

Sistema judicial boliviano

Estado de situación, buenas prácticas y
recomendaciones para el trabajo en el sector,
desde el enfoque de derechos humanos



Vicepresidencia del Estado
Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional
BOLIVIA



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Sistema judicial boliviano : Estado de situación, buenas prácticas y recomendaciones para el trabajo en el sector, desde el enfoque de derechos humanos – La Paz : Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017.

364 p. : il. ; 23 cm. – (Justicia)

ISBN 978-99974-77-12-5 (versión impresa)

ISBN 978-99974-77-11-8 (versión digital)

1. Bolivia – Justicia 2. Bolivia – Derechos humanos I. Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos II. Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, eds. III. Título.

Coordinación OACNUDH Bolivia: Jéniffer Guachalla Escobar y Teresa Ledezma Inchausti

Coordinación CIS: Farit Rojas Tudela

Cuidado de edición: Andrés Martínez Crespo

Gestión editorial: Claudia Dorado Sánchez

Editor general: Víctor Orduna Sánchez

Composición de portada y diagramación: Marcos Flores Reynoso

Derechos de la presente edición: noviembre de 2017

© Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia

Centro de Investigaciones Sociales (CIS)

Calle Ayacucho, esq. Mercado, N° 308

+591 (2) 2142000

Casilla N° 7056, Correo Central, La Paz

www.cis.gob.bo

© OACNUDH Bolivia

Calle 20 de Octubre, esq. calle Campos

Edificio Torre Azul, décimo piso

+591 (2) 2434360

La Paz - Bolivia

ISBN: 978-99974-77-12-5 (versión impresa)

ISBN: 978-99974-77-11-8 (versión digital)

D.L.: 4-1-4-497-17 P.O. (versión impresa)

D.L.: 4-4-498-17 P.O. (versión digital)

Primera edición

500 ejemplares

Impreso en Bolivia

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores y no necesariamente representan la postura de las instituciones que han contribuido a su financiamiento, producción o difusión.

Este libro se publica bajo licencia de Creative Commons:

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Esta licencia permite a otros crear y distribuir obras derivadas a partir de la presente obra de modo no comercial, siempre y cuando se atribuya la autoría y fuente de manera adecuada, y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Índice

Presentación	15
Prólogo	17
Capítulo 1	19
Introducción	19
1.1. Antecedentes institucionales	19
1.2. Objetivos	20
1.3. Contenidos	20
1.4. Metodología	21
Capítulo 2	23
Estructura y composición del sector justicia	23
2.1. Ámbito jurisdiccional	23
2.1.1. Tribunal Constitucional Plurinacional	23
2.1.2. Órgano Judicial	23
2.2. Instituciones relacionadas con la jurisdicción penal	24
2.2.1. Ministerio de Gobierno	24
2.2.2. Dirección Nacional de Régimen Penitenciario (DGRP)	24
2.2.3. Ministerio Público	25
2.2.4. Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep)	26
2.2.5. Policía Boliviana	26
2.3. Ámbito de formulación de políticas y ámbito administrativo-financiero	27
2.3.1. Consejo de la Magistratura y Dirección Administrativa Financiera	27
2.3.2. Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	27
2.3.3. Otros ministerios	28
2.4. Otras instituciones relacionadas con el sector justicia	29
2.4.1. Procuraduría General del Estado	29
2.4.2. Defensoría del Pueblo	29
Capítulo 3	31
Políticas nacionales relativas a la reforma judicial, y papel de la cooperación internacional	31

3.1. Periodos por los que atravesaron las reformas judiciales en Bolivia	31
3.1.1. Inicio del periodo democrático (1982-1993)	31
3.1.2. Reformas judiciales promovidas en el marco de las políticas del periodo neoliberal y la Constitución de 1994 (1994-2002)	32
3.1.3. Reformas promovidas por el Estado Plurinacional (2007-2017)	41
3.2. Recomendaciones de los órganos del Sistema de las Naciones Unidas	48
3.3. Conclusiones y lecciones aprendidas	48
3.3.1. Conclusiones	48
3.3.2. Lecciones aprendidas	50
Capítulo 4	57
Estado de situación de las políticas del sector justicia, desde la perspectiva del ejercicio de derechos, el cumplimiento de garantías y los principios constitucionales	57
4.1. Derecho de acceso a la justicia	57
4.1.1. Definición	57
4.1.2. Marco normativo	62
4.1.3. Problemática	71
4.1.4. Buenas prácticas	101
4.1.5. Conclusiones y recomendaciones	109
4.2. Garantía de independenciam e imparcialidad de los operadores de justicia	115
4.2.1. Definiciones	115
4.2.2. Marco normativo	124
4.2.3. Problemática	129
4.2.4. Buenas prácticas	146
4.2.5. Conclusiones y recomendaciones	149
4.3. Garantía de transparencia de las instituciones judiciales	157
4.3.1. Definiciones	157
4.3.2. Marco normativo	172
4.3.3. Problemática	178
4.3.4. Buenas prácticas	188
4.3.5. Conclusiones y recomendaciones	190
4.4. Principio de pluralismo jurídico	198
4.4.1. Definiciones	198
4.4.2. Marco normativo	200

4.4.3. Problemática	204
4.4.4. Buenas prácticas	210
4.4.5. Conclusiones y recomendaciones	215
Capítulo 5	223
Derecho de acceso a un servicio de justicia eficiente y de calidad	223
Estado de situación de las políticas del sector justicia desde la perspectiva institucional y de gestión	223
5.1. Introducción	223
5.1.1. Derecho de acceso a una justicia de calidad, eficiente y eficaz	223
5.1.2. Servicio público de justicia	224
5.2. Estado de situación de las políticas del sector justicia desde la perspectiva institucional y de gestión	231
5.2.1. Estructura organizacional	233
5.2.2. Planificación, monitoreo y evaluación	234
5.2.3. Procesos y procedimientos	242
5.2.4. Recursos económicos y humanos	245
5.3. Buenas prácticas	253
5.3.1. Plataformas de atención al público y unidades de solución temprana	253
5.3.2. Medidas de emergencia para el descongestionamiento del sistema penal	254
5.4. Conclusiones y recomendaciones	255
5.4.1. Cambio de paradigma: “servicio público de justicia fundado en el derecho de acceso a una justicia de calidad”	255
5.4.2. La estructura organizativa de las instituciones judiciales debe ser estable y responder a objetivos institucionales	256
5.4.3. El concepto de calidad del servicio de justicia debe incorporarse en los instrumentos de planificación y monitoreo de las instituciones judiciales	257
5.4.4. Se deben identificar claramente los “procesos y procedimientos” que componen la prestación de los servicios de justicia	257
5.4.5. El papel del Consejo de la Magistratura en la gestión de los recursos económicos del Órgano Judicial	258
5.4.6. Mejorar la asignación de recursos económicos y humanos a las instituciones judiciales	259

Capítulo 6	261
Estado de situación de las jurisdicciones constitucional, agroambiental y ordinaria	261
6.1. Liquidación de causas ingresadas hasta 2011	262
6.2. Jurisdicción constitucional	262
6.2.1. Problemática	263
6.3. Jurisdicción agroambiental	266
6.3.1. Problemática	266
6.4. Jurisdicción ordinaria	268
6.4.1. Tribunal Supremo de Justicia	268
6.4.2. Justicia civil	269
6.4.3. Justicia familiar	277
6.4.4. Justicia de niñez y adolescencia	279
6.4.5. Justicia administrativa	282
6.4.6. Justicia laboral y seguridad social	284
6.5. Sistema de justicia penal	286
6.5.1. Problemática del sistema judicial	287
6.5.2. Problemática relativa al sistema penitenciario	300
6.6. Conclusiones y recomendaciones	305
6.6.1. Promover la continuidad en las políticas institucionales, la independencia y la mejora en la gestión de la jurisdicción constitucional	305
6.6.2. Promover la aprobación de la ley de la jurisdicción agroambiental y de medidas destinadas a mejorar su gestión	306
6.6.3. Reducir la congestión en el Tribunal Supremo de Justicia, mejorando la gestión interna y adoptando medidas que reduzcan el ingreso de causas	306
6.6.4. Supervisar la aplicación de las medidas que determinan los nuevos códigos de Procedimiento Civil y de Familias para reducir la congestión judicial	307
6.6.5. Promover la conciliación en sede judicial y reducir la elevada proporción de casos en los que no se llegó a realizar ninguna audiencia conciliatoria	307
6.6.6. Reducir el rezago judicial en materia de niñez y adolescencia en juzgados de ciudades capitales y especializar a los jueces mixtos de provincia y a fiscales en derechos de la niñez y adolescencia	308

6.6.7. Mejorar el acceso del ciudadano a la jurisdicción contencioso-administrativa y reducir el rezago judicial en esa materia	309
6.6.8. Aprobar una nueva ley general del trabajo y enfrentar los problemas de gestión de la jurisdicción laboral	309
6.6.9. Diseñar una política criminal con enfoque de derechos humanos que resuelva integral e interinstitucionalmente los principales problemas de los sistemas penitenciario y de justicia penal	309
Capítulo 7	313
Derecho a la participación ciudadana y control social	313
7.1. Derecho a la participación ciudadana en la administración de justicia	313
7.1.1. Derecho a la participación ciudadana	313
7.1.2. Participación ciudadana en la administración de justicia	316
7.2. Marco normativo	316
7.2.1. Normativa internacional	316
7.2.2. Normativa nacional	317
7.3. Problemática	318
7.3.1. Elección mediante sufragio universal de las máximas autoridades judiciales	319
7.3.2. Justicia de paz y otras formas de solución de conflictos en los que participa la sociedad civil	320
7.3.3. Publicidad y oralidad de los procesos judiciales	321
7.3.4. Participación de jueces ciudadanos en procesos judiciales o administrativos	322
7.3.5. Cobertura de procesos judiciales a cargo de los medios de comunicación	327
7.3.6. Papel de las ONG en la formulación de propuestas y monitoreo del sistema judicial	328
7.3.7. Papel de otras organizaciones de la sociedad civil en la administración de justicia	329
7.3.8. El papel de las universidades en el monitoreo del sistema judicial	330
7.3.9. Espacios de participación y control social previstos por la Ley de Participación y Control Social	331
7.4. Buenas prácticas	333
7.4.1. Concurso de investigación periodística sobre justicia	333

7.4.2. Inclusión de los derechos humanos en el perfil de los estudiantes de Derecho de las universidades públicas del país	333
7.5. Conclusiones y recomendaciones	334
Bibliografía	337
Referencias bibliográficas	337
Documentos elaborados por instituciones públicas bolivianas	339
Otros documentos institucionales	342
Documentos elaborados por instituciones u órganos del sistema de las Naciones Unidas	343
Documentos e informes elaborados por la OACNUDH	346
Documentos elaborados por el sistema regional de derechos humanos	346
Documentos elaborados por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia	347
Normativa internacional	348
Normativa nacional	348

Índice gráfico

Capítulo 2

Tabla 2.1.	Descripción del sector justicia	30
------------	---------------------------------	----

Capítulo 3

Tabla 3.1.	Políticas y planes nacionales relativos al sector justicia	54
------------	--	----

Capítulo 4

Tabla 4.1.	Personal del Órgano Judicial, por distrito y género (2015)	77
------------	--	----

Tabla 4.2.	Cobertura nacional de Defensa Pública (2016)	90
------------	--	----

Tabla 4.3.	Cobertura de jueces del Órgano Judicial	91
------------	---	----

Tabla 4.4.	Cobertura del Órgano Judicial en ciudades capitales, El Alto y provincias (gestión 2015)	92
------------	--	----

Tabla 4.5.	Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2006-2015)	94
------------	--	----

Tabla 4.6.	Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)	95
------------	---	----

Tabla 4.7.	Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por tipo de juzgado (2015)	96
------------	--	----

Tabla. 4.8.	Causas ingresadas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por materia (2015)	98
-------------	---	----

Tabla 4.9.	Malla curricular del curso de perito en derechos humanos de los pueblos indígenas	107
------------	---	-----

Tabla 4.10.	Incorporación del enfoque de derechos humanos en la formación inicial de jueces y fiscales	148
-------------	--	-----

Tabla 4.11.	Denuncias presentadas en los juzgados disciplinarios (2015)	187
-------------	---	-----

Tabla 4.12.	Denuncias declaradas probadas por los juzgados disciplinarios (2015)	187
-------------	--	-----

Tabla 4.13.	Etapas del proceso de consulta del anteproyecto de ley de deslinde jurisdiccional	214
-------------	---	-----

Tabla 4.14.	Políticas del sector justicia, desde la perspectiva del ejercicio de derechos, el cumplimiento de garantías y principios constitucionales	218
-------------	---	-----

Figura 4.1.	Distribución de la carga procesal en ciudades capitales, El Alto y provincias, por departamento, según movimiento registrado	93
Figura 4.2.	Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2007-2015)	94
Figura 4.3.	Movimiento de la causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)	96
Figura 4.4.	Causas resueltas y pendientes en ciudades capitales, El Alto y provincias, por tipo de juzgado (gestión 2015)	97
Figura 4.5.	Causas ingresadas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por materia (2015)	98
 Capítulo 5		
Tabla 5.1.	Estado de situación y problemática de las instituciones judiciales desde la perspectiva de los sistemas de gestión	232
Tabla 5.2.	Plan Estratégico 2016-2020 del Tribunal Constitucional Plurinacional	237
Tabla 5.3.	Plan Estratégico Institucional (2014-2018) del Sepdep	238
Tabla 5.4.	Presupuesto del sector justicia	249
Tabla 5.5.	Personal del Órgano Judicial (2015)	252
Figura 5.1.	Distribución del presupuesto del Órgano Judicial	250
 Capítulo 6		
Tabla 6.1.	Movimiento de causas del Tribunal Constitucional Plurinacional (2012-2015)	265
Tabla 6.2.	Movimiento de causas en el Tribunal Agroambiental (2012-2015)	267
Tabla 6.3.	Movimiento de causas en juzgados agroambientales (2012-2015)	267
Tabla 6.4.	Movimiento de causas del Tribunal Supremo de Justicia (2012-2015)	269
Tabla 6.5.	Movimiento de causas en juzgados de instrucción civil en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)	272
Tabla 6.6.	Movimiento de causas en juzgados de partido civil en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)	272

