pendientes de resolución para el 2018 de 817 causas registradas al cerrar la gestión 2017 a 980 causas al finalizar la gestión 2018¹².

Cabe destacar que el Tribunal Agroambiental ha sido la única institución que ha mencionado en su informe de rendición de cuentas las cuotas de género y participación con capacidades alternativas cubiertas en la contratación del personal.

7. Consejo de la Magistratura:

De acuerdo al informe de gestión 2018 del Consejo de la Magistratura, sus autoridades posesionadas trazaron diversas medidas para enfrentar los desafíos en la institución, comenzando por la adecuación e incorporación de personal a la nueva estructura organizacional, especialmente en el marco de la Ley N° 929 que redujo la cantidad de Consejeras y Consejeros de cinco (5) a tres (3) autoridades. Con ello sobrevino también un proceso de modificación de los reglamentos internos de funcionamiento.

En el marco de la carrera judicial durante la gestión 2018 a través de convocatorias públicas fueron designados 68 nuevos/as jueces/zas para la jurisdicción ordinaria y 9 para la jurisdicción agroambiental en el marco de las convocatorias 14/2018 y 15/2018¹³. Pese a que constituye un avance importante, este número no alcanza a cubrir las acefalías en ambas instancias puesto que en el caso de la jurisdicción ordinaria todavía al cierre de gestión quedaron 21 acefalías y 5 en el caso de la jurisdicción agroambiental.

12 Tribunal Agroambiental, rendición de cuentas pública 2018, disponible en línea: <http://www.tribunalagroambiental.bo/2016-03-12-07-55-25/rendicion-de-cuentas>

13 Consejo de la Magistratura, Informe de Gestión 2018, disponible en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2013-05-07-15-30-46/transparencia-institucional>

Asimismo, se desarrollaron las convocatorias 18-26/2018 para la designación de vocales en Tribunales Departamentales de Justicia, terminando con la designación de 30 cargos al término de la gestión 2018¹⁴.

De acuerdo al informe de rendición de cuentas de la gestión 2018 asimismo, se desarrollaron procesos de evaluación a jueces y juezas en materia civil, comercial, niñez y adolescencia, en los que ingresaron un total de 442 funcionarios. En esta línea también se evaluó a 492 funcionarios de apoyo a la gestión judicial, aunque dicho informe no menciona los resultados de estas evaluaciones.

Dentro del objetivo de modernizar la gestión judicial, el mes de septiembre de 2018 el Consejo de la Magistratura creó la aplicación *REJAP Fast*, con el objetivo de reducir los plazos para la obtención del registro judicial de antecedentes penales¹⁵. Asimismo, se continuó trabajando en la actualización del Sistema Integrado de Registro Judicial Multimateria – SIREJ y Sistema Nacional de Registro Público en Derechos Reales (SINAREP).

Asimismo, el Consejo de la Magistratura desarrolló 18 auditorías jurídicas y auditorías a la gestión financiera, incluyendo en este número la auditoría del caso del “Bebe Alexander” que involucró el análisis de 56 expedientes¹⁶. No obstante el informe no menciona mayores datos sobre el resto de los procesos auditados.

En relación al régimen disciplinario, el informe menciona el tratamiento y sorteo de 408 procesos disciplinarios durante la gestión 2018, de las cuales 255 resultaron probadas, 164 improbadas y el resto fueron rechazadas, culminando con la destitución de 17 servidores judiciales (4 vocales, 6 jueces, 2 auxiliares, 3 secretarios y 5 ex secretarios¹⁷), aunque no se brinda mayor detalle sobre estos casos y tampoco si los mismos tuvieron algún monitoreo ciudadano, tema de trascendental importancia que se mantiene pendiente pese a existir entre las conclusiones de la cumbre el mandato de incorporar el control social en todos los niveles de la administración de justicia.

14 Ídem.

15 Página Siete, Certificado de Antecedentes se obtendrá en cinco minutos, publicado el 2 de noviembre de 2018, disponible en línea: <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2018/11/2/certificado-de-antecedentes-se-tendra-en-minutos-198859.html>

16 EL DEBER, Magistratura: Auditoría detecta faltas graves y delitos penales en caso Alexander, publicado el 8 de noviembre de 2018, disponible en línea: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Magistratura-Auditoria-detecta-faltas-graves-y-delitos-penales-en-caso-Alexander-20181108-7496.html>

17 Consejo de la Magistratura, Informe de Gestión 2018, disponible en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2013-05-07-15-30-46/transparencia-institucional>

8. Tribunal Supremo de Justicia:

En principio, al momento de culminar el desarrollo del presente informe sólo estaba disponible en línea la rendición de cuentas pública correspondiente al primer semestre de la gestión 2018, motivo por el cual sólo se consideran datos a ese periodo y otros encontrados en archivos hemerográficos.

Aun así, los datos sobre la gestión del Órgano Judicial en su conjunto serán descritos en los próximos puntos, por ello en este acápite sólo se abordará información correspondiente a la gestión del Tribunal Supremo de Justicia como institución.

En orden a lo mencionado, entre los aspectos más destacables de la gestión del Tribunal Supremo de Justicia, se menciona la promoción de manera conjunta a la Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, el proyecto de Ley para la Creación de las Salas Constitucionales, así como la aprobación del reglamento y manual del subsistema de ingreso a la carrera judicial.

En el marco de la carrera judicial, en coordinación con el Consejo de la Magistratura promovió la convocatoria de ingreso a jueces para las jurisdicciones ordinaria y agroambiental, mencionados en párrafos anteriores.

Asimismo, en coordinación con Tribunales Departamentales de Justicia, el Tribunal Supremo impulso los planes de descongestionamiento del sistema penal desarrollados en ciudades capitales del país durante la gestión 2018.

De otra parte, se continuaron promoviendo procesos de capacitación en el protocolo para juzgar con perspectiva de género. Las medidas para afrontar la mora procesal, cobertura judicial y modernización de la gestión, serán desarrolladas en los próximos puntos.

8.1. Movimiento judicial de causas en el Órgano Judicial a nivel nacional:

La falta de información suficiente es una debilidad persistente en los procesos de rendición de cuentas públicas, lo cual obedece a múltiples causales, en principio por las propias barreras que enfrenta la Administración de Justicia en el marco de sus sistemas de información que impide tener una estadística actualizada y detallada sobre la gestión; sin embargo también existen temas pendientes en los propios informes de rendición de cuentas orientados a uniformar la información, proveer mayor detalle a la misma, contar con bases de datos editables y disponibles al público, entre otras que posibilitarán un efectivo monitoreo social en relación a la gestión de cada institución.

En relación a las normas, los informes de gestión generalmente se limitan a mencionar los avances normativos, y en muy pocas ocasiones, a describir en detalle los avances del proceso de implementación, es decir, con base en indicadores de evaluación e información detallada.

Así por ejemplo, en el Informe de Rendición de Cuentas Inicial del 2018 del Consejo de la Magistratura¹⁸, estableció la estadística general sobre el movimiento judicial de causas en ciudades capitales y provincias de Bolivia de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°1
Movimiento procesal por materia de ciudades capitales y provincias - Gestión 2017¹⁹

Distrito	Pendientes de gestiones anteriores	Ingresadas en la gestión	Total atendidas	Resueltas en la gestión	Pendientes para la próxima gestión
Civil	34.963	95.033	129.996	89.696	40.305
Familia	39.370	71.146	110.516	67.148	43.368
Niñez y Adolescencia	9.633	12.608	22.241	11.791	10.450
Instrucción Penal	152.846	88.463	241.309	103.840	137.469
Instrucción Violencia contra la Mujer	36.733	38.488	75.221	30.500	44.721
Instrucción Anticorrupción	5.268	2.808	8.076	1.758	6.318
Sentencia Anticorrupción	71	78	149	32	117
Sentencia Penal	13.572	10.458	24.030	7.544	16.486

18 Consejo de la Magistratura, Rendición Pública de Cuentas inicial 2018, disponible en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/institucion/2013-05-07-16-03-21/finish/20-rendicion-publica-de-cuentas/6270-rendicion-publica-de-cuentas-inicial-2018-consejo-de-la-magistratura>

19 Consejo de la Magistratura, Rendición Pública de Cuentas inicial 2018, disponible en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/institucion/2013-05-07-16-03-21/finish/20-rendicion-publica-de-cuentas/6270-rendicion-publica-de-cuentas-inicial-2018-consejo-de-la-magistratura>

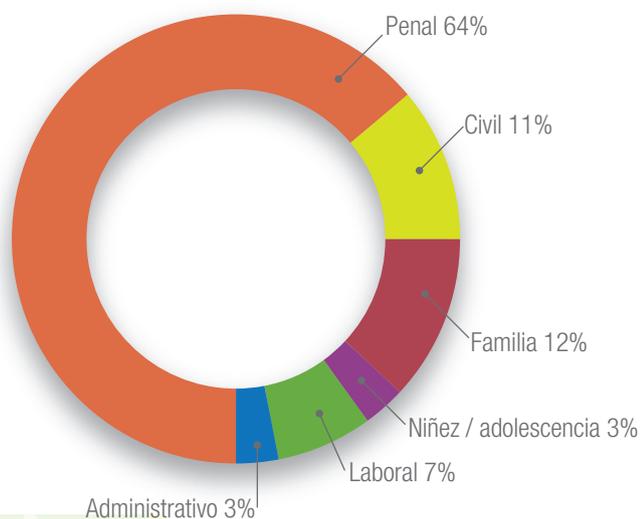
Distrito	Pendientes de gestiones anteriores	Ingresadas en la gestión	Total atendidas	Resueltas en la gestión	Pendientes para la próxima gestión
Sentencia Violencia contra la Mujer	1.606	1.840	3.446	665	2.781
Trabajo	24.971	25.685	50.656	24.366	26.290
Administrativo Coactivo	11.037	3.275	14.312	2.507	11.805
Tribunal de Sentencia Anticorrupción	407	267	674	221	453
Tribunal de Sentencia Penal	12.714	6.890	19.604	5.949	13.655
Tribunal de Sentencia contra la Mujer	920	787	1.707	625	1.082
Ejecución Penal	14.767	4.999	19.766	2.984	16.782
Total general	358.878	362.825	721.703	349.626	372.082

Fuente: Consejo de la Magistratura, informe preliminar de rendición de cuentas 2018.

El cuadro permite confirmar que más de 64% de las causas está concentrada en materia penal; y de este porcentaje el 50,66% aproximadamente se concentra en la etapa de instrucción. Las causas relacionadas a violencia contra las mujeres constituyen el 20% (48.584) del total de las causas penales (239.864) y que el 92% de estas causas permanece la etapa de investigación preliminar (instrucción). Las causas en materia anticorrupción representan el 3% de las causas en materia penal (6.888) e igualmente un 92% de estas causas se encuentran en fase de investigación preliminar.

A continuación, con base en los datos vertidos por el Consejo de la Magistratura se expone el movimiento de carga procesal por tiempo y materia durante la gestión 2017:

Cuadro N°2
Movimiento procesal por materia de ciudades capitales y provincias - 2017²⁰



Fuente: Plataforma Ciudadana en base a los datos del Consejo de la Magistratura, informe preliminar de rendición de cuentas 2018.

En base a la carga procesal, el Consejo de la Magistratura estableció la necesidad de crear 278 juzgados, según establece el siguiente cuadro:

Cuadro N°3
Necesidad de creación de juzgados en ciudades capitales y provincias²¹

Distrito	Capital	Provincia	Total
Cobija	1	0	1
Cochabamba	32	28	60

20 Consejo de la Magistratura, Rendición Pública de Cuentas inicial 2018, disponible en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/institucion/2013-05-07-16-03-21/finish/20-rendicion-publica-de-cuentas/6270-rendicion-publica-de-cuentas-inicial-2018-consejo-de-la-magistratura>

21 Ídem.

Distrito	Capital	Provincia	Total
El Alto	27	0	27
La Paz	28	1	29
Oruro	12	0	12
Potosí	7	3	10
Santa Cruz	75	20	95
Sucre	8	1	9
Tarija	15	7	22
Trinidad	6	7	13
Total general	211	67	278

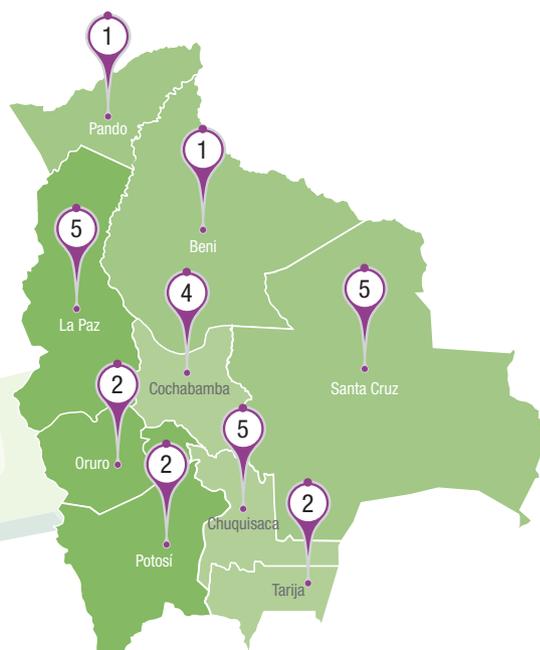
Fuente: Plataforma Ciudadana en base a los datos del Consejo de la Magistratura, informe preliminar de rendición de cuentas 2018.

No existen mayores detalles del estudio realizado por el Consejo de la Magistratura que establezca los parámetros mediante los cuales se determinó la creación de los referidos juzgados, así como tampoco se detalla el tipo de materias en las que se implementarían los mismos. De la proyección anteriormente mencionada, el Informe de Gestión Judicial 2018, estableció que se crearon 27 juzgados públicos, según establece el siguiente cuadro²²:

22 Tribunal Supremo de Justicia, Discurso Informe Inauguración del Año Judicial 2019.

Cuadro N°4 Cantidad de juzgados ordinarios implementados en la gestión 2018

Fuente: Plataforma Ciudadana en base a los datos del Consejo de la Magistratura, informe preliminar de rendición de cuentas 2018



En igual sentido, el Informe de referencia señala que en la gestión 2018 fueron creados 25 juzgados ordinarios con recursos provenientes del Tesoro General del Estado de acuerdo a lo siguiente²³:

23 Tribunal Supremo de Justicia, op.cit. "Informe ..." pág. 18

Cuadro N°5 Cantidad de juzgados públicos implementados en la gestión 2018

Fuente: Plataforma Ciudadana en base a los datos del Consejo de la Magistratura, informe preliminar de rendición de cuentas 2018



De esta manera podría aseverarse en el marco de la proyección descrita en el cuadro N°3 que se crearon 52 juzgados (19%) del total de 278 juzgados proyectados para atender la carga procesal.

Asimismo, cabe aclarar que el Informe contiene en su mayoría datos de las unidades que conforman el Tribunal Supremo de Justicia, no existen mayores datos sobre el tipo de juzgados implementados, tampoco si estos fueron creados en provincias o capitales de departamento.

En cuanto a las atribuciones conferidas a las juezas y jueces bolivianos para conocer nuevas materias como violencia contra las mujeres o casos de corrupción, el Consejo de la Magistratura mediante Acuerdos 001/2016 y 002/2016 realizó un reordenamiento y asignación de equivalencias a juzgados y tribunales, asignándoles y/o ampliándoles competencias. Básicamente dichos Acuerdos otorgaron la competencia en las capitales de departamento para el conocimiento de casos de violencia contra la mujer y anticorrupción a los juzgados de

instrucción penal y en provincias las materias de: civil y comercial, familia, niñez y adolescencia, trabajo y seguridad social, anticorrupción, penal y violencia contra la mujer a los juzgados públicos mixtos de instrucción y partido. Al respecto no existen datos sobre si las juezas y jueces de los referidos juzgados, tanto en capitales como en provincia, pasaron por un proceso de capacitación en dichas temáticas.

De acuerdo a la página web de la Escuela de Jueces del Estado en la gestión 2018 se realizaron cursos de capacitación y actualización a jueces y operadores jurisdiccionales en: Tutela Judicial de las Personas LGBTI, Procedimientos Jurisdiccionales y Manual de Actuación Sistema Penal para Adolescentes, Técnicas de Negociación para la Conciliación en materia Civil, Actualización en materia Procesal Civil, Cómo y Por qué Juzgar con Perspectiva de Género, Técnicas y Herramientas de Conciliación en materia Familiar, Argumentación y Fundamentación de Resoluciones en materia agroambiental y Protocolo de Dirección de Audiencias de Medidas Cautelares²⁴, sin embargo, no se sabe cuántos jueces y juezas accedieron a dichos Cursos, y tampoco si esta capacitación responde al plan de reordenamiento en juzgados y equivalencia en juzgados.

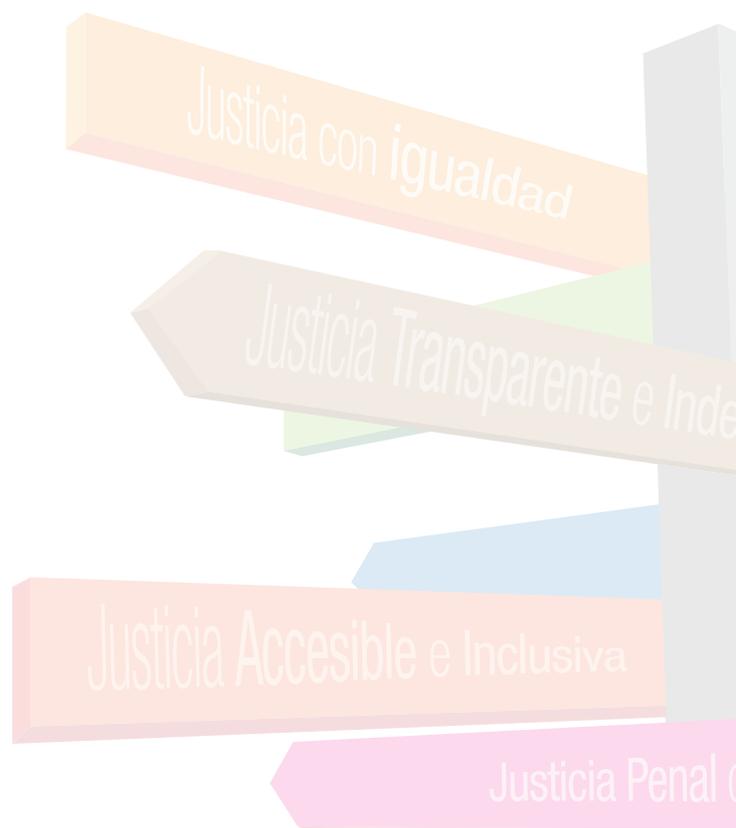
Por otro lado, pese al papel relevante que viene cumpliendo la Escuela de Jueces del Estado en la capacitación de las autoridades jurisdiccionales extrañamente en lugar de fortalecer la Unidad de Capacitación de dicha Escuela se ha procedido a la reducción de su personal, tal como se establece en el Informe Gestión Judicial 2018, en el afán de “privilegiar la creación y funcionamiento del mayor número de juzgados posible, a nivel de la Escuela de Jueces del Estado, se decidió aportar en ese cometido a través de la reestructuración de su equipo de trabajo, lo cual permitirá solventar los salarios de un Juzgado íntegro²⁵”.

Del análisis descrito, se observa la falta de información pública suficiente respecto a la organización, estructura, reordenamiento, asignación de nuevas funciones, mapa judicial, implementación de las nuevas normativas de orden infraconstitucional en nuestro país, pues a excepción de la Escuela de Jueces del Estado, ninguna de las instituciones que forman parte del Órgano Judicial cuentan con portales web actualizados, que permiten a las y los ciudadanos/as consultar datos actualizados y precisos en relación a los temas señalados. Asimismo, se agrega que, si bien las instituciones que forman parte del Órgano Judicial cumplen con la normativa al desarrollar procesos de rendición de cuentas públicas, la calidad de la información proporcionada es insuficiente para un balance situacional de la administración de justicia boliviana.

24 Información disponible en: <https://www.eje.gob.bo/>

25 Tribunal Supremo de Justicia, Informe Gestión Judicial 2018, pág.14

No obstante, tomando en cuenta que las causas en materia penal corresponden al 64% del movimiento judicial del país, se intentará desarrollar un balance de situación en la materia y un énfasis específico sobre la implementación de la Ley N° 348 Para Garantizar a las Mujeres Una Vida Libre de Violencia. El análisis tomará en cuenta los datos producidos por las organizaciones de la sociedad civil que conforman la Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y Derechos Humanos.



Capítulo II

*La administración de
justicia penal*





La administración de justicia penal

La administración de justicia penal

1. Consideraciones preliminares:

El mes de noviembre de 2018, la Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos elaboró el informe “Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad” presentado y expuesto en el marco de la 4ta Reunión nacional con el fin de re-articular acciones de trabajo y acompañamiento a la reforma del sistema de justicia penal.

El informe de manera general desarrolló un abordaje a las medidas adoptadas por el Estado de Bolivia en las más de dos décadas de continuas reformas, concluyendo que, pese a las medidas adoptadas, en general, las barreras existentes para el acceso igualitario a la justicia se han mantenido en el país, con ciertos avances plausibles en la norma, pero sin cambios representativos en la realidad y las prácticas. En este contexto, las cifras que emanan del funcionamiento de la justicia penal, exponen la realidad más dramática, que no se agotan en la mora procesal, cobertura insuficiente y uso excesivo de la prisión preventiva, también por el impacto directo en la sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento.

El 25 de marzo del año 1999, se promulgó en Bolivia la Ley N° 1970, nuevo Código de Procedimiento Penal, que consolidó el sistema penal acusatorio, mismo que entro en vigencia plena el 31 de mayo del año 2001 tras dos años de *vacatio legis* en los que el Estado preparó un conjunto de medidas normativas e institucionales para que todas las instituciones inmersas en el sistema de administración de justicia penal puedan responder a los nuevos desafíos y los cambios estructurales planteados.

Entre los principales desafíos perseguidos por el nuevo sistema se encontraba consolidar el rol del Ministerio Público como responsable de la persecución penal desde una perspectiva estratégica y el uso limitado del poder punitivo. Para este fin se establecieron un conjunto de criterios de oportunidad, permitiendo prescindir de la persecución penal en hechos de escasa relevancia social y/o aquellos casos en los que sea posible la reparación del daño; en igual sentido se establecieron una serie de garantías procesales, entre ellas el acceso a una justicia oportuna, implementándose plazos fatales a todas las etapas del proceso; la presunción de inocencia y

el derecho de toda persona a esperar su juicio en libertad, a partir de atribuir la carga de la prueba al Estado o parte acusadora, la determinación de diversas medidas cautelares adicionales a la prisión preventiva y el derecho irrenunciable a la defensa técnica y material, garantizándose así el principio de contradicción. Finalmente, con el ánimo de superar el expediente escriturado, garantizar el derecho a ser oído en juicio y facilitar la intermediación, se implementaron las bases para el juicio oral y público.

Pese a la promulgación del código y a todas las medidas previas y posteriores de tipo normativo e institucional impulsadas por el Estado, a 18 años de vigencia del referido procedimiento penal, los datos sobre el funcionamiento de la administración de justicia penal no distan mucho de aquellos que motivaron el tránsito del sistema inquisitivo al sistema acusatorio. Así por ejemplo en 2017, la Asamblea Legislativa Plurinacional en el proceso de análisis y debate del nuevo Código del Sistema Penal estableció que el 86,6% de las causas penales se encuentra en la etapa preparatoria, el 12,2% en etapa de juicio, y sólo el 1,62% en etapa de ejecución de sentencia¹. De otra parte, también se precisó entre los datos que las múltiples modificaciones al ordenamiento penal desarrolladas los últimos años llevaron la existencia de 413 tipos penales que actualmente están distribuidos en 40 leyes².

A ello suma la escasa cobertura de los servicios en la administración de justicia penal que alcanza alrededor del 48% de los municipios del país³, que en su mayoría conocen también otro tipo de materias, y un uso limitado de salidas alternativas, pues de acuerdo a datos del Consejo de la Magistratura para la gestión 2015 el uso de salidas alternativas alcanzó apenas el 5,68% del total de la estadística sobre causas penales en ciudades capitales⁴. Como resultado el país mantiene la segunda tasa más alta de presos sin condena en Sudamérica con el 68,13% estimado a junio de 2018⁵.

2. Cobertura de la justicia penal a nivel nacional:

De acuerdo a datos recabados por un reciente diagnóstico elaborado por la OACNUDH y el Centro de Investigaciones Sociales dependiente de la Vicepresidencia del Estado en 2017, la cobertura del Órgano Judicial llega al 48,08 % de los 339 municipios del país, la cobertura del Ministerio Público

1 Estado Plurinacional de Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional, datos presentados el 7 de julio de 2017 en la presentación de las bases del Código del Sistema Penal, Hotel Europa, Ciudad de La Paz.

2 Ídem.

3 CIS-OACNUDH, “Sistema Judicial Boliviano: Buenas prácticas y recomendaciones de trabajo para el sector”, pp.288, 2017.

4 Ídem.

5 Datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario

llega al 41% y la Cobertura del Servicio Plurinacional de Defensa Pública llega al 29% de estos municipios⁶. En relación al Servicio Plurinacional de la Víctima no se cuenta con datos oficiales, no obstante se encuentran ubicados en cinco (5) de los nueve (9) departamentos del país. Todo ello implica que al menos el 50% de los 339 municipios del país no cuentan con la presencia de un juez, fiscal o defensor, lo cual es un indicador crítico de las barreras que encuentra la población (especialmente aquella que reside en área rural) para acceder a una justicia pronta.