Tabla 6.7.	Tipos de causas en juzgados de partido civil de ciudades capitales y El Alto y de provincias (2015)	273
Tabla 6.8.	Tipos de causas en juzgados de instrucción civil de ciudades capitales y El Alto y de provincias (2015)	274
Tabla 6.9.	Tipos de causas atendidas en salas civiles-familiares (2015)	275
Tabla 6.10.	Movimiento de causas en salas civiles de los tribunales departamentales de Justicia (2013-2015)	275
Tabla 6.11.	Conciliaciones previas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por departamento	276
Tabla 6.12.	Formas de conclusión de las audiencias de conciliación realizadas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por departamento (febrero-septiembre de 2016)	276
Tabla 6.13.	Movimiento de causas en juzgados de instrucción de familia en ciudades capitales y El Alto (2012-2015)	278
Tabla 6.14.	Movimiento de causas en juzgados de instrucción de familia en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)	278
Tabla 6.15.	Movimiento de causas en juzgados de partido de familia en ciudades capitales y El Alto (2011-2015)	279
Tabla 6.16.	Movimiento de causas en juzgados de partido en lo familiar en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)	279
Tabla 6.17.	Movimiento de causas en juzgados de niñez y adolescencia en ciudades capitales y El Alto (2011-2014)	281
Tabla 6.18.	Movimiento de causas en juzgados de niñez y adolescencia en ciudades capitales y provincias (2011-2014)	281
Tabla 6.19.	Movimiento de causas en juzgados de partido en materia administrativa, coactiva fiscal y tributaria en ciudades capitales y El Alto (2011-2015)	284
Tabla 6.20.	Movimiento de causas en las salas social y administrativa en ciudades capitales y El Alto (2013-2015)	284
Tabla 6.21.	Movimiento de causas en juzgados de partido del trabajo y seguridad social en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)	285
Tabla 6.22.	Juzgados y tribunales en materia penal en ciudades capitales y El Alto	288
Tabla 6.23.	Juzgados y tribunales de materia penal en provincias	289

Tabla 6.24.	Movimiento de la carga procesal en ciudades capitales, El Alto y provincias, por tipo de juzgado (2015)	290
Tabla 6.25.	Movimiento de causas de juzgados de Instrucción en lo Penal en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)	290
Tabla 6.26.	Movimiento de causas de juzgados de sentencia en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)	291
Tabla 6.27.	Movimiento de causas de tribunales de sentencia en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)	292
Tabla 6.28.	Movimiento de causas de salas penales en ciudades capitales y El Alto (2013-2015)	293
Tabla 6.29.	Causas resueltas en juzgados de instrucción en lo penal en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)	295
Tabla 6.30.	Relación de la aplicación de la detención preventiva en los últimos años	296
Tabla 6.31.	Población carcelaria nacional e índice de hacinamiento (2017)	301
Tabla 6.32.	Niños y niñas que viven en cárceles en La Paz (2017)	303

Presentación

El Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia) presentan el libro: *Sistema judicial boliviano. Estado de situación, buenas prácticas y recomendaciones para el trabajo en el sector desde el enfoque de derechos humanos*. Se trata de una investigación realizada por la OACNUDH Bolivia, que, desde distintas perspectivas y mediante un cuidadoso uso de datos, pretende dar cuenta del estado de la justicia en Bolivia.

La publicación forma parte de la producción investigativa que el CIS desarrolla en colaboración con una serie de instituciones, como es el caso de la OACNUDH Bolivia.

Las tres líneas de investigación del CIS –Estado y política, Teoría e historia, Sociedad y economía– permiten, por un lado, estudiar el surgimiento, el desarrollo y la transformación de la estatalidad, y por otro, analizar la movilidad social y las luchas por las significaciones legítimas en el campo social, intelectual, político y productivo boliviano. En ese marco, entre 2016 y 2017, el CIS publicó varios títulos de diferentes investigaciones que van desde el estudio de las burocracias, las ciudades, los movimientos sociales, hasta la dinámica económica de comercio popular en Bolivia.

Con la presente publicación el CIS inicia una línea de estudios sobre Justicia y Derecho, cuyo siguiente título será *Constitución, modelo para armar*, investigación coordinada por Farit Rojas Tudela, que avanza en el análisis y estudio del texto constitucional boliviano.

El CIS impulsa investigaciones que dan cuenta de debates, enfoques y momentos clave para la construcción de la diversidad de la Bolivia plurinacional contemporánea. En ese sentido, se busca profundizar en perspectivas y estrategias analíticas múltiples que permitan una mejor comprensión del país y de sus procesos de transformación política e ideológica.

Prólogo

El presente estudio es el resultado de diez años de monitoreo de la administración de justicia en Bolivia, realizado por la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia), entre 2007 y 2017.

En los seis informes presentados por la OACNUDH al Consejo de Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Bolivia, se señalaron reiteradamente los grandes problemas estructurales y de larga data que aquejan a la administración de justicia en el país, y la violación de derechos humanos —en particular, de la población en situación de vulnerabilidad— que ocasionan.

Los mencionados informes identificaron principalmente la falta de independencia de la justicia de los poderes políticos y económicos en todos los niveles, la falta de acceso a la justicia, la retardación, la corrupción generalizada, el retraso en la implementación de la carrera judicial, la impunidad imperante, y los numerosos problemas que ocasiona la falta de una moderna gestión de calidad de la administración de justicia, entre otros.

La Oficina también llamó la atención sobre la manera en que los problemas descritos en el párrafo precedente se amplifican en el ámbito penal, lo que ocasiona, entre otras cosas, el uso excesivo y prolongado de la detención preventiva y los altos índices de presos sin condena, así como la violación de derechos tanto de víctimas como de imputados.

En ese contexto, a través del presente estudio la Oficina pretende ofrecer un análisis más profundo sobre las causas de estos problemas estructurales y la problemática que les rodea. Sin embargo, el estudio no se concentra únicamente en los problemas, también destaca las buenas prácticas en el ámbito de la administración de justicia que la Oficina pudo registrar durante los últimos años. Se aprecia también el importante papel que puede desempeñar la sociedad civil y la cooperación internacional en materia de justicia.

En suma, el presente documento solo pretende ofrecer algunos insumos y aportes para el análisis y reflexión sobre la administración de justicia en Bolivia, con el fin de contribuir en la definición, a cargo del Estado Plurinacional de Bolivia, de un plan integral de reformas judiciales que tenga un enfoque de vulnerabilidad y de derechos humanos.

Versiones preliminares del estudio fueron presentadas a autoridades y funcionarios del Órgano Judicial y del Órgano Ejecutivo (Ministerio de Justicia y Ministerio de Gobierno), así como a representantes de la cooperación internacional, a quienes agradezco la retroalimentación que aportaron al documento.

Agradezco también al Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, en la persona de su director Farit Rojas, por apoyar la presente publicación.

El presente documento no hubiera sido posible sin el trabajo de las abogadas Jéniffer Guachalla Escóbar y Teresa Ledezma Inchausti. Es, a su vez, el fruto de la labor abnegada de muchos otros miembros pasados y presentes de nuestra Oficina. A todas y todos les agradezco de todo corazón.

Denis Racicot
Representante de la OACNUDH Bolivia

Capítulo 1

Introducción

1.1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

En 2007 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) suscribió un acuerdo con el Gobierno de la República de Bolivia para el establecimiento de una oficina con el siguiente mandato:

la Oficina observará e informará sobre la situación de los derechos humanos a fin de asesorar a las autoridades bolivianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para promover y proteger los derechos humanos en Bolivia. En cumplimiento de su mandato, la Oficina centrará sus actividades en la cooperación con el Gobierno a fin de contribuir a mejorar la situación de los derechos humanos y, en colaboración con otras organizaciones internacionales, promover, dentro de los límites de sus respectivos mandatos, el respeto y la observancia de los derechos humanos en Bolivia y la aplicación de las recomendaciones formuladas a Bolivia por diversos órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos. La Oficina, asimismo, prestará servicios de asesoramiento, en las esferas de su competencia, a representantes de la sociedad civil, a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y a particulares¹.

La Oficina, conforme a lo que prescribe su mandato, ejerce las siguientes funciones relativas a las instituciones que componen el sector justicia²:

- (c) Asesorará a las actuales y futuras instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos, en particular al Fiscal General de la República, con miras a fortalecer sus actividades.
- (d) Asesorará al Estado (...) sobre programas de educación en derechos humanos y programas de formación para funcionarios del orden público (...), el Ministerio Público y el poder judicial.

1 Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de la República de Bolivia Relativo al Establecimiento de una Oficina en Bolivia, Ginebra y La Paz, 13 de febrero de 2007, art. IV, párr. 1.

2 En el presente documento, se entenderá por “instituciones del sector justicia” al Órgano Judicial (compuesto por el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental), al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Ministerio Público. En adelante, para generalizar, emplearemos el término “sector justicia”.

- (e) Se cerciorará de que las recomendaciones y decisiones de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales sean consideradas por las entidades públicas con atribuciones y responsabilidades al respecto, y prestará asesoramiento a éstas en la adopción de medidas específicas para su aplicación.
- (f) Informará a las autoridades competentes sobre violaciones de derechos humanos y otros abusos en los casos en que, a su juicio, los procedimientos jurídicos internos aplicados por las autoridades nacionales competentes no sean compatibles con lo establecido en los instrumentos internacionales pertinentes, y formulará recomendaciones con miras a que adopten medidas preventivas o correctivas cuando la Oficina considere que lo requieren las circunstancias [...]³.

En su *Country note for Bolivia (2014-2017)*, la Oficina ha definido como prioridad temática global a la “lucha contra la impunidad y fortalecimiento de la rendición de cuentas y del Estado Democrático de Derecho”. En ese contexto se ha planteado que los sistemas nacionales de justicia (incluidos los sistemas de justicia consuetudinarios) se establezcan y funcionen de acuerdo con las normas y estándares internacionales de derechos humanos, y apliquen dichos estándares de forma ascendente, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales⁴.

1.2. OBJETIVOS

El presente documento ha sido elaborado por la OACNUDH Bolivia a partir del enfoque de derechos humanos y en el marco de su mandato y funciones, con los objetivos de a) Proporcionar al Estado Plurinacional de Bolivia, a la cooperación internacional, a las autoridades y funcionarios del sector justicia, académicos y sociedad civil insumos y aportes para el análisis y reflexión sobre la problemática de la justicia en Bolivia; y b) Proponer algunas recomendaciones para el trabajo en el sector justicia.

1.3. CONTENIDOS

El documento comienza con una descripción del mandato, las funciones y los objetivos de la Oficina relativos al sector justicia, los objetivos del presente documento y la metodología empleada en su elaboración.

El capítulo 2 contiene un mapeo de actores con una breve descripción de las instituciones que componen el sector justicia en Bolivia, clasificadas por el papel que desempeñan en el ámbito jurisdiccional y el ámbito de planificación adminis-

3 Acuerdo entre el Alto Comisionado, art. V.

4 Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia), *Country note for Bolivia (2014-2017)* (La Paz: OACNUDH Bolivia, 24 de marzo de 2014), 12.

trativo y financiero. También se describe la contribución que realizan al sector otras instituciones como la Procuraduría General del Estado y la Defensoría del Pueblo.

El capítulo 3 contiene una mirada retrospectiva acerca de las etapas por las que atravesaron las políticas públicas y los planes nacionales relativos al sector justicia; el papel de la cooperación internacional; y las lecciones aprendidas, tanto por el Estado como por la cooperación internacional.

El capítulo 4 contiene insumos para formular un estado de situación del sistema judicial boliviano desde la perspectiva del ejercicio de derechos, cumplimiento de garantías y principios constitucionales (derecho de acceso a la justicia, garantía de independencia e imparcialidad, garantía de transparencia institucional, y principio de pluralismo jurídico). Este capítulo también contiene una descripción del marco normativo internacional y nacional aplicable a cada derecho, garantía y principio, la descripción de la problemática y las medidas adoptadas por el Estado para lograr su ejercicio y cumplimiento, y las lecciones aprendidas en estos ámbitos.

El capítulo 5 contiene algunos aportes para elaborar un estado de situación del sistema judicial boliviano desde la perspectiva institucional y de gestión. Describe la problemática de las instituciones clave del sector justicia (Órgano Judicial, Tribunal Constitucional, Ministerio Público y Defensa Pública) relacionada con a) la estructura organizacional, b) los instrumentos de planificación, c) los recursos humanos y económicos, y d) los procesos y procedimientos.

El capítulo 6 contiene elementos para plantear un estado de situación del sistema judicial boliviano desde la perspectiva jurisdiccional. Comprende una descripción de la problemática específica de las jurisdicciones constitucional, ordinaria y agroambiental.

Finalmente, el capítulo 7 describe el trabajo desarrollado por la sociedad civil y las universidades en el ámbito de la justicia, y las potencialidades de estas instituciones en el sector.

1.4. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la redacción de este documento consistió en la revisión documental, principalmente documentos oficiales e institucionales producidos tanto por instancias públicas como privadas. También se recurrió a información obtenida a través de a) del continuo monitoreo que la Oficina realiza del sistema de administración de justicia, b) procesos de cooperación técnica, y c) de entrevistas a operadores de justicia y actores clave.

El presente documento fue elaborado con un “enfoque basado en derechos humanos”. Este enfoque es un marco conceptual para la elaboración de políticas públicas. Coloca a las personas titulares de derechos como centro de las políticas, y se halla a) fundado en las normas internacionales de derechos humanos (desde el punto de vista normativo), y b) orientado a la promoción y

protección de los derechos humanos (desde el punto de vista operativo). Propone que todo proceso de elaboración de políticas públicas debe basarse en los principios de igualdad y no discriminación, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia.

El *principio de igualdad y no discriminación* promueve políticas públicas que prestan especial atención a los que sufren discriminación. Impulsa también la inclusión de medidas de acción afirmativa, el desglose de datos por sexo, edad y grupo étnico, y la producción de información en idiomas de pueblos indígenas, entre otras medidas⁵.

El *principio de participación para la programación* propone el establecimiento de canales de participación de los grupos más pobres y marginados en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de resultados de políticas públicas⁶.

El *principio de rendición de cuentas* promueve mecanismos de rendición de cuentas sobre la implementación de políticas públicas en los niveles central, departamental y local⁷.