Debido a los planes de reordenamiento en juzgados y algunas medidas que han sido tomadas por Tribunales Departamentales de Justicia y Fiscalías de Distrito se han desconcentrado algunos juzgados haciendo más accesible la tramitación de los procesos a las partes, tal es el caso de las Estaciones Policiales Integrales en Cochabamba y Santa Cruz que cuentan con jueces y fiscales asignados. Asimismo, el Ministerio de Justicia ha implementado los Servicios Integrales de Justicia Plurinacional que constituyen centros establecidos en regiones periurbanas con el fin de proporcionar servicios de orientación legal, apoyo psicológico, conciliación y justicia formal, para lo cual tienen (en la mayoría de los casos) asignado un juez, servidores judiciales y en algunos casos fiscales. Actualmente existen 22 SIJPLU distribuidos en seis departamentos del país⁷. Cabe destacar en este punto que los servicios de los SIJPLU son gratuitos y promueven la articulación de servicios públicos y privados en favor de población en situación de vulnerabilidad, por ello constituyen una iniciativa altamente favorable, aunque mayormente se dedican a temas civiles y familiares. No obstante, los desafíos en materia de cobertura de servicios judiciales todavía son amplios, pues además de las barreras geográficas, persisten otras barreras en términos lingüísticos, económicos, educacionales/ de comprensión, de orientación sexual, de género, entre otros.

La agenda de reformas al sistema de justicia emergente de la Cumbre Nacional de Justicia Plural desarrollada en Bolivia el 2016, establece más de 100 mandatos orientados fundamentalmente a la política pública sobre el ideal de estructurar un nuevo sistema de justicia en función a las necesidades de la ciudadanía. Bajo este entendimiento la cobertura tiene que ir más allá de crear juzgados y asignar funcionarios, logrando instaurar en cada localidad o región servicios judiciales acordes a las necesidades del contexto.

En materia penal específicamente, de acuerdo a datos de 2015, en Bolivia existen 153 municipios con juzgados en materia penal (45%). Estos juzgados y tribunales ascienden a un total de 291 distribuidos en los nueve (9) departamentos del país, de los cuales 75 conocen causas en la etapa preparatoria, es decir son juzgados de

6 CIS-OACNUD, "Sistema Judicial Boliviano: Buenas prácticas y recomendaciones de trabajo para el sector", pp.91, 2017.

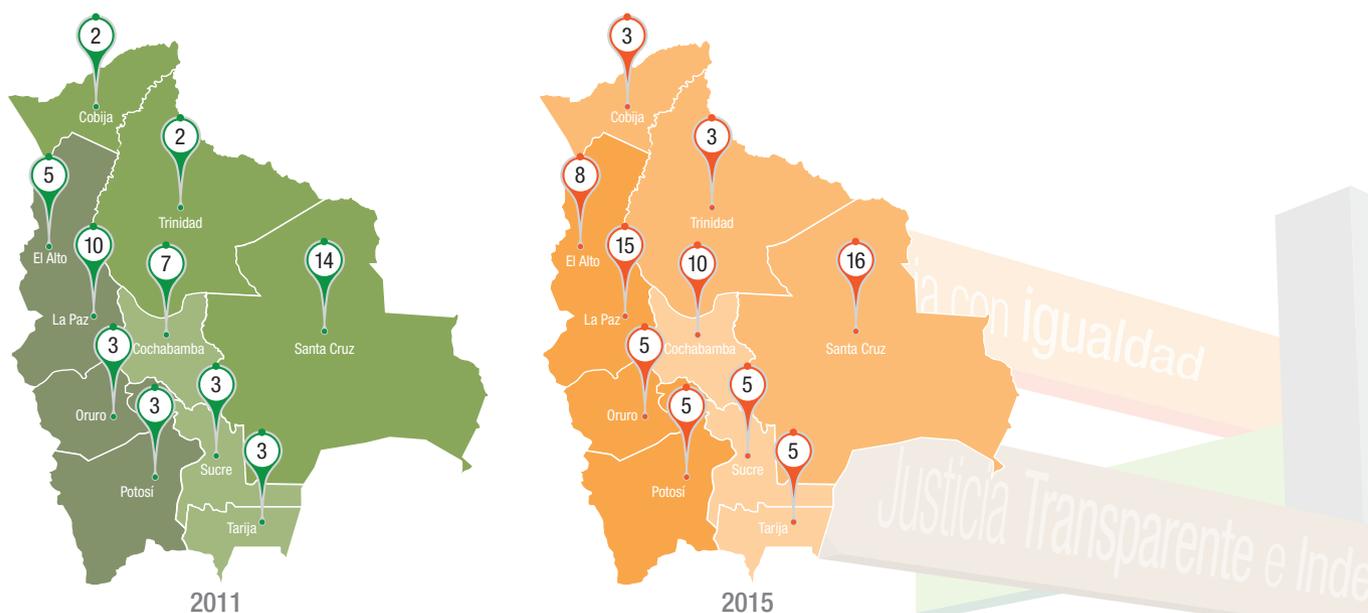
7 De acuerdo a datos del CIS-OACNUDH en la publicación "Sistema Judicial Boliviano: Buenas prácticas y recomendaciones de trabajo para el sector"

instrucción cautelar. Pese a que los diagnósticos de la sociedad civil y el Estado concuerdan con que la carga procesal en materia penal se concentra principalmente en la etapa preparatoria entre 2011 y 2015 sólo se incrementaron 23 nuevos juzgados (52 a 75).

Cuadro N° 6

Juzgados de Instrucción Cautelar - Penal, Violencia y Anticorrupción. Comparativo 2011-2015

Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018.



En relación al Ministerio Público, la falta de transparencia en la difusión de estadística e información dificulta el monitoreo preciso sobre la cobertura, cantidad de fiscales y distribución geográfica, no obstante además de los datos proporcionados en párrafos anteriores, de acuerdo a declaraciones en prensa del Fiscal General se estimó la existencia de 508 fiscales de materia a nivel nacional .

Con el fin de reducir la mora procesal, el Ministerio Público puso en práctica desde 2016 un modelo horizontal de trabajo denominado "Fiscalías Corporativas", divididas en unidades por materia: i) Fiscalía Especializada en Víctimas de Atención Prioritaria, ii) Fiscalía de Delitos Patrimoniales, iii) Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción, iv) Fiscalía Especializada en Delitos Contra las Personas, v) Fiscalía de Corrupción Pública y Operaciones Especiales, vi) Fiscalía en Justicia Penal Juvenil, vii) Fiscalía de Sustancias Controladas y plataforma

; sin embargo, el 05 de enero del 2019, el Fiscal General del Estado anunció que esta modalidad será eliminada debido a su ineficiencia en la descongestión de procesos, el Ministerio Público retomará al antiguo sistema donde un solo fiscal se hacía cargo de un determinado caso. La autoridad indicó que este mecanismo no permite la evaluación del trabajo de cada uno de los fiscales, el cual debe ser medido en base a los resultados que obtiene en los casos que están su cargo .

De esta forma se optará por un modelo similar al que regía antes de la implementación de las Fiscalías Corporativas, en el que las y los fiscales de materia conocían un determinado caso desde el inicio hasta la finalización del caso, sobre la base de tres principios fundamentales: celeridad, objetividad y transparencia, aunque no existe mayor información sobre la forma en que se efectivizara de manera material la consecución de dichos principios, más aún si se toma en cuenta que la implementación de las Fiscalías Corporativas se dio precisamente porque el modelo de gestión anterior no dio los resultados esperados. A ello suma la preocupación sobre el impacto que podría tener en el rezago procesal el proceso de reasignación de casos gestados bajo el anterior modelo.

En relación a la Cobertura del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, si bien los últimos datos oficiales mencionados anteriormente precisaron que alcanzaba al 29% del total de los municipios, durante casi una década esta institución contó con el apoyo de la cooperación internacional para la cobertura de salarios en el personal , no obstante a partir del año 2018 esta institución cubre sus gastos administrativos con fondos del Estado lo cual posiblemente tendrá un impacto en la calidad y cobertura de sus servicios, aunque todavía es preciso obtener mayor información para un análisis certero en este tema.

3. Carga procesal

En relación al Órgano Judicial, actualmente existen 1105 jueces en la jurisdicción ordinaria⁸, las causas en materia penal se encuentran distribuidas en los 291 juzgados a nivel de ciudades capitales y provincias, siendo necesario señalar que en provincias y asientos periurbanos los juzgados son mixtos conocen también otras materias.

8 Estado boliviano, dato expuesto el 1 de octubre de 2018 en el marco de la audiencia sobre independencia judicial y operadores de justicia en Bolivia, sostenida dentro del periodo 169° de sesiones de la CIDH en Boulder Colorado (1039) a los que deben sumarse los 66 jueces designados el 21 de diciembre de 2018.

Un monitoreo a la estadística generada por el Tribunal Supremo de Justicia los últimos tres años, permite evidenciar que los juzgados y tribunales en materia penal encuentran diversas dificultades para poder hacer frente a la mora procesal, tomando en cuenta que cada gestión además de las nuevas causas debe asumir la carga rezagada pendiente de la gestión anterior.

Así por ejemplo durante 2015, sólo dos (2) de los nueve (9) departamentos del país tuvieron capacidad de combatir la mora procesal y reducir el porcentaje de causas rezagadas conforme establece el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7
Carga procesal en materia penal en tribunales departamentales de justicia
Gestión (ciudades capitales). 2015⁹

Departamento	Causas pendientes en la gestión 2014	Causas Ingresadas en 2015	Causas Resueltas	Causas Pendientes	Porcentaje de reducción o incremento en relación a la gestión anterior
Chuquisaca	8709	9240	12244	5705	-34,49%
La Paz	62805	60330	37945	85190	35,64%
Santa Cruz	3227	8174	4914	6487	101,02%
Cochabamba	28408	18025	18035	28398	-0,04%
Tarija	9540	9667	8727	10480	9,85%
Potosí	5896	8754	6917	7733	31,16%
Oruro	6201	5445	4320	7326	18,14%
Pando	1309	2957	2415	1851	41,41%
Beni	4802	5566	3903	6465	34,63%
TOTALES	130897	128158	99420	159635	21,95%

Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018.

9 Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

Para la gestión 2016, el panorama se mantiene, puesto que pese a los esfuerzos en reducir la mora procesal que llevaron a tres (3) de los nueve (9) departamentos a culminar la gestión con una reducción de la mora procesal en relación a la gestión anterior. La cantidad de causas pendientes a nivel nacional incrementó un 9% en relación al año 2015 (16783 causas).

Para esta gestión la estadística incluye juzgados de provincia y mixtos en materia penal, lo cual lleva a estimar que en promedio el casi el 80% de la mora procesal se concentra en los departamentos del eje central del país.

Cuadro N° 8
Carga procesal en materia penal en tribunales departamentales de justicia
Gestión (incluye salas especializadas, juzgados de capital y provincia). 2016¹⁰

Departamento	Causas pendientes en la gestión 2015	Causas Ingresadas en 2016	Causas Resueltas	Causas Pendientes para la próxima gestión	Porcentaje de reducción o incremento en relación a la carga procesal de la gestión anterior
Chuquisaca	6080	10016	10183	5913	-2,75%
La Paz	75990	35262	30507	80745	6,26%
Santa Cruz	51947	40282	32602	59627	14,78%
Cochabamba	17225	12733	8856	21102	22,51%
Tarija	9425	8301	7262	10464	11,02%
Potosí	8876	9640	10064	8452	-4,78%
Oruro	7494	5563	5651	7406	-1,17%
Pando	1023	2947	2887	1083	5,87%
Beni	6480	7842	7573	6531	0,79%
TOTALES	184540	132586	115585	201323	9,09%

Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018.

10 Ibidem.

En relación a la gestión 2017, de acuerdo a datos de salas especializadas y juzgados capitales, cuatro (4) de los nueve (9) departamentos tuvieron la capacidad de reducir la mora procesal en relación a la gestión anterior. Aun así, a nivel nacional el porcentaje de causas pendientes incrementó en 6,75% en relación a la gestión anterior.

Cuadro N° 9
Carga procesal en materia penal en tribunales departamentales de justicia
Gestión (incluye salas especializadas y juzgados de capital). 2017¹¹

Departamento	Causas pendientes en la gestión 2016	Causas Ingresadas en 2017	Causas Resueltas	Causas Pendientes para la próxima gestión	Porcentaje de reducción o incremento en relación a la carga procesal de la gestión anterior
Chuquisaca	5018	8592	8896	4714	-6,06%
La Paz	65835	29299	34391	60643	-7,89%
Santa Cruz	39394	42354	30054	51694	31,22%
Cochabamba	26577	17088	14749	28916	8,80%
Tarija	11090	8223	6795	12518	12,88%
Potosí	6467	6879	5665	7681	18,77%
Oruro	7072	5741	6803	6110	-13,60%
Pando	5048	5741	6803	6110	21,04%
Beni	4536	5353	4596	4195	-7,52%
TOTALES	171037	129270	118752	182581	6,75%

Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018.

11 Ibidem.

La ausencia de criterios uniformes para elaborar los reportes de gestión (algunas veces incluyen juzgados de provincia y otros sólo capitales) dificulta el análisis comparativo sobre los mismos parámetros, aun así, puede estimarse que los últimos años se han adoptado medidas para reducir la mora procesal en los Tribunales Departamentales de Justicia, logrando en alguno de ellos culminar la gestión con menor porcentaje de causas pendientes. No obstante, en contraposición es un hecho que la tendencia a incrementar anualmente el porcentaje de causas pendientes se mantiene de manera crítica y no ha podido ser revertido por las medidas impulsadas desde el Órgano Judicial en todos sus niveles.

En relación al Ministerio Público y la información proporcionada en la rendición de cuentas pública para la gestión 2017, se estimó un incremento del 76% en las causas ingresadas durante el periodo 2012- 2017¹², en promedio cada gestión el incremento de causas es del 12%.

Asimismo, dicho informe de gestión precisa como avance un incremento en las Resoluciones Conclusivas durante el periodo 2014-2017 de acuerdo a los siguientes datos: i) Incremento del 309% en relación a las causas desestimadas. Probablemente se deba al funcionamiento de unidades de solución temprana de causas que cumplen la función de orientar a las partes, desarrollar rechazo y desestimación medida que procuró reducir la mora procesal en fiscales de materia, ii) Un incremento del 57% en el porcentaje de causas rechazadas, iii) Un incremento del 55% en el uso de salidas alternativas, iv) Un incremento del 74% en el uso de procedimientos abreviados, v) Un incremento del 81% en la cantidad de causas sobreseídas, y, vi) Un incremento del 94% en las causas que terminaron en acusación.

Cabe aclarar que el reporte de gestión publicado, constituye una copia digitalizada de las filminas empleadas en los actos de rendición de cuentas públicas y no existe un documento que brinde mayores detalles sobre estos datos, a diferencia del resto de las instituciones del sector justicia que publican documentos con información institucional en sus portales públicos. A continuación, el siguiente cuadro copia los datos reportados por la Fiscalía General del Estado en la rendición de cuentas pública:

12 El año 2012 ingresaron 71.852 causas y en 2017 un total de 126.484 FUNDACIÓN CONSTRUIR, Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

Cuadro N° 10
Resoluciones conclusivas a nivel nacional. Comparativo 2014-2017¹³

Resoluciones conclusivas	2014	2015	2016	2017
Desestimación	5426	7097	15141	22186
Rechazo	75414	76326	76019	118634
Salidas alternativas	6644	10592	9047	10283
Procedimientos abreviados	2515	4213	3896	4364
Sobreseimiento	2890	3858	3814	5218
Acusaciones	6474	7693	8945	12533
TOTAL	99363	109779	116862	173218

Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018.

Es importante mencionar en un aspecto favorable que la Fiscalía General del Estado en el marco de su política de reducción de mora procesal, estableció como prioridad la atención a causas rezagadas de gestiones anteriores procurando atender la retardación de justicia y la necesidad de una solución jurídica a personas en situación de prisión preventiva.

En relación al Servicio Plurinacional de Defensa Pública, de acuerdo a datos de los informes de gestión publicados por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional a 2017 contó con un plantel de 83 defensores públicos y 17 defensores asistentes, con llegada a 98 asientos judiciales. La cantidad de población atendida en fue de 11609 personas, en promedio 140 por defensor público. Esta estadística no toma en cuenta a la población privada de libertad, pues desde 2014 el SEPDEP establece visitas semanales a recintos penitenciarios con el fin de prestar diversos servicios que van desde orientación legal, la atención de casos y la captación de nuevos usuarios; durante la gestión 2017 de acuerdo al informe de gestión en las visitas se

13 Ibidem

desarrollaron un total de 37.786 actuaciones aunque no se brinda mayor detalle en relación a las implicancias de estos servicios¹⁴.

Cabe observar que los informes de rendición de cuentas públicas del SEPDEP no mantienen un formato uniforme, variando el nivel de desagregación de datos y actuaciones cada gestión, por ello es difícil realizar un análisis profundo sobre la situación.

No obstante, la carga procesal de la Defensa Pública es mucho más compleja en relación a la del Ministerio Público porque además de llevar casos en procesos penales, prestan asistencia a personas detenidas en sede policial, servicios de orientación a población carcelaria lo cual incrementa el nivel de responsabilidad asumida por cada defensor.

Asimismo en promedio existe un (1) defensor por cada cinco (5) fiscales de materia, con un nivel salarial sustancialmente más bajo y menores posibilidades de acceso a programas de capacitación, puesto que la Ley N° 464 del Servicio Plurinacional de Defensa Pública eliminó la carrera defensorial y el Instituto de Capacitación de la Defensa Pública, de allí que no existen condiciones para una igualdad de armas efectiva dentro del proceso penal¹⁵.

4. Problemas relacionados a la gestión y prácticas procesales

Los problemas generados en el ámbito de las debilidades de gestión y prácticas procesales generalmente fueron poco investigados o monitoreados de forma sistemática por la administración de justicia o el gobierno central, especialmente al momento de formular propuestas de normativa y/o política pública. Desde hace algunos años y de manera paralela a las medidas adoptadas para reducir el hacinamiento carcelario, se han impulsado buenas prácticas a partir del liderazgo de autoridades departamentales y nacionales que han demostrado ser efectivas para mejorar la gestión judicial. Algunas de estas prácticas han sido recogidas por la CIDH en su reciente Informe sobre Medidas para Reducir el Uso de la Prisión Preventiva, entre ellas la instalación de mesas interinstitucionales de trabajo, los planes de descongestión del sistema penal, y las unidades de monitoreo entre otras. No

14 FUNDACIÓN CONSTRUIR, Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

15 Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

obstante, todavía el proceso de revertir la crisis es complejo y requiere cambios estructurales a través de políticas públicas, planes efectivos de implementación, la inyección de recursos necesarios y la sostenibilidad de los esfuerzos hasta lograr los fines propuestos.

En el marco del monitoreo que realiza la sociedad civil se han identificado algunas barreras en el ámbito de la gestión, cobertura, registros judiciales que son mencionadas a continuación:

- **Barreras que responden al registro judicial de antecedentes penales-REJAP:** En general, el excesivo formalismo amplía las brechas de acceso a la justicia penal, a ello suman las propias debilidades en las instancias que son responsables de certificar los requisitos exigidos para comprobar el arraigo, entre ellos el Registro Judicial de Antecedentes Penales REJAP.

Durante la gestión 2015, un diagnóstico de opinión realizado entre operadores de justicia, identificó que el trámite para la obtención del REJAP demoraba entre cinco y siete días hábiles, lo cual tenía un impacto crítico en términos de tiempo para las actuaciones judiciales, principalmente en audiencias cautelares con personas detenidas¹⁶.

De acuerdo a datos del Consejo de la Magistratura desde 2016 se ha puesto en funcionamiento el sistema CERBERO que almacena los antecedentes penales a nivel nacional y se han impulsado medidas para reducir los plazos de entrega del REJAP¹⁷. En los años posteriores no hubo mayor información sobre el funcionamiento de este sistema y los alcances en términos de optimización en los plazos de entrega del registro.

El mes de septiembre de 2018 el Consejo de la Magistratura creó la aplicación “REJAP Fast”, que procura reducir a minutos el trámite para obtener el registro judicial de antecedentes penales que fue implementado inicialmente en las ciudades del eje central del país y Sucre, con la expectativa de ir ampliando la cobertura a otros departamentos¹⁸.

16 Fundación CONSTRUIR, Buenas Prácticas y Acceso a la Justicia de la Población Privada de Libertad, publicado en 2015, disponible en: www.fundacionconstruir.org

17 Consejo de la Magistratura.2016

18 Página Siete, Certificado de Antecedentes se obtendrá en cinco minutos, publicado el 2 de noviembre de 2018, disponible en línea: <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2018/11/2/certificado-de-antecedentes-se-tendra-en-minutos-198859.html>

De acuerdo a datos preliminares del sistema se estima que las y los usuarios que no cuentan con antecedentes penales pueden obtener el REJAP en pocos minutos y aquellos que tienen antecedentes deben esperar 48 horas siguiendo el proceso de revisión¹⁹.

Es importante reconocer que estos esfuerzos constituyen un avance importante, no obstante, todavía es necesario evaluar los beneficios prácticos del proceso en orden al funcionamiento del sistema penal y que el Consejo de la Magistratura garantice el personal y condiciones necesarias para la atención y cumplimiento de los fines propuestos. En esta línea el diagnóstico de opinión anteriormente mencionado precisó que además de los medios tecnológicos la ausencia de personal suficiente asignado a la atención de las demandas para la obtención del REJAP constituía una de las causas que incidían en la demora para la emisión de dicho registro.

- **Debilidades en los sistemas de información y registro sobre procesos penales:** La ausencia de información suficiente, desagregada y unificada ha sido una de las grandes barreras para identificar la situación del sistema de administración de justicia, así como la situación real relacionada a la carga procesal, duración prolongada de la prisión preventiva, estado de las causas, entre otros factores.

Si bien desde hace varios años existían sistemas informáticos en el Órgano Judicial y el Ministerio Público, los problemas de unificación de causas dentro de sus estructuras internas tenían efectos críticos en el control sobre la mora procesal, así por ejemplo el sistema de Estadísticas Judiciales y Publicación de Jurisprudencia – IANUS dependiente el Órgano Judicial adolecía de ciertas deficiencias entre ellas el no registrar las formas de finalización de los procesos e incluso el estado de situación, brindando información errónea al momento de considerar antecedentes penales siendo una de las principales fuentes de consulta para jueces y juezas. A ello sumaban las carencias de medios tecnológicos en juzgados de provincia que dificultaban el contar con una estadística actualizada sobre la situación de la carga procesal.

A partir del mes de octubre de 2016 el Consejo de la Magistratura generó el SIREJ con el objetivo de registrar los datos sobre personas en situación de prisión preventiva y crear alertas sobre los plazos de duración de la medida, no obstante de acuerdo a datos de un reciente diagnóstico a diciembre de 2017 este sistema se encontraba en su fase piloto y sólo funcionando en las ciudades de Sucre

19 Correo del Sur, Sistema acelera certificaciones penales, publicado el 12 de noviembre de 2018, disponible en línea: http://correodelsur.com/seguridad/20181112_sistema-acelera-certificaciones-penales.html

y Cochabamba²⁰. Asimismo en 2016 el Tribunal Supremo de Justicia creó el sistema TULIANUS con el objetivo de recoger datos sobre personas privadas de libertad en situación de prisión preventiva con base en datos proporcionados por jueces y juezas de ejecución penal, *no obstante pese a que el Código de Procedimiento Penal establece que estos funcionarios deben controlar la aplicación de la prisión preventiva, en la práctica carecen de información suficiente para cumplir con esta obligación, debido a problemas de comunicación con los jueces de instrucción*²¹.

En relación al Ministerio Público, cuenta con el sistema i4 para el monitoreo de causas penales, que entre sus funciones debe generar alertas sobre el cumplimiento de plazos, sin embargo todavía debe fortalecer los sistemas de control a los funcionarios fiscales, quienes no cumplen de manera oportuna con el deber de cargar la información al sistema²².

El Servicio Plurinacional de Defensa Pública cuenta con el Sistema Integrado de Seguimiento de Casos – SISEC, que ha permitido mejorar la estadística sobre los casos atendidos a nivel nacional, asimismo la institución se ha planteado el objetivo de generar módulos penitenciarios en recintos carcelarios para que las personas privadas de libertad puedan consultar el estado de sus causas, y al mismo tiempo articular la información del SISEC con las bases de datos del régimen penitenciario, consejo de la magistratura, servicio de identificaciones, entre otras. Sin embargo, a la fecha de conclusión de este informe no existe información pública que permita identificar los avances en la implementación de este sistema.

La Dirección Nacional de Régimen Penitenciario desde 2016 está desarrollando con el apoyo de la cooperación internacional el Sistema de Información Penitenciaria de Bolivia – SIPENBOL, que viene siendo implementado por fases, comenzando por la construcción del software, el desarrollo de pruebas piloto y actualmente se aplica el registro de manera progresiva en las ciudades del país. Los datos recabados por el SIPENBOL están permitiendo identificar situaciones emblemáticas de retardación de justicia y vulneración de derechos que evidencian el impacto de los problemas en el sistema penal en la población privada de libertad, llegando al punto de extraviar expedientes y dejar en el olvido la situación de muchas personas.

20 OACNUDH, la aplicación de la prisión preventiva en los Departamentos de La Paz y Cochabamba, pp. 39, 2017.

21 Ídem

22 OACNUDH, la aplicación de la prisión preventiva en los Departamentos de La Paz y Cochabamba, pp. 39, 2017.

A manera de proporcionar ejemplos reales que sustentan la afirmación vertida en el párrafo anterior mencionar que el mes de julio de 2017 el Defensor del Pueblo presentó una acción de libertad en favor de A.F.A. un hombre que se encontraba 14 años y nueve (9) meses en situación de prisión preventiva en la cárcel de El Abra (Cochabamba) procesado por un delito de sustancias controladas cuya pena máxima era de 12 años. El caso fue identificado a partir del monitoreo realizado a las jornadas judiciales llevadas a cabo en esta ciudad, la acción interpuesta por el Defensor del Pueblo resultó procedente y actualmente se persigue la reparación del daño ocasionado a esta A.F.A. Al mismo tiempo el Defensor llamó la atención sobre los problemas del sistema de información y las medidas que deben tomarse para evitar a futuro este tipo de situaciones²³.

El segundo caso emblemático se identifica a raíz del proceso de registro de datos para el SIPENBOL en el recinto carcelario de Palmasola en Santa Cruz, donde J.L.G. se encontraba privado preventivamente de libertad por casi 13 años, proceso dentro del cual su expediente fue extraviado, no contaba con cédula de identidad, y su proceso permanecía sin avances. Una vez identificado el caso el 9 de julio de 2018 una comisión de fiscales fue a Palmasola para gestionar con J.L.G. la sustanciación de un procedimiento abreviado – aclarando en este punto que J.L.G. no tiene capacidades de lectoescritura (no sabe leer y escribir), en este sentido de acuerdo a su testimonio la comisión de fiscales llegó sin avisar para gestionar este ofrecimiento y el accedió por la oferta de salir en libertad, siendo ayudado por un policía para firmar los documentos que le fueron leídos por el Ministerio Público.

Posteriormente el 13 de julio el Ministerio Público presentó los memoriales al juzgado décimo cautelar en la ciudad de Santa Cruz y ese mismo día se emitió el mandamiento de libertad, haciéndose efectivo el sábado 14 de julio al medio día. De acuerdo a un reportaje del periódico El Deber J.L.G. manifestó haber perdido contacto con familiares y entorno cercano en el exterior, así como carecer de expectativas sobre su vida a futuro por lo que planeaba regresar a Palmasola a Régimen Abierto para trabajar como “radio móvil”²⁴. Este caso, claramente expone un uso abusivo del procedimiento abreviado, medida que actualmente es la utilizada con mayor frecuencia para el acceso a los trámites de indulto y/o resolución del proceso en el marco de las jornadas judiciales impulsadas por el Estado.

23 LA RAZÓN, Defensoría presenta acción de libertad para recluso con más de 14 años de detención preventiva, publicada el 10 de julio de 2018, disponible en línea: http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/Defensoria-presenta-libertad-detencion-preventiva_0_2962503754.html

24 EL DEBER, Reo analfabeto se inculpa y sale libre sin carné luego de más de 12 años preso, publicado el 17 de julio de 2018, disponible en línea: <https://www.eldeber.com.bo/santacruz/Reo-analfabeto-se-inculpa-y-sale-libre-sin-carne-luego-de-mas-de-12-anos-presos-20180716-0080.html>

La implementación del SIPENBOL permitirá por primera vez en la historia del sistema penitenciario del país contar con datos reales sobre la situación de las personas privadas de libertad, por ello es menester recomendar al Estado boliviano que esta información sea la base para reparar los perjuicios ocasionados a población carcelaria con situaciones emblemáticas como las mencionadas generando medidas que impidan a futuro que vuelvan a presentarse hechos similares, y de ninguna manera se recurra al uso de procedimientos abreviados como una respuesta a su situación. Al mismo tiempo cabe enfatizar que J.L.G. por el tiempo extensivo de privación de libertad perdió todo contacto con sus familiares y entorno cercano, al punto de manifestar su deseo de volver al recinto carcelario por el hecho de haber perdido el interés de llevar adelante una vida en libertad.

De allí que en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos deben desarrollarse programas que apoyen el proceso de reinserción social, puesto que la obligación del Estado en este proceso no se agota con el mandamiento de libertad y la verificación de que la misma sea efectiva, por el contrario, debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas privadas de libertad tengan oportunidades para un desarrollo pleno una vez cumplida su condena.

Actualmente el Estado está promoviendo esfuerzos para el desarrollo de un censo penitenciario, con el objetivo de descongestionar los recintos carcelarios. Para ello está conformando un Comité compuesto por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, Ministerio de Gobierno, Régimen Penitenciario y Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

Creemos que constituye una oportunidad inédita para relevar información que permita desarrollar reformas normativas y políticas públicas eficaces para consagrar un uso limitado del poder punitivo, planes de prevención del delito, así como el acceso igualitario a la justicia de la población. En este marco es importante felicitar los esfuerzos del Estado, y al mismo tiempo, recomendar que los planes de descongestión no promuevan un uso excesivo de los procedimientos abreviados y por el contrario se adopten todas las medidas necesarias para reparar el daño causado a personas con situaciones emblemáticas de mora procesal y vulneración de derechos.

- **Gestión y programación de audiencias penales:** Los diagnósticos promovidos desde el Estado y la sociedad civil en relación a los problemas en la administración de justicia concuerdan con que la suspensión de audiencias es uno de los factores más críticos con incidencia en la mora procesal.

Es así que desde hace varios años se han adoptado diversas medidas para reducir la cantidad de audiencias suspendidas, algunas orientadas a sancionar a operadores de justicia por no asistir a

las audiencias (incluyendo el uso de la vía penal) y otras más favorables orientadas a mejorar la gestión judicial entre ellas la modernización de los sistemas de programación, la instalación de mesas interinstitucionales de trabajo y la coordinación entre Órgano Judicial y Ministerio Público en el marco de alertas tempranas. En el caso de las sanciones- especialmente aquellas que involucran al sistema penal- deben considerar que la mora procesal se produce por múltiples barreras en su mayoría ligadas a las debilidades estructurales del sistema de justicia en temas de recursos económicos, humanos, técnicos y normativos.

Los datos proporcionados por estudios de la sociedad civil sobre el funcionamiento del régimen de medidas cautelares en las ciudades del eje central del país que concentran más del 70% de las causas en materia penal, en promedio el 76% de las audiencias cautelares se suspenden²⁵. Esta situación se ha mantenido – e incluso agravado- los últimos siete (7) años, puesto que el monitoreo se desarrolla en promedio cada dos años para verificar las variaciones en las cifras mencionadas; de esta manera mientras que en 2016 el porcentaje de suspensión fue del 66% para 2016 la tasa subió 10 puntos. La mayor causal de suspensión es la inasistencia de las partes, pero también obedecen a otras causales de tipo estructural como errores en la notificación 24%, y cruce de audiencias para el Ministerio Público en el 9%²⁶.

5. El uso excesivo de la prisión preventiva

Actualmente el 68,13% de la población carcelaria en Bolivia se encuentra en situación de prisión preventiva, con ello el país ocupa el cuarto lugar en relación a los países miembros de la Organización de Estados Americanos en el uso de esta medida, justo después de Paraguay, Haití y Uruguay.

25 Fundación CONSTRUIR, La Prisión Preventiva en Bolivia: Avances y Desafíos en el marco de la Reforma Penal y el Proceso de Transición Constitucional, pp. 59. 2017

26 Ídem.

Cuadro N° 11
El uso de la prisión preventiva en los países de la OEA-2018

N°	País	Porcentaje de prisión preventiva
1	Paraguay	77,9%
2	Haití	71,10%
3	Uruguay	69,70%
4	Bolivia	68,13%
5	Venezuela	63,00%
6	Trinidad and Tobago	60,90%
7	República Dominicana	60,30%
8	Santa Lucía	53,50%
9	Honduras	53,10%
10	Panamá	53,00%
11	Guatemala	51,80%
12	Surinam	50,00%
13	Barbados	48,90%
14	Argentina	47,70%
15	Bahamas	42,00%
16	Perú	39,80%
17	México	39,40%
18	Canadá	38,60%
19	Antigua y Barbuda	37,00%
20	Guyana	35,60%

21	Brasil	35,40%
22	Ecuador	34,90%
23	Colombia	33,70%
24	Chile	33,30%
25	St. Kitts y Nevis	30,50%
26	Belice	30,10%
27	El Salvador	29,50%
28	St. Vincent y Granadinas	24,30%
29	Dominica	23,70%
30	Jamaica	23,10%
31	Estados Unidos de Norteamérica	21,60%
32	Nicaragua	21,40%
33	Grenada	15,20%
34	Costa Rica	13,30%
35	Cuba	SIN DATOS

Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018.

Para el caso de Bolivia, los datos fluctúan periódicamente debido a la implementación de jornadas judiciales y planes de descongestionamiento, por ello si bien el indicador representa una reducción sustancial en relación a otros reportes recibidos y mencionados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debe tomarse en cuenta que el mes de junio de 2018 el porcentaje de presos sin condena fue del 71,3% y durante el periodo julio-septiembre se organizaron ciclos de audiencias en cárceles en el marco de los planes mencionados.

Con base a lo anterior y de acuerdo a las cifras de presos sin condena al cierre de gestión 2018, durante los últimos años, debe estimarse que en promedio siete (7) de cada 10 personas privadas de libertad en cárceles no tiene una sentencia condenatoria.

Se debe hacer notar que la prisión preventiva continúa siendo la medida cautelar más solicitada, puesto que de acuerdo a datos del monitoreo que realiza la sociedad civil en las audiencias del eje central del país, en promedio el Ministerio Público solicita prisión preventiva en el 69% de las audiencias cautelares²⁷. No obstante en un aspecto favorable, la brecha entre las medidas solicitadas por el Ministerio Público y aquellas aplicadas por jueces/zas se amplió puesto que de acuerdo a datos del mismo estudio el porcentaje de aplicación de la prisión preventiva en audiencias cautelares redujo de 55% estimado en 2012 al 39% estimado en 2016²⁸.

Se observa con preocupación que pese a que el Código de Procedimiento Penal determina que la prisión preventiva es improcedente en delitos con penas iguales o inferiores a tres años, en la praxis procesal el Ministerio Público solicita esta medida cautelar en delitos de mínima cuantía que ingresan dentro de este margen, entre ellos del delito de hurto, lo cual – además de haber sido verificado a partir de procesos de monitoreo de audiencias- se expone en la estadística carcelaria que refleja que a septiembre de 2018 el 1,14% de la población privada de libertad está procesada por el delito de hurto (218 personas aproximadamente).

En relación a la improcedencia de la prisión preventiva a mujeres embarazadas establecida en el artículo 232.3 del Código de Procedimiento Penal, pese a que la norma dispone garantías reforzadas para esta población en la práctica procesal se han identificado situaciones en los que dichas disposiciones no son tomadas en cuenta. Así por ejemplo durante la gestión 2016 a partir del monitoreo de audiencias cautelares se aplicó prisión preventiva a tres (3) de cuatro (4) mujeres embarazadas, dos (2) de ellas imputadas como coautoras del delito de robo agravado con estado avanzado de gestación (5 y 6 meses)²⁹.

En relación a los riesgos procesales que fundamenta la solicitud de prisión preventiva de parte del Ministerio Público mencionar lo siguiente:

- El Ministerio Público aportó prueba sólo en el 67% de los casos que argumentó peligro de fuga.
- El Ministerio Público aportó prueba sólo en el 53% de los casos que argumentó peligro de obstaculización del proceso.

27 Fundación CONSTRUIR, La Prisión Preventiva en Bolivia: Avances y Desafíos en el marco de la Reforma Penal y el Proceso de Transición Constitucional, pp. 97. 2017

28 Ídem

29 Fundación CONSTRUIR, “La Prisión Preventiva en Bolivia: Avances y desafíos en el marco de la reforma penal y el proceso de transición constitucional”, pp. 22, publicado en 2017.

- El Ministerio Público presentó registros policiales como única prueba para argumentar peligro de reincidencia en el 48% de los casos en que la imputación formal mencionó este riesgo. (12 de 25 audiencias)³⁰.

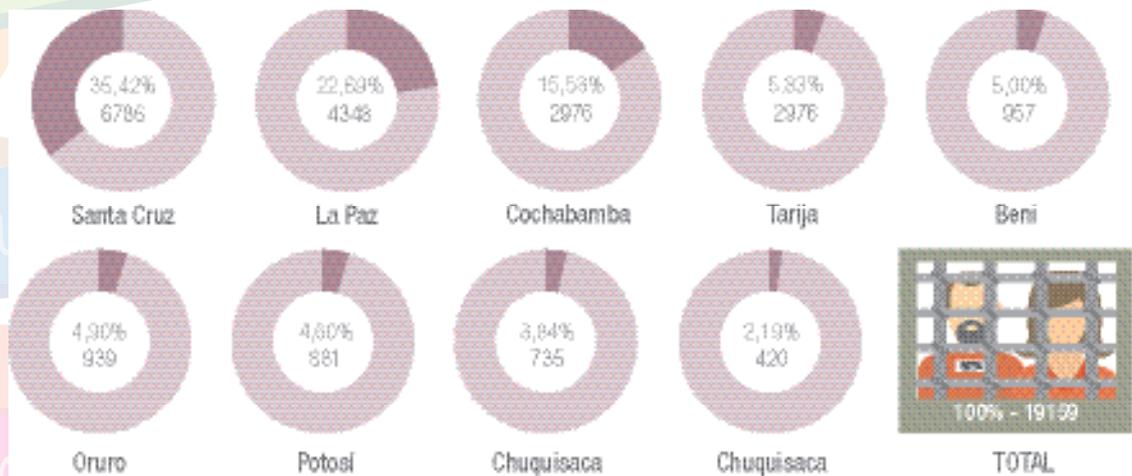
6. Situación de la población penitenciaria:

Bolivia tiene actualmente 51 recintos penitenciarios, 19 urbanos y 32 rurales, con capacidad de albergar a 5805 personas privadas de libertad, no obstante la población asciende a 19.159 personas lo que supone tasas de hacinamiento carcelario del 330%³¹.

El 74% de la población carcelaria se encuentra en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y al mismo tiempo, el 48,35% en tres recintos carcelarios: i) San Pedro (La Paz), ii) San Sebastián Varones (Cochabamba), iii) Palmasola (Santa Cruz).

Cuadro N° 12
Población carcelaria en Bolivia por departamento. Septiembre 2018

Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018. Basado en datos de la Dirección General del Régimen Penitenciario.



30 iDEM

31 Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

Pese a las medidas adoptadas para reducir el hacinamiento carcelario, en los 17 años de vigencia plena del sistema acusatorio en Bolivia la población carcelaria incrementó en un 244% (13.582 personas), no obstante, las capacidades de albergue no han incrementado en igual proporción. Tan sólo entre 2015 y 2018, la población carcelaria incrementó en 5487 personas, no obstante en ese mismo periodo las capacidades de albergue apenas incrementaron en un 7%³² (392 personas)³³.

A partir del año 2015 el sistema penitenciario viene implementando un conjunto de medidas para la reforma, sustentados en seis ejes: i) fortalecimiento interinstitucional, ii) coordinación interinstitucional con entidades públicas y privadas, iii) Alternativas a la reducción del hacinamiento, iv) Desarrollo de infraestructura y equipamiento, v) Reinserción social y post penitenciario, y, vi) seguridad penitenciaria.

La coordinación interinstitucional ha sido una de las premisas de la implementación de estas medidas permitiendo avances importantes en favor de mejorar las condiciones de acceso a la salud, programas de terapia ocupacional e infraestructura en beneficio de la población privada de libertad.

De esta manera se han conformado consejos consultivos departamentales y nacional, integrados por instancias públicas del sector salud, educativo, seguridad ciudadana, así como organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de la población privada de libertad. El sistema penitenciario convoca periódicamente a reuniones de estos consejos para informar los avances en la implementación de los planes y ejes trazados, recibiendo insumos.

Es importante destacar que el sistema penitenciario viene a constituir un referente para la administración pública en el desafío de institucionalizar espacios de rendición de cuentas públicas y control social, debido a que cada departamento cuenta con un consejo consultivo que cada trimestre desarrolla reuniones para evaluar la situación carcelaria, los avances y desafíos en la implementación del plan estratégico de la reforma penitenciaria.

De acuerdo a un último reporte del sistema penitenciario a septiembre de 2018 se han generado los siguientes logros:

- **En el ámbito del fortalecimiento interinstitucional:** La implementación del Sistema de Información Penitenciaria de Bolivia – SIPENBOL que actualmente se ha implementado en 13 recintos penitenciarios

32 Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

33 De acuerdo datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario en 2015 las cárceles tenían una capacidad de albergue de 5413 personas. El mes de septiembre de 2018, la nueva estadística de esta entidad reportó una capacidad de 5805 personas.

distribuidos en 4 departamentos del país (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija) permitiendo el registro de 16.773 personas privadas de libertad.

Asimismo, se ha incrementado en un 48% la cantidad de servidores de salud que atiende en recintos penitenciarios de 33 personas estimadas en 2012 a 68 personas en 2018. Por otra parte, existen 28 funcionarios que atienden también a población en cárceles de provincias.

Producto de ello se ha incrementado la cantidad de atenciones prestadas por gestión a la población carcelaria en un 122% entre 2015 y 2017, llegando a estimar un total de 577766 atenciones registradas en este último año.

- **En el ámbito de la coordinación interinstitucional:** El sistema penitenciario ha firmado convenios con el Órgano Judicial, Ministerio Público y otras entidades, y se han instaurado los consejos consultivos en todos los departamentos del país.
- **En el ámbito de la reinserción social:** Se ha mejorado la cobertura y calidad de los programas de terapia ocupacional, permitiendo entre 2015 y 2017 que 1707 personas privadas de libertad participen en programas de alfabetización y post alfabetización, 1867 en programas de educación primaria, 3928 en programas de educación secundaria, y, 6233 en programas de educación técnica.

Asimismo, se ha estimado que 8296 personas privadas de libertad forman parte de terapias ocupacionales.

- **Reducción de la población de niñas y niños que viven en cárceles:** Desde la promulgación del Código Niño, Niña y Adolescente se tenía pendiente el traslado de niñas y niños que viven con sus padres en cárceles de varones. Durante la gestión 2018 se conformó una mesa interinstitucional de trabajo con la asistencia de la Defensoría del Pueblo y la participación de los privados de libertad que ha permitido actualmente estimar sólo en la cárcel de San Pedro (Varones) permanecen menores conviviendo con sus padres, y afirmar que se espera cerrar la gestión cumpliendo a cabalidad con este objetivo.

Asimismo, de acuerdo a la estadística penitenciaria actualmente la población de niñas y niños en cárceles es de 321, mucho menor a la cantidad de 1224 estimada al cierre de la gestión 2013.

6.1. Situación procesal de la población carcelaria

Actualmente en promedio siete (7) de cada 10 personas privadas de libertad se encuentra en situación de prisión preventiva, porcentaje que cambia permanentemente incrementando y/o reduciendo, presumiblemente a causa de las jornadas judiciales de descongestionamiento y la cantidad de población privada de libertad que ingresa o sale de los recintos carcelarios. No obstante, un análisis comparativo de los últimos 17 años permite aseverar que todas las medidas adoptadas por el Estado no han generado avances significativos en un grado suficiente para afirmar que Bolivia ha logrado hacer un uso limitado de la prisión preventiva³⁴ conforme establece el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13
Comparativo situación procesal de población privada de libertad en Bolivia. 2001-2018



Fuente: Informe, "Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: Informe sobre el acceso a la justicia y derechos humanos de la población privada de libertad", 2018. Basado en datos de la Dirección General del Régimen Penitenciario³⁵.

34 Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

35 Ídem

6.2. Situación de grupos en condición de vulnerabilidad en contextos de encierro

1. Mujeres privadas de libertad:

De acuerdo a datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario a septiembre de 2018, la población carcelaria femenina asciende a 1535 mujeres, de las cuales el 92% están ubicadas en recintos urbanos y el restante 8% en carceletas o recintos provinciales. Pese a que el promedio general de país en relación a población carcelaria sin condena es del 68.13%, para el caso de las mujeres la tasa de aquellas que viven en cárceles en situación de prisión preventiva asciende al 74%³⁶.

Las mujeres constituyen el 8.02% de la población privada de libertad en Bolivia, porcentaje elevado en relación al promedio de América Latina y el Caribe que permanece en el 6%. Bolivia ocupa el cuarto lugar con mayor porcentaje de mujeres en prisiones dentro de la lista de países miembros de la OEA, justo después de Guatemala (10,9%), Estados Unidos (9,8%), El Salvador (9,2%) y Chile (8,6%)³⁷.

En relación al perfil de las mujeres privadas de libertad y los factores que trascienden a la criminalidad un reciente diagnóstico desarrollado por Fundación CONSTRUIR en 2017, fue concluyente al establecer que las brechas de género se extienden al sistema de administración de justicia penal, y cualquier medida que pretenda ser congruente con el fin de garantizar un acceso igualitario a la justicia de mujeres que ingresan en conflicto con la ley penal, debe partir de un análisis integral sobre las desigualdades basadas en el género en el marco del acceso al desarrollo pleno en todos los ámbitos de la vida.

El diagnóstico aplicado al 15% de las mujeres privadas de libertad a junio de 2016, permitió identificar los siguientes resultados:

- **Las condiciones precarias en la economía tienen una relación directa con la aplicación de prisión preventiva: Sólo el 10% de las mujeres encuestadas tenía un trabajo estable al momento de ingresar en conflicto con la ley penal, lo cual imposibilitó contar con un certificado de trabajo para desvirtuar los riesgos procesales, especialmente el peligro de fuga. El 59% de las mismas se dedicaba al trabajo por cuenta propia.**

36 Ibidem

37 Ibidem

Asimismo, cinco (5) de cada 10 mujeres manifestó percibir ingresos inferiores al salario mínimo nacional al momento de ingresar en conflicto con la Ley.

El 61% de las mujeres cumplía el rol de cabeza de hogar.

- **Las brechas educacionales constituyen barreras para el derecho a la defensa:** Sólo el 18% de las mujeres privadas de libertad tenía formación en nivel técnico o superior, el 16% apenas logró terminar la primaria y el 20% la secundaria, el 1% no contó con ningún nivel de educación.

Al menos un 45% de las mujeres encuestadas manifestó no comprender a cabalidad las implicancias de su proceso y el estado de su causa.

El 15% de las mujeres precisó además que, si bien comprendía el castellano, su lengua materna era un idioma distinto al mismo.

- **La privación de libertad de la mujer tiene un impacto profundo en la familia y en la situación de abandono de las hijas e hijos:** El 85% de las mujeres entrevistadas tenía hijos, pero sólo el 13% vivía con sus hijos dentro del recinto penitenciario.

Asimismo, en relación al cuidado de los hijos durante el tiempo de permanencia en prisión, sólo en el 5% de los casos quedaron a cargo de la pareja, en el 54% a cargo de otros familiares y en el 41% de los casos quedaron en situación de abandono para cuidarse solos o al cuidado de sus hermanos mayores.

- **Duración de los procesos:** El 4% de las internas en situación de prisión preventiva, manifestó que su proceso había demorado más tiempo que el establecido por Ley³⁸.

Actualmente el Estado está discutiendo algunas medidas orientadas a reforzar las garantías para la aplicación excepcional de la prisión preventiva en mujeres cabezas de familia o progenitores que tengan a hijos menores de 6 años bajo su cuidado³⁹.

38 Fundación CONSTRUIR, Mapa SocioJurídico de las Mujeres Privadas de libertad, publicado en 2017, disponible en línea: <https://sociedadcivilnacion.com/index.php/recursos/noticias/articulos/www-fundacionconstruir-org-2>

39 Proyecto de Ley de Abreviación Penal debatido en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

2. Adolescentes con responsabilidad penal:

Bolivia cuenta con una legislación de avanzada en materia de derechos de la niñez y adolescencia, incluyendo un régimen especializado para adolescentes con responsabilidad penal, habiendo suscrito y reconocido los instrumentos internacionales en la materia.

Desde 2014 con la promulgación del Código Niño, Niña y Adolescente rige en el país un sistema especializado para adolescentes con responsabilidad penal.

Asimismo existen otras normas internas que tienen incidencia y complementariedad con el sistema penal para adolescentes como ser: i) **LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**: Que en su artículo 69 establece un conjunto de reglas que los/as fiscales deben observar en los casos de adolescentes con responsabilidad penal, ii) **LEY N° 264 DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA UNA VIDA SEGURA**: Que en su artículo 66 establece la obligación de las Entidades Territoriales Autónomas de crear programas de rehabilitación, educación y reinserción para NNAS en situación de riesgo social, personas drogodependientes y con problemas de alcoholismo, iii) **LEY N° 342 DE LA JUVENTUD**: La Ley de Juventudes, Ley N° 342 tiene por objeto garantizar a las jóvenes y a los jóvenes el ejercicio pleno de sus derechos y deberes, el diseño del marco institucional, las instancias de representación y deliberación de la juventud, y el establecimiento de políticas públicas. A pesar que el ámbito de aplicación alcanza a las edades comprendidas entre los dieciséis a veintiocho años, pudiendo adentrarse a una contradicción con la actual Ley N° 548 cuando se interpretan los artículos 52 y 53 (jóvenes privados de libertad y en conflicto con la ley penal)

En relación al funcionamiento del sistema, a partir de la promulgación del Código los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia conocen las causas que involucran a adolescentes con responsabilidad penal que cuentan con 116 asientos en ciudades capitales y provincias. Por su parte el Ministerio Público cuenta con unidades especializadas, aunque no existe información sobre la cantidad de fiscales que conocen estas causas y su cobertura.

En el caso del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, no cuenta con unidades especializadas, pero interviene en el marco de sus competencias dentro del sistema.

En el marco de lo establecido por el Código, los Gobiernos Autónomos Departamentales a partir de las unidades denominadas “Instancias Técnicas Departamentales de Política Social – ITDPS” responsables de llevar adelante programas de reinserción social, acompañar las medidas socioeducativas y la

responsabilidad de administrar los centros de reintegración social especializados para adolescentes con responsabilidad penal.

Uno de los principales desafíos del sistema fue contar con información estadística y unificada sobre las causas atendidas, puesto que, si bien las instituciones que intervienen en el sistema llevaban sus propias estadísticas, las mismas no respondían a los criterios del nuevo sistema.

Durante el primer periodo de vigencia el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional que lleva adelante la rectoría del sistema desarrolló un levantamiento sobre el movimiento de causas en cada una de estas entidades identificando los siguientes resultados⁴⁰.