El *principio de transparencia* promueve la difusión de las políticas y de sus resultados en formatos accesibles, a través de campañas de difusión en medios de comunicación y de alianzas con organizaciones de la sociedad civil⁸.

5 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Nueva York: Naciones Unidas), 2006.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

CAPÍTULO 2

Estructura y composición del sector justicia

El presente capítulo describe las instituciones que componen el sector justicia en Bolivia, clasificadas por el papel que desempeñan en el ámbito jurisdiccional y en el ámbito de planificación administrativa y financiera. También se describe la contribución que realizan al sector otras instituciones como la Procuraduría General del Estado y la Defensoría del Pueblo (ver el cuadro 2.1.).

2.1. ÁMBITO JURISDICCIONAL

2.1.1. *TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL*

La Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 define con mayor claridad la separación entre la justicia constitucional y la jurisdicción ordinaria, y configura al Tribunal Constitucional Plurinacional como un órgano extrapoder.

En abril de 2017 (Ley N.º 929) se incrementó de siete a nueve el número de magistrados que componen el Tribunal Constitucional Plurinacional, uno(a) por cada departamento del país.

El Tribunal ejerce la jurisdicción constitucional a través de las cortes departamentales de Justicia y los juzgados de partido que cuando resuelven recursos constitucionales actúan como tribunales de garantías.

En el ámbito auxiliar, el Tribunal Constitucional Plurinacional cuenta con ocho oficinas de coordinación departamental y la Academia Plurinacional de Estudios Constitucionales (APEC).

2.1.2. *ÓRGANO JUDICIAL*

La Constitución de 2009 y la Ley N.º 25 del Órgano Judicial (del 24 de junio de 2010) definen que la función judicial es única y es ejercida por medio del Órgano Judicial a través de a) la jurisdicción ordinaria, conformada por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los juzgados; b) la jurisdicción agroambiental, compuesta por el Tribunal Agroambiental y los juzgados agroambientales; c) las jurisdicciones especiales reguladas por ley; y d) la jurisdicción indígena originario campesina,

ejercida por sus propias autoridades, según sus normas y procedimientos propios. Cabe señalar que por mandato constitucional la jurisdicción indígena originario campesina y la jurisdicción ordinaria gozan de igualdad de jerarquía.

De acuerdo con la Constitución de 2009, el Tribunal Supremo de Justicia se encuentra compuesto por nueve magistrados(as), uno(a) por cada departamento del país. Con la Ley N.º 929, del 27 de abril de 2017, el Tribunal Agroambiental redujo de siete a cinco el número de magistrados(as) que lo componen y el Consejo de la Magistratura, de cinco a tres consejeros(as). Todos ellos son elegidos mediante sufragio popular.

En el ámbito auxiliar, el Tribunal Supremo de Justicia ejerce tuición sobre la Escuela de Jueces. Esta cuenta con un directorio compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Decano del Tribunal Supremo de Justicia y el Presidente del Tribunal Agroambiental (Ley del Órgano Judicial, art. 221).

2.2. INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA JURISDICCIÓN PENAL

2.2.1. MINISTERIO DE GOBIERNO

De acuerdo con el Decreto Supremo N.º 29894¹, el Ministro de Gobierno tiene las siguientes atribuciones (art. 34):

- c) Dirigir a la Policía Boliviana garantizando su accionar efectivo en la preservación de la seguridad pública y la defensa de la sociedad, priorizando su acción preventiva y de auxilio, el control del orden público y el cumplimiento de las leyes de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.
- d) Formular, dirigir, coordinar y administrar políticas en los siguientes ámbitos:
 - 1 Migratorio e inmigratorio.
 - 2 Régimen interior de control del orden público y la paz social.
 - 3 Defensa social y lucha contra el narcotráfico, que comprenderá asimismo el régimen de sustancias controladas y bienes incautados.
 - 4 Seguridad Pública, de prevención y represión del delito.
 - 5 Régimen Penitenciario, rehabilitación y reinserción social elaborando una política nacional contra el crimen.
- e) Formular y coordinar políticas de cooperación policial internacional de lucha contra el crimen organizado.

2.2.2. DIRECCIÓN NACIONAL DE RÉGIMEN PENITENCIARIO (DGRP)

De acuerdo con el Decreto Supremo N.º 29894, la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario (DGRP) depende del Ministerio de Gobierno. La Ley de

1 Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional (7 de febrero de 2009).

Ejecución Penal y Supervisión (N.º 2298, del 20 de diciembre de 2001) establece la estructura orgánica de la administración penitenciaria, conformada por la DGRP y direcciones departamentales.

La DGRP es responsable de planificar, gestionar y coordinar las actividades necesarias para lograr la reinserción a la sociedad de las personas privadas de libertad.

Para lograr sus fines la DGRP debe coordinar con los gobiernos departamentales, principalmente con los servicios departamentales de Gestión Social (Sedeges) y otras dependencias, encargadas de promover el funcionamiento de programas y centros para adolescentes en conflicto con la ley.

2.2.3. MINISTERIO PÚBLICO

“Siguiendo la corriente latinoamericana, la Constitución vigente define la naturaleza jurídica del Ministerio Público como la de un órgano extrapoder, al establecer: i) su ‘autonomía funcional, administrativa y financiera’ y ii) ubicarla en un Título especial de la Constitución, distinto al de los Órganos Ejecutivo y Legislativo”².

Son tres las funciones que la Constitución le asigna al Ministerio Público:

- 1) Defensa de la legalidad: derivada del principio de legalidad que obliga al Ministerio Público a velar por el cumplimiento de lo que la ley “determina previamente”.
- 2) Defender los intereses generales de la sociedad: implica que el Ministerio Público debe velar por el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de la sociedad y las garantías de las personas, a través de los procedimientos establecidos en las leyes.
- 3) Ejercer la acción penal pública: consiste en ejercer la función acusadora dentro de los procesos penales de acción pública, por delitos cometidos en contra de las personas³.

Con relación a la *política criminal*, la Ley Orgánica del Ministerio Público (del 11 de julio de 2012) asigna al Fiscal General las siguientes atribuciones, entre otras: a) determinar, en coordinación con los órganos del Estado, la política criminal del país, y b) determinar la política general de la institución y los criterios para el ejercicio de la persecución penal y la defensa de la sociedad con equidad de género, igualdad y no discriminación.

El Ministerio Público cuenta a nivel departamental con nueve fiscalías departamentales. También tiene distintos órganos auxiliares, como el Instituto de Investigaciones Forenses (IDIF), responsable de realizar con autonomía funcional todos los estudios científico-técnicos requeridos para la investigación. Además, cuenta con la Escuela de Fiscales y la “Unidad de Protección a Víctimas y Testigos y Miembros del Ministerio Público”.

2 Jéniffer Guachalla Escóbar, “Funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado”, en *Miradas; Nuevo texto constitucional* (La Paz: Idea Internacional, UMSA, Vicepresidencia del Estado, 2010), 474.

3 *Ibid.*

2.2.4. *SERVICIO PLURINACIONAL DE DEFENSA PÚBLICA (SEPDEP)*

El 19 de diciembre de 2013 se aprobó la Ley N.º 463 del Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep). La norma reconoce a ese servicio la calidad de institución descentralizada, encargada del régimen de defensa penal pública de las personas de escasos recursos que hubieran sido denunciadas, imputadas o procesadas penalmente y que no pudieran cubrir los costos de un abogado particular. El Servicio cuenta con oficinas en las nueve capitales de departamento.

2.2.5. *POLICÍA BOLIVIANA*

De acuerdo con la Constitución (art. 251), la Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad, la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Las fuerzas de la Policía Boliviana dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado por intermedio de la Ministra o el Ministro de Gobierno (art. 252).

2.2.5.1. *Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC)*

La Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC) es el organismo especializado de la Policía Boliviana, encargado de la prevención e investigación de delitos, identificación y aprehensión de los presuntos responsables, búsqueda, recolección y custodia de evidencias, el estudio y análisis técnico-científico de las pruebas materiales, y evacuación de dictámenes periciales⁴.

2.2.5.2. *Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV)*

La Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (N.º 348, del 9 de marzo de 2013) crea la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (FELCV) como organismo especializado de la Policía Boliviana encargado de la prevención, el auxilio, la investigación, la identificación y la aprehensión de los presuntos responsables de hechos de violencia hacia las mujeres y la familia. La FELCV está bajo la dirección funcional del Ministerio Público, en coordinación con entidades públicas y privadas.

2.2.5.3. *Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN)*

De acuerdo con la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (N.º 1008, del 19 de julio de 1988), la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) es la responsable de sustanciar las diligencias de policía judicial en materia de sustancias controladas, bajo la dirección del fiscal de Sustancias Controladas.

4 *Manual de organización y funciones de la FELCC.* Disponible en <http://es.slideshare.net/wllanos/manual-de-organizacin-y-funciones-de-la-felcc-bolivia#>

2.3. ÁMBITO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y ÁMBITO ADMINISTRATIVO-FINANCIERO

2.3.1. *CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA*

La Constitución de 2009 establece que el Consejo de la Magistratura es la instancia responsable del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas; del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero; y de la formulación de políticas de su gestión (CPE, art. 193)⁵.

En lo que respecta al ámbito administrativo-financiero, la Ley del Órgano Judicial (art. 227) crea una Dirección Administrativa Financiera para la gestión de los recursos económicos de la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y el Consejo de la Magistratura. Esta instancia está conformada por un Director General Administrativo y Financiero y un Directorio, constituido por tres miembros: a) la Presidenta o el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, b) la Decana o el Decano del Tribunal Supremo de Justicia, y c) la Presidenta o el Presidente del Tribunal Agroambiental.

Como órgano auxiliar, el Consejo tiene bajo su tuición a la Oficina Nacional de Derechos Reales.

2.3.2. *MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL*

Entre las atribuciones de la Ministra(o) de Justicia, asignadas por la Constitución Política del Estado⁶ y el Decreto Supremo N.º 29894⁷, se encuentran:

- a) Coordinar las relaciones del Órgano Ejecutivo con el Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Agroambiental, Policía Boliviana, Ministerio Público, Procuraduría General del Estado, Defensor del Pueblo, y las Comisiones de Constitución, Justicia y Policía Judicial del Órgano Legislativo, para lograr el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales.
- b) Proponer y dirigir las políticas y el desarrollo normativo del sector justicia, orientado a lograr justicia social.
- (...)
- e) Promover el acceso a la justicia, formulando políticas, normas y programas de lucha contra la impunidad y la retardación de justicia.
- f) Promover y desarrollar mecanismos de solución de conflictos.
- g) Formular e implementar políticas, programas y normas para promover el fortalecimiento, la socialización y conocimiento de la jurisdicción de las naciones y pueblos

5 Se diferencia de la Constitución reformada en 1994, que definía de forma expresa que el Consejo tenía la atribución de elaborar y ejecutar el presupuesto del Poder Judicial (art. 123.4).

6 CPE, art. 175.I.2.

7 Decreto Supremo N.º 29894, Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional (7 de febrero de 2009), art. 80.

indígena originario y campesinos, en coordinación con las entidades territoriales autónomas y descentralizadas.

- h) Formular políticas y normas de prevención, sanción y eliminación de toda forma de violencia de género, generacional y personas con discapacidad.

2.3.2.1. Servicio Plurinacional de Atención a la Víctima (Sepdavi)

De acuerdo con la Ley N.º 464 (del 19 de diciembre de 2013), el Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI) es una institución pública descentralizada que funciona bajo tuición del Ministerio de Justicia.

El Servicio tiene por finalidad garantizar el acceso a la justicia de la persona de escasos recursos económicos que sea víctima de un delito, brindándole el patrocinio legal, asistencia social y psicológica desde el inicio del proceso penal hasta la ejecución de la sentencia. El Servicio promueve la reparación del daño y evita fundamentalmente la revictimización.

2.3.2.2. Notarías de Fe Pública

Por efecto de la Ley del Notariado Plurinacional (N.º 483, del 14 de enero de 2014), las notarías públicas actualmente se encuentran bajo tuición del Ministerio de Justicia.

2.3.3. OTROS MINISTERIOS

Entre las atribuciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo relacionadas con las instituciones del sector justicia y contenidas en la Constitución⁸ y el Decreto Supremo N.º 29894⁹, se encuentran:

- f) Ejercer las facultades de órgano rector de los Sistemas de Planificación Integral Estatal y del Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo.
- g) Elaborar políticas presupuestarias de mediano y largo plazo sobre la base de los planes nacional, sectorial, intersectorial y territorial, en coordinación con los demás ministerios y otras entidades, y para el logro del Plan de Desarrollo Económico y Social.
- h) Diseñar las políticas y estrategias de inversión y financiamiento para el desarrollo del país.
- i) Realizar el seguimiento y evaluación de la aplicación de los programas del Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el desarrollo.
- (...)
- l) Gestionar, negociar y suscribir convenios de financiamiento externo, de Cooperación Económica y Financiera Internacional, en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas Públicas.

8 CPE, art. 175.I.2.

9 Decreto Supremo N.º 29894, Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, art. 46.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, tiene las siguientes atribuciones definidas en la Constitución¹⁰ y Decreto Supremo N.º 29894¹¹, relacionadas con el Órgano Judicial y otras instituciones del sector justicia:

- d) Ejercer las facultades de autoridad fiscal y órgano rector de las normas de gestión pública.
- e) Elaborar el proyecto de Presupuesto General de la Nación, en coordinación con los Órganos y Entidades del Sector Público, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social.
- f) Controlar la ejecución presupuestaria de los Órganos y Entidades del Sector Público, establecidos en la Constitución Política del Estado.
- g) Asignar los recursos en el marco del PGE y de acuerdo a la disponibilidad del Tesoro General de la Nación.

2.4. OTRAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL SECTOR JUSTICIA

2.4.1. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

Son funciones de la Procuraduría General del Estado¹² las siguientes:

Defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Estado, asumiendo su representación jurídica e interviniendo como sujeto procesal de pleno derecho en todas las acciones judiciales, extrajudiciales o administrativas, sea en resguardo de la soberanía, de los bienes de patrimonio e intereses del Estado, en particular, en materia de inversiones, derechos humanos y medio ambiente, asumiendo defensa en cualquier conflicto entre el Estado y personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que demanden al Estado boliviano.