Cuadro N° 14
Movimiento de causas en el sistema penal para adolescentes. Gestión 2016

Departamento	JNA	Ministerio Público	SEPDEP	ITDPS
Beni	208	45	39	91
Chuquisaca	266	215	118	91
Cochabamba	342	241	43	535
La Paz	538	531	87	305
Oruro	83	32	11	117
Pando	78	47	72	14
Potosí	155	157	56	112
Santa Cruz	344	106	224	415
Tarija	288	12	36	192
Total	2.302	1.386	686	1.872

Fuente: UNICEF, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional⁴¹.

40 Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.

41 UNICEF Y Ministerio de Justicia, Diagnostico Situacional del Funcionamiento sobre el Sistema Penal para adolescentes, 2016.

Desde 2017 el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional ha venido trabajando en la creación del Módulo del Sistema Penal para Adolescentes, que integrará el Sistema de Información de la Niña, Niño y Adolescente – SINNA, integrando la estadística sobre la justicia penal para adolescentes.

Asimismo, en el ámbito de la vigencia del Código se identificaron algunos vacíos normativos que debían ser atendidos para su implementación entre ellos:

- La falta de taxatividad al establecer los roles y funciones de la Defensa Pública y la Defensoría de la Niñez y Adolescencia. Dejando en indefensión en algunos casos de adolescentes con responsabilidad penal.
- La contradicción al establecer los requisitos para cambio de medidas, en el que en delitos de menor gravedad se exige más tiempo que en los delitos de mayor gravedad.
- La confusión al establecer los criterios para determinar el tiempo de duración de una medida socioeducativa privativa o no privativa de libertad.
- La vaguedad al señalar los criterios para la determinación de una medida socioeducativa a través de una terminación anticipada.
- Ausencia de especificación sobre la situación jurídica y la intervención que debe tener un joven que es trasladado de un centro para adolescentes a un recinto para adultos. por cumplimiento de la mayoría de edad (sólo en los casos que prevé el CNNA).

Por ello durante las gestiones 2016 y 2017, el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional promovió la generación de manuales procedimentales procurando uniformar criterios y determinar las directrices en tres ámbitos: i) Defensa especializada de adolescentes con responsabilidad penal, ii) Manual especializado para la ejecución de medidas socio educativas, y, iii) Manual especializado de procedimientos jurisdiccionales e investigativos.

Tanto el proceso de construcción como el de validación del contenido de los manuales mencionados se realizaron con el aporte de los actores e instancias involucrados a nivel nacional.

No obstante, en un ámbito crítico el sistema penal para adolescentes enfrenta diversas barreras para el acceso a la justicia entre los que se menciona:

- **El uso excesivo de la prisión preventiva:** Que en promedio constituye la medida mayormente aplicada (60% a 2016). A 2017 se registraron algunos avances en la reducción de esta cifra, pero al igual que en el sistema penal de adultos deben superarse prácticas judiciales contradictorias para reducir el uso de la detención preventiva.
- **El uso excesivo de la terminación anticipada:** cuya naturaleza es similar al procedimiento abreviado en población adulta, al presentarse como una salida alternativa al proceso para la simplificación procesal y la renuncia al juicio oral.

En la práctica procesal se ha observado una tendencia sostenida en el Ministerio Público a gestionar procedimientos de terminación anticipada al proceso. Así por ejemplo un diagnóstico reciente desarrollado en el centro de terapia varones en la ciudad de La Paz identificó con base a entrevistas con adolescentes sentenciados que en 17 de los 19 casos se llegó a la sentencia con base a terminaciones anticipadas.

- **Dificultades en la coordinación interinstitucional:** Una condición fundamental para el acceso a la justicia pronta y oportuna es que se cumpla con el principio de celeridad y que la administración de justicia se pueda dar libre de dilaciones, lo que impacta directamente en la eficacia del Sistema Penal para Adolescentes.

Una buena práctica identificada a nivel nacional es la existencia de Mesas Técnicas de Justicia Penal Juvenil, las mismas que se constituyen en espacios de coordinación y entendimiento entre instituciones integrantes del Sistema Penal para Adolescentes y Organizaciones de la Sociedad Civil empero algunas de las mesas funcionan mejor que otras, convocan a reuniones bimestrales o trimestrales en las que se abordan temáticas urgentes y en las que se proponen iniciativas que puedan mejorar el sistema de justicia para adolescentes.

En ese sentido, es fundamental la promoción de vías y espacios de coordinación ágiles, donde todas las instancias que forman parte del Sistema Penal para Adolescentes puedan actuar de manera inmediata para darle solución a las dificultades que se presentan interinstitucionalmente.

- **Escasa asignación de recursos económicos para entidades del Sistema Penal para Adolescentes:** El sistema penal para adolescentes adolece de las mismas barreras presupuestarias que el sistema de adultos, en orden al Órgano Judicial, Ministerio Público y Servicio de Defensa Pública.

- **Personal especializado y permanente:** Finalmente, uno de los eslabones es la institucionalización de los profesionales de las instancias responsables de las políticas de atención y defensa de las y los adolescentes en conflicto con la Ley. Esta situación conduce a que exista una alta rotación de personal en los centros para adolescentes y las instancias responsables de la defensa de sus derechos. Sumado a este hecho se presenta la falta de capacitaciones permanentes y, aunque se las realice, con el constante cambio se vuelve a empezar de 0 constantemente⁴².

Sistema Penitenciario

pendiente

Justicia Plural e Intercultural

con Enfoque de Derechos Humanos

42 Plataforma Ciudadana Por El Acceso A La Justicia Y Los Derechos Humanos, Informe Sobre Monitoreo Ciudadano A La Justicia Penal Y La Situación Carcelaria En Bolivia: Informe Sobre El Acceso A La Justicia Y Derechos Humanos De La Población Privada De Libertad, 2018.



Capítulo III

*Acceso a la justicia para
mujeres que sufren
violencia*





Acceso a la justicia para mujeres que sufren violencia

Acceso a la justicia para mujeres que sufren violencia

1. Consideraciones preliminares:

El 9 de marzo de 2013, en el marco del mandato constitucional establecido en el art. 15.II de la Constitución fue promulgada la “Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia” Ley 348, modificando la Ley 1674 que mantenía los casos de violencia en la familia en el ámbito familiar, otorgando a la violencia familiar el carácter de delito de orden público y como tal sujeto a tratamiento penal y perseguible de oficio por el Estado.

La Ley 348, es una Ley Integral porque de acuerdo a su art. 2 tiene por objeto establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como la persecución y sanción a los agresores, con el fin de garantizar a las mujeres una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos para vivir bien.

En el marco de su carácter integral, la Ley contiene normas vinculadas a políticas públicas e institucionales, prevención atención, protección y reparación a las víctimas, así como de persecución y sanción a los agresores, efectuando un tratamiento integral de la violencia, lo que debe ponderarse si se considera que la violencia, como lo han entendido los diferentes órganos de protección de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano, es un problema estructural, social, político, económico y de salud pública, al ser la expresión de la sociedad patriarcal, en la que la violencia se ejerce para mantener el control de las mujeres, la desigualdad y la discriminación, mediante el daño, el sufrimiento, el miedo y el castigo, y está presente en diferentes espacios de la vida de las mujeres: en la clase, la escuela, el trabajo, etc.

De esta manera la Ley 348 redimensiona el problema de la violencia contra la mujer, superando la limitación de entenderla solo como violencia doméstica, tratándola más bien como violencia en razón de género que expresa un modo social con raíces históricas, culturales, económicas y una forma de comprender y asumir los roles del hombre y la mujer en la organización social, un orden donde el hombre es más y la mujer menos, donde una está subordinada al otro, una realidad que está siendo y debe ser transformada.

Ahora bien, resulta de preocupación para la sociedad civil, que pese a la normativa específica de violencia contra las mujeres y aun cuando la lucha contra la violencia en Bolivia ha sido declarada prioridad nacional no se cuenten con datos estadísticos unificados desde las instancias públicas que den cuenta de la aplicación de dicha normativa por los órganos encargados de su persecución y sanción. De allí que la sociedad civil organizada viene desarrollando estudios de campo orientados a producir dicha información. Asimismo, la escasa información producida sólo se reduce a la estadística judicial y no toma en cuenta la percepción de las usuarias de los servicios, precisamente la población meta, cuya protección de derechos es el principal fundamento de la norma.

De allí que el presente documento, toma como fuente de consulta fundamental los datos proporcionados por el Informe sobre el Cumplimiento del Estándar de la Debida Diligencia en la Atención a Mujeres en Situación de Violencia (Datos 2015-2017) realizado por la Alianza Libres Sin Violencia, plataforma que aglutina a más de 60 organizaciones que actúan a nivel nacional, promoviendo el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, además de vigilando la correcta aplicación de la Ley N° 348, por ser el estudio más completo sobre la temática existente en nuestro país.

Dicho Informe revela el monitoreo efectuado, por tercer año consecutivo, al cumplimiento del estándar de la debida diligencia en la atención a mujeres en situación de violencia por parte de los servicios públicos previstos en la Ley N° 348, sobre la base de la percepción de las usuarias sobre los servicios que las atendieron, la cual fue recogida mediante encuestas y datos extraídos de procesos judiciales por delitos de violencia contra las mujeres previstos en la Ley N° 348. El estudio tiene como parámetro para medir la calidad de los servicios el cumplimiento de los principios del estándar de la debida diligencia sobre la base de los siguientes elementos: Trato; Atención inmediata; Auxilio inmediato, seguimiento y acompañamiento; Información clara, veraz y oportuna; Servicios multidisciplinarios; Gratuidad del servicio; Valoración de riesgo y efectividad de las medidas de protección; Identificación de factores de riesgo; Especialidad del personal; No revictimización; Infraestructura adecuada y privacidad; Plazo razonable y continuidad del proceso; Confianza y Reparación.

2. Cumplimiento del estándar de la Debida Diligencia en mujeres víctimas de violencia:

El análisis fue efectuado sobre la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (FELCV); Ministerio Público; Instituto de Investigaciones Forenses (IDIF) y Órgano Judicial, en este trabajo únicamente nos referiremos a los hallazgos evidenciados en el Órgano Judicial.

a) Trato digno

De acuerdo al Informe en análisis el registro de usuarias del Órgano Judicial en las gestiones 2016 y 2017, respecto al trato recibido por parte del/la juez/a y del/a secretario/a, y en cuanto a si les dieron un buen trato, subió del 23% al 31%¹; sin embargo, de ello se debe hacer notar que La Ley N° 348, dispuso la creación de juzgados especializados que en los hechos se concretó con la creación de los denominados Juzgados de Anticorrupción y Violencia Contra las Mujeres, debido a que el Órgano Judicial no contaría con recursos para crear juzgados exclusivos para esta materia. A la fecha, de elaboración del Informe, diciembre de 2017, existían 15 juzgados y tribunales a nivel nacional (cuatro en La Paz, dos en El Alto, cuatro en Santa Cruz de la Sierra, tres en Cochabamba, uno en Tarija y uno en Trinidad), no teniéndose datos oficiales que permitan saber si dichos Juzgados se han incrementado.

Lo anterior da cuenta de que a más de cinco años de la aprobación de la Ley 348, muchos de los casos por delitos de violencia contra las mujeres continúan siendo procesados en juzgados no especializados, lo cual no es óptimo porque no cuentan con la especialidad necesaria en atención de casos de violencia contra las mujeres.

b) Atención inmediata

De acuerdo al Informe de referencia respecto a la inmediatez en la atención recibida por las usuarias en las gestiones 2016 y 2017, se tiene que la espera de cinco a 10 minutos subió del 19% al 28%, que la espera entre 10 y 15 minutos subió del 38% al 40%, y que la espera por un mayor tiempo bajó del 43% al 33%². Estos datos claramente muestran que el tiempo es muy largo entre la espera de las usuarias, el préstamo del expediente y su revisión en los estrados judiciales, esta situación indudablemente puede repercutir en la decisión de la víctima de abandonar el proceso.

c) Información clara, veraz y oportuna

El Informe revela que entre los años 2016 y 2017 el porcentaje de mujeres que recibió información adecuada bajó del 64% al 60%, mientras que el dato de las mujeres que no recibieron esa información subió del 36% al 40%.

- 1 Alianza Libres Sin Violencia, Tercer Informe Sobre el Cumplimiento del Estándar de la Debida Diligencia en la Atención a Mujeres en Situación de Violencia. Datos 2015-2017, disponible en línea: <http://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/herramienta/47bd11c08a8a890b8f8ff84a20f62c92.pdf>
- 2 Alianza Libres Sin Violencia, Tercer Informe Sobre el Cumplimiento del Estándar de la Debida Diligencia en la Atención a Mujeres en Situación de Violencia. Datos 2015-2017, disponible en línea: <http://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/herramienta/47bd11c08a8a890b8f8ff84a20f62c92.pdf>

d) Gratuidad del servicio

Es importante señalar que uno de los principios procesales sobre los que se asienta la Ley 348 es el de gratuidad, así el art. 86 de la Ley 348 en su núm. 1 establece que “Las mujeres en situación de violencia estarán exentas del pago de valores, legalizaciones, notificaciones, formularios, testimonios, certificaciones, mandamientos, costos de remisión, exhortos, órdenes instruidas, peritajes y otros, en todas las reparticiones públicas”.

En ese sentido, se entiende que ningún personal del órgano Judicial bajo ninguna circunstancia puede realizar cobros a las víctimas por la elaboración de oficios, notificaciones, mandamientos y otros. No obstante, de acuerdo al Informe de referencia, se ha convertido en una práctica habitual que el personal de apoyo e incluso el/la auxiliar o el/la secretario/a les cobren por esos trabajos.

Así de acuerdo al monitoreo efectuado por la Alianza Libres sin Violencia, se advierte que el porcentaje de usuarias que señalaron que los/as funcionarios/as del Juzgado no les hicieron ningún cobro subió del 63% el 2016 al 68% al 2017, mientras que el dato de las mujeres a las que sí les hicieron un cobro bajó del 36% al 32%.

e) Valoración de riesgo y efectividad de las medidas de protección

Un aspecto central de la Ley 348 está constituido por la adopción de medidas de protección para las víctimas de violencia. Según el Informe en análisis, las autoridades judiciales no disponen las medidas de protección a no ser que sean solicitadas por el/la fiscal. Por tanto, en el caso de que ninguna de estas dos autoridades emita las medidas, las mujeres quedan totalmente desprotegidas, lo cual es contrario al art. 86.7) que establece la obligación de las juezas y jueces de **inmediatamente conocida la causa, dictar medidas de protección para salvaguardar la vida, integridad física, psicológica, sexual, los derechos patrimoniales, económicos y laborales de las mujeres en situación de violencia.**

En el mismo sentido, es necesario señalar que, si bien en la mayoría de casos es el/la fiscal quien requiere las medidas de protección y solicita la respectiva homologación a la autoridad jurisdiccional, no existe un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las medidas por parte de la autoridad jurisdiccional, por ello la homologación de dichas medidas es de vital importancia.

De acuerdo, al Informe de referencia, en el periodo 2015-2016, los casos en los que el/la juez/a realizó la homologación de las medidas de protección subieron del 37% al 49%, pero el tercer año (2017) bajaron al 26%³. Este dato es realmente

3 Alianza Libres Sin Violencia, Tercer Informe Sobre el Cumplimiento del Estándar de la Debida Diligencia en la Atención a Mujeres en Situación de Violencia. Datos 2015-2017, disponible en línea: <http://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/herramienta/47bd11c08a8a890b8f8ff84a20f62c92.pdf>

preocupante, ya que muestra que a pesar de que la víctima cuenta con las medidas de protección establecidas, si no están homologadas, pueden o no ser cumplidas por el agresor, lo que coloca a la mujer en una situación de riesgo.

Otro dato importante, que arroja el Informe, es que a pesar de existir la solicitud de homologación por parte del/la fiscal, el/la juez/a no la hace. Al respecto, en la revisión de casos, se pudo notar que la autoridad judicial directamente no se pronuncia sobre este tema. Esto tal vez responda a que la solicitud es realizada como un otrosí del memorial de inicio de investigación o imputación formal, sin fundamentación alguna, sin embargo, ello no constituye un óbice para que la autoridad jurisdiccional homologue las medidas de protección dictadas por el Ministerio Público.

f) Especialidad del personal

El Informe que se analiza evidencia que el 2016, en el 74% de las sentencias revisadas, los/as jueces/zas utilizaron jurisprudencia nacional al momento de fundamentar sus sentencias, dato que bajó al 25% el 2017⁴. Esto muestra que un recurso tan importante como el de la jurisprudencia nacional es utilizado cada vez menos. En cuanto a la jurisprudencia internacional, de la revisión de sentencias se evidenció que es menos frecuente que el empleo de la jurisprudencia nacional. Así, el 2016, solamente en el 2% de las sentencias revisadas se verificó que en la fundamentación se había utilizado la jurisprudencia internacional, registro que durante la gestión 2017 subió al 4%. Tal incremento muy bajo da lugar a cuestionar las razones por las que las autoridades judiciales no estarían utilizando un recurso legal tan importante, que podría estar reflejando la falta de conocimiento de dicho recurso o que no lo consideran de importancia, no obstante que se trata de fallos internacionales referentes al tema específico de violencia contra las mujeres. El 2015, solamente el 5% de los/as jueces/zas utilizó estándares internacionales en sus sentencias.

En el monitoreo realizado, por la Alianza Libres sin Violencia, lo positivo es que el 2016 ese dato subió al 9%, aunque el 2017 volvió a bajar al 5%, lo que significa que muy pocas autoridades judiciales conocen y utilizan tales estándares internacionales, aun cuando en el marco de los arts. 410, 13 y 256 de la Constitución Política del Estado, los Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos ratificados por nuestro país no solamente forman parte de las normas del bloque de constitucionalidad y por lo tanto son de cumplimiento obligatorio y vinculante sino que tienen aplicación preferente cuando desarrollen derechos más favorables. Por lo que su desconocimiento implica que las autoridades jurisdiccionales que están resolviendo los casos de violencia contra las mujeres no tienen especialización en la temática de violencia de género.

.....
4 Ídem.

Por otro lado, es importante señalar que como la mayoría de juezas y jueces que conocen los casos de violencia contra las mujeres son juezas y jueces en materia penal existe una aplicación preferente del Procedimiento Penal sobre la normativa específica prevista en La Ley 348, así por ejemplo: en la mayoría de casos por violencia familiar o doméstica contra las mujeres, la reincidencia es entendida en los términos del art. 41 del Código Penal, que, frente a un nuevo delito, exige la existencia de sentencia ejecutoriada previa; cuando de acuerdo a los datos estadísticos sobre el tema, existe una mínima probabilidad de que los casos por violencia familiar o doméstica lleguen a juicio y peor aún que cuenten con una sentencia condenatoria y ejecutoriada, lo que implica que, en los hechos, no existan reincidentes por violencia familiar o doméstica, en los términos del art. citado art. 41 del CP.

El mismo criterio eminentemente penal de las autoridades jurisdiccionales se evidencia a momento de aplicar las salidas alternativas, pues éstas argumentan a partir de los institutos del procedimiento penal, forzando su aplicación a casos de conciliación, desnaturalizando los fines, principios y garantías previstas en la Ley 348, por cuanto alegan la escasa relevancia social de los hechos concretos de violencia contra las mujeres, sin considerar que la erradicación de la violencia es considerada como prioridad nacional por la Ley 348, por ser una de las formas más extremas de discriminación en razón de género, y que, por ende, afecta gravemente al interés de la sociedad y, por lo mismo no puede ser considerada como de escasa relevancia social.

También en los casos de criterio de oportunidad y suspensión condicional del proceso, gran parte de las autoridades jurisdiccionales argumentan a partir de las penas previstas para el delito de violencia familiar o doméstica, señalando que es previsible la aplicación del perdón judicial o de la suspensión condicional de la pena, argumento que, llevado al extremo, llevaría a conclusiones incompatibles con los fundamentos de la Ley 348, por cuanto se podría concluir que ninguno de los casos de violencia intrafamiliar o doméstica merecería llegar a juicio en virtud a la pena prevista para el mismo, lo que implicaría que todos terminarían con una salida alternativa, que es lo que, en los hechos está sucediendo en los casos que no culminan con un rechazo, cuando la Ley 348 en su Título V, contempla un amplio abanico de sanciones alternativas que casi en ningún caso son aplicadas por las y los jueces.

g) Confianza en el servicio

De acuerdo al Informe consultado, el 2017, el 52% de las usuarias dijo confiar en el trabajo que se realiza en esta instancia y el 48% restante aseguró no tener confianza⁵. De lo anterior se puede advertir que casi la mitad de las usuarias consultadas no confía en el Órgano Judicial, hecho que podría deberse al trato recibido por el

5 Alianza Libres Sin Violencia, Tercer Informe Sobre el Cumplimiento del Estándar de la Debida Diligencia en la Atención a Mujeres en Situación de Violencia. Datos 2015-2017, disponible en línea: <http://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/herramienta/47bd11e08a8a890b8f8ff84a20f62c92.pdf>

personal de apoyo, el/la secretario/a, el/la juez/a y el/la oficial de diligencias; al tiempo de espera; y a la dilación de los casos cuando se dan reiteradas suspensiones de la audiencia.

h) Infraestructura adecuada y privacidad

En cuanto a las percepciones de las usuarias del Órgano Judicial respecto una calificación del equipamiento y de la infraestructura como buenos subieron del 23% al 36% entre el 2016 y el 2017. Así de acuerdo al monitoreo efectuado por la Alianza Libres sin Violencia, la percepción predominante por parte de las usuarias del Órgano Judicial califique como regular lo referido a infraestructura y a equipamiento.

i) Plazo razonable y continuidad del proceso

Es importante señalar que una de las actividades más relevantes en los casos de violencia contra las mujeres que realizan los/as jueces/zas es la audiencia de medidas cautelares, por cuando es en este momento procesal cuando se da inicio a la etapa investigativa y también se establece si el imputado se defenderá en detención o en libertad.

De acuerdo con el monitoreo realizado, se puede observar que el 2015, en el 11% de los casos, se suspendió la audiencia cautelar por más de tres veces. El 2016 ese porcentaje bajó al 6% y el 2017 subió al 7%, lo que quiere decir que las suspensiones son cada vez menos⁶. Este aspecto es positivo, ya que toda suspensión significa, primeramente, retardación de justicia; luego; que las denuncias se queden en esa etapa y, por tanto, que el delito quede impune.

La suspensión de la audiencia de medidas cautelares por razones atribuibles al imputado, durante la gestión 2015, fue del 62%; el 2016 bajó al 60% y el 2017 subió al 74%⁷.

6 Alianza Libres Sin Violencia, Tercer Informe Sobre el Cumplimiento del Estándar de la Debida Diligencia en la Atención a Mujeres en Situación de Violencia. Datos 2015-2017, disponible en línea: <http://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/herramienta/47bd11c08a8a890b8f8ff84a20f62c92.pdf>

7 Ídem.



Capítulo IV

*Situación de la
independencia judicial*





Situación de la independencia judicial

Situación de la independencia judicial

1. Consideraciones preliminares:

El principio de una judicatura independiente tiene su origen en el principio de separación de poderes que surge precisamente para garantizar el equilibrio entre los diferentes órganos del poder público, posibilitando de esta manera la actividad del control político del poder; de esta forma el principio de separación de poderes es la exigencia de la seguridad personal de las y los ciudadanos frente a la actividad del Estado.

En el ámbito judicial esta independencia tiene dos dimensiones, la primera implica la independencia institucional, es decir de la judicatura como institución y se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales y la segunda conlleva la independencia de las y los jueces de manera individual, en el entendido que no es suficiente que el órgano judicial sea independiente de los otros órganos del Estado, sino que es preciso también que cada jueza y juez, en lo individual, sea independiente al ejercer la labor jurisdiccional.

2. Independencia judicial institucional

En los últimos años tanto los órganos de protección del Sistema Universal de Derechos Humanos como la CIDH y Corte IDH han establecido una serie de estándares para medir el cumplimiento por parte de los Estados de la independencia judicial, en cuanto a la independencia institucional, en este Informe nos referiremos a dos de estos estándares: el primero referido a la independencia administrativa y financiera a partir de la dotación de un presupuesto adecuado para el Órgano Judicial y el segundo referido a las garantías contra presiones externas e internas de los operadores de justicia.

a) Independencia administrativa y financiera

Los Principios Básicos relativos a las Independencia de la Judicatura, son el instrumento internacional donde están contenidos los estándares que los Estados deben garantizar para efectivizar la independencia

de la judicatura; así el Principio Nº 7 establece la independencia financiera y administrativa de la siguiente forma: “Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones”¹.

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional es que el poder judicial, fiscalías y defensorías no dependan para su disposición y manejo de otros poderes o entidades y cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de las funciones que se les han encomendado. Aun cuando existe un entendimiento generalizado sobre la importancia que tiene revestir de independencia al poder judicial, la fiscalía y defensoría general en cuanto su asignación presupuestal y el manejo del presupuesto, la CIDH observa con preocupación que lo anterior no siempre se encuentra reflejado en las constituciones de los Estados de la región, ni incluso para el poder judicial, de tal forma que en varios Estados, en la práctica, existe dependencia de las entidades de justicia al poder ejecutivo cuando éste propone el presupuesto, o bien, al poder legislativo, cuando éste se encuentra encargado de asignarlo o aprobarlo. Expresamente la CIDH, ha establecido que:

50. (...) los Estados que no establecen en su marco normativo un porcentaje mínimo de presupuesto asignado los órganos de administración de justicia generan amplios riesgos a la independencia institucional precisamente por su sujeción a las decisiones que sobre el monto de su presupuesto puedan tomar discrecionalmente el poder ejecutivo, el poder legislativo u otros órganos del poder público y las consecuentes negociaciones que pueden verse obligados a realizar para lograr la asignación de un presupuesto adecuado. Lo anterior, además del efecto que pudiera también tener la inseguridad en el presupuesto de manera directa en las condiciones de servicio de las y los operadores de justicia².