En ese contexto, la Procuraduría General del Estado es responsable de representar y defender al Estado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

2.4.2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Según la Constitución y la Ley del Defensor del Pueblo, se trata de una institución de derecho público nacional, responsable de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, reconocidos por la Constitución Política del Estado, las leyes y los instrumentos internacionales, y sus funciones alcanzan a la actividad administrativa de todo el sector público y a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos¹³.

10 CPE, art. 175.I.2.

11 Decreto Supremo N.º 29894, Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, art. 52.

12 Ley N.º 64 de la Procuraduría General del Estado (5 de diciembre de 2010), art. 8.

13 CPE, art. 218.I y Ley N.º 870 del Defensor del Pueblo (13 de diciembre de 2016), art. 2.

Tabla 2.1. Descripción del sector justicia

Instituciones	Ambito jurisdiccional			Instituciones relacionadas con la jurisdicción penal			Ambito de formulación de políticas, administrativo y financiero			
	Tribunal Constitucional Plurinacional	Jurisdicción ordinaria Tribunal Supremo de Justicia	Jurisdicción agroambiental Tribunal Agroambiental	Jurisdicción indígena originario campesina	Servicio Plurinacional de Defensa Pública	Ministerio Público	Ministerio de Gobierno	Órgano Judicial	Órgano Ejecutivo	
Nivel nacional	- Presidente - Sala Plena (7 magistrados)	- Presidente - Sala Plena (9 magistrados)	- Presidente - Sala Plena (5 magistrados)		Director Nacional de Defensa Pública	Fiscal General del Estado	Policia Nacional FELCC FELCV FELCN	Consejo de la Magistratura - Presidente - Sala Plena (3 magistrados)	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional Ministerio y viceministros (Justicia, Jurisdicción Indígena Originario Campesina, Igualdad, Defensa del Consumidor)	Ministerios de Planificación del Desarrollo, y de Economía y Finanzas Públicas - Ministro de Planificación del Desarrollo - Ministro de Economía y Finanzas Públicas
Nivel departamental y municipal/local	Tribunales de garantías (tribunales departamentales y juzgados de partido)	Tribunales departamentales de justicia - Tribunales de sentencia, juzgados de partido y públicos	Juzgados agroambientales	Autoridades indígena originario campesinas	Directores departamentales	- Fiscales departamentales - Fiscales de materia	Directores departamentales	Representantes departamentales		
Ambito administrativo-financiero	Unidad Administrativa Financiera				Unidad Administrativa			Unidad de Control y la Fiscalización	Dirección Administrativa Financiera (directorío compuesto por magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental)	
Organos auxiliares	Oficinas departamentales	Escuela de Jueces (directorío compuesto por magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental)			- Escuela de Fiscales - Instituto de Investigaciones Forenses					- Servicio de Atención a las Víctimas - Notarías

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado y otras normas del sector.

Capítulo 3

Políticas nacionales relativas a la reforma judicial, y papel de la cooperación internacional

En este capítulo se describen las etapas por las que atravesaron las reformas judiciales y planes nacionales relacionados con el sector justicia, la asistencia técnica y económica brindada por la cooperación internacional para el diseño e implementación de dichas reformas judiciales y las lecciones aprendidas por el Estado y la cooperación durante ese empeño.

Al final de este capítulo se incluyen las recomendaciones dirigidas al Estado Plurinacional de Bolivia, durante los últimos años, de los órganos que componen el Sistema de las Naciones Unidas y que están relacionados con el sistema judicial, en general, y con las reformas judiciales, en particular.

3.1. PERIODOS POR LOS QUE ATRAVESARON LAS REFORMAS JUDICIALES EN BOLIVIA

En retrospectiva, podemos afirmar que las reformas judiciales en Bolivia transitaron al menos por tres periodos: a) reformas aplicadas al inicio del periodo democrático (1982-1993), b) reformas judiciales promovidas en el marco de las políticas impulsadas durante el periodo neoliberal y la Constitución de 1994 (1994-2002), y c) reformas gestionadas por el Estado Plurinacional (2007-2016) (ver la tabla 3.1.).

En cada uno de estos periodos se han diseñado e implementado distintas reformas normativas e institucionales, en el marco de distintos planes y estrategias nacionales, que fueron acompañados por organismos de la cooperación internacional (ver la tabla 3.1.).

3.1.1. INICIO DEL PERIODO DEMOCRÁTICO (1982-1993)

En la década de los ochenta —etapa en la que se observa continuidad democrática, luego de un largo proceso de gobiernos inconstitucionales—, no hubo intentos significativos de cambio del sistema judicial. A pesar de que el país reconstruía su institucionalidad democrática, el sector judicial continuó funcio-

nando con los denominados “códigos Banzer” y con la lógica autoritaria que dejó como legado el periodo previo de gobiernos autoritarios¹.

En ese periodo solo se destacan las siguientes reformas normativas: a) la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, promulgada el 19 de julio de 1988; b) la Ley N.º 1469 del Ministerio Público, aprobada el 19 de febrero de 1993 (permitió avances en el reconocimiento de su independencia con respecto al Poder Ejecutivo); y c) la Ley N.º 1455 de Organización Judicial, del 18 de febrero de 1993.

En 1993 se crea —por primera vez en la historia de Bolivia— el Ministerio de Justicia², y se nombra como primer titular a Carlos Morales Guillén. Antes de ello solo había un Viceministerio de Justicia, dependiente del Ministerio de Gobierno.

3.1.2. REFORMAS JUDICIALES PROMOVIDAS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DEL PERIODO NEOLIBERAL Y LA CONSTITUCIÓN DE 1994 (1994-2002)

Las reformas judiciales que se produjeron en Bolivia a partir de los años noventa tienen como marco contextual dos hechos históricos.

Primero, los programas de “ajuste estructural”, impulsados por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales a partir de 1989³, que se orientaron a la ejecución de reformas institucionales en los países de América Latina con la finalidad de consolidar el ajuste de sus economías (estas padecieron una crisis durante casi toda la década de los ochenta⁴). Estos programas fueron parte de un proceso político de reforma del Estado y de sus instituciones, y de consolidación de la democracia⁵. Se emprendieron con los siguientes objetivos: a) la ampliación del acceso de la población a una justicia más rápida y efectiva

1 Fundación Construir, *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia* (La Paz: Construir & OACNUDH, julio de 2012).

2 El Decreto Presidencial N.º 23623, de agosto de 1993, crea el Ministerio sin Cartera responsable de Justicia, y mediante la Ley N.º 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, del 17 de septiembre de 1993, se crea el Ministerio de Justicia.

3 Cristina Carvalho Pacheco, “Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial de América Latina”, *El Otro Derecho* 25 (2000), <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr025/elotrdr025-04.pdf>. Este proceso comenzó en 1989 a partir de un documento denominado “Consenso de Washington”. Este plantea una serie de reformas destinadas al ajuste de las economías en crisis de la región.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.* El documento del Consenso de Washington sustenta que gracias a la ampliación de las fuerzas de mercado y de los sistemas políticos democráticos, la reforma del poder judicial es una prioridad regional. Eso porque los mercados necesitan de un poder judicial que pueda resolver contratos y disputas de derecho de propiedad de forma rápida y económica. Confirma esa necesidad una investigación hecha por el Banco Mundial entre más de 3.600 empresarios de 69 países de América Latina y el Caribe. De ellos, el 70% considera al poder judicial como un impedimento para realizar negocios.

para la garantía final de los derechos de las personas; b) decisiones judiciales más uniformes y previsibles; y c) la aplicación igualitaria de la ley —decisiones iguales para casos iguales— que garantice esencialmente la seguridad jurídica⁶.

En segundo lugar, las reformas constitucionales que se produjeron en la región a fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa comienzan a reconocer la composición multicultural de la nación o del Estado y los derechos de los pueblos indígenas⁷, influidas por una corriente teórica regional que reconoce la diversidad étnica, el multiculturalismo y la pluriculturalidad del continente.

En ese entonces, las reformas promovidas en el sector justicia estaban destinadas, por una parte, a mejorar la seguridad jurídica y el contexto económico, jurídico y social de las inversiones y, por otra parte, a reconocer la existencia del pluralismo jurídico en Bolivia.

3.1.2.1. Reformas integrales del sistema judicial (1994-2002)

Reforma constitucional de 1994

En 1994, durante el primer periodo de gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), se aprueba la reforma de la Constitución de 1967, a través de la cual

- a) Se crean el Tribunal Constitucional, cuya principal función es el control de constitucionalidad; el Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial; y la institución del Defensor del Pueblo.
- b) Se cambia el mecanismo de designación de los miembros de la Corte Suprema y, en general, de los integrantes de cúpula judicial: a partir de la reforma serían elegidos por el Congreso Nacional, por dos tercios de votos del total de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura, y desempeñarían sus funciones por un periodo de diez años.
- c) Se reconoce por primera vez la existencia del pluralismo jurídico en Bolivia y la capacidad de las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas para “ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos”⁸.

6 *Ibid.*

7 Raquel Yrigoyen Fajardo, “Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”, en *Pueblos indígenas y derechos humanos*, coord. Mikel Berraondo (Bilbao: Universidad de Deusto, 2006). A fines de la década de los ochenta se reforman las constituciones de Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988), y en los noventa se reforman las constituciones de Colombia (1991), Paraguay (1992), México (1992-2001), Perú (1993), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999).

8 Constitución Política del Estado de 1967, reformada en 1994, art. 171.III.

La reforma Constitucional también propició la integración del Tribunal Agrario al Poder Judicial, lo que posteriormente dio lugar a una redistribución de las funciones administrativas y judiciales⁹.

Plan Nacional de Integridad (1998) y Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (2004-2007)

Durante el Gobierno de Hugo Bánzer Suárez (de agosto de 1997 a agosto de 2001), se llevó a cabo un proceso de diálogo nacional denominado “Bolivia hacia el siglo XXI” (1997), fruto del cual los principales representantes de los tres poderes del Estado suscribieron el Acuerdo Interinstitucional por el Plan Nacional de Integridad, el 21 de septiembre de 1998. Este se planteó algunos objetivos iniciales sobre la reforma judicial¹⁰.

El Acuerdo permitió la conformación de la Comisión Nacional de Integridad, presidida por el Vicepresidente de la República y compuesta por representantes de los poderes Ejecutivo (ministerios de Hacienda, de la Presidencia y de Justicia), Legislativo y Judicial (Corte Suprema y Consejo de la Judicatura), además del Ministerio Público y la Contraloría General de la República¹¹.

El trabajo de esta Comisión se plasmó luego en el denominado Plan Nacional de Integridad (“Estrategia boliviana de desarrollo institucional y lucha contra la corrupción”), aprobado en septiembre de 1998¹².

Con relación a la reforma judicial, el Plan señala que “para lograr una efectiva administración de la justicia es imprescindible resolver los problemas estructurales que afectan al sistema judicial y superar las debilidades de las instituciones responsables por su administración”¹³. Así, define los siguientes lineamientos para la reforma judicial: a) poner en funcionamiento los nuevos órganos constitucionales independientes en el Poder Judicial, tales como el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura; b) modernizar y actualizar la legislación¹⁴; c)

9 Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (18 de octubre de 1996) y Ley N.º 3545 de Modificación de la Ley N.º 1715 de Reconducción de la Reforma Agraria (28 de noviembre de 2006).

10 Plan Nacional de Integridad: Estrategia boliviana de desarrollo institucional y lucha contra la corrupción (La Paz, 1998). Entre los objetivos iniciales que se planteó el Acuerdo, se cuentan los siguientes: a) promover el funcionamiento pleno de los órganos independientes del Poder Judicial, con el propósito de despartidizar la administración de la justicia y ponerla al servicio del ciudadano; b) modernizar y actualizar la legislación vigente, con el fin de facilitar y simplificar la administración de la justicia; c) fortalecer los órganos e instituciones responsables de la administración de la justicia para que sean más eficientes y accesibles al ciudadano.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, 27.

14 *Ibid.*, 22. Esto incluyó: a) la aprobación de las leyes orgánicas de los poderes Legislativo y Judicial, y del Ministerio Público; b) la revisión de los códigos comercial, civil, penal y familiar; c) la elaboración de un nuevo código de procedimiento penal; d) la aprobación de la ley de procedimientos administrativos y proceso contencioso administrativo; e) la elaboración de leyes

fortalecer las instituciones vinculadas con la administración de la justicia¹⁵; y d) la reforma institucional y administrativa de la Policía Nacional¹⁶.

En marzo de 2000, el Ministerio de Justicia convocó a un encuentro entre representantes de la sociedad civil y el Estado, denominado “Diálogo por la nueva justicia”. El encuentro evaluó el proceso de reforma procesal penal y afirmó que las reformas debían continuar y profundizarse a través de las siguientes acciones: a) el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la justicia, b) la independencia judicial, c) la participación social y d) el respeto de los derechos humanos y de la interculturalidad. El encuentro fue un primer intento de construir una política pública integral y concertada¹⁷.

Posteriormente, se aprobó la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (2004-2007) que incluyó un Plan de Reforma Institucional. Este propuso la reforma y modernización del Poder Judicial con la mejora de su capacidad de gestión, para hacer al sector más eficiente y transparente, a través de la aplicación de la gestión por resultados¹⁸.

destinadas a simplificar y ampliar el acceso a la justicia, como la ley de reconocimiento de la justicia tradicional y/o comunitaria; la aplicación de la ley de arbitrajes y conciliaciones; y las modificaciones de la ley de fianza juratoria y la ley de garantías patrimoniales; f) la elaboración de la ley del procedimiento coactivo fiscal; y g) la formulación de de leyes contra la impunidad, en las que se establezcan las modalidades de procesamiento y sanción de dignatarios de estado, como las leyes de juzgamiento de altos dignatarios de Estado, juzgamiento de Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura y la revisión de procesos por delitos de prevaricato.

- 15 *Ibid.*, 30. Dentro de este lineamiento se plantean las siguientes acciones: a) establecer la carrera judicial para el ordenamiento administrativo de los recursos humanos en el Poder Judicial, tanto a nivel de jueces como del personal técnico y administrativo; b) fortalecer los sistemas administrativos del Poder Judicial dotando al Consejo de la Judicatura de los instrumentos necesarios para promover una adecuada administración y control de los recursos financieros y no financieros; c) desarrollar programas de capacitación en la administración de justicia para jueces y personal del Poder Judicial; d) fortalecer al Ministerio Público como una de las instancias responsables de representar a la sociedad en casos específicos, y dotarlo de la capacidad necesaria para que ejerza su función de manera eficiente e independiente; e) diseñar un proyecto para el desarrollo de un plan estratégico de información judicial, en el cual se incluyan mecanismos de acceso a la Red Interamericana de Reforma Judicial y a sistemas de información estadística donde se registren los fallos judiciales; y f) ampliar la cobertura del programa de oficinas de defensa pública y de derechos humanos a nivel nacional, urbano y rural con el propósito de ofrecer servicios de apoyo a la ciudadanía y lograr que los ciudadanos practiquen sus derechos y exijan una adecuada administración de la justicia.

- 16 *Ibid.*, 27-30.

- 17 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Diálogo por la nueva Justicia (La Paz, octubre de 2000), citado en Ramiro Orías, *Reforma judicial en Bolivia: Elementos para el diagnóstico y desafíos* (La Paz: FES-Bolivia, 2015). Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/11647.pdf>.

- 18 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape), *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza; Informe de avance y perspectivas* (La Paz, 1.º de agosto de 2003), [http://www.udape.gob.bo/portales_html/revista/INFORME-DE-AVANCE-EBRP\(ago-03\).pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/revista/INFORME-DE-AVANCE-EBRP(ago-03).pdf).

Sin embargo, estas políticas no pudieron implementarse debido a las siguientes razones, entre otras:

- El Poder Legislativo demoró más de tres años en sancionar la legislación relacionada con los órganos jurisdiccionales, luego de aprobada la reforma constitucional de 1994¹⁹.
- Las tensiones entre los tres poderes del Estado y la resistencia del Poder Judicial a la implantación de las nuevas normas constitucionales que suponían su reorganización y la redefinición de sus funciones y atribuciones. Estas normas planteaban, básicamente, la separación de las funciones sustantivas —que se concentrarían a partir de ese momento en la Corte Suprema de Justicia y demás juzgados—, de las funciones administrativas de apoyo, que debían ubicarse en el Consejo de la Judicatura²⁰.
- Fue imposible suscribir un “acuerdo de reforma institucional” con el Poder Judicial y no hubo consenso político entre las distintas representaciones partidarias en el Congreso para el nombramiento de autoridades jerárquicas y para la aprobación de una nueva Ley de Organización Judicial²¹.
- El Poder Judicial vio a las reformas como una imposición del sector político, antes que como una necesidad propia, por lo que se convirtió, en una primera etapa, en opositor a las transformaciones²².
- El enfoque predominante en el Consejo de la Judicatura, que entendía sus funciones como sustantivas y no de apoyo al Poder Judicial²³.

Posteriormente, se aprobaron numerosas leyes relacionadas con el sector justicia, la mayoría, promulgadas durante el primer Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto de 1993-agosto de 1997). Entre ellas se cuentan la Ley N.º 1836 del Tribunal Constitucional (del 1.º de abril de 1998), la Ley N.º 1818 de la Defensoría del Pueblo (del 22 de diciembre de 1997) y la Ley N.º 1817 del Consejo de la Judicatura (del 22 de diciembre de 1997).

Plan Justicia para Todos (2003)

En 2003, durante el segundo Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto de 2002-octubre de 2003), el Ministerio de Desarrollo Sostenible, dentro de un

19 Ministerio de Asuntos Exteriores (España), Oficina de Planificación y Evaluación, Evaluación del *Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia* (s. l., s. f.), <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/12.%20Eva1%20%20Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial%20en%20Bolivia.pdf>

20 *Ibid.*, 19.

21 Udape, *Estrategia boliviana*.

22 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Evaluación del Proyecto de Reforma*, 22.

23 *Ibid.*

proyecto de reforma institucional, elaboró un plan denominado “Justicia para Todos, Consolidación Institucional del Sistema Judicial”²⁴. El Plan fue presentado por Eduardo Rodríguez Veltzé, en su calidad de Ministro de la Corte Suprema de Justicia. Este documento ofrecía, además de un diagnóstico del sistema judicial, una estrategia de reforma judicial, cuyo objetivo era “facilitar el acceso efectivo a la justicia para todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, especialmente [para] los grupos más marginados y menos privilegiados, como una condición para apoyar el desarrollo sostenido y equitativo de una democracia justa, legítima y ordenada”.

El Plan tuvo una vida efímera. De él quedaron: a) el diseño del Programa Nacional de Acceso a la Justicia, cuyo objetivo fue posibilitar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la población boliviana (el Programa fue aprobado por el Decreto Supremo N.º 28586, del 17 de enero de 2006) y b) las Casas de Justicia y los Centros Integrados de Justicia, que actualmente operan bajo tuición del Ministerio de Justicia²⁵.

La ejecución del Plan tuvo el apoyo de las siguientes agencias de cooperación: a) Usaid, de Estados Unidos (1999-2009), principalmente en la dotación de infraestructura e implementos, y funcionamiento de los Centros Integrados de Justicia y la Casas de Justicia en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; b) Danida, de Dinamarca, que apoyó en la construcción y dotación de implementos de los Servicios Integrados de Justicia; y c) Aecid, de España, que apoyó en la conformación del personal de centrales de notificación²⁶ en distintos departamentos.

Apoyo de la cooperación internacional

En 1995 la Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial) y el Gobierno de Bolivia suscribieron un “convenio de crédito” destinado a financiar la ejecución del Programa de Reforma Judicial de la República de Bolivia, por un monto equivalente a 11 millones de dólares. El Programa duró entre julio de 1995 y diciembre de 2000. Los beneficiarios del convenio de crédito, fueron el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia²⁷.

El Programa se ejecutó en el marco de cuatro líneas de trabajo: 1) iniciativas legislativas, 2) diseño de políticas y elaboración de estrategias (ambas abarcaron desde el desarrollo de nuevas estructuras administrativas, hasta el diseño

24 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos: Poder Judicial Bolivia Estudio de Consolidación Institucional del Sistema Judicial* (La Paz, noviembre de 2003).

25 Comisión Andina de Juristas (CAJ) y Cooperación Suiza (Cosude), *Diagnóstico de la justicia en Bolivia* (La Paz, 2012).

26 Las centrales concentraron en una sola oficina la función de notificación de las partes dentro de un proceso judicial penal (previamente se notificaba en cada juzgado).

27 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Evaluación del Proyecto de Reforma*, 1.

de la carrera judicial), 3) desarrollo de un plan de modernización informática y 4) programa de capacitación judicial²⁸

En el ámbito del Poder Judicial, el Programa apoyó actividades relativas a la gestión judicial, la administración de recursos humanos, el diseño de despacho judicial y la creación del Fondo de Desarrollo Judicial. En el Ministerio de Justicia, el Programa desarrolló la normativa derivada de la reforma constitucional de 1994 y otras como los códigos Civil y Comercial, la normativa sobre resolución alternativa de disputas; también aportó en la consolidación institucional del Ministerio de Justicia²⁹.

Si bien el componente normativo del Programa de Reforma Judicial de la República de Bolivia fue desarrollado con relativo éxito, estudios posteriores califican a la intervención como poco pertinente y con exiguos resultados. Ello se debió, entre otras causas, a las siguientes: a) la incorrecta valoración de la magnitud y calidad de las transformaciones involucradas, y b) la debilidad de la contraparte judicial y la falta de monitoreo y seguimiento del trabajo de la empresa consultora contratada para elaborar los principales productos³⁰.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aeci, hoy Aecid), apoyó al Programa Justicia —ejecutado entre 1998 y 2008— con tres millones de dólares que fueron destinados, principalmente, a las siguientes tareas:

- Carrera judicial: asistencia técnica para elaboración de una normativa base de carrera judicial; apoyo a la estructuración y regulación normativa del Instituto de la Judicatura; y apoyo financiero y técnico a sus tres áreas: formación inicial, formación permanente y capacitación de jueces.
- Carrera fiscal: elaboración de una normativa de la carrera junto con asesores de la Fiscalía General y fiscales de Distrito del país; apoyo al Instituto de Capacitación del Ministerio Público; y respaldo logístico para convocatorias internas y externas para el ingreso a la carrera fiscal.
- Fortalecimiento institucional: apoyo técnico y financiero a órganos del Poder Judicial (Tribunal Constitucional, Corte Suprema, Consejo de la Judicatura, Tribunal Agrario e Instituto de la Judicatura) y del Ministerio Público (Fiscalía General, Instituto de Capacitación del Ministerio Público, Inspectoría, Secretaría y fiscalías de Distrito)³¹.

En 1999, durante el Gobierno de Hugo Bánzer (agosto de 1997-agosto de 2001), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó en favor de Bolivia

28 *Ibid.*, 8.

29 *Ibid.*, 24.

30 *Ibid.*, 23.

31 *Ibid.*

un “préstamo blando” de 2,7 millones de dólares³². El crédito financiaría proyectos de la sociedad civil que contribuyeran a que los sectores más vulnerables de la población logaran un mayor acceso a la justicia. El programa brindó recursos a organizaciones de la sociedad civil que ofrecían servicios de capacitación y asistencia legal, y también buscó fortalecer a la sociedad civil en el diseño y gestión de proyectos destinados a suministrar apoyo legal a grupos de bajos ingresos, a mujeres, niños, jóvenes y comunidades indígenas.

El programa fue ejecutado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Los fondos locales de contrapartida ascendieron a 300.000 dólares³³. No se cuenta con información sobre los resultados de ejecución.

3.1.2.2. Reforma del sistema de justicia penal (1994-2009)

En 1992, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) realizó un profundo diagnóstico sobre la justicia penal en Bolivia³⁴, que puso en evidencia los problemas de retardación de justicia, la vulneración de garantías constitucionales, la corrupción, la discriminación y la selectividad en contra de sectores desaventajados, además de las barreras económicas para el acceso a la justicia y las falencias de los operadores judiciales³⁵.

La persecución de delitos patrimoniales mantenía relación directa con la detención preventiva, y se presentaba con la figura del “apremio corporal”. Esto derivó en que un gran porcentaje de la población carcelaria guardara detención “indefinidamente” por adeudar honorarios a sus propios abogados³⁶. Así, el 80% de la población carcelaria del país eran presos sin sentencia. Esta situación, desde la mirada procesal, fue objeto de muchas observaciones y críticas, lo que motivó que en 1994 se discutiera sobre la necesidad de una reforma procesal penal en Bolivia³⁷.

32 Banco Interamericano de Desarrollo, “BID aprueba US\$2.7 millones para organizaciones de la sociedad civil Boliviana: Apoyarán mayor acceso a la justicia para los grupos mas vulnerables”, comunicado de prensa, 30 de junio de 1999, <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/1999-06-30/bid-aprueba-us27-millones-para-organizaciones-de-la-sociedad-civil-boliviana,249.html>. El BID concedió el préstamo con un plazo de 40 años, con un periodo de gracia de diez años, a una tasa de interés anual de uno por ciento durante el periodo de gracia y de dos por ciento, con posterioridad.

33 *Ibid.*

34 Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud), *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia* (La Paz: Ilanud, 1992).

35 Fundación Construir, *Reforma procesal penal*.

36 *Ibid.* Además, la aplicación de la Ley N.º 1008 incrementó la actividad procesal, al aportar dentro del sistema penal delitos relacionados con el transporte, fabricación y comercialización de sustancias controladas. Estos, por su connotación de “inexcarcelables”, han generado directamente la aplicación de la detención preventiva.

37 *Ibid.*

Así, por iniciativa del Ministerio de Justicia, cuyo titular era René Blattmann (1994-1997), y con base el diagnóstico del Ilanud, comenzó una serie de reformas en el sistema penal que arrancaron con la aprobación de la Ley N.º 1602 de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales (del 15 de diciembre de 1994) y la Ley N.º 1685 de Fianza Juratoria contra la Retardación de Justicia Penal (del 2 de febrero de 1996)³⁸

En 1999, el nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley N.º 1970, del 25 de marzo, que entraría en vigencia el 31 de mayo de 2001) estableció uno de los más grandes cambios del sistema de enjuiciamiento penal en el país, pues convirtió un sistema inquisitivo en uno mixto, de tipo acusatorio, garantista y oral, con la participación de jueces ciudadanos.

La Ley N.º 1970 también previó la creación de una comisión nacional y de un comité ejecutivo de implementación de las reformas, conformados por el Poder Legislativo, el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General. Ambas instancias funcionaron durante la primera etapa de aplicación de la reforma.

En los siguientes años se aprobaron la Ley Orgánica del Ministerio Público, N.º 2175 (del 13 de febrero de 2001), la Ley N.º 2496 del Servicio Nacional de Defensa Pública (del 4 de agosto de 2003) y la Ley N.º 2298 de Ejecución Penal y Supervisión (del 20 de diciembre de 2001).

Apoyo de la cooperación internacional

Las reformas a la justicia penal, descritas en los párrafos precedentes, fueron apoyadas principalmente por la cooperación estadounidense (Usaid) y la cooperación alemana (GTZ, ahora GIZ). También se destaca el apoyo de la cooperación suiza (Cosude) en el fortalecimiento del Servicio de Defensa Pública.

Las actividades de Usaid en el sector justicia duraron diez años (entre 1999 y 2009³⁹). En el marco de las reformas a la justicia penal, la agencia estadounidense prestó cooperación directa al Ministerio de Justicia, al Servicio Nacional de la Defensa Pública, al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Policía de Investigaciones (FELCC). En el campo de la modernización y el fortalecimiento institucional, Usaid apoyó con asistencia técnica y financiera para la planificación estratégica, el desarrollo y la gestión de planes anuales operativos del Ministerio Público y de Defensa Pública y en la informatización de los sistemas de seguimiento de casos y producción de estadísticas del Ministerio Público, la

38 *Ibid.* La ley buscó controlar la retardación de justicia mediante un sistema de liberación automática del detenido, previa declaración jurada, en caso de que el Órgano Judicial no cumpliera los plazos “ampliados” que fijan las normas procesales.

39 El 11 de septiembre de 2008, el presidente Evo Morales declaró *persona non grata* al Embajador de Estados Unidos en Bolivia. Ver <http://www.jornadonet.com/n.php?a=19490-1>.