En nuestro país dichos estándares no tienen aplicación práctica, pues si bien, Bolivia continúa afrontando un proceso de transición constitucional que requiere una adecuación de la normativa interna en orden a los preceptos de la Constitución Política del Estado. No obstante, los desafíos emanados de este proceso no se agotan en la norma, sino que requieren rediseñar la estructura del sistema sobre la base de los derechos y garantías reconocidas a las personas. Para que esto sea posible, el Estado debe asumir el compromiso de invertir en justicia, puesto que, si bien en el discurso público existe un consenso sobre la importancia de la administración

1 ONU, Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, Principio 7, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>

2 CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas, 2013, párr. 50, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

de justicia para la paz y la vigencia del Estado de Derecho, resulta uno de los rubros que históricamente ha recibido menor presupuesto. A manera de sustentar esta posición a continuación se realizará un análisis del presupuesto destinado al funcionamiento del sistema de justicia y las políticas que afrontan la implementación de las reformas tomando como base fuentes oficiales emanadas de los informes de gestión y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Si bien generalmente este tipo de análisis considera a instituciones que intervienen en la administración de justicia, es importante tomar en cuenta aquellas que tienen participación en el diseño de políticas públicas como el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional que asume la rectoría del sistema penal para adolescentes, además preside el Comité de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia Plural. A ello suma las responsabilidades que ha venido asumiendo en la promoción de espacios de coordinación con todos los niveles del Estado para del diseño de políticas, planes y proyectos en el marco del acceso a la justicia plural y el ejercicio de los derechos humanos. Aun así, se desconoce cuánto del porcentaje que recibe es asignado al sector justicia.

En principio, el presupuesto general agregado del Estado para la gestión 2019 es de Bs. 286.277.622.492³, de este monto, el presupuesto asignado al sector justicia es de Bs. 1.405.983.583, que en porcentaje representa el 0,49%, de acuerdo a los datos vertidos en el siguiente cuadro:

Cuadro N°15
Presupuesto destinado al sector justicia para la gestión 2019

Institución	Presupuesto en Bs	Porcentaje en Relación al Presupuesto total del TGN
Órgano Judicial	1.014.808.605	0,354%
Fiscalía General	228.255.960	0,080%
SEPDEP	11.889.111	0,004%
Tribunal Constitucional Plurinacional	76.115.402	0,027%

3 De acuerdo a la Ley del Presupuesto General del Estado gestión 2019, N°

Institución	Presupuesto en Bs	Porcentaje en Relación al Presupuesto total del TGN
SEPDAMI	5.663.346	0,002%
Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	69.251.159	0,024%
Escuela de Jueces del Estado	7.533.798	0,003%
TOTAL	1.405.983.583	0,49%

Fuente: Fundación CONSTRUIR con base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2019

De acuerdo a lo expuesto en el cuadro precedente, para la gestión 2019, pese a que hubo incrementos en los presupuestos asignados a las instituciones que trabajan en el sector justicia, en suma, el financiamiento al sector justicia continúa por debajo del 1%. En esta línea un comparativo entre el presupuesto asignado en 2018 y el correspondiente a la gestión 2019, permite identificar que, salvo el Servicio Plurinacional de Defensa a la Víctima, hubo incrementos leves en el resto de las instituciones como menciona el siguiente cuadro:

Cuadro N°16
Comparativo presupuesto asignado al sector justicia en las gestiones 2018-2019

Institución	Gestión 2018	Gestión 2019	Incremento/reducción (2018-2019)
Órgano Judicial	953.919.671	1.014.808.605	6%
Fiscalía General	217.144.543	228.255.960	5%
SEPDEP	11.448.993	11.889.111	4%
Tribunal Constitucional Plurinacional	63.960.339	76.115.402	19%
SEPDAMI	5.700.788	5.663.346	-1%

Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	63.826.836	69.251.159	8%
Escuela de Jueces del Estado	6736098	7.533.798	12%
TOTAL	1.322.737.268	1.405.983.583,00	6%

Fuente: Fundación CONSTRUIR con base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2019

Si bien los últimos cinco años, el presupuesto de estas instituciones ha tenido incrementos, la situación de falta de cobertura y débiles capacidades de respuesta permanecen sin cambios perceptibles y el porcentaje continúa en porcentaje siendo menor al 0.5% del total del presupuesto general del Estado conforme establece el siguiente cuadro:

Cuadro N° 17
Presupuesto destinado al sector justicia comparativo 2014-2019

Institución	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Incremento/ reducción (2014-2018)
Órgano Judicial	671.603.485	799.734.605	825.336.864	796.918.064	953.919.671	1.014.808.605	51%
Fiscalía General	163.610.347	177.346.373	190.894.552	200.613.616	217.144.543	228.255.960	40%
SEPDEP	6.944.843	7.667.603	8.666.852	10.611.254	11.448.993	11.889.111	71%
Tribunal Constitucional Plurinacional	54.241.061	54.941.638	58.764.052	60.800.536	63.960.339	76.115.402	40%
SEPDVAI	0	0	4.557.972	4.557.972	5.700.788	5.663.346	24%
Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	31.785.087	30.157.442	37.995.754	75.993.927	63.826.836	69.251.159	118%
Escuela de Jueces del Estado	6.080.444	6.259.741	6.070.354	6.438.018	6.736.098	7.533.798	24%
TOTAL	934.265.267	1.076.107.402	1.132.286.400	1.155.933.387	1.322.737.268	1.405.983.583	50%

Fuente: Fundación con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

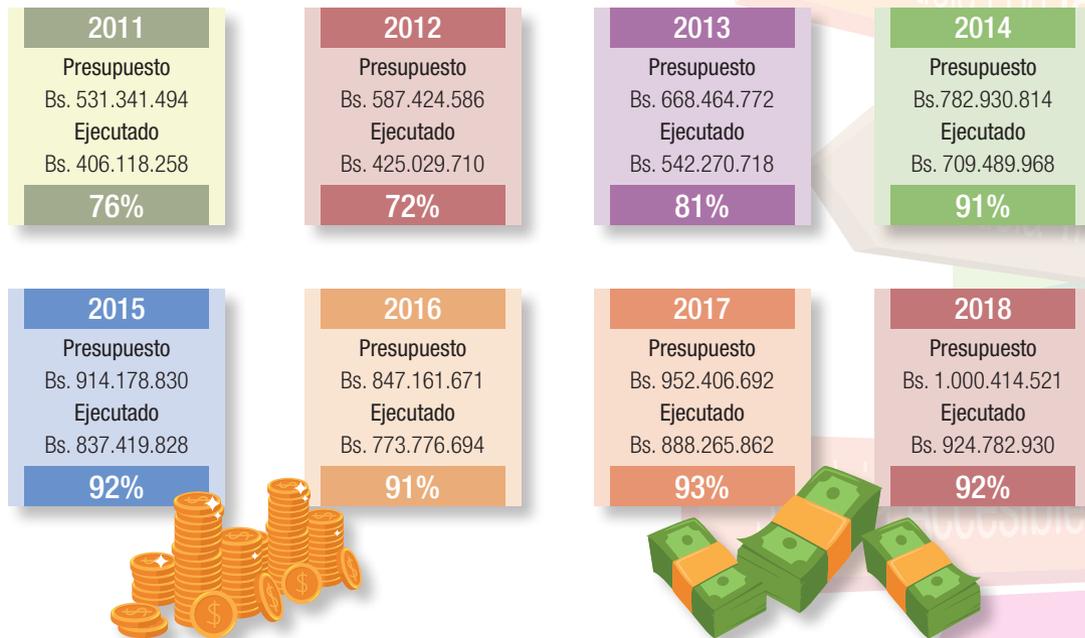
En relación al Órgano Judicial, el presupuesto se destina al funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunales Departamentales de Justicia, Consejo de la Magistratura y Tribunal Agroambiental, por lo que una de una adecuada distribución de recursos depende la implementación de las reformas al sistema en el marco del proceso de transición constitucional y consecuentemente la garantía de una respuesta efectiva a la demanda ciudadana de justicia.

Por su parte el rol que asume el SEPDAVI y el SEPDEP es fundamental para la igualdad de partes dentro del proceso penal, no obstante, constituyen las instancias menos atendidas en términos presupuestarios.

En el Informe de Gestión Judicial 2018 presentado el 2 de enero de 2019, se incluye el siguiente cuadro comparativo del presupuesto asignado al Órgano Judicial en los últimos 7 años.

Cuadro N°18
Presupuesto total del Órgano Judicial - Gestiones 2011 - 2018⁴

Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, Informe de Gestión 2018



4 Tribunal Supremo de Justicia, Informe de Gestión Judicial 2018, disponible en línea: <http://tsj.bo/wp-content/uploads/2019/01/INFORME-GESTION-2018.pdf>

b) Garantías contra presiones externas e internas en operadores de justicia:

La independencia desde el punto de vista institucional, como señalamos antes, se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales⁵. Así de acuerdo a los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, la independencia a nivel institucional, “debe ser garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país⁶ siendo primordial que dicha independencia se garantice jurídicamente al más alto nivel posible; de esta forma no solamente debe encontrarse consagrada en la Constitución Política del Estado, sino también en la legislación⁷. Así lo ha establecido el Comité de Derechos Humanos:

(...) Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. Es necesario proteger a los jueces contra los conflictos de intereses y la intimidación. Para salvaguardar su independencia, la ley debe garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas⁸.

A su vez, la CIDH, ha insistido en que la independencia del Poder Judicial y su clara separación respecto de los otros poderes, debe ser respetada y garantizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, lo cual parte del reconocimiento normativo de su independencia y la no injerencia de otros poderes. Para la CIDH esta garantía, además de estar establecida en el marco normativo, a través del reconocimiento del principio de separación de poderes, debe manifestarse en la práctica, entre otras formas: en el respeto de la independencia de magistrados y magistradas en sus procesos de deliberación, decisión y funcionamiento en general del Poder judicial⁹.

En Bolivia, diversos estudios analizan la debilidad de consagrar garantías efectivas contra presiones externas e internas, por un lado, debido a los escasos avances en la institucionalización de las carreras fiscal y judicial, y por otro, debido a la falta de medidas que protejan a operadores/as de justicia por las decisiones adoptadas.

5 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 9 de abril de 2010, párr. 17.

6 Principio 1, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>

7 Principio 2, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>

8 Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 32 Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 90° periodo de sesiones, 2007, párrafo 19. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf>

9 CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las américas, 5 de diciembre de 2013, párrafo 34.

A través de reportajes periodísticos se observa casos en los cuales algunos jueces y juezas bolivianas vienen sufriendo hostigamiento, presión, inicio de acciones penales y hasta aprehensiones, por haber resuelto casos de procesamiento a favor de personas sobre la base de los estándares internos e internacionales de detención preventiva.

A manera de ejemplificar esta situación se observan dos casos emblemáticos ocurridos los últimos dos años; el primero referente a la condena de Reynaldo Ramírez por el delito de feminicidio de Verónica Menacho Chilo que fue perpetrado el 2014. El mes de mayo de 2015 la policía captura a Ramírez estableciendo como nexos la relación sentimental que este tuvo con la víctima y videos que captaron a un hombre con rasgos físicos parecidos saliendo del lugar del hecho en la hora aproximada de su realización. Como resultado Ramírez fue condenado a 30 años de prisión sin derecho a indulto, pese a que la policía boliviana presentó informes sobre tres pericias realizadas que concluían con su inocencia, mismas que no fueron valoradas por el Ministerio Público¹⁰. Pese a la sentencia condenatoria, el perito policial del Instituto de Investigaciones Técnico Científicas de la Policía (IITCUP) convencido de su inocencia solicitó permiso para continuar con las investigaciones, llegando a identificar al verdadero autor, quien fue aprehendido y confesó el crimen en julio de 2017. Producto de esta sentencia el fiscal que promovió el caso y los jueces del tribunal que conoció la causa dictando el fallo fueron procesados penalmente por los delitos de resolución contrarias a las leyes e incumplimiento de deberes¹¹.

El segundo caso tiene que ver con la condena del médico Jhiery Fernández por el delito de violación a un bebé de ocho (8) meses de nombre Alexander quien perdió la vida el 13 de octubre de 2014. Debido a que el cuerpo del infante presentaba sangrado profuso en la región anal el Ministerio Público concluyó con que había sido víctima del delito de violación, acusando de ese hecho a Fernández y privándolo preventivamente de su libertad en la cárcel de San Pedro (ciudad de La Paz), desde el 16 de diciembre de 2014. Durante la investigación un total de 18 personas fueron procesadas y pese a la existencia de informes periciales que descartaban la presencia del ADN del galeno en el cuerpo del bebé, el proceso en su contra permaneció por más de tres años, dejando graves situaciones de mora procesal, que ameritaron la intervención de autoridades del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, quienes anunciaron la instauración de procesos contra los jueces asignados al caso y comunicaron la destitución del Director Nacional del Servicio Plurinacional de Defensa Pública¹² debido al anuncio de que algunas audiencias del caso se suspendieron por la ausencia del defensor

10 ERBOL Digital, Así la policía comprobó la inocencia de Reynaldo, publicado el 6 de julio de 2017, disponible en línea: https://erbol.com.bo/noticia/seguridad/06072017/asi_la_policia_comprobo_la_inocencia_de_reynaldo

11 EL DEBER, barajan dos delitos por pena errónea a inocente, publicada el 5 de julio de 2017 disponible en línea: <https://www.eldeber.com.bo/santacruz/Barajan-dos-delitos-por-pena-erronea-a-inocente-20170705-0001.html>

12 LA RAZÓN, Destituyen al Director de Defensa Pública por inasistencia a audiencias en caso Alexander, publicada el 27 de febrero de 2018, disponible en línea: http://www.la-razon.com/nacional/Medida-destituyen-director-Defensa-Publica-inasistencia-audiencias-caso-Alexander_0_2882711738.html

público que tenía como usuaria a una de las personas acusadas¹³. Un mes después el 27 de marzo de 2018 se dictó sentencia condenatoria contra el médico Fernández por el delito de violación de infante con una pena de 20 años de cárcel.

El 17 de septiembre de 2018, se filtró en medios de comunicación un archivo de audio en el que supuestamente una de las juezas del 10mo Tribunal de Sentencia de La Paz que dictó la condena contra Fernández, aseguraba estar convencida de su inocencia a tiempo de relatar la existencia de diversas presiones externas para el dictamen del fallo que involucraban a autoridades del Estado¹⁴.

Durante las semanas posteriores el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, tras un análisis de la sentencia determinó que la misma carecía de fundamentos, por lo que a partir de su representante el Ministro Héctor Arce se instó a las autoridades pertinentes a desarrollar las investigaciones necesarias sobre el caso¹⁵. Por su parte el entonces Fiscal General del Estado cambió a la Comisión de Fiscales responsable del caso¹⁶, pero afirmó que la posición del Ministerio Público era que el galeno era culpable, razón por la cual llevaba adelante una apelación a la sentencia, solicitando cambiar la pena de 20 años de cárcel, por la pena máxima que reconoce la legislación, es decir 30 años. No obstante, el mes de noviembre de 2018 una nueva autoridad fue designada como Fiscal General del Estado, y tras asumir el cargo el Ministerio Público retiró la apelación a la sentencia a tiempo de anunciar una investigación a todas/os las/os funcionarios fiscales que participaron del caso¹⁷.

Asimismo el Consejo de la Magistratura desarrollo una auditoría del caso concluyendo con la existencia de responsabilidad en diversos funcionarios fiscales, jueces y personal de apoyo quienes incurrieron en faltas e incluso delitos en el proceso¹⁸. Actualmente las y los jueces del Tribunal Décimo de Sentencia que conocieron el caso fueron destituidos y enfrentan procesos a causa del caso; la Jueza cuyo qué afirmo estar convencida de la inocencia de Fernández en el audio que se filtró, fue imputada por los delitos de incumplimiento de deberes

13 EJU TV, Caso Alexander: 233 audiencias suspendidas en dos años, publicada el 24 de febrero de 2018, disponible en línea: <http://eju.tv/2018/02/caso-alexander-233-audiencias-suspendidas-en-dos-anos-y-dos-meses-de-juicio-oral/>

14 Página Siete, Jueza admite en un audio que no violaron al bebé Alexander y que el médico es inocente, publicada el 17 de septiembre de 2018, disponible en línea: <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2018/9/17/jueza-admite-en-un-audio-que-no-violaron-alexander-que-el-medico-es-inocente-194068.html>

15 El Deber, Ministro Arce señala que la sentencia contra médico carece de fundamentos, publicada el 20 de septiembre de 2018, disponible en línea: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/La-sentencia-del-medico-carece-de-fundamentos--20180920-6620.html>

16 El Potosí, Guerrero cambiará a la comisión de fiscales en caso Alexander, publicada el 6 de octubre de 2018, disponible en línea: https://elpotosi.net/nacional/20181006_guerrero-cambiara-a-la-comision-de-fiscales-en-el-caso-alexander.html

17 Página Siete, Lanchipa pide que 14 fiscales del caso Alexander sean indagados, publicada el 7 de noviembre de 2018.

18 LA RAZÓN, Auditoría del caso Alexander detecta fallas y presuntos delitos en la actuación de jueces y fiscales, publicado el 8 de noviembre de 2018, disponible en: http://www.la-razon.com/ciudades/alexander-caso-bolivia-auditoria-informe-consejo-magistratura_0_3035096479.html, El Deber, Las 8 pruebas que los fiscales y jueces ocultaron para condenar a Jhiery Fernández por el caso bebé Alexander, 3 de noviembre de 2018; <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Las-8-pruebas-que-se-ocultaron-para-condenar-a-Jhiery-Fernandez-por-el-caso-bebe-Alexander-20181101-8440.html>

y violación de la reserva del caso, siendo privada preventivamente de su libertad¹⁹. El médico Jhiery Fernández recuperó su libertad y en esta condición afronta la sustanciación del proceso.

A los casos descritos suman otros que recientemente han puesto a la justicia en el centro del debate público²⁰; sin embargo, es necesario mencionar los casos, antes señalados, como ejemplos emblemáticos porque exponen con precisión el impacto de las presiones externas e internas en operadores de justicia que pueden llevar a la obtención de condenas como una respuesta a la demanda social de justicia y a la práctica recurrente de instituciones públicas de querellarse en casos tan sensibles como la vida e integridad de grupos en condición de vulnerabilidad. Asimismo, en ambos casos las respuestas de autoridades públicas ha sido demandar el procesamiento de operadores de justicia anunciando discursos punitivos contra estos actos, pero paradigmáticamente todavía no existe un debate profundo sobre la importancia de adoptar medidas que garanticen que este tipo de actos no volverán a suceder en un futuro y restituyan en la población la confianza en el sistema de administración de justicia.

3. Independencia judicial individual

La independencia judicial, como fue señalado precedentemente, no solamente se refiere a la judicatura como tal, en el entendido de que no es suficiente que el Órgano Judicial sea independiente de los otros órganos del Estado, sino que es preciso también que cada juez, en lo individual, sea independiente al ejercer la labor jurisdiccional. Esta independencia no significa, por supuesto, que los jueces tengan un margen discrecional para decidir los casos que se les presentan, significa, más bien, que las decisiones que tomen estén enmarcadas en la Constitución y las leyes.

De acuerdo a los estándares internacionales la independencia individual debe ser garantizada de diferentes formas, entre otras, mediante procesos de selección en base a méritos, capacidades e idoneidad, garantías de nombramiento a partir del establecimiento de escuelas de jueces, remoción, destitución, a partir del debido proceso, etc.

19 Los Tiempos, Juez envía a la cárcel a ex jueza Pacajes por caso Alexander, publicado el 1 de noviembre de 2018, disponible en línea: <http://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181101/juez-envia-carcel-exjueza-patricia-pacajes-caso-alexander>

20 EL DEBER, Inocentes que fueron a la cárcel, el drama que golpea a la justicia, publicada el 30 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/septimodia/Inocentes-que-fueron-a-la-carcel-el-drama-que-golpea-a-la-justicia-20180928-8538.html>

3.1. Los procesos de selección y nombramiento de los/as magistrados/as y jueces/as bolivianos/as:

En el marco del proceso de transición constitucional que siguió la promulgación de la Constitución Política del Estado vigente desde febrero de 2009, se cambió la denominación y parte de la estructura del antes denominado “Poder Judicial”, por la de “Órgano Judicial”, estableciéndose que las máximas autoridades de dicho Órgano y del Tribunal Constitucional Plurinacional serían elegidas mediante sufragio universal.

Así el 13 de febrero de 2010 se promulgó la Ley 003, Ley de Necesidad de Transición a los nuevos entes del Órgano Judicial y Ministerio Público que estableció la convocatoria a elecciones de Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Consejo de la Magistratura a realizarse el 5 de diciembre de 2010, debiendo entrar en funcionamiento las citadas instituciones el 1 de enero de 2012.

De igual forma la citada Ley de Necesidad de Transición a los nuevos entes del Órgano Judicial y Ministerio Público declaró la “**transitoriedad de todos los cargos**” de las entonces: Corte Suprema de Justicia, Cortes Superiores de Distrito y Juzgados, Tribunal Agrario Nacional, Tribunal Constitucional y Consejo de la Judicatura hasta el primer día hábil de enero de 2011, facultando al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia a designar por decreto supremo de manera interina a las máximas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional.

El 24 de junio de 2010 se promulgó la Ley Nº 025, Ley del Órgano Judicial, que tiene como objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial, estableciendo en su Capítulo IV, los requisitos, prohibiciones, causales de inelegibilidad, postulación y preselección de las máximas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, así como el marco legal de la designación de vocales y jueces.

Una vez elegidas las autoridades transitorias del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, se promulgó la Ley Nº 212, de 23 de diciembre de 2011, Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional que en el art. 6. Numerales I y II **otorga facultades al Consejo de la Magistratura para la designación excepcional de vocales y jueces de manera provisional, pudiendo realizarse dichas designaciones de las nóminas aprobadas por el extinto Consejo de la Judicatura.**

Dichas nóminas estaban reguladas por lo establecido en el Reglamento de la Carrera Judicial de 13 de diciembre de 2001 que al respecto señalaba: “Los postulantes que hubieran cumplido con todos los requisitos para un

cargo judicial y que, siendo parte de las nóminas, no sean designados, se registrarán en el banco de postulantes a objeto de ser considerados en futuras designaciones”.

De esta forma, las primeras designaciones de jueces y juezas que realizó el Consejo de la Magistratura, a través de la Ley N° 212, fueron del referido banco de postulantes, sin embargo, **una vez agotadas dichas nóminas y a más de 9 años de promulgada la Constitución Política del Estado, el Consejo de la Magistratura ha seguido realizando las designaciones de las y los jueces bolivianos a través de la Ley 212, cuando dichos nombramientos tenían carácter excepcional y transitorio**²¹. Esta situación de provisionalidad de gran parte de las y los jueces bolivianos viene incidiendo negativamente en la independencia judicial, esencialmente por la falta de estabilidad de dichas autoridades en el ejercicio de sus funciones, como se verá más adelante a momento de abordar la separación y régimen disciplinario.

En este punto vale la pena aclarar que en Bolivia existen cuatro tipos de jueces de acuerdo a su forma de designación: i) Los jueces designados antes de la implementación del entonces Instituto de la Judicatura; ii) Los jueces designados mediante la Ley 212, iii) Los jueces que egresaron del Instituto de la Judicatura en vigencia de la Constitución Política del Estado abrogada y iv) Los jueces que egresaron de la primera promoción de la Escuela de Jueces del Estado Plurinacional el año 2017.

Ahora bien, las dos primeras categorías de jueces y juezas bolivianos ingresaron a la judicatura a través de convocatorias públicas de exámenes de competencia y las dos últimas mediante su formación tanto en el Instituto de la Judicatura como en la Escuela de Jueces; sin embargo únicamente el último tipo de jueces, es decir los egresados de la Escuela de Jueces del Estado el año 2017 son considerados jueces “de carrera”, **pues el Estado ha otorgado a todos los demás el status de “jueces transitorios o provisionales”**, sin importar si habían sido designados a través de convocatorias públicas anteriores a la Ley 212; si habían egresado del extinto Instituto de la Judicatura, éstos últimos con el argumento de que si bien habían iniciado su ingreso a la judicatura a través de una formación especializada no habían cumplido con las otras fases de la carrera judicial las cuales eran: evaluación-permanencia y capacitación.

Dicho entendimiento obedeció a una interpretación restrictiva del art. 178 de la Constitución Política del Estado que establece como una de las garantías de la independencia judicial el “desempeño de los jueces de acuerdo a la carrera judicial”, habiéndose entendido que la carrera judicial en Bolivia se iniciaba a partir de la Constitución

21 DPLF, Elecciones Judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita, 2015, disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/elecciones-judiciales-en-bolivia-una-experiencia-inedita-0>

actual y no como preexistente a la misma, dejándose en el limbo a ocho promociones de jueces que habían egresado del Instituto de la Judicatura con las graves consecuencias para la carrera judicial boliviana y por ende para la independencia de las y los jueces bolivianos.

De esta manera en Bolivia actualmente se cuenta con 1105 jueces ordinarios, 75 jueces agroambientales, 148 Vocales²², **en el caso de los jueces ordinarios y agroambientales solamente están institucionalizados o pertenecen a la carrera judicial, 223**, pues, de los 171 jueces que egresaron de la Escuela Judicial el año 2017, 26 no fueron posesionados por motivos diversos y en diciembre de 2018 fueron incorporados a la Carrera Judicial bajo la modalidad de Convocatoria Externa 66 jueces ordinarios y 12 jueces agroambientales. Así **en la actualidad cerca del 80% de jueces bolivianos ostenta la calidad de transitorios o provisionales**, lo que denota que el Estado boliviano aún no ha cumplido a cabalidad con la obligación de garantizar la independencia judicial, más aún, cuando en diversas ocasiones tanto la CIDH como la Corte IDH han establecido que la provisionalidad indefinida para un operador de justicia conlleva el riesgo de que éste tome sus decisiones sólo con el objeto de complacer a la autoridad de la cual depende su renovación, su nombramiento o permanencia en el cargo, generando por lo tanto, una duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de que dicho operador, pueda participar de manera independiente en los procesos, sin temor a represalias²³.