FELCC, el Poder Judicial y Defensa Pública⁴⁰. En el campo de la capacitación, impulsó programas de especialización sobre el Código de Procedimiento Penal, como la formación de capacitadores en destrezas de litigio oral⁴¹.

La cooperación alemana, en el marco del proyecto Reforma Procesal Penal, finalizado en 2010, brindó apoyo y asistencia técnica en capacitación, normativización y “coordinación interinstitucional”.

La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude) respaldó la creación y el inicio de actividades de la Defensa Pública (actualmente Servicio Plurinacional de Defensa Pública), con el fin de garantizar la defensa técnico-legal y el debido proceso de personas imputadas con escasos recursos.

3.1.3. REFORMAS PROMOVIDAS POR EL ESTADO PLURINACIONAL (2007-2017)

3.1.3.1. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (2007)

En septiembre de 2007, el Gobierno del presidente Evo Morales (enero de 2006 hasta la actualidad) aprobó el Decreto Supremo N.º 29272, correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”.

El Plan caracteriza a la justicia boliviana como “un instrumento que legaliza y legitima el Estado colonial, neoliberal y patriarcal. Es excluyente, se encuentra sentada [sic] en la desigualdad e inequidad, es monopolizada por una élite y sus prácticas judiciales perversas y corruptas desechan toda posibilidad real de acceso a la justicia y el ejercicio pleno de los derechos de las mayorías poblacionales, principalmente de las mujeres, personas con capacidades diferentes, pueblos indígenas y originarios”⁴².

En ese contexto, el Plan propone cinco lineamientos o políticas orientadas a superar los problemas identificados⁴³:

- “i) Nacionalizar la justicia descolonizando el derecho”.
- “ii) Institucionalizar la plena vigencia de la justicia comunitaria”.
- “iii) Erradicar la corrupción institucionalizada...”.
- “iv) Reducir las brechas sociales-económicas, políticas y culturales por razón de género, generacional y personas con discapacidad”.

40 Usaid/Bolivia Administration of Justice Program..., *Final report: Contract No. 511-C-00-05-00042-00* (Washington, EE.UU.: Checchi and Company Consulting, Inc., 12 de julio de 2010).

41 *Ibid.*

42 Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”: Lineamientos estratégicos; 2006-2011 (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2007), <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>.

43 *Ibid.*, 59-61.

“v) Promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, desde una visión multicultural”.

Los postulados del Plan sirvieron de base para el nuevo diseño constitucional en materia de justicia.

3.1.3.2. Constitución Política del Estado (2009)

El 7 de febrero de 2009, luego de un histórico proceso constituyente, se promulgó la nueva Constitución Política del Estado de Bolivia. En materia de justicia, la Constitución

- Define la función judicial como única y ejercida por el Órgano Judicial a través de a) la Jurisdicción Ordinaria, b) la Jurisdicción Agroambiental, c) Las jurisdicciones especiales reguladas por ley y d) la Jurisdicción Indígena Originario Campesina. La justicia constitucional es ejercida por el Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Crea la Procuraduría General del Estado. Su titular es designado por el Presidente y tiene la función de promover, defender y precautelar los intereses del Estado, función que en la Constitución de 1994 la desempeñaba el Ministerio Público.
- Reduce notablemente la representatividad del Tribunal Supremo de Justicia (antes, Corte Suprema de Justicia): ya no ostenta la representación del Órgano Judicial, su Presidente ya no encabeza ni integra el Consejo de la Magistratura (antes Consejo de la Judicatura) ni participa en la sucesión constitucional de la Presidencia del Estado en caso de fallecimiento o renuncia de los titulares del Ejecutivo y Legislativo, como lo establecía la anterior Constitución⁴⁴.
- Preserva del Tribunal Constitucional Plurinacional (antes, Tribunal Constitucional) la condición de garante, contralor e intérprete de la Constitución⁴⁵.
- Mantiene las atribuciones de orden disciplinario y administrativo del Consejo de la Magistratura (antes, Consejo de la Judicatura). En su nueva conformación el Consejo de la Magistratura prescinde de la participación de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia e introduce el principio de “participación ciudadana” en el ejercicio de sus funciones⁴⁶.

44 Eduardo Rodríguez V., “Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional”, en *Miradas: Nuevo texto constitucional* (La Paz: Idea Internacional, UMSA, Vicepresidencia del Estado, 2010).

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

Con posterioridad, se aprobaron las siguientes normas de desarrollo constitucional en materia de justicia: Ley N.° 025 del Órgano Judicial (del 24 de junio de 2010), Ley N.° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional (del 6 de julio de 2010), Ley N.° 064 de la Procuraduría General del Estado (del 5 de diciembre de 2010), Ley N.° 212 de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional (del 23 de diciembre de 2011) y el Código Procesal Constitucional (Ley N.° 254, del 5 de julio de 2012).

Medidas de transición

El 13 de febrero de 2010, se aprobó la Ley N.° 003 de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público, que a) convoca a elecciones de las máximas autoridades de las instituciones judiciales, y b) faculta al Presidente del Estado Plurinacional a nombrar a las autoridades judiciales con carácter interino en los cargos que se encuentren acéfalos. Con base en esa ley y mediante el Decreto Supremo N.° 432 (del 17 de febrero de 2010), el Presidente posesionó interinamente a los ministros de la Corte Suprema de Justicia (5), magistrados del Tribunal Constitucional (5 titulares y 5 suplentes) y miembros del Consejo de la Judicatura (3). Cabe señalar que en ese momento dichas instituciones se encontraban paralizadas debido a la gran cantidad de acefalías (18 de 26 cargos), con el consecuente incremento del rezago judicial.

En octubre de 2011, se llevó a cabo la primera elección por voto popular de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejo de la Magistratura. Los elegidos fueron posesionados en enero de 2012. La composición actual de estas instituciones refleja mayor interculturalidad y equidad de género. Sin embargo, se registró un elevado porcentaje de votos nulos y blancos, así como críticas de la oposición al proceso en su conjunto⁴⁷.

3.1.3.3. Plan Sectorial del Ministerio de Justicia (2012) y Agenda Patriótica (2013-2025)

En diciembre de 2012, el Ministerio de Justicia presentó el Plan Sectorial de Justicia Plural que plantea seis líneas de trabajo o pilares: a) formación y capacitación de recursos humanos, b) desarrollo normativo, c) desconcentración judicial, d) infraestructura tecnológica, e) recursos económicos y f) fortalecimiento de la justicia indígena originario campesina. Sin embargo, en distintas

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, 2 de febrero de 2012, A/HRC/19/21/Add.2.

ocasiones representantes de las principales instituciones judiciales afirmaron no haber participado en la elaboración del Plan.

El 22 de enero de 2013, el Presidente Morales presentó la denominada Agenda Patriótica 2025. En uno de sus pilares, “Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo”, el Estado se plantea el cumplimiento de dos metas en el sector justicia⁴⁸:

Bolivia cuenta con un sistema judicial transparente, sin burocracia, con ética y compromiso con la verdad, con idoneidad, respeto y cumplimiento pleno de las leyes que garantiza justicia en plenitud para todos y todas.

Bolivia, país en paz, con instituciones confiables y respetables que controlan eficazmente la delincuencia, con un sistema que garantiza la seguridad ciudadana, con instituciones policiales fuertes, al servicio de la justicia y la verdad, transparentes, competentes y profesionales.

En 2014, el Ministerio de Planificación del Desarrollo elaboró unas directrices de planificación de mediano y largo plazo hacia la Agenda Patriótica 2025⁴⁹ que contemplan un objetivo específico relacionado con la justicia: “Constituir una sociedad intercultural, segura, justa y armoniosa, con plena justicia plural, sin discriminación ni explotación”. Además, plantean como estrategia la “consolidación del sistema de justicia plural y el ejercicio pleno de los Derechos Humanos”, y ocho programas⁵⁰:

- Desarrollo y adecuación de la base normativa tanto sustantivo como adjetiva del sector justicia.
- Desarrollo de un nuevo marco general de políticas públicas en promoción, protección y restitución de los derechos fundamentales.
- Desarrollo Jurídico intercultural e Inter legal del Estado Plurinacional.
- Ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.
- Transformación estructural del sistema de administración de Justicia.
- Lucha contra la violencia hacia las mujeres.
- Derechos fundamentales de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores y personas con discapacidad en igualdad de oportunidades.
- Protección del derecho a la integridad de niños, niñas y adolescentes.

48 Ministerio de Comunicación, *Agenda Patriótica 2025: 13 pilares de la Bolivia digna y soberana* (s. l., s. f.), accedido el 14 de junio de 2016, https://www.bcb.gob.bo/webdocs/enlaces/AgendaPatriotica_0.pdf.

49 Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Directrices de planificación de mediano y largo plazo hacia la Agenda Patriótica 2025* (La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2014), <http://www.insumosbolivia.gob.bo/directrices-de-planificacion-de-mediano-y-largo-plazo-hacia-la-agenda-patriotica-2025/file>.

50 *Ibid.*, anexo. El objetivo y la estrategia corresponden a la “Estructura programática” de las Directrices, en el ámbito “social” y el área “Patria segura; patria para todos”.

El 2 de enero de 2014, las instituciones del sector judicial crearon el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano, conformado por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Órgano Judicial y el Ministerio Público. El Consejo se fijó el objetivo de “establecer y coordinar estrategias y políticas”⁵¹ para contribuir a una justicia oportuna, transparente, idónea, imparcial y eficiente. Además, buscó constituirse en un espacio de coordinación del Órgano Judicial, el Órgano Legislativo y la cooperación internacional. Entre las prioridades identificadas por el Consejo (y otros espacios de análisis sobre la problemática de justicia, promovidos por las instituciones judiciales⁵²), se encuentran la definición de políticas y medidas de urgencia para atacar los siguientes problemas: a) retardación de justicia, b) corrupción, c) la grave crisis de la justicia penal y los altos índices de detención preventiva, y d) la falta de independencia judicial.

3.1.3.4. *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020*

El Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, elaborado con base en la Agenda Patriótica 2025 y el programa de gobierno 2015-2020 del presidente Evo Morales, establece las estrategias, los resultados esperados y las acciones que emprenderá el Estado durante el actual periodo de gobierno⁵³.

Uno de los pilares del plan (el número 11) está expresamente relacionado con el sector justicia: “Soberanía y transparencia en la gestión pública” (ver la tabla 3.1). Dentro de ese pilar, la meta 11.2 plantea conseguir un “sistema judicial transparente que garantiza justicia para todos y todas” hasta el año 2020. Para cumplir con ese objetivo, el Plan se propone las siguientes acciones⁵⁴:

- Desarrollar y adecuar la normativa que garantice la armonización entre los sistemas jurídicos y el acceso efectivo a la justicia plural.
- Implementar un programa de reorganización del Órgano Judicial.
- Realizar auditorías procesales a los juicios, especialmente los que están orientados a recuperar bienes del Estado.
- Formar y capacitar a operadores de justicia y a abogados en la administración de Justicia Plural.

51 Órgano Judicial, Ministerio Público y Tribunal Constitucional Plurinacional, “Convenio de cooperación interinstitucional, para la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano”. Sucre, 2 de enero de 2014.

52 Órgano Judicial: Cumbre Nacional de Justicia, Sucre, 23 y 24 de julio de 2014; Ministerio Público: Encuentro Nacional del Ministerio Público, Sucre, 10 al 12 de julio de 2014.

53 Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien: 2016-2020* (La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo, s. f.), <http://www.planificacion.gob.bo/pdes/>.

54 *Ibid.*, 181-182.

- Vincular a las instituciones del Órgano Judicial, [y d]el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIARBE).
- Promover la transparencia de las instituciones del Sistema de Justicia, posibilitando el acceso a la información documentada, completa, veraz y oportuna.
- Implementar programas de difusión y orientación sobre procedimientos administrativos y judiciales que aporten a la exigibilidad de derechos.
- Fortalecer valores y principios ancestrales en las estructuras que imparten justicia.
- Generar información de los Sistemas Jurídicos Indígena Originario Campesinos.
- Fortalecer los servicios de asistencia legal, médica y psicológica a víctimas de delitos.

Los resultados esperados que confirmen el logro de la mencionada meta son los siguientes⁵⁵:

1. Se ha transformado el Sistema de Justicia, en el marco de la Cumbre Nacional de Justicia, garantizando el acceso, celeridad y juicio justo, con ética, transparencia y valores del Vivir Bien.
2. Se ha construido la Casa del Órgano Judicial en Sucre.
3. Se ha logrado que al menos el 70% de las causas registradas sean resueltas y se ha reducido en 50% el tiempo de duración de los procesos judiciales, reduciéndose la mora procesal.
4. Se ha logrado que al menos 60% de las personas privadas de libertad tengan sentencia ejecutoriada.
5. Se ha logrado que al menos la mitad de las autoridades de los tribunales judiciales sean mujeres.

Apoyo de la cooperación internacional

Durante este periodo de reformas judiciales, la cooperación internacional acompañó y apoyó distintas iniciativas en el sector justicia, en particular la cooperación danesa (Danida), la suiza (Cosude), la Unión Europea, la cooperación española (Aecid) y el Sistema de las Naciones Unidas.

La Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (Danida) impulsó la ejecución del Programa de Apoyo al Acceso a la Justicia, que tuvo como entidades ejecutoras al Ministerio de Justicia y al Servicio Nacional de Defensa Pública (Senadep), al Consejo de la Magistratura, al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo y a la Red de Participación y Justicia (sociedad civil)⁵⁶.

55 *Ibid.*, 181.

56 Se previó que la ejecución inicial del Programa durara del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2012. <http://bolivia.um.dk/es/danida-es/programas-tematicos/pro-justicia/>

El programa desarrolló tres componentes: a) fortalecimiento institucional del sector justicia, principalmente, del Ministerio de Justicia, el Servicio Plurinacional de Defensa Pública, el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público; b) “voz”, rendición de cuentas y “empoderamiento” en la defensa de derechos y la justicia, y apoyo al Defensor del Pueblo y la Red de Participación y Justicia; y c) acceso a la justicia ordinaria y mecanismos alternativos de resolución de disputas a nivel local, y apoyo al establecimiento de 15 Centros Integrados de Justicia (CIJ).

A partir de 2013, la cooperación suiza financió el Programa Acceso a la Justicia, con los siguientes componentes: a) proyecto de conciliación en sede judicial, b) fortalecimiento del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, y c) fortalecimiento de la Policía Boliviana, principalmente en materia de lucha contra la violencia hacia la mujer.

Entre 2012 y 2014, la Unión Europea puso en marcha el Programa “Apoyo a la mejora de la conflictividad socio política en Bolivia”, financiado por el Instrumento de Estabilidad, un mecanismo de cooperación para la financiación de iniciativas en los países socios de la Unión Europea. El Programa incluía el proyecto “Fortalecimiento de la independencia del sistema judicial en Bolivia”, dotado con 1.300.000 euros⁵⁷.

Este Proyecto fue ejecutado por la OACNUDH Bolivia⁵⁸, la cooperación española (Aecid) y la Red Participación y Justicia.

Finalmente el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), a través de algunas de sus agencias (Unicef, UNFPA, UNODC, OIM y OACNUDH) ejecuta diversas iniciativas relacionadas con el acceso a la justicia de población en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, trata y tráfico, etc.). El Sistema de las Naciones Unidas también trabaja en la formación de operadores de justicia, iniciativas legislativas en justicia y pluralismo jurídico.

57 Memorandum de intenciones suscrito en Sucre, en marzo de 2013, por el Tribunal Constitucional de Bolivia, el Órgano Judicial, la Fiscalía, el Ministerio de Justicia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Delegación de la Unión Europea en Bolivia.

58 La OACNUDH ejecutó el Programa, con el objetivo de “fortalecer la capacidad de las instituciones del sistema judicial para cumplir las normas y estándares internacionales de derechos humanos, independencia judicial, transparencia institucional y acceso a la justicia, en el marco de la Constitución de 2009”, y con las siguientes líneas de acción: a) independencia judicial, b) acceso a la justicia, c) pluralismo jurídico, d) transparencia institucional, e) cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos de parte de las instituciones judiciales, f) promoción de espacios de coordinación interinstitucional, g) organización interna y planificación de las instituciones judiciales, y h) monitoreo del sistema judicial. (Acuerdo de contribución entre la Unión Europea y la OACNUDH, N.º de contrato IFS-RRM/2012/306-598, del 5 de diciembre de 2012).

3.2. RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

El “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2014” recomendó al Estado que las instituciones del sector justicia, en coordinación con todos los órganos del Estado, definan un plan integral de reformas judiciales que plantee lineamientos básicos con medidas de corto, mediano y largo plazo para solucionar los problemas estructurales⁵⁹.

En 2014, el “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal” contiene una recomendación dirigida al Estado Plurinacional de Bolivia y que lo insta a “velar por que el nuevo plan de reestructuración del sector de la justicia, mencionado en el Programa de Gobierno 2015-2020, garantice la imparcialidad de los tribunales, el pleno acceso de todos los ciudadanos y suficientes recursos en todos los niveles”⁶⁰. En ese mismo sentido, otra recomendación enfatiza la promoción de la eficacia del sistema judicial⁶¹ y otra solicita al Estado continuar trabajando con otros asociados para reformar el sistema de justicia mediante programas de formación⁶².

3.3. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

3.3.1. CONCLUSIONES

En las últimas décadas se observa un cambio en el discurso y las prioridades del Estado boliviano, con respecto a los fundamentos y fines de las políticas judiciales. En los noventa, las prioridades de las reformas judiciales fueron principalmente la “modernización y actualización de la justicia”⁶³ y la “seguridad jurídica” para los inversionistas, y un poco más abajo en la lista de prioridades, el “acceso a la justicia”. A partir del Plan Justicia para Todos⁶⁴, de 2003, y el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática

59 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Consejo de Derechos Humanos. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, 16 de marzo de 2015. A/HRC/28/3/Add.2.

60 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Estado Plurinacional de Bolivia, 17 de diciembre de 2014, A/HRC/28/7, párr. 113.20.

61 *Ibid.*, párr. 113.22. Suiza planteó lo siguiente: “Continuar y reforzar las reformas del sistema judicial iniciadas y mejorar el acceso a la justicia en todo el territorio, con miras a consolidar la independencia y la eficacia del sistema judicial”.

62 *Ibid.*, párr. 113.21. La observación fue planteada por Australia.

63 Plan Nacional de Integridad: Estrategia boliviana de desarrollo institucional y lucha contra la corrupción (La Paz, 1998), <http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/plan-nacional-institucionalidad.pdf>

64 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos*.

para Vivir Bien”⁶⁵, de 2007, el “acceso a la justicia de los sectores más deprimidos de la sociedad” asciende al primer lugar de las prioridades de las reformas judiciales. Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2016-2020, pone énfasis en a) la transparencia y la lucha contra la corrupción en el ámbito judicial, y b) el acceso a la justicia (reducción de mora la procesal y de los índices de presos sin condena).

Otra constatación es que durante las últimas décadas, el Estado boliviano ha invertido mucho tiempo y recursos en el ámbito de las reformas normativas (sin un plan integral que las guíe), en desmedro de las reformas institucionales y de gestión del sistema judicial. En la actualidad, todavía se observa un énfasis en el desarrollo y/o la revisión de la normativa vigente (Plan Nacional de Desarrollo 2016-2020), aunque también se visualiza la necesidad de “reorganizar” las instituciones del sector justicia para mejorar el acceso a la justicia.

Si bien los planes nacionales de desarrollo que se elaboraron en las dos últimas décadas, incluyeron lineamientos de políticas públicas en materia de justicia, en Bolivia nunca existió la voluntad política suficiente para aprobar un plan sectorial de justicia, acordado entre todos los actores del sector y que aportara una visión estructural, integral y exhaustiva del sistema judicial en Bolivia.

La falta de acuerdos y la inadecuada intermediación de los partidos políticos de turno obstaculizaron la ejecución de las políticas del ámbito de la justicia —diseñadas en distintos momentos de la historia reciente— y se tradujeron en la falta de consenso para aprobar importantes reformas (como la Ley Orgánica del Poder Judicial) y en largos periodos de tiempo sin que se nombraran altas autoridades judiciales y del Ministerio Público⁶⁶.

A eso se suman la falta de espacios de coordinación, con participación de los órganos jurisdiccionales, para la definición de políticas públicas del Poder Judicial, a fin de que las propuestas tengan plena legitimidad⁶⁷, además de la resistencia de algunos sectores gremiales y corporativos del Órgano Judicial a las evaluaciones y a las transformaciones que busquen mayor eficiencia⁶⁸. Estos sectores vieron a las reformas como una imposición⁶⁹.

Sin embargo, se destacan algunas iniciativas de instituciones judiciales a favor de las reformas judiciales, tales como el Comité para la Implementación de la Carrera Judicial (2000), y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano (2014).

65 Decreto Supremo N.º 29272, de septiembre de 2007.

66 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos*.

67 *Ibid.*

68 Eduardo Rodríguez V. (expresidente del Tribunal Supremo de Justicia), entrevista de Jéniffer Guachalla (OACNUDH-Bolivia), La Paz, 31 de enero de 2013.

69 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Evaluación del Proyecto*.

3.3.2. LECCIONES APRENDIDAS

3.3.2.1. Sobre el alcance de las reformas

La reforma judicial es un proceso político y técnico de largo aliento, por lo que requiere de una visión a largo plazo para tener cohesión y coherencia en su implementación⁷⁰. Implica una transformación cultural y organizacional profunda, además de un cambio radical en el manejo de la gestión de las instituciones judiciales y de sus metodologías de trabajo. La reforma no puede reducirse solo a la modernización de los sistemas informáticos, el desarrollo de nueva infraestructura o a procesos de capacitación de operadores.

La reforma debe aportar una visión estructural, integral y exhaustiva del sistema. Los problemas de la justicia son multidimensionales, por lo que se requieren soluciones que tengan esta misma característica, y que consideren las capacidades y los recursos disponibles a nivel político y social, para no generar falsas expectativas⁷¹.

La reforma de la justicia necesita dar un salto cualitativo. Requiere que todos los actores visualicen a la justicia como un servicio público de calidad. Un servicio al que el ciudadano y la ciudadana tengan “acceso” en igualdad de condiciones.

Líderes y actores de las reformas

Considerando el alcance de las reformas es evidente que se necesita el compromiso institucional de los tres órganos del Estado para llevarlas adelante. La voluntad política para iniciar los cambios en el sistema es fundamental. Esta voluntad debe traducirse en una política pública articulada y consensuada. Y debe contar con el presupuesto público necesario.

De preferencia, la iniciativa de emprender reformas deben tenerla los actores del sistema judicial. No solo en razón de principios como los de separación de poderes e independencia judicial, sino también por razones prácticas. Es clave para la aplicación de las reformas que las instituciones judiciales se apropien de aquellas.

Para que la reforma no se quede en niveles cupulares, es crucial que todos los actores del ámbito de la justicia (ver la tabla 2.1) sean involucrados en el diseño y validación del proceso⁷². La reforma judicial no solo involucra a los jueces y juezas, se requiere una mirada amplia e integradora con los actores, los gobiernos locales y la sociedad civil.

70 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos*.

71 *Ibid.*

72 *Ibid*

Es importante la concertación y el liderazgo de los actores políticos y las autoridades judiciales⁷³, pero también se deben promover *liderazgos institucionales* y *liderazgos locales* en el nivel departamental de las instituciones.

Hay la necesidad de contar con un apoyo externo que articule el esfuerzo de las diferentes instituciones en la reforma judicial y que, incluso, construya puentes de acercamiento entre las instituciones que atraviesan coyunturales enfrentamientos o posiciones antagónicas⁷⁴.

En el ámbito penal, la reforma también debe incluir al Ministerio Público, a la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen y al Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

Diseño del proceso de reformas

El diseño del proceso debe incluir acciones a corto, mediano y largo plazo. Las acciones de corto plazo deben ser de impacto, para evitar “fatiga por la reforma”⁷⁵. Los esfuerzos institucionales no solo deben ser vistos a nivel nacional; es importante motivar a todos los actores que participan del proceso de reforma y vencer la resistencia al cambio a través de la introducción de proyectos en determinados distritos que, enmarcados en las reformas estructurales, puedan mostrar resultados a corto plazo. Así se mantiene el entusiasmo por las transformaciones y, a la vez, se genera motivación en otros distritos.

Una reforma también debe considerar “la informalidad institucional” del sector justicia, a fin de no adoptar los clásicos enfoques tecnocráticos y mecanicistas, pues la persistencia de la informalidad depende de patrones y conductas deformadas que no desaparecerán automáticamente (incluso, pueden persistir en las instituciones reformadas). Por eso es necesario entender con suficiente claridad los circuitos y mecanismos de compensación que refuerzan las conductas no deseables, así como la dinámica interna de las instituciones⁷⁶.

Monitoreo, evaluación y sostenibilidad

Es muy importante contar con mecanismos de seguimiento y monitoreo externo para cumplir con los resultados, objetivos y actividades propuestos. Así se podrán articular los esfuerzos de diferentes actores involucrados en la reforma judicial.

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*

76 *Ibid.*

Es imprescindible adecuar la reforma a la realidad financiera del país. La fijación de objetivos realistas debe abordar los costos y sustento de nuevos y/o mayores niveles de servicios⁷⁷.

Coordinación interinstitucional

La institucionalización de espacios de coordinación coadyuva en la mejora de la interrelación de las instituciones. Ejemplo de ello son a) el Comité Ejecutivo para la Implementación de la Reforma Procesal Penal (Ley N.º 1970, disposición final tercera); b) el comité creado el año 2000 con la participación de las instituciones judiciales para la implementación de la carrera judicial; y c) la creación en 2014 del Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano.

3.3.2.2. Sobre la acción de los donantes

Diseño y modelo de la intervención

La definición de los objetivos de la reforma debe hacerse mediante un esfuerzo mancomunado del Gobierno y los organismos de cooperación. Además, debe lograrse una estrecha coordinación entre los donantes para evitar duplicaciones⁷⁸.

Las reformas deben incluir acciones que obtengan resultados a corto plazo, sin por ello acortar forzosamente los tiempos de ejecución⁷⁹.

El modelo de intervención debe definir las responsabilidades de los distintos actores implicados, en especial, de los elementos externos que ejercen funciones de apoyo técnico. El protagonismo debe radicar en la institución sobre la que se opera la intervención. Se debe alentar el surgimiento de liderazgos dentro de la corporación, con el propósito de garantizar la pertinencia y viabilidad futura de las intervenciones que se desarrollen⁸⁰.

La asistencia técnica debe combinar actividades de distintas características: desde la presencia casi permanente de personal consultor de alto nivel para funciones estratégicas, hasta misiones cortas de expertos para tareas muy específicas que incluyan incluso procesos de capacitación de impacto. Esta flexibilidad en la asistencia técnica es clave para que las intervenciones sean eficaces, pertinentes y viables⁸¹.

Es necesario evitar traslaciones casi idénticas de experiencias de otros países, sin una adecuada revisión del contexto donde se están aplicando⁸².

77 *Ibid.*

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*

80 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Evaluación del Proyecto*.

81 *Ibid.*

82 *Ibid.*

Funciones de gestión, coordinación y supervisión

No existe regla general: la forma de ejecución de programas de reformas judiciales dependerá de las características del programa que se pretenda implementar; pero en el caso de operaciones con alto contenido de fortalecimiento administrativo la práctica aconseja que las unidades ejecutoras se ubiquen, lo más integradas posible, dentro de la propia estructura gerencial de la institución contraparte, mientras que es preferible que la unidad ejecutora clásica ejerza funciones de coordinación⁸³.

También se requiere que los mecanismos de coordinación y apoyo de la cooperación tengan una estructura de ejecución lo más simple posible⁸⁴.

El organismo prestamista o donante debería ser muy estricto al exigir a la contraparte determinados perfiles (solventía profesional contrastada, liderazgo y probidad) en sus funcionarios locales que intervengan en los órganos paritarios de dirección estratégica, coordinación o supervisión. Una composición inadecuada de estas unidades de control operativo puede hacer que fracase la intervención⁸⁵.

Debe haber un esfuerzo mancomunado del Estado y los organismos de cooperación por lograr la sostenibilidad de las acciones de reforma emprendidas por las instituciones. Asimismo, debe evitarse el reemplazo de las funciones de los servidores públicos y las instituciones por agentes externos.