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia, observó la situación de Bolivia en relación a la declaración de provisionalidad de todos los cargos judiciales hasta que no se implemente la Carrera Judicial²⁴.

En este sentido, se debe señalar que si bien la Ley 212, fija un término para el cese de funciones de las y los jueces transitorios, el cual es la implementación de la Carrera Judicial, es evidente que este plazo no puede extenderse de manera indefinida, que es lo que está aconteciendo en Bolivia, donde la Carrera Judicial, luego de 9 años de aprobada la Constitución Política del Estado, sigue en proceso de implementación, pues recién en septiembre de 2018 se aprobó el Reglamento y Manuales de la Carrera Judicial. Lo anterior demuestra que en Bolivia los nombramientos provisionales son la regla en la designación de juezas y jueces, pues se reitera, actualmente, el 80% de jueces tienen el carácter de provisionales o transitorios.

22 No existe un documento de carácter público a disposición de la ciudadanía que establezca el número de jueces en Bolivia. Los datos que se presentan fueron obtenidos del Informe del Estado boliviano en ocasión de la Audiencia sobre Independencia de operadores judiciales en Bolivia presentado el mes de septiembre de 2018 ante la CIDH en Boulder Colorado a los cuales se suman los jueces y vocales designados en diciembre de 2018.

23 Así lo ha señalado la Corte Interamericana respecto de jueces y juezas en situación de provisionalidad. Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 78

24 CIDH, op. cit. Informe sobre Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia..., párr. 92.

3.1.1. Elección de vocales de Tribunales Departamentales de Justicia y de Salas Constitucionales

En abril de 2018, la Comisión Especial de Seguimiento a la Conclusiones de la Cumbre de Justicia, aprobó un proyecto de Reglamento para la selección de vocales de Tribunales Departamentales de Justicia, para cubrir 73 puestos. En ese sentido el Ministro de Justicia y Transparencia Institucional Héctor Arce junto con los presidentes del Consejo de la Magistratura, Gonzalo Alcón y del Tribunal Supremo de Justicia José Antonio Revilla, hacían el anuncio en conferencia de prensa²⁵, haciendo hincapié en la necesidad de un proceso transparente y por méritos profesionales.

Se señalaba a los medios de comunicación que el Consejo de la Magistratura anteriormente había fracasado en su labor de selección de jueces y vocales por lo que se hacía necesario que todas las convocatorias emanarían de la Comisión Especial, presuntamente sin afectar la independencia de los órganos que la conforman²⁶. Por su parte, el titular del Consejo de la Magistratura, indicaba que el reglamento de selección determinaba que los méritos serían evaluados con 40 puntos, el examen escrito con 40 puntos y la entrevista con 20. Agregó que entre los postulantes que obtengan la mejor nota se respetaría la equidad de género y el Tribunal Supremo de Justicia elegirá al 50% de varones y 50% de mujeres, de las listas.

En fecha 29 de abril de 2018, el Consejo de la Magistratura emitió la convocatoria pública para cubrir 73 puestos vacantes de vocales, jueces o de autoridades jurisdiccionales que habían finalizado su mandato, iniciándose el proceso. Se reportó que solo el 38% de los 489 postulantes alcanzó la nota cercana a 40 puntos en el examen escrito, sin embargo, de acuerdo a lo señalado por Omar Michel, Decano del Consejo de la Magistratura "...el resto tiene promedios de 20 puntos e incluso menos, pero podrán ingresar a la fase de la entrevista si lograron una calificación óptima sobre 40 puntos en la fase de méritos"²⁷.

A la finalización del proceso, el Tribunal Supremo de Justicia seleccionó a 30 nuevos vocales con el fin de cubrir las acefalías de los nueve tribunales departamentales y dejó en suspenso el nombramiento de otros 50 vocales, según información de prensa debido a los antecedentes penales de algunos postulantes que en total eran 489²⁸.

25 Información en línea: <https://www.justicia.gob.bo/index.php/noticias/notas-de-prensa/2654-aprueban-reglamento-para-seleccion-por-merito-gracia-de-73-vocales-de-tribunales-departamentales-de-justicia>

26 Información en línea: http://correodelsur.com/seguridad/20180425_vocales-tsj-no-repetira-error-de-elegir-a-ultimos.html

27 Información en línea: http://correodelsur.com/seguridad/20181205_los-postulantes-a-vocales-se-someteran-a-entrevistas.html

28 Información en línea: <http://www.laprensa.com.bo/nacional/20181222/tsj-nombra-30-vocales-50-cargos-quedan-suspenso>

De acuerdo al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, se habría empleado criterios objetivos y observando los méritos de los postulantes, adicionó que la Sala Plena decidió que en el mes de enero de 2019 se analizaría la situación de los postulantes con antecedentes penales, aunque no se cuenta con información actualizada sobre lo señalado.

3.1.2. Selección de Vocales Constitucionales.

El 27 de septiembre de 2018, se promulgo la Ley No 1104²⁹, que determinaba la creación de 22 Salas Constitucionales en todo el país³⁰, compuestas por 2 vocales cada una seleccionados por el Consejo de la Magistratura con la participación conjunta en la elección del Tribunal Constitucional Plurinacional y el Tribunal Supremo de Justicia, se preveía que el Sistema de la Universidad Boliviana sea parte del proceso de selección. EL artículo 5 de la referida ley, determinaba que el Consejo de La Magistratura seleccionaría a los mejores profesionales, haciendo prevalecer la meritocracia, ética y moral de estas autoridades de constitucionalidad.

La norma establece además que estas salas forman parte de los Tribunales Departamentales de Justicia, con dependencia funcional del Tribunal Constitucional Plurinacional. Competentes para conocer las acciones de Libertad, Amparos Constitucionales, Acciones de Cumplimiento, de Privacidad y Acciones Populares. Estas salas constitucionales funcionarán en el marco de una especialización y buscan superar las insuficiencias del Sistema Judicial, mejorando la claridad de las sentencias constitucionales.

En el mes de septiembre de 2018 se publicó la convocatoria, con el aval de la Comisión de Seguimiento a las Conclusiones de la Cumbre de Justicia³¹, sin embargo debido a la falta de suficientes postulantes, la misma fue ampliada hasta la primera quincena de noviembre, aspecto que fue justificado por el decano del Consejo de la Magistratura, Omar Michel indicando a los medios de comunicación³² que la poca postulación se debía a los requisitos que se exigían como; tener un postgrado, especialidad en materia constitucional y derechos humanos,

29 Información en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2013-05-07-15-28-56/noticias/1523-se-promulgo-ley-1104-de-salas-constitucionales>

30 La Ley No 1104 establece en su artículo sexto lo siguiente “a) Cuatro (4) Salas Constitucionales para el Departamento de La Paz; b) Cuatro (4) Salas Constitucionales para el Departamento de Santa Cruz; c) tres (3) Salas Constitucionales para el Departamento de Cochabamba; d) Dos (2) Salas Constitucionales para el Departamento de Chuquisaca; e) Dos (2) Salas Constitucionales para el Departamento de Oruro; f) Dos (2) Salas Constitucionales para el Departamento de Potosí; g) Dos (2) Salas Constitucionales para el Departamento de Tarija; h) Dos (2) Salas Constitucionales para el Departamento de Beni; i) Una (1) Sala Constitucional para el Departamento de Pando. II. Los Tribunales Departamentales podrán desconcentrar las Salas Constitucionales de acuerdo a la carga procesal, sin exceder el número de Salas Constitucionales establecidas en el Parágrafo I del presente Artículo”

31 Información en línea: <http://tsj.bo/comision-evalua-convocatoria-de-vocales-para-salas-constitucionales-y-proyecto-de-ley-de-abreviacion-procesal-pena/>

32 Información en línea: <https://www.aclo.org.bo/2018/11/07/magistratura-amplia-el-plazo-para-la-convocatoria-de-vocales-constitucionales/>

por lo que se decidió flexibilizar estos requisitos de la convocatoria en la valoración de la experiencia en materia constitucional y haber ejercido funciones en juzgados, para la nueva convocatoria.

El 13 de febrero de 2019, en sesión conjunta entre los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional y Tribunal Supremo de Justicia, se seleccionó solamente 30 vocales constitucionales de los 44 previstos³³. Previamente a este acto, políticos de partidos de oposición denunciaban que algunos postulantes tenían relación con el partido en función de gobierno³⁴ y la Sentencia Constitucional que aprobó la re postulación del Presidente Morales.

En acto público en dependencias del Tribunal Supremo de Justicia el 15 de febrero fueron posesionados los 30 nuevos vocales constitucionales, en la oportunidad el Presidente de esa instancia jurisdiccional señaló a los medios de comunicación "...hoy día comienza una nueva historia del Órgano Judicial, por primera vez en el Estado boliviano se han elegido a los vocales constitucionales en una reunión de Sala Plena inédita y donde el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Constitucional han sesionado conjuntamente". Además, dijo que los vocales fueron elegidos por unanimidad, nombrándolos sobre la base de criterios meritocráticos, respetando los primeros lugares en puntajes."³⁵ aunque no se refirió a los motivos por los que no se logró cubrir los 44 cargos.

3.2. Sobre la independencia en el ejercicio

Este aspecto está íntimamente vinculado a la independencia institucional de la judicatura, pues como reiteradamente ha señalado la CIDH, la estabilidad de las y los operadores de justicia está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas e internas, ya que si dichos operadores, no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado son vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre sus destituciones³⁶.

De esta manera la independencia en el ejercicio de las funciones de las y los jueces depende en gran medida de la implementación de una Carrera Judicial que brinde la garantía de estabilidad a los funcionarios judiciales, a través de un sistema transparente de ascensos, traslados, condiciones de servicio, capacitación, entre otras³⁷.

33 Información en línea: <https://www.noticiasfides.com/nacional/seguridad/designan-a-30-vocales-para-conformar-las-salas-constitucionales-395139>

34 Información en línea: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Exmagistrados-quedan-descalificados-en-eleccion-20190213-9590.html>

35 Información en línea: <https://lanacion.com.bo/592/eligieron-los-primeros-30-vocales-constitucionales-de-bolivia/>

36 CIDH, op. cit. Informe sobre Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia..., párr. 96.

37 CIDH, op. cit. Informe sobre Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia..., párr. 120 y sgtes.

En Bolivia, como ya se adelantó precedentemente, a partir de una interpretación restrictiva del art. 178.II.1 de la Constitución y de lo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley del Órgano Judicial, se entendió que las y los jueces formados en el sistema constitucional anterior, por el Instituto de la Judicatura no pertenecían a la Carrera Judicial y es más se estableció que la referida Carrera debía iniciarse a partir de la promulgación de la Constitución vigente y que en ese marco solamente ostentarían la calidad de jueces de carrera aquellos que efectuaran su formación en la Escuela de Jueces del Estado implementada por la Ley del Órgano Judicial.

La referida Ley del Órgano Judicial regula la Carrera Judicial en Bolivia, así el art. 63 señala que las juezas y los jueces, en el ejercicio de sus funciones, estarán sujetos a la carrera judicial y el art. 150 establece que la evaluación del desempeño de las y los jueces formará parte del sistema de la carrera judicial. En igual sentido, el art. 215.I prevé que la carrera judicial garantiza la continuidad y permanencia de juezas y jueces en el desempeño de la función judicial, en tanto demuestre idoneidad profesional y ética, además de ser evaluado positivamente. La carrera judicial comprende a las juezas y jueces.

Sobre la estructura del Sistema de Carrera la citada Ley, señala en su art. 216.I que éste comprende los Subsistemas de ingreso, evaluación y permanencia, capacitación, formación y cesación de funciones. Con referencia a las facultades para regular y administrar la carrera judicial, en el marco de lo previsto en texto constitucional, se instituye al Consejo de la Magistratura como el órgano competente para resguardar la carrera judicial en nuestro país³⁸.

Pese al marco normativo que regula la Carrera Judicial en Bolivia, han transcurrido más de 8 años de la promulgación de la Ley del Órgano Judicial y a la fecha, recién el mes de septiembre de 2018, se ha hecho público el Reglamento de la Carrera Judicial³⁹, en el que no ha tenido ninguna participación ningún sector diferente al estatal. Dicho Reglamento básicamente no contiene normas que difieran sustancialmente del Reglamento de la Carrera Judicial que regulaba las funciones del extinto Instituto de la Judicatura.

Las únicas norma del citado Reglamento que otorgan un espacio de participación en los procesos de calificación de las y los postulantes a jueces y juezas, a un sector externo al Estado, son los arts. 18 y 31 que establecen que los representantes del Sistema Universitario Nacional podrán participar en las Comisiones Calificadoras Nacional y Departamentales y el art. 32.III que establece al Sistema Universitario como encargado de preparar la batería de preguntas con la que se evaluará a las y los postulantes a jueces.

38 arts. 183.IV.7)y 12); 215.II y III

39 Disponible en: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2013-05-07-15-28-56/noticias/1465-acuerdo-53-2018-reglamento-de-la-carrera-judicial>

Si bien lo antes anotado, constituye un paso, en cuanto a la participación de sectores diferentes a los gubernamentales en los procesos de selección de jueces, es también necesario que se abran más espacios de control social y escrutinio público, a dichos procesos de selección, más aún cuando el citado Reglamento, establece dos modalidades de ingreso a la Carrera Judicial boliviana. La primera a partir de la formación en la Escuela de Jueces y la segunda mediante procesos de concursos de méritos, lo cual, si bien en principio es acertado, por cuanto es necesario que la judicatura no se encuentra compuesta únicamente por personas formadas internamente para el efecto, sino también por abogados, abogadas y académicos que quieran optar a estas funciones, pues las diferentes visiones y experiencias de estos profesionales pueden enriquecer la judicatura boliviana. Es importante que en los casos de ingreso a la carrera judicial por la modalidad de concursos de méritos exista un control social de estos profesionales tanto por organizaciones de la sociedad civil organizada como por los Colegios de Abogados que son quienes a través de sus Tribunales de Honor conocen y resuelven las denuncias contra las y los abogados cometidas en el ejercicio de sus funciones⁴⁰.

Ahora bien, volviendo a la situación de provisionalidad de las y los jueces bolivianos, se observa con preocupación que su situación de transitoriedad se mantenga, después de conocer el nuevo Reglamento de la Carrera Judicial, pues éste, como se dijo prevé dos formas de ingreso a la Carrera Judicial, siendo una de ellas la de concurso de méritos, es decir bajo la misma modalidad de ingreso de las y los jueces designados mediante la Ley 212. En ese sentido, lo más coherente sería institucionalizar a las y los jueces que en la actualidad ostentan la calidad de provisorios e incorporarlos a los Subsistemas de Evaluación, permanencia y capacitación de la Carrera Judicial para que éstos puedan gozar de estabilidad laboral en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior, bajo el entendimiento asumido por el Sistema Interamericano de derechos humanos, en cuanto a que los jueces a diferencia de otros funcionarios públicos, deben contar con garantías reforzadas de estabilidad laboral precisamente en resguardo del principio de independencia judicial que debe sustentar la labor del Poder Judicial, lo anterior ha sido entendido por la Corte IDH como esencial para el ejercicio de la función judicial⁴¹. Esta protección reforzada con la que deben contar las y los jueces de carrera tiene como finalidad evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Órgano Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación⁴².

40 En este punto es importante señalar que si bien a partir de La Ley 387 de 9 de julio de 2013, Ley de Abogacía ya no es obligatoria la Matriculación de las y los abogados en los Colegios de Abogados, pudiendo los profesionales de esta rama optar por su inscripción al Ministerio de Justicia; sin embargo de ello la referida Ley de Abogacía reconoce a los Colegios de Abogados y también a los Tribunales de dichas instituciones y en ese marco es preciso que dichas instituciones formen parte del control social en la selección de jueces, más aún cuando a la fecha no existe ninguna información oficial que permita determinar si los Tribunales del Ministerio de Justicia encargados de procesar las denuncias contra abogadas y abogados afiliados a tal repartición han conocido o han resuelto algún proceso disciplinario contra éstos.

41 CORTE IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171, y Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 145.

42 CORTE IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, supra nota 20, párr. 55.

Con referencia al sistema de ascensos de las y los jueces se debe señalar que tanto la Ley del Órgano Judicial como el nuevo Reglamento de la Carrera Judicial, limitan gravemente la posibilidad de ascenso dentro de la Carrera Judicial boliviana, pues de acuerdo a ambas normas la judicatura ordinaria, está conformada por los Tribunales de Sentencia los Juzgados Públicos, Juzgados Públicos Mixtos y por los Jueces de Instrucción en materia Penal, existiendo dichos Juzgados tanto en Provincia como en Capital. Ahora bien, la misma Ley del Órgano Judicial establece que la carrera judicial comprende a las juezas y jueces, no explicitando si para ser Vocal de un Tribunal Departamental de Justicia es preciso tener la calidad de juez de carrera.

Por otro lado, a partir de la vigencia de la actual Constitución Política del Estado, la designación de las máximas autoridades del Órgano Judicial se realiza a través de sufragio universal, por lo que las y los jueces de carrera tendrían la misma opción que cualquier otro postulante de presentarse a los comicios electorales, viéndose imposibilitados de acceder a estos cargos por su ingreso, permanencia, capacitación y evaluación como jueces de carrera. Al respecto, se debe recordar que la Corte IDH ha señalado que es conveniente que los jueces de carrera puedan acceder a los máximos cargos judiciales de su país, ya que solamente de esta manera será posible la consolidación de una carrera judicial transparente y la consecuente promoción a los máximos cargos judiciales de jueces formados para el efecto, siendo éste un aspecto fundamental para garantizar la independencia e imparcialidad del poder judicial que tiene efectos directos en el fortalecimiento del acceso a la justicia.

En este sentido, debería estudiarse la incorporación a futuros reglamentos que ponderen la experiencia en la carrera judicial, y/o, establezca que las listas de preselección para los cargos de máximas autoridades del Órgano Judicial deberían estar conformadas por un cupo específico para jueces de carrera que igualmente concurrirían a las urnas, pero tendrían una preselección previa a la efectuada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la que se pondere precisamente su condición de miembros de la carrera judicial.

Sobre los traslados o reasignación de funciones de las y los jueces es preciso establecer que el Consejo de la Magistratura mediante Acuerdo 001/2016 determinó el reordenamiento y asignación de equivalencia a juzgados y tribunales. Mediante dicho Acuerdo se asignó las competencias en el conocimiento de casos sobre corrupción y violencia contra las mujeres a los Juzgados de Instrucción Penales y Tribunales de Sentencia en materia Penal en las ciudades y a los diferentes juzgados ya sea de materia civil, familiar u otras, en las provincias⁴³. Dicha reasignación lesiona el principio de especialidad que debe regir la actuación de todos los operadores de justicia, por cuanto asigna el conocimiento de causas de corrupción y violencia de género, que son materias especiales y que por lo tanto deben

43 Información disponible en: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/institucion/2013-05-07-16-03-21/finish/23-reordenamiento-judicial/4092-reordenamiento-y-asignacion-de-equivalencia-a-jugados-y-tribunales-chuquisaca>

ser conocidas por jueces con formación específica, a jueces penales, civiles, familiares, etc., situación que además de afectar sustancialmente el ejercicio de las funciones de las y los jueces, puede lesionar los derechos de las partes de los procesos por cuanto sus casos serán conocidos por jueces que no tienen la capacitación ni experiencia para resolver problemáticas tan específicas como son la lucha contra la corrupción y la violencia de género.

En igual forma, el 10 de mayo de 2018, mediante Acuerdo N° 041/2018 el Consejo de la Magistratura aprobó el Reglamento Transitorio de Movilidad Funcionaria de Jueces y Servidores de Apoyo Judicial, en adelante Reglamento Transitorio de Movilidad, que de acuerdo a su art. 1 tienen como objeto: "(...) normar los procedimientos de movilidad funcionaria (rotación, permuta y transferencia) de Jueces y Servidores de Apoyo Judicial."

El art. 17.4) del referido Reglamento, establece como uno de los criterios de transferencia de autoridades jurisdiccionales: "(...) razones de interés institucional". Norma que es complementada por el art. 18 del mismo cuerpo normativo que al definir las modalidades de transferencia señala: a) la voluntaria y b) la institucional. Esta última, responde a la finalidad de "(...) satisfacer el beneficio de la institución para un mejor servicio". Es preocupante observar como estos artículos del Reglamento Transitorio de Movilidad, no establecen criterios claros ni objetivos para el traslado de autoridades jurisdiccionales, situación que claramente atenta contra el principio de independencia judicial y favorece la discrecionalidad, pues con la excusa de "beneficiar a la institución" las y los jueces podrían ser trasladados como represalia por sus decisiones o amedrentamiento para influenciar las mismas.

Sobre el tema tanto la Relatoría Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados de Naciones Unidas como la CIDH, han resaltado la importancia de que los traslados de las y los operadores de justicia se realicen sobre la base de criterios públicos y objetivos y en ningún caso de manera arbitraria o discrecional⁴⁴, más aún si se toma en cuenta lo previsto en el art. 20 del mismo Reglamento que establece que: "la determinación de la transferencia es de cumplimiento obligatorio, no siendo impedimento o justificativo de servidores judiciales, que hubieran egresado del Instituto de la Judicatura o Escuela de Jueces que se hubieran presentado para un cargo, materia o asiento judicial determinado." En caso de incumplir aquella determinación unilateral del Consejo de la Magistratura, de acuerdo al artículo 25 del Reglamento, se generaría responsabilidad administrativa de acuerdo a la Ley 1178.

Conforme fue establecido en párrafos anteriores, el Reglamento Transitorio de Movilidad, no solamente no establece procedimientos claros y objetivos para el traslado de jueces, sino que en la modalidad de "transferencia

44 CIDH, op. cit. Informe sobre Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia ..., párr. 127.

institucional” obliga a las y los operadores judiciales a acatar dicho traslado, bajo sanción de responsabilidad, sin tomar en cuenta sus opiniones, aspiraciones y situación familiar, así como tampoco la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera, que han sido establecidos como criterios a tomarse en cuenta por la CIDH, en cualquier transferencia o traslado de operadores judiciales⁴⁵.

Por otro lado, el art. 19 del Reglamento Transitorio de Movilidad autoriza la procedencia de la transferencia entre puestos de la misma jerarquía y nivel salarial, “salvo excepciones debidamente justificadas”. Esto significa que, en ciertas ocasiones la autoridad judicial sí podría ser transferida a un cargo de menor jerarquía y/o con menor salario, sin que tenga la oportunidad de ser oída, sin que se tenga en cuenta su opinión y menos su consentimiento, lo que obviamente puede constituirse en una causal de despido indirecto, por cuanto las y los jueces que sufrieran un detrimento en sus condiciones salariales por las denominadas “transferencias institucionales”, tendrían que retirarse del cargo, con lo que la estabilidad de las y los operadores judiciales se vería gravemente lesionada. Como claramente ha establecido la CIDH, la remuneración, recursos humanos y técnicos adecuados, así como la capacitación permanente y seguridad son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso a la justicia de las partes en los casos que tienen bajo su conocimiento. Estas condiciones adecuadas de servicio permiten eliminar presiones externas e internas, como la corrupción⁴⁶.

Finalmente, en cuanto a la capacitación de los operadores judiciales, es importante referirse a la Escuela de Jueces del Estado, que como ya se dijo, fue creada por la Ley del Órgano Judicial y que sustituyó al Instituto de la Judicatura. Dicha instancia de acuerdo al art. 220 de la referida Ley tiene por objeto la formación y capacitación de las y los servidores judiciales con la finalidad de prestar un eficaz y eficiente servicio en la administración de justicia.

La Escuela de Jueces inició sus funciones el año 2011 y la gestión 2017, egresó la primera promoción de juezas y jueces formados en dicha instancia. Está conformada por dos Unidades principales, la de Formación que es la encargada de capacitar a las personas que ingresaran a la Carrera Judicial mediante esta modalidad y la de Capacitación que tiene como objetivo ofrecer cursos, talleres, actualizaciones de manera continua para las y los operadores de justicia que ya ejercen estas funciones.

Si bien la Escuela de Jueces ha venido cumpliendo su papel de formación y capacitación especialmente los últimos años, uno de los mayores problemas con los que tropieza, es la falta de un presupuesto que le permita

45 Ibidem.

46 CIDH, op. cit. Informe sobre Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia..., párr. 128.

desarrollar sus funciones con eficiencia, pues de acuerdo a datos oficiales, en los últimos 5 años, únicamente se ha incrementado su presupuesto en el 24%, además que tampoco se ha descentralizado la Escuela en todo el país, como se había acordado en la Cumbre de Justicia, pues su sede de funciones es la ciudad de Sucre, desde donde su reducido personal de formación y capacitación debe atender las cada vez mayores y nuevas necesidades de capacitación de todas las y los jueces bolivianos, en materias tan especializadas como los de violencia contra las mujeres, crímenes de odio contra las diversidades sexuales o en materia de lucha contra la corrupción, temas para los que no se ha recibido un financiamiento específico.

Se ha conocido que el único incremento al presupuesto de la gestión 2018, que se hará efectivo, esta gestión es el destinado a desarrollar el Curso Complementario Judicial, por lo demás el presupuesto de la Escuela se mantendrá igual que en los últimos años. Esta situación claramente incide en la independencia judicial, por cuanto se entiende que la Escuela de Jueces fue creada con la finalidad de consolidar la Carrera Judicial, a través de la formación de jueces y juezas en sus aulas; sin embargo, los recursos de la Escuela difícilmente alcanzan para cumplir con estos fines, especialmente, dada la cantidad de operadores/as de justicia en situación de provisionalidad. De allí que se recomienda que el presupuesto tenga un incremento sustancial y se disponga su desconcentración por lo menos en las ciudades más importantes del país⁴⁷.

4. Sobre la separación y régimen disciplinario del cargo

Este aspecto se encuentra íntimamente ligado a los antes desarrollados; sin embargo, es el que genera mayor preocupación sobre su posible impacto en vulnerar las garantías para independencia e imparcialidad en el marco de los compromisos asumidos por el Estado boliviano. Esta afirmación se evidencia en la situación de provisionalidad mencionada anteriormente y también la figura de “agradecimiento de funciones” que ha venido siendo empleada para separar a funcionarios/as de sus cargos.

Así por ejemplo, mediante Acuerdo 073/2017 de 5 de mayo de 2017⁴⁸, el Consejo de la Magistratura “agradeció sus funciones” a 89 jueces, basando su decisión en el carácter transitorio de los mismos y señalando, además, en el Considerando III, del citado Acuerdo:

47 Se debe relieves la transparencia de la Escuela de Jueces, pues de todas las instancias públicas que se consultó para desarrollar este Informe, es la única que en su sitio virtual cuenta con toda la información a disponibilidad del público.

48 Consejo de la Magistratura, Acuerdo N° 073/2017, disponible en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/acuerdos-2/finish/1-acuerdos/5065-acuerdo-073-2017>

“Que, en cumplimiento de las conclusiones de la Cumbre de Justicia se promulgó la Ley 898 de 26 de enero del presente año, de creación e implementación de la Comisión de Seguimiento de los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ministerio Público, Procuraduría General del Estado y del Sistema Universitario, es preciso dar cumplimiento a la demanda de la sociedad boliviana y a la normativa y jurisprudencia establecida, en la Sentencia Constitucional N° 0499/2016-S2 de 13 de mayo que determina la facultad del Consejo de la Magistratura de proyectar su política de cambio o reestructuración de cara a implantar la carrera judicial, en ese sentido el Consejo de la Magistratura ha implementado una política institucional para la renovación de cargos de autoridades judiciales, que garantice la idoneidad y ética en los impartidores de justicia”⁴⁹.

Estableciendo el referido Acuerdo que las vacancias generadas por la remoción de los referidos jueces debían ser cubiertas por la primera promoción del curso de formación y especialización judicial de la Escuela de Jueces del Estado.

En este contexto, a partir de declaraciones públicas de la autoridad del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, se precisó que, si bien la renovación correspondía al egreso de alumnos/as de la escuela de jueces, la remoción guardaba relación con el hecho de que las y los jueces/zas y/o vocales separados del cargo tenían procesos, denuncias en su contra por lo que felicitaba al Consejo de la Magistratura por la determinación adoptada al “cesar a malos administradores de justicia”⁵⁰.

La ausencia de información pública suficiente, impide identificar en detalle la información sobre procesos disciplinarios, separación de funciones y las causas que anteceden, no obstante, la resolución 073/2017 antes citada no hace mención a este tema.

Al respecto, cabe reiterar que la CIDH ha establecido que los Estados están obligados a asegurar una actuación independiente en sus operadores de justicia y por ello deben otorgarles estabilidad y permanencia en el cargo, aunque por circunstancias excepcionales sean nombrados con carácter temporal, por un tiempo o condición preestablecidas y deben tener garantías de estabilidad en sus cargos⁵¹.

49 Consejo de la Magistratura, Acuerdo N° 073/2017, disponible en línea: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/acuerdos-2/finish/1-acuerdos/5065-acuerdo-073-2017>

50 El Deber, Destituyen a 130 jueces y vocales por irregularidades, publicada el 10 de mayo de 2017, disponible en línea: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Destituyen-a-130-jueces-y-vocales-por-irregularidades-20170509-0101.html>

51 CIDH, Informe sobre Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia, página 40, inciso 93, disponible en línea: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

De esta manera la situación de provisionalidad no es un argumento válido para fundamentar la ausencia de garantías para la estabilidad que deben regir a las y los operadores/as de justicia. De allí que la decisión de separar de funciones a las y los jueces mencionados podría vulnerar las disposiciones del régimen disciplinario de la judicatura, pues la Ley del Órgano Judicial, en su art. 23 (Cesación) establece que las autoridades jurisdiccionales cesarán en sus funciones, sólo cuando cuenten con sentencia penal condenatoria ejecutoriada o por destitución en proceso disciplinario ejecutoriado.

Ahora bien, en cuanto al argumento de que la decisión de destitución de las y los jueces hubiese obedecido a un mandato popular emanado de la Cumbre de Justicia de 2016, se debe señalar que la Comisión de Seguimiento a las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, fue integrada en su mayoría por representantes del Estado, en claro incumplimiento de las conclusiones arribadas al interior de la citada Cumbre, que estableció que dicha Comisión necesariamente debería conformarse por miembros de las sociedad civil organizada y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Si bien es evidente que la Ley de Seguimiento a las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, en su art. 3 asignó entre las funciones de la Comisión de Seguimiento el elaborar y proponer el reglamento de evaluación de autoridades judiciales en ejercicio de funciones, no estableció de ninguna forma que dicha Comisión estaba facultada a recomendar la destitución de jueces y juezas, con el agravante de que el supuesto Reglamento de Evaluación de autoridades judiciales, al momento de la destitución de los referidos jueces no existía⁵². En este punto se agrega que, aun cuando el marco normativo vigente, hubiese dado atribuciones al Consejo de la Magistratura para el despido de jueces por su carácter provisional – reiterando que no lo hizo - no debe olvidarse que el art. 410.II de la Constitución Política del Estado establece expresamente que: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa”, en este marco, tanto la Comisión de Seguimiento como el propio Consejo de la Magistratura se encuentran obligados a interpretar toda norma legal desde y conforme la Constitución que en sus arts. 12.1 y 178.I garantiza la independencia judicial, en el 115.II desarrolla el acceso a la justicia y el debido proceso y en el art. 117.I, condiciona expresamente la aplicación de cualquier sanción, al respeto del debido proceso.

De ahí que a partir de la destitución de las y los jueces bolivianos no solamente se ha afectado el principio de independencia judicial sino también el derecho de acceso a la justicia, debido proceso y defensa de dichos operadores judiciales, pues la medida de destitución se habría dado sin mediar un proceso disciplinario

52 Dicha información fue presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe DE LA ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DE BOLIVIA ACERCA DEL ESTADO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN RELACIÓN A LA DESTITUCIÓN MASIVA DE JUECES POR EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, SIN EL DEBIDO PROCESO.

(Aclarando en este punto que no existe información suficiente sobre el tema y que el presente informe se basa en fuentes públicas).

Por otro lado, es pertinente recordar que de acuerdo al texto constitucional boliviano forman parte del bloque de constitucionalidad los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país, debiendo darse aplicación preferente a dichas normas internacionales cuando éstas declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución como expresamente establece el art. 256 del texto constitucional boliviano.

En ese orden, la destitución de las y los jueces bolivianos no encuentra ningún sustento jurídico, constitucional o convencional, pues el principio de independencia judicial ha sido reconocido como costumbre internacional y principio general del derecho por el Sistema de Naciones Unidas⁵³, por lo mismo se encuentra consagrado en múltiples instrumentos de la comunidad internacional, ratificados por Bolivia; entre ellos, la Declaración Universal de los DDHH (art. 10); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14) y la Convención Americana sobre DDHH (art. 8.1), constituyéndose en el presupuesto indispensable para la realización del debido proceso, no sólo desde el punto de vista del justiciable, sino del operador, afectando su ausencia, el ejercicio del acceso a la justicia⁵⁴.

Es en este marco, que el Sistema Interamericano, ha venido insistiendo en el hecho de que la independencia judicial constituye un elemento esencial para el adecuado ejercicio de la función judicial, por lo que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, deben contar con garantías reforzadas de estabilidad⁵⁵, tal cual se estableció en los puntos precedentes de este Informe.

Dichas garantías, de acuerdo tanto a la CIDH, alcanzan también a los jueces provisionales o transitorios, así la Comisión ha señalado que de acuerdo al derecho internacional aplicable en materia de independencia judicial, en virtud del principio de inamovilidad sólo resultaría aceptable la separación del cargo de jueces y juezas en circunstancias que pueden agruparse en dos categorías: i) las relacionadas con el cumplimiento efectivo de la garantía de inamovilidad, por ejemplo, cuando se cumpla el plazo, condición de nombramiento, o se llegue edad de jubilación forzosa; y ii) las relacionadas con la idoneidad para el ejercicio del cargo, es decir a través del control disciplinario”, por lo que la garantía de los jueces de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que

53 Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 14

54 CIDH. Op cit. “

55 Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67. Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.97.

sus procesos disciplinarios deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo. Por lo que: “dichas garantías aplican con independencia del nombre que se le otorgue a dicha separación en la vía interna, sea cese, destitución o remoción”⁵⁶.

En igual sentido la Corte IDH, ha establecido que los Estados, aun tratándose de períodos de transición de sus sistemas de justicia, están obligados a otorgar garantías de estabilidad en sus cargos. La garantía de inamovilidad de jueces, se traduce en la exigencia que puedan disfrutar de todos los beneficios propios de la permanencia hasta tanto acaezca la condición resolutoria que pondrá fin a su mandato, por lo que la provisionalidad o transitoriedad, no puede significar libre remoción ni alteración alguna del régimen de garantías para su desempeño y salvaguarda de los propios justiciables. Pues el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en situación de provisionalidad, genera importantes obstáculos para la independencia judicial, agravándose esta situación de vulnerabilidad del Poder Judicial cuando tampoco existen procesos de destitución respetuosos de las obligaciones internacionales de los Estados⁵⁷.

En el marco de lo anterior, la CIDH, ha instado a los Estados, a que sus legislaciones internas regulen de forma clara y precisa el régimen de duración de la provisionalidad con la garantía expresa de la estabilidad que deben tener en sus cargos los jueces, de tal manera que durante esos periodos sólo puedan ser separados por motivos de carácter disciplinario a través de un proceso que revista las debidas garantías⁵⁸.

Por otro lado, la Corte IDH, ha vinculado el principio de independencia judicial con las garantías judiciales contenidas en el art. 8 de la Convención Americana, estableciendo: i) el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial; ii) las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato, y iii) cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana⁵⁹.

56 CIDH. Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo), 2 de agosto de 2011, párr. 108.

57 Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 43. En sentido similar, Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 107; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr.118; y CIDH Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos

58 CIDH, op. cit. Informe sobre Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia ..., párr.28.

59 Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y

En el marco de lo mencionado, la sociedad civil organizada observa con preocupación que no se hayan adoptado a la fecha las medidas necesarias para garantizar la independencia judicial, ni en la dimensión institucional o de sistema; ni en cuanto a la dimensión funcional o de ejercicio individual, lo que repercute también en la apariencia de independencia que los Estados tienen la obligación de generar.



Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 199.



Capítulo V

*Transparencia
institucional y acceso
a la información*





Transparencia institucional y acceso a la información

Transparencia institucional y acceso a la información

1. El derecho de acceso a la información pública:

Como se ha podido evidenciar a lo largo del presente documento una de las mayores falencias a la hora de analizar la actual situación del Órgano Judicial es la falta de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía en general, no existe información oficial disponible desagregada, actualizada, digital y abierta sobre la gestión judicial en aspectos tan básicos como el número de juezas, jueces y vocales existentes en el país, el número de juzgados por materia y ubicación, estadísticas sobre estudios de planificación efectuados por el Consejo de la Magistratura que proyecten dentro del territorio la implementación de juzgados, etc.

Esta debilidad en la provisión de datos atenta contra el principio de transparencia institucional, referido, fundamentalmente, al acceso a la información sobre las actividades que desarrolla el Órgano Judicial, que tiene como finalidad lograr la cercanía de este Órgano con la ciudadanía, y, en segundo lugar, restringe las garantías para el acceso a la información pública reconocida a toda la población en el marco del ejercicio de sus derechos ciudadanos.

La transparencia se vincula estrechamente con el derecho al acceso a la información pública, pero también con principios básicos de la gestión pública entre ellos la rendición de cuentas y la ética. Con relación al derecho de acceso a la Información pública, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

(...) el derecho a acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes, y la transparencia de las actuaciones estatales; añadiendo que la legitimidad de las decisiones de las autoridades depende en gran medida de su publicidad puesto que sólo el escrutinio ciudadano puede

evitar los altos riesgos de corrupción y despotismo que pueden implicar los secretos de Estado o los actos de poder no sujetos a la mirada del público¹.

De esta forma el derecho de acceso a la información puede ser definido como el derecho por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes, debiendo ser la información de dominio público, salvo razones justificadas para reservarla, entre las que se citan la seguridad nacional, la seguridad pública, la seguridad e integridad de las personas, siendo lo fundamental que la información “fluya hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar y supervisar las acciones de los gobernantes, ejerciendo el control social. La transparencia implica una política de transparencia, en tanto que el acceso a la información, un instrumento de la transparencia, que puede llegar a ser “un verdadero motor de la política de transparencia”².

La importancia del derecho de acceso a la información pública también ha sido resaltado por la Asamblea General de la OEA en la Resolución de 3 de junio de 2006, por la que se instó a los Estados a respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva³; asimismo, la Carta Democrática Interamericana, en el art. 4, destaca la importancia de “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, e invita a los Estados Parte promover y fomentar diversas formas de participación ciudadana.

También cabe señalar a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establece en el art. 10 que los Estados parte deben adoptar

(...) las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) *La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;*

1 CIDH, Informe anual de 1998. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/98span/Capitulo%207.ht>

2 Naessens, Hilda, op cit. pág. 212

3 CORTE IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, op. cit., párr. 78

- b) *La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y*
- c) *La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.*

Asimismo, el art. 13.1 de la Convención, respecto a la participación de la sociedad, señala que cada Estado Parte adoptará las medidas adecuadas para fomentar la

(...) participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) *Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;*
- b) *Garantizar el acceso eficaz del público a la información;*
- c) *Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;*
- d) *Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - i) *Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;*
 - ii) *Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.*

De esta forma, el derecho de acceso a la información pública, se ha convertido en una herramienta fundamental para incentivar la transparencia en la actividad del Estado, fomentar la rendición de cuentas y combatir la

corrupción⁴ y permite el fortalecimiento de las instituciones. En ese sentido, la administración de justicia, no puede estar al margen de esta tarea y, por ende, la información que produce puede ser solicitada por cualquier persona, en el marco del derecho a acceder a la información pública y de controlar el ejercicio de los órganos del poder público⁵.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha desarrollado el derecho de acceso a la información en el marco del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, generando estándares sobre sus contenidos mínimos: “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶, “El derecho de acceso a la información pública en las Américas, Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁷, la Declaración de principios sobre la libertad de expresión, así como la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información⁸ y los Principios sobre el derecho de acceso a la información aprobados por el Comité Jurídico Interamericano, dichos estándares obligatorios y vinculantes para el Estado boliviano pueden resumirse en el siguiente gráfico:

Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre el derecho de acceso a la información

1. Los principios rectores del derecho de acceso a la información:

- **Máxima divulgación:** La transparencia y el derecho de acceso a la información deben ser la regla general y sólo deben existir estrictas y limitadas excepciones.
- **Buena fe:** Los sujetos obligados deben actuar en cumplimiento de los fines del derecho de acceso a la información.

4 Asociación por los Derechos Civiles, Área Justicia, op. cit. pág. 21

5 Idem.

6 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

7 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/El%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Américas%202012%2005%2015.pdf>

8 Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

2. El contenido y alcance del derecho de acceso a la información:

- **Titularidad:** Toda persona es titular del derecho, sin necesidad de acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información que cursa en poder del Estado.
- **Sujetos obligados:** Las autoridades públicas de todos los órganos de poder y en todos los niveles, así como quienes cumplen funciones públicas o prestan servicios.
- **El objeto del derecho:** Recae sobre la información que está bajo la custodia, administración o tenencia del Estado, la que produce o está obligado a producir o recolectar.

3. Las obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información:

- La obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas.
- La obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información.
- La obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información.
- La obligación de **transparencia activa**, que supone que el Estado debe suministrar al público la máxima cantidad de información **de forma oficiosa**.
- La obligación de **producir o capturar información** necesaria para el cumplimiento de sus deberes.

- La obligación de generar una cultura de transparencia, en un plazo razonable.
- La obligación de una implementación adecuada de las normas sobre el acceso a la información.
- Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a los estándares internacionales en materia de acceso a la información.

Evidentemente los estándares antes señalados son aplicables también a la administración de justicia; pues, ningún órgano del poder público está exento de cumplir con las obligaciones derivadas de ese derecho y es en ese marco que varias normas internacionales específicas para la judicatura han asumido dichos estándares, entre otras: el Estatuto del Juez Iberoamericano, la Declaración de la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano y la XVI Cumbre Judicial iberoamericana, en las cuales las propias asociaciones de juezas y jueces adoptan los siguientes estándares respecto a la transparencia y acceso a la información:

La transparencia y el acceso a la información en el Órgano Judicial: parámetros establecidos por las mismas asociaciones de jueces

- Los estándares establecidos tanto por el sistema universal como interamericano sobre el derecho de acceso a la información son aplicables a la administración de justicia.
- Todas las personas tienen derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales, las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales.
- Se debe impulsar la creación de Oficinas de Atención e Información.
- Se debe informar en un lugar visible los horarios de atención de los órganos jurisdiccionales.

- Todas las personas tienen derecho a recibir información transparente sobre el estado, actividad y asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales si así lo solicitan.
- Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido actualizado de las leyes y normativa internacional a través de un sistema electrónico de datos fácilmente accesible.
- Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tengan interés legítimo.
- Los interesados tendrán acceso a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado.
- Toda negativa al acceso a la información de carácter procesal deberá ser expuesta por escrito, explicando los motivos para dicha negativa.
- Las personas tienen derecho a que los actos de comunicación sean sencillos y comprensible
- Las sentencias deben ser redactadas en términos comprensibles, empleando una sintaxis y estructura sencilla.
- Todas las personas tienen derecho a ser atendidas dentro de un plazo adecuado, de forma respetuosa, atendiendo a sus circunstancias psicológicas, sociales y culturales.
- Todas las personas tienen derecho a formular reclamaciones, quejas y sugerencias relativas al funcionamiento de la administración de justicia y recibir respuesta a las mismas dentro de un plazo razonable.
- La justicia debe ser ágil y tecnológicamente avanzada y, en ese sentido, todas las personas tienen derecho a una tramitación ágil de los asuntos que les afecten.

- La justicia debe proteger a los más débiles, entre ellos, las víctimas, las niñas, niños y adolescentes, así como los pueblos indígenas.
- Se debe promover acciones destinadas a la sustitución de soportes físicos, utilizando la tramitación electrónica, informática o digital de los juicios.
- Las páginas webs institucionales deben contener la mayor información posible sobre los diferentes procedimientos, tramitación de juicios, audiencias públicas y resultados, evaluación de desempeño, asuntos ingresados, resueltos y pendientes en cada periodo y órgano, como su duración, ejecución presupuestaria, etc.
- Con la finalidad de proteger los datos sensibles, se recomienda que los jueces redacten las sentencias y demás actuaciones mencionando únicamente los datos necesarios para el sentido del fallo o resolución, previniendo de origen la difusión de información que afecte la vida íntima o privada de los justiciables.
- Se procurará que todas las actuaciones procesales sean orales y públicas, salvo las excepciones establecidas legalmente, basadas en la defensa de derechos e intereses fundamentales.

2. El acceso a la información pública en Bolivia

En el marco de los estándares internacionales antes señalados, Bolivia ha generado todo un orden normativo vinculado a la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción; normativa que tiene sustento en la propia Constitución Política del Estado, que en su art. 8.II concibe a la transparencia como un valor que sustenta al Estado; por otro lado, los arts. 180 y 232 de la Constitución, contemplan a la transparencia como un principio en el que se basa la jurisdicción ordinaria y también la administración pública. A su vez, la transparencia forma parte de la garantía jurisdiccional contenida en el art. 115.II CPE que expresamente señala que el Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

La Constitución también relaciona el principio de transparencia con el derecho de acceso a la información, en su art. 21.6, estableciendo que las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a: “acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”. En igual sentido, la Constitución vincula a la transparencia y el acceso a la información pública con la rendición de cuentas que está prevista en el art. 235 como la obligación de las servidoras y los servidores públicos a: “Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública”.

En mérito a este imperativo constitucional que en Bolivia se han promulgado normas específicas sobre transparencia y rendición de cuentas, como la Ley del Órgano Judicial, que en su art. 30 establece que el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública: “supone procurar, ofrecer, sin infringir el derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable, facilitando la publicidad de sus actos, cuidando que no resulten perjudicados los derechos e intereses legítimos de las partes.”

Ahora bien, en cuanto a la política contra la corrupción implementada a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado, es importante señalar que mediante DS. 29894 se creó el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción como máxima instancia encargada del diseño y ejecución de políticas de prevención y combate a la corrupción. De igual manera, el referido Decreto crea oficinas anticorrupción en todos los ministerios del Órgano Ejecutivo y también en las instituciones que conforman el Órgano Judicial; estas Unidades de Transparencia tienen la responsabilidad de transparentar la gestión pública, mediante labores que permitan asegurar el acceso a la información pública, la promoción de la ética en los servidores públicos, el desarrollo de mecanismos del control social y rendición de cuentas.

En el mismo ámbito, mediante DS. 214, Bolivia aprobó la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PNTLCC), dicha política contiene alrededor de cincuenta medidas y/o acciones en cuatro áreas estratégicas: participación y control social, lucha contra la corrupción, transparencia y acceso a la información y fortalecimiento y coordinación institucional.

Cabe destacar asimismo, que el Tribunal Constitucional Plurinacional en la sentencia SCP 1512/2013 establece que “toda persona tiene la facultad de solicitar información de carácter público; es decir, podrá recurrir ante la institución o entidad que posea los datos o información que solicite o requiera, debiendo los funcionarios a cargo de la misma, proporcionarla como una forma de resguardar la transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia de sus actos, salvo que dicha información no le sea permitido brindar por la confidencialidad que deba guardar en protección de otros derechos o valores, como ejemplo, que pueden afectar a menores de edad, intimidad y privacidad personal o familiar”.

Si bien es cierto que Bolivia ha cumplido con su obligación de generar un marco normativo que garantice la transparencia y la rendición de cuentas, además de haber diseñado una política nacional para combatir la corrupción a través de la creación de organismos y normativa específica; todavía tiene pendiente la obligación de promulgar una ley que regule el acceso a la información pública y recoja las disposiciones del texto constitucional, así como los estándares internacionales vinculantes en la materia. Por ello, persisten las barreras para la implementación efectiva de la política de transparencia y lucha contra la corrupción debido a que la mayoría de las instituciones públicas, no cuentan con procedimientos expeditos para la difusión de la información sobre su gestión. Es necesario reiterar en este punto, que, si bien estas instituciones promueven actos e informes de rendición de cuentas públicas, dichos documentos no tienen criterios uniformes para procesar la información y el nivel de detalle sobre los datos estadísticos, los formatos de publicación y disposición a la ciudadanía, de esta manera es difícil garantizar un efectivo monitoreo a la gestión de cada institución, y también a la situación de acceso a la justicia de la población en Bolivia.

Es importante ponderar que en 2017 el Órgano Judicial, la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación - AGETIC, y el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional firmaron un convenio de cooperación interinstitucional con el objetivo de promover medidas para consolidar el Gobierno Electrónico en materia judicial, así como avanzar en la modernización de la gestión judicial a partir del uso de TICS⁹. En esta línea durante la gestión 2018 el Órgano Judicial anunció la práctica de diversas medidas entre ellas la implementación del Buzón Judicial con la prueba piloto en el Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca¹⁰, igualmente procedimientos de notificación electrónica en este departamento y el departamento de Cochabamba¹¹.

De otra parte, mes de septiembre de 2018 el Consejo de la Magistratura creó la aplicación REJAP Fast, que procura reducir a minutos el trámite para obtener el registro judicial de antecedentes penales que fue implementado inicialmente en las ciudades del eje central del país y Sucre, con la expectativa de ir ampliando la cobertura a otros departamentos¹². De acuerdo a datos preliminares del sistema se estima que las y los usuarios que no cuentan con antecedentes penales pueden obtener el REJAP en pocos minutos y aquellos que tienen antecedentes deben esperar 48 horas siguiendo el proceso de revisión¹³.

9 AGETIC, Convenio entre AGETIC y el Órgano Judicial para implementar Gobierno Electrónico y reestructurar el sistema de Justicia y DRRR a través de TIC, publicada el 28 de noviembre de 2017, disponible en línea: <https://blog.agic.gob.bo/2017/11/convenio-entre-agic-y-el-organo-judicial-para-implementar-gobierno-electronico-y-reestructurar-el-sistema-de-justicia-y-drrr-a-traves-de-tic/>

10 Los Tiempos, TSJ Habilita el Buzón Judicial y la Notificación Electrónica, publicado el 11 de febrero de 2018, disponible en línea: <http://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20180211/tsj-habilita-buzon-judicial-notificacion-electronica>

11 Opinión, En Cochabamba habilitan página web para notificaciones edictales, publicado el 1 de junio de 2018, disponible en línea: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/noticias.php?a=2018&md=0602&cid=256268>

12 Página Siete, Certificado de Antecedentes se obtendrá en cinco minutos, publicado el 2 de noviembre de 2018, disponible en línea: <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2018/11/2/certificado-de-antecedentes-se-tendra-en-minutos-198859.html>

13 Correo del Sur, Sistema acelera certificaciones penales, publicado el 12 de noviembre de 2018, disponible en línea: http://correodelsur.com/seguridad/20181112_sistema-acelera-certificaciones-penales.html

Si bien tales avances son importantes, todavía el proceso alcanzar mecanismos de gobierno en línea y fortalecer el acceso a la información pública tiene amplios desafíos debido a debilidades mencionadas en anteriores párrafos, y también a las barreras derivadas de la interpretación restrictiva en autoridades del sistema de administración de justicia.

3. Acceso a la información pública y libertad de expresión:

El derecho de libertad de expresión guarda íntima relación con del derecho de acceso a la información pública, así lo ha dispuesto la Constitución Política del Estado en su artículo 106 que establece lo siguiente:

- I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.*
- II. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa.*
- III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.*
- IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información.*

Igualmente, el Tribunal Constitucional Plurinacional adoptando los estándares de los órganos de supervisión de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos estableció, entre otras en la SCP 1512/2013 de 30 de agosto que:

(...) derecho a la información forma parte del derecho a la libre expresión e implica la facultad de toda persona a solicitar información de las instituciones públicas, quienes se encuentran obligadas a proporcionarla, salvo algunos supuestos en los que se determina la confidencialidad de los datos; confidencialidad que debe ser razonable y destinada a la protección de determinados valores.

En materia de administración de justicia, las reservas legales se encuentran explícitamente determinadas por ley, lo que supone que el resto de la información producida por sus instituciones es de dominio público y como tal en el marco de la normativa que regula la libertad de expresión, cualquier ciudadana o ciudadano tiene la facultad de interpretarla, difundirla y emitir libremente sus ideas.

El Órgano Judicial boliviano, al margen de la normativa vigente ha venido desarrollando compromisos en materia de libertad de expresión y relacionamiento con medios de comunicación, en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia entre ellas la “Declaración de Cancún”¹⁴, establece en su disposición tercera que *“Los niveles de credibilidad y confianza en la justicia están relacionados en gran medida con las políticas de educación judicial, la difusión de las resoluciones judiciales, las relaciones con los medios de comunicación y el acceso a la información pública”*. Para ello en la parte de compromiso, disposición cuarta establece lo siguiente:

“Establecer una política de comunicaciones de los Poderes Judiciales conforme a las leyes y de acuerdo a los parámetros siguientes:

4.1. Mayor apertura a la información relativa a la administración de justicia y manejo de recursos, con transparencia y facilidad de acceso.

4.2. Mejorar la relación con los medios de comunicación ofreciendo capacitación a los periodistas sobre la administración de justicia dando información oportuna y veraz sobre los procesos y resoluciones.

4.3. Contar con unidades de apoyo y soporte a la estrategia comunicacional del Poder Judicial, que mantengan una relación permanente e institucional con los referidos medios.”

Además de la mencionada declaración, el documento “Principios y Buenas Prácticas sobre las Relaciones entre los Poderes Judiciales y los Medios de Comunicación”¹⁵, establece entre sus principios básicos el de legitimidad social y comunicación, transparencia, mejora de la comunicación judicial, igualdad de trato a los medios de comunicación, acceso a la información y protección de los derechos de las personas, y el principio de independencia judicial.

14 Declaración de Cancún, emanada de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Cancún-México, noviembre de 2002

15 Principios y Buenas Prácticas sobre las Relaciones entre los Poderes Judiciales y los Medios de Comunicación, XV Cumbre Iberoamericana de Presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia

En la misma línea la Regla N° 6.5.2 establece que se establecerán protocolos para facilitar el acceso de los medios de comunicación a los juicios y las sentencias.

Pese a estos compromisos, de acuerdo a información recolectada por organizaciones de la sociedad civil, solamente el Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba cuenta al momento con un protocolo o instructivo que regula las relaciones con medios de comunicación, producto de un proceso de trabajo articulado con el sector que procura garantizar el acceso a la información pública y al mismo tiempo preservar los derechos de las partes – y en suma importancia- proteger la independencia judicial de las y los operadores/as de justicia¹⁶.

Los últimos meses de la gestión 2018 el Fiscal General del Estado emitió la inestructiva N° 8/2018 que prohíbe a fiscales superiores, fiscales departamentales, fiscales de materia y personal del Instituto de Investigaciones Forenses dar información a medios de comunicación sin su autorización¹⁷.

En igual sentido, en su Discurso de Inauguración del Año Judicial Gestión 2019, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia informó que en los últimos meses el Tribunal Supremo de Justicia implementó la “Agencia Judicial de Noticias”, por cuanto a su criterio: “La información es un derecho humano y ese derecho humano tiene que estar en manos de un destinatario correspondiente y no ser monopolio de determinada prensa tergiversadora, por no decir activista en contra de determinados proyectos”¹⁸.

Si bien la creación de la Agencia Judicial de Noticias es una medida favorable que permitirá mayor información sobre la gestión judicial, la censura pública de las libertades de prensa e información de parte de órganos públicos es contradictoria a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, la jurisprudencia y los compromisos asumidos por el Órgano Judicial en las Cumbres Iberoamericanas de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, en la medida que tales disposiciones han reconocido la importancia de la relación entre medios de comunicación e instituciones judiciales a efectos de fortalecer el acceso a la información de calidad y garantizar el ejercicio de las libertades reconocidas a las y los ciudadanos/as.

16 El 20 de noviembre de 2017, el Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba, medios de comunicación firmaron el protocolo de comunicación de la justicia que establece un conjunto de principios para la cobertura a noticias judiciales, la entrega de información en el marco del derecho de acceso a la información pública, los derechos de las partes, la imparcialidad e independencia de operadores de justicia. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/tj-de-cochabamba-firma-protocolo-para-acceso-a-la-informacion-y-cobertura-de-noticias-judiciales-383598>

17 Página Siete, No es censura: Lanchipa defiende su inestructiva que restringe información, publicada el 14 de diciembre de 2018, disponible en línea: <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2018/12/14/no-es-censura-lanchipa-defiende-su-inestructiva-que-restringe-informacion-203159.html#!>

18 Página Siete, El Presidente del TSJ acusa a la prensa de tergiversar y manipular, publicado el 4 de enero de 2019, disponible en línea: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/1/4/el-presidente-del-tsj-acusa-la-prensa-de-tergiversar-manipular-205001.html>

La libertad de expresión, como el resto de los derechos fundamentales, tiene un doble carácter o doble naturaleza ya que es en primer lugar, un derecho subjetivo definido por una norma jurídica objetiva, concretamente, por una norma constitucional determinada. Pero las normas sobre derechos fundamentales contienen algo más que la definición de posiciones jurídicas subjetivas. Junto al contenido subjetivo, los derechos fundamentales tienen un contenido objetivo, integrado, de un lado, por principios objetivos cuyo valor se extiende a todos los campos del Derecho y, de otro, por garantías institucionales, principios objetivos y garantías institucionales de las que derivan un conjunto de mandatos y obligaciones de carácter objetivo para los poderes públicos¹⁹, en el caso de la libertad de expresión esa doble naturaleza constituye un elemento primordial sobre esta libertad, así la libertad de expresión por un lado, es un derecho de libertad frente al poder y, por otro, es una garantía institucional de una opinión pública indisolublemente unida al pluralismo político dentro de un Estado democrático²⁰, con lo que el libre ejercicio de la libertad de expresión garantiza un interés constitucional relevante que no es otro que la formación y existencia de una opinión pública libre, que reviste una especial trascendencia, debido a que la opinión pública libre es una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, lo que la convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática.

En ese entendido, para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos ha de ser también informado ampliamente, de modo que pueda ponderar informaciones diversas e incluso contrapuestas. Es aquí donde surge el derecho a la libertad de información que se constituye en una aplicación concreta de la libertad de expresión que protege la transmisión de hechos, datos o noticias, no la transmisión de juicios de valor²¹. Esta distinción entre opiniones, de un lado, y comunicación informativa por otro, para la doctrina²² tiene decisiva importancia ya que permite determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información.

19 Salvador Martínez M., El derecho a la ... op. cit. p. 2.

20 Tribunal Constitucional español STC 19/1996, FJ. 2

21 Tribunal Constitucional español STC 52/2002, FJ. 4

22 Para Guanter Desantes puede afirmarse que todo lo informable, en su sentido jurídico más general, es susceptible de división en dos grandes grupos: información sobre objetos en los que nos limitamos a percibir y reproducir hechos del exterior; e información de objetos que salen de nosotros mismos, tales como ideas, sentimientos, emociones, etc. Que salgan de nosotros no quiere decir que sean originales; pueden ser adquiridos por vía de la educación o la cultura a lo largo de nuestra vida. Lo que caracteriza al objeto que sale de nosotros es que no refleja un hecho, acontecimiento o realidad exterior, sino una vivencia interna. Desantes G., La verdad en la información. p. 51.

Aplicando dicho razonamiento a la realidad jurídica de Bolivia, mencionar que la Constitución Política del Estado, establece el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de información desde un punto de vista genérico en el art. 21.5) y 6) ya que de la lectura de ambas normas se entiende que éstas amparan cualquier tipo de mensaje, bien sea de hechos, de ideas o de opiniones en el entendido de que todos podemos expresar no sólo nuestras ideas y opiniones, también los hechos de los que hemos tenido conocimiento, sin que para tal efecto sea exigible el requisito de veracidad.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que los derechos fundamentales no son absolutos y su límite se encuentra justamente en el respeto de otros derechos, el hecho de fijar como límite para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los medios de comunicación la veracidad de determinado hecho o suceso, debe llevar a un análisis integral sobre lo que se entiende por veracidad, debido a que la aplicación de este concepto en relación a la libertad de información lleva a comprender que la veracidad debe interpretarse de una forma objetiva, es decir, que si no es cierto aquello que el informador dice, éste carece del amparo de la libertad de información precisamente porque el requisito de veracidad es inherente a la actividad del comunicador para lograr la verdad. Esto es, una información fruto de un contraste de fuentes, de una información de calidad²³.

Sin embargo, no sucede lo mismo cuando el ejercicio de la libertad de expresión del comunicador se encuentra limitado por el elemento de la veracidad²⁴, ya que en estos casos estaremos frente a la faceta subjetiva del mismo, es decir en el sentido de que quien dice algo, piensa que está diciendo la verdad, está actuando con sinceridad o emitiendo una opinión de acuerdo a su criterio. Por eso, aunque su opinión pueda considerarse equivocada debe seguir amparado por la libertad de expresión.

En definitiva, las opiniones autónomas e independientes son inevitables en un debate libre, de tal forma que de imponerse «la verdad» como condición para el reconocimiento del derecho a la libertad de expresión, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio²⁵.

La Corte Interamericana, a través de su abundante jurisprudencia, ha enfatizado la importancia del derecho a la libertad de expresión al considerarlo como la piedra angular en la existencia misma de una sociedad

23 Fernández de la Riva D., Una nueva libertad de Expresión; p. 9.

24 Sobre el tema es interesante la opinión de Concepción Carmona para quien se ha tratado de distinguir entre libertad de expresión y libertad de información haciendo residir la diferencia en el tipo de mensaje. Los mensajes de hechos –las noticias, las informaciones en sentido estricto-, son aquellos que tienen un referente externo a la persona –“esa puerta es azul”- y que estarían amparados por la libertad de información. Por el contrario, los mensajes de pensamientos –las ideas- y los juicios –las opiniones- que tienen su origen en el interior de la persona, son las propias de la libertad de expresión. Carmona Salgado C., Libertad de expresión e información y sus límites, págs. 12-14

25 Tribunal Constitucional español STC. 6/1988

democrática, siendo, en consecuencia, indispensable para la formación de la opinión pública. Llegando a afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre²⁶.

Así la Corte, ha interpretado la libertad de expresión reconocida en el art. 13 de la CADH desde dos dimensiones que se reclaman y sustentan mutuamente. Por una parte, existe la llamada dimensión individual, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás, en esta dimensión la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.

Los destinatarios potenciales o actuales del mensaje tienen, a su vez, el derecho de recibirlo: derecho que concreta la dimensión social de la libertad de expresión ya que ésta se constituye en un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Implica el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Ambas dimensiones deben ser protegidas simultáneamente ya que cada una adquiere sentido y plenitud en función de la otra²⁷.

Esta dimensión social de la libertad de expresión está íntimamente ligada a la comunicación social, es más, para la Corte IDH el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por eso no puede ser diferenciado de la libertad de expresión; por el contrario, ambos elementos están íntimamente relacionados, pues el periodista no es más ni menos que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado; en este sentido para la Corte la diferenciación de la libertad de expresión en base a este criterio implicaría que el art. 13 de la Convención no es aplicable a los periodistas, lo que vulneraría el art. 1 de la propia Convención que establece que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; aclarando el mismo artículo que persona es todo ser humano.

A pesar de ello, la Corte consciente de la especial trascendencia del ejercicio del periodismo, cuyas expresiones llegan a un gran número de personas, se ha ocupado de examinar la responsabilidad social y ética que entraña

.....

26 Caso Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva 5; caso Claude Reyes y otros; caso Ricardo Canese; caso Herrera Ulloa; caso Ivcher Bronstein y caso Última Tentación de Cristo.

27 Caso Ricardo Canese; caso Claude Reyes y otros; caso López Álvarez; caso Herrera Ulloa; caso denominado Última Tentación de Cristo; Opinión Consultiva Colegiación Obligatoria de Periodistas.

el desempeño de esa profesión, lo que no implica limitar la libertad de expresión, más allá de lo previsto en el numeral 2 del citado art. 13 de la Convención que establece como límite de la libertad de expresión de todos los seres humanos, no únicamente de los periodistas, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden, salud y moral públicas. En este sentido, es fundamental que los periodistas gocen de la protección y de la independencia necesaria para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos los que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de plena libertad²⁸.

En cuanto a los requisitos que ha de satisfacer una restricción en esta materia²⁹, la Corte ha establecido dos supuestos, el primero referido a que dicha restricción debe estar previamente fijada en una ley, como medio para asegurar que no quede al arbitrio del poder público³⁰ y en segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. El artículo 13.2 de ésta permite las restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”; sin embargo la Corte también ha dejado claro que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como fundamento de posibles limitaciones a los derechos humanos, como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. Así el orden público y el bien común deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención³¹.

De esta forma, la Corte ha señalado que las restricciones al derecho a la libertad de expresión deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 de la Convención garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo, es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión³².

28 Opinión Consultiva Colegiación Obligatoria de Periodistas; caso Claude Reyes y otros; caso denominado masacre de Pueblo Bello.

29 Sobre el tema es interesante el análisis de Pablo Alfonso Fernández sobre el estatuto jurídico del profesional de la información y los colegios profesionales de periodistas: “La relevancia de la actividad informativa justifica su consideración como profesión regulada; esta regulación no debe ser un instrumento de control político, ni un límite a la libertad de expresión, tal y como históricamente ha ocurrido, sino la plasmación jurídica de los criterios profesionales exigibles a las personas que ejercen la actividad periodística”. Fernández Fernández P.A., Estatuto Jurídico del Profesional de la Información.

30 Opinión Consultiva Colegiación Obligatoria de Periodistas.

31 Caso Claude Reyes y otros; caso Palamara Iribarne; caso Ricardo Canese; caso Herrera Ulloa, caso Ivcher Bronstein; caso denominado la Última tentación de Cristo.

32 Caso López Álvarez; caso Palamara Iribarne; caso Herrera Ulloa; Opinión Consultiva Colegiación Obligatoria de Periodistas.

Finalmente, si bien es evidente que la protección del derecho a la libertad de expresión no puede suprimir los derechos individuales a la honra, a la dignidad, al prestigio y al concepto público. Sobre el tema la Corte ha establecido que los Estados deben ser los que fijen mediante leyes específicas el tratamiento de estos temas en conexión con lo preceptuado en el art. 11 de la Convención que establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, por lo que como se dijo antes, este derecho implica un límite a la expresión, ataques o injerencias de los particulares y del Estado. Por ello, es legítimo que quien se sienta afectado en su honor recurra a los mecanismos judiciales que el Estado disponga para su protección.

Ahora bien, este umbral de protección es diferente, de acuerdo a la Corte, para los funcionarios públicos o para aquellas personas que ejercen o aspiran a ejercer funciones de interés público; sin embargo, de ello la Corte ha enfatizado que no se trata de ponderar la calidad de las personas, sino más bien evaluar las características de los temas a los que se extienden la actividad o la opinión de aquéllos; porque cuando se trata materias que atañen al interés público, este dato incide naturalmente en el diferente tratamiento de éstas personas, en el entendido que las mismas están sujetas a un escrutinio público mayor que el correspondiente a las demás personas.

La Corte por ejemplo ha establecido que las opiniones que se viertan sobre un aspirante a la Presidencia o un Presidente de determinado país tienen un distinto margen a la hora de tutelar sus derechos a la imagen, honor, honra, etc., porque esta persona voluntariamente se ha sometido al escrutinio público más exigente. Consecuentemente, en ese ámbito se verá sometido a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. De esta forma la Corte considera que en el marco de este debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas que puedan realizar todos los ciudadanos incluidos los medios de comunicación hacia las actividades o declaraciones de los funcionarios públicos, políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades de interés público, debe ser mucho mayor que el de los particulares que no suscitan interés público³³.

En el marco de lo descrito anteriormente y el carácter vinculante de los estándares internacionales de derechos humanos,

En el marco de lo anterior no es posible limitar o restringir el derecho a la libertad de expresión de los comunicadores sociales por considerar que los mismos tergiversan la información” o “responden a externos” y mucho menos porque una autoridad pública considere que dichos medios hayan vertido información inexacta

33 Caso Palamara Iribarne; caso Herrera Ulloa; caso Ivcher Bronstein.

sobre su persona, cuando no existe ningún proceso contra ningún medio de comunicación que haya sido iniciado por lesión del derecho al honor, honra o privacidad por dicha autoridad.

En ese sentido, es importante que en primer término se promulgue una Ley de Acceso a la Información Pública precisamente con la finalidad de promover la transparencia en la gestión pública del Estado Plurinacional y garantizar el acceso a todas las personas incluidos los medios de comunicación a la información pública, estableciendo como ámbito de aplicación a las entidades de los órganos Legislativo, Ejecutivo Judicial y Electoral en todos sus niveles, el Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas, Policía Bolivia y las Universidades Públicas, entre otras, pues de acuerdo a nuestro modelo de Estado la obligación respecto al derecho de acceso a la información de los órganos públicos no se agota únicamente en publicar aquellos actos trascendentales de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (inauguraciones, congresos, seminarios, decretos, leyes y sentencias), sino que todos los actos de la administración pública deben estar regidos por el principio de máxima divulgación que implica que el Estado tiene la obligación de brindar la más amplia información, como muestra de transparencia de las actividades desplegadas por la administración pública, que permita a las personas controlar los actos de gobierno y conocer aquella información de carácter público que pueda tener relevancia no sólo personal, sino también para el grupo social al que pertenece el individuo que solicita los datos, enriqueciendo de esta forma el sistema democrático.

Sistema Penitenciario

pendiente

Justicia Plural e Intercultural

con Enfoque de Derechos Humanos



Capítulo VI

Recomendaciones





Recomendaciones

Recomendaciones

- a. La promulgación a la brevedad posible de una ley específica de acceso a la información pública en Bolivia, puesto que si bien el art. 21.6 de la Constitución garantiza este derecho a todas y todos los bolivianos, a la fecha por la falta de una ley específica, las instituciones públicas se niegan a otorgar información de carácter público a cualquier ciudadano o ciudadana que la solicite.
- b. Modificar y actualizar el instructivo para rendición de cuentas públicas estableciendo lineamientos para que los datos reportados en los informes -especialmente la estadística- sea pública en los portales Web en formatos abiertos y con mayor desagregación permitiendo a la población ejercer el derecho al control social, al uso de estos datos, su libre interpretación y divulgación.
- c. Promover a partir de las normas y reglamentos las garantías necesarias para la estabilidad, independencia e imparcialidad de las y los operadores de justicia, incluyendo las medidas necesarias para poner fin en el corto plazo a la situación de provisionalidad en cargos dentro del Órgano Judicial.
- d. Modificar la Ley N° 463 del Servicio Plurinacional de Defensa Pública incorporando la carrera defensorial, reactivando el Instituto de Capacitación para la Defensa Pública y las salvaguardas necesarias para la independencia e imparcialidad de sus funcionarios/as.
- e. En orden a los mandatos de la Cumbre Nacional de Justicia Plural, promover la elaboración de una Ley que asigne un presupuesto mínimo para el sector justicia (Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público, Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Servicio Plurinacional de Defensa de la Víctima) estableciendo la posibilidad de incrementos progresivos en orden de a las necesidades de cobertura y especialización en los servicios.

- f. Reforzar las medidas que protejan a jueces, fiscales y otros operadores de justicia de presiones externas en el ejercicio de su trabajo.
- g. Exhortar al Estado boliviano a fortalecer los procesos de evaluación, selección y designación de autoridades de acuerdo a los estándares internacionales y adelantados por la CIDH en orden a mejorar el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y selección basada en méritos.
- h. Cumplir con la agenda de la Cumbre Nacional de Justicia Plural, sustentada fundamentalmente en políticas públicas que garanticen la transformación del sistema de justicia sobre las necesidades de la ciudadanía. En esta línea priorizar el desarrollo de un plan integral con indicadores a corto, mediano y largo plazo orientados a consagrar una justicia accesible, plural, independiente, imparcial, con enfoque de género y derechos humanos.
- i. Efectivizar que el Consejo de la Magistratura garantice el acceso a la información pública sobre su gestión priorizando: i) Cantidad de funcionarios existentes en Bolivia, ii) Cantidad de funcionarios institucionalizados, iii) Cantidad de municipios con cobertura, iv) Ruta crítica, procedimientos y la estadística sobre denuncias y procedimientos que llevan a la separación del cargo a sus funcionarios/as.
- j. Incorporar de manera urgente los mecanismos necesarios para incorporar el control social en los procedimientos de ingreso y evaluación permanente de jueces/zas y fiscales a nivel nacional.
- k. Adoptar respuestas estructurales a los problemas de acceso a la justicia, incluyendo las previsiones necesarias para evitar que vuelvan a suscitarse casos de condena a personas inocentes. Recomendar que estas medidas no lesionen o vulneren las garantías para la independencia e imparcialidad de las y los operadores de justicia.
- l. Promover un plan de descongestionamiento de recintos carcelarios basado en indicadores de derechos humanos, procurando reducir el uso de procedimientos abreviados y garantizar el acceso a la justicia de población privada de libertad.

- m. Una vez promulgada la Ley de Abreviación Procesal, promover un programa nacional de trabajo entre clínicas legales, redes de abogados pro-bono, la defensa pública y el sistema penitenciario con el fin de trabajar recursos de cesación a la prisión preventiva en orden a lo dispuesto por la norma.
- n. Varios casos son resueltos por medio de salidas alternativas, con el compromiso del agresor de no volver a agredir a la víctima; en otros casos, ambos deciden volver a su vida en común. Aún existen casos en los que se promueve esta salida o en los que las autoridades la aceptan, sin considerar el riesgo y la indefensión en la que pueda quedar la mujer, puesto que, en general, no se observan las condiciones para aplicar la conciliación que dispone el “Protocolo y Ruta Crítica Interinstitucionales para la Atención y Protección a Víctimas, en el marco de la Ley N° 348: Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia”; tampoco se adoptan medidas de reparación para la víctima.
- o. Debe darse cumplimiento a las disposiciones de la Ley N° 348 respecto a las restricciones para la aplicación de la conciliación, así como a las disposiciones al respecto contenidas en los protocolos de atención del Ministerio Público y de la FELCV. Asimismo, se debe valorar el tipo de violencia, el contexto en el que se produjo y el riesgo en el que se encuentra la víctima, antes de dar curso a una salida alternativa, y en el caso de que sea procedente, debe garantizarse la reparación a la víctima, considerándose siempre dicha reparación como un derecho.
- p. Pese a que existen varias mejoras en la atención, es evidente que aún existen conductas del personal de los servicios que podrían considerarse individuales y no institucionales, pero que afectan a las víctimas y que requieren revertirse. Tales conductas consisten en apartarse de lo establecido en las leyes o en aplicarlas discrecionalmente, no obstante que existen lineamientos institucionales que se traducen en directrices y en protocolos, y que muestran una voluntad institucional que al parecer no es comprendida por los/as servidores/as judiciales, tal como se observó al analizar las omisiones con relación a las medidas de protección, la valoración de riesgo, la promoción de la conciliación, la falta de medidas de reparación para las víctimas, la inactividad procesal, la falta de calidez en la atención, los sesgos de género y otros.

- q. Garantizar el derecho de información de las víctimas de violencia contra la mujer, exigiendo para ello la implementación de los protocolos de atención a las víctimas, así como la capacitación de las servidoras y servidores públicos que intervienen en la investigación, procesamiento y sanción de los casos de violencia.
- r. Uniformar la aplicación de las medidas de protección previstas en la Ley 348 a efecto de garantizar los derechos de las víctimas, exigiendo la aplicación inmediata de dichas medidas, incidiendo en las medidas de carácter patrimonial y la asistencia familiar.
- s. Contar con una base de datos centralizada que permite acceder a los datos referidos al domicilio de las víctimas y de los agresores, a la que puedan acceder tanto servidoras y servidores policiales, fiscales y judiciales, a efecto de colaborar para el diligenciamiento de las notificaciones, en especial para la inmediata efectivización de las medidas de protección y para que se cuenten con datos centralizados sobre los antecedentes de violencia física de los agresores.
- t. Garantizar que los procesos por violencia contra las mujeres, en especial la investigación preliminar y la etapa preparatoria, culminen en un plazo razonable, exigiendo que las autoridades fiscales apliquen la norma especial contenida en el art. 94 de la Ley 348, y que las juezas y jueces, efectúen el control jurisdiccional sobre el cumplimiento de dichos plazos.
- u. Capacitar a las servidoras y servidores del órgano judicial en los principios, derechos y garantías previstos en la Ley 348, incidiendo en la perspectiva de género para el tratamiento y análisis de los casos, con la finalidad de eliminar el sesgo de género, especialmente en las resoluciones fiscales y judiciales.
- v. Implementar los juzgados especializados en violencia de género exigiendo a sus titulares una adecuada formación en derechos de las mujeres y enfoque de género.