83 *Ibid.* La unidad de ejecutora del Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial) fue un actor casi externo al Poder Judicial, por lo que no logró la adecuada articulación y coordinación entre los actores de la reforma (operadores de justicia, Ministerio de Justicia, etc.). Eso afectó a la eficacia, pertinencia y viabilidad de esta.

84 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos*.

85 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Evaluación del Proyecto*. Durante una buena parte del desarrollo del Programa de Reformas Judiciales I, el Banco Mundial no parece haber sido muy estricto al respecto.

Tabla 3.1. Políticas y planes nacionales relativos al sector justicia

Periodos	Planes nacionales	Acuerdos interinstitucionales por la justicia	Reformas normativas	Fortalecimiento institucional	Apoyo de la cooperación internacional
I. Inicio del periodo democrático (1982-1993)			<ul style="list-style-type: none"> -Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988). -Ley del Ministerio Público (1993). -Ley N°1455 Organización Judicial (1993). 	<p>Creación del Ministerio de Justicia (1993).</p>	<p>Usaid.</p>
II. Reformas promovidas en el marco de las políticas de ajuste del periodo neoliberal y la Constitución de 1994 (1994-2002)	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Integridad (1997). - Diálogo por la Nueva Justicia (Ministerio de Justicia, 2000). - Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (2004-2007); incluye un plan de reforma y modernización del Poder Judicial. - Plan "Justicia para Todos. Consolidación Institucional del Sistema Judicial" (Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo interinstitucional por el Plan Nacional de Integridad (1997): propició la creación de la Comisión Nacional de Integridad, compuesta por representantes de los poderes del Estado, y definió lineamientos de la reforma judicial. - Comité (compuesto por el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial) para el diseño e implementación de los sistemas de ingreso, evaluación y capacitación de jueces que formarán parte de la carrera judicial (2000). 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma de la Constitución de 1967 (1994); reconoce a Bolivia como Estado multiétnico y pluricultural, crea el Tribunal Constitucional y el Tribunal Agrario, cambia el mecanismo de designación de altas autoridades judiciales. -Ley del Tribunal Constitucional (1998). -Ley de la Defensoría del Pueblo (1997). -Ley del Consejo de la Judicatura (1997). - Decreto Supremo N.º 28586, del 17 de enero de 2006, que aprueba el Programa Nacional de Acceso a la Justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación y puesta en funcionamiento del Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de la Judicatura y el Ministerio Público. - Carrera judicial y fiscal (elaboración normativa y puesta en marcha de los procesos de formación inicial de jueces y fiscales). - Poder Judicial: administración de recursos humanos; sistemas para monitoreo de finanzas. - Ministerio de Justicia: promoción y monitoreo de los medios alternativos de solución de conflictos; elaboración de reformas legislativas y consolidación institucional. - Creación e implementación de Centros Integrados de Justicia y Casas de Justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Reforma Judicial del Banco Mundial (1995-2000) en beneficio del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia (\$us 11 millones). Ejes: a) Iniciativas legislativas; b) diseño de políticas y elaboración de estrategias; c) plan de modernización informática; d) capacitación judicial. - Agencia Española de Cooperación Internacional (hoy Aecid); Programa Justicia (1998-2008, \$us 3 millones). Ejes: a) carrera judicial y fiscal; b) fortalecimiento del Instituto de la Judicatura y del Instituto de Capacitación del Ministerio Público; c) fortalecimiento del Poder Judicial (Tribunal Constitucional, Corte Suprema, Consejo de la Judicatura, Tribunal Agrario e Instituto de la Judicatura) y del Ministerio Público (Fiscalía General, Instituto de Capacitación del Ministerio Público, Inspectoría, Secretaría y fiscalías de Distrito). - BID: Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia (1999, préstamo de \$us 2,7 millones). - Cooperación de Estados Unidos; Usaid (1999-2009); Centros Integrados de Justicia (infraestructura e implementación), Casas de Justicia La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. - Cooperación danesa (Danida); servicios integrados de justicia.
III. Reformas integrales del sistema judicial (1994-2009)					

Continúa en la página siguiente

Periodos	Reforma del sistema de justicia penal (1994-2009)	Planes nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - "Comisión nacional y comité ejecutivo de implementación de las reformas" (compuesto por Poder Legislativo, Ministerio de Justicia, Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General) (1999). 	Reformas normativas	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales (1994). - Ley de Fianza Juratoria contra la Retardación de Justicia Penal (1996). - Código de Procedimiento Penal (1999). - Ley del Ministerio Público (2001). - Ley del Servicio Nacional de Defensa Pública (2003). - Ley de Ejecución Penal y Supervisión (2001). 	Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento institucional del Ministerio de Justicia, Defensa Pública, Poder Judicial, Ministerio Público (Inspección), Instituto de Investigaciones Forenses) y FELCC. - implementación de sistemas informáticos, b) capacitación de jueces y fiscales, c) elaboración de planes estratégicos, d) gestión del sistema judicial (plataformas de reparto de casos, creación de unidades de solución temprana de casos y de flagranza), e) mejora de sistemas de archivo y f) coordinación interinstitucional y sistemas de notificación. 	Apoyo de la cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Ilanud y Usaid: Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia (1992). - Usaid (1999-2009). Ejes: a) planificación estratégica a través de la elaboración de planes operativos anuales (POA), b) informatización y seguimiento de casos judiciales a través de los sistemas informáticos denominados Ianus (Poder Judicial) e ISP (Ministerio Público), y c) producción de estadísticas judiciales y capacitación. - Cooperación alemana (GIZ, ahora GIZ): asistencia técnica en capacitación, normativización y coordinación interinstitucional. - Cooperación suiza (Cosude): creación e inicio de actividades de la Defensa Pública.
III. Estado plurinacional (2007-2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Desarrollo 2007 (Gobierno de Evo Morales Ayma). Plantea cinco políticas sobre la justicia. - Plan Sectorial del Ministerio de Justicia y Agenda Patriótica (2013-2025). - Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020. Plantea una meta relacionada con el sistema judicial. 	Acuerdos interinstitucionales por la justicia	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano (2014), conformado por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Órgano Judicial y el Ministerio Público. 	Reformas normativas	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política del Estado (2009). - Ley del Órgano Judicial (2010). - Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (2010). - Ley de la Procuraduría General del Estado (2010). - Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional (2011). - Código Procesal Constitucional (2012). 	Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Del Órgano Judicial: planificación estratégica, normativa de la carrera judicial, diseño de la conciliación judicial, capacitación en políticas de género, equipamiento. - Del Ministerio Público: planificación estratégica, carrera fiscal, capacitación, elaboración de manuales y protocolos, equipamiento. - Del Tribunal Constitucional: equipamiento, capacitación, diagnóstico del sistema de gestión y coordinación Justicia Indígena Originario Campesina. - De Defensa Pública Plurinacional. 	Apoyo de la cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación Danesa (Danida). Programa de Apoyo al Acceso a la Justicia: fortalecimiento institucional del Ministerio de Justicia, Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público y Defensor del Pueblo. - Cooperación suiza (Cosude). Programa de Acceso a la Justicia: a) conciliación judicial, b) fortalecimiento del Servicio Plurinacional de Defensa Pública y c) fortalecimiento de la Policía. - Unión Europea, a través de la OACNUDH y Aecid: a) capacitación, b) fortalecimiento institucional (planificación estratégica, carrera judicial, políticas de género) y c) monitoreo de casos emblemáticos. - Sistema de las Naciones Unidas (SNU): Unicef, Unifpa, ONUDC, ONU mujeres, OIM.

Capítulo 4

Estado de situación de las políticas del sector justicia, desde la perspectiva del ejercicio de derechos, el cumplimiento de garantías y los principios constitucionales

4.1. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

4.1.1. DEFINICIÓN

El acceso a la justicia, según la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es la capacidad de los particulares de solicitar y obtener una reparación por conducto de las instituciones judiciales formales o informales, y de conformidad con las normas de derechos humanos¹.

El Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe del PNUD señala²:

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. Su ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos.

El documento de sustentación de las “Reglas de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” propone que “el acceso a la justicia puede definirse como el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Programming for justice: Access for all; A practitioner's guide to a human rights based approach to access to justice* (Bangkok: PNUD, 2005), citado en Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaut, 3 de agosto de 2015, A/70/263.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: PNUD, 2005), 7, http://www.justicia-vida.org.pe/acceso_justicia/documentos/Manual.pdf

de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial (VII Cumbre Judicial Iberoamericana)”³.

Finalmente, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁴ afirma que el acceso a la justicia es al mismo tiempo un derecho específico y un requisito para el ejercicio de otros derechos. La Relatora Especial ha insistido también en que el acceso a la justicia debería concebirse en el sentido más amplio posible, e implica la existencia de una judicatura eficiente y la capacidad de los particulares de obtener una reparación adecuada en un plazo razonable. Destacó también que el acceso a la justicia no es simplemente el acceso a la judicatura en un determinado Estado, sino que incluye también los medios para acceder a mecanismos menos formales que pueden ayudar a las personas a exigir y lograr el respeto de sus derechos, como oficinas del *ombudsman*, los conciliadores, los mediadores y las instituciones de derechos humanos.

En ese contexto, es posible afirmar que el acceso a la justicia es un derecho fundamental que tiene toda persona de acudir y promover la actividad de las instituciones judiciales, formales o informales, sin ningún tipo de distinción (sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas u otra), con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses o una reparación, a través de una resolución pronta, completa e imparcial, de conformidad con las normas de derechos humanos.

En términos generales, el acceso a la justicia debe entenderse desde una perspectiva que incluya

- a) El acceso al servicio propiamente dicho, es decir, la posibilidad física de llegar al sistema judicial y presentar demandas judiciales, sin que existan obstáculos o distinciones indebidas para el ejercicio de dicho derecho⁵. Entre los obstáculos que se deben evitar se encuentran los de tipo financiero, los relacionados con la información, los sociales o culturales y las barreras físicas, así como los jurídicos y normativos⁶.
- b) Las perspectivas reales de obtener una respuesta, es decir, obtener un pronunciamiento judicial que solucione el conflicto o tutele el derecho

3 Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: Documento de sustentación. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=6fe6feca-4300-46b2-a9f9-f1b6f4219728&groupId=10124

4 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaul, 3 de agosto de 2015, A/70/263, parág. 36.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Organización de Estados Americanos (OEA). Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, 28 de junio de 2007, OEA/SER.L/V/II. DOC. 34.

6 ONU, Informe de la Relatora Knaul, A/70/263.

en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente, según la materia de que se trate⁷.

- c) Que el pronunciamiento judicial obtenido se cumpla o ejecute, porque el ciudadano acude al servicio de justicia para que se restablezca o proteja un derecho, un interés o un bien. En la medida en que el fallo no se ejecute, el derecho de acceso a la justicia no estará satisfecho⁸.

Como vemos el derecho de acceso a la justicia no se reduce al acceso a los tribunales, sino que también engloba la propia respuesta dada por el sistema de justicia: obtención de una resolución pronta, justa y equitativa, que se ejecute de forma efectiva⁹.

La correcta comprensión del derecho de acceso a la justicia implica también examinar su doble dimensión: individual y colectiva.

- Desde la dimensión individual, el acceso a la justicia es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que, frecuentemente, está reconocido en el ordenamiento jurídico con el carácter de derecho fundamental o derecho humano básico. El derecho reconocido por la norma jurídica (*ius*) y la acción (*actio*) son dos caras de la misma moneda y se encuentran íntimamente relacionados. Desde esta perspectiva, se configura como la síntesis del sistema de derechos¹⁰.
- En su dimensión colectiva, el acceso a la justicia es un elemento esencial no solamente para el sistema jurídico y democrático, sino también para la propia cohesión social. Y, como quiera que implica centrar la atención en el ciudadano como sujeto del acceso a la justicia, lleva consigo una visión de la justicia como servicio público¹¹.

El derecho de acceso a la justicia también está relacionado con el mandato de independencia de los magistrados y abogados, el derecho a la igualdad ante los tribunales, el derecho a una reparación eficaz, el derecho a la libertad y el derecho a una protección judicial eficaz¹².

7 CIDH, Acceso a la justicia.

8 Martha Rojas A., “Derecho de acceso a la justicia: Consagración constitucional en Bolivia y desarrollo jurisprudencial” (*paper* enviado el 28 de julio de 2011), <https://www.clubensayos.com/Temas-Variados/Derecho-De-Acceso-A-La-Justicia/34277.html>

9 Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: Documento de sustentación.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/70/263.

4.1.1.1. Evolución del concepto de acceso a la justicia

El acceso a la justicia, como todo derecho, debe ser tutelado por el Estado. Este tiene la obligación de definir políticas públicas para garantizar su ejercicio. Sobre esta afirmación no existe controversia alguna, sin embargo, el problema es la naturaleza y extensión de la obligación de la actividad estatal encaminada a ello, el ámbito jurídico y material implicado en su instrumentalización y la tipología de las necesidades a las que tendrá que dar respuesta el sistema reformado¹³.

Al respecto, se han elaborado distintas propuestas institucionales y teóricas que responden a distintas etapas de la evolución del concepto de acceso a la justicia. En una primera etapa, la noción de acceso a la justicia se entendió principalmente como la promoción de servicios gratuitos de justicia para personas de escasos recursos¹⁴. La segunda etapa de la evolución de este concepto estuvo marcada por un enfoque institucionalista¹⁵. Finalmente, la tercera etapa se caracteriza por una visión integral del acceso a la justicia.

Este último enfoque de acceso a la justicia es compartido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo:

No se agota en la contemplación de aspectos cuantitativos o cualitativos de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia como un objetivo y como un medio al mismo tiempo. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos, etc.¹⁶.

Esta visión se debe a la incorporación de los derechos humanos a la noción de justicia. Además, convierte a las políticas de acceso a la justicia en elementos fundamentales para garantizar el desarrollo¹⁷.

13 PNUD, *Manual de políticas públicas*.

14 *Ibid.*, 12. En esta etapa

[se] buscaba el establecimiento de mecanismos gratuitos de asistencia y representación ante los tribunales para las personas por debajo de un determinado nivel de ingresos. Este movimiento ha de entenderse en el contexto más amplio del movimiento de reforma del sistema de justicia en el que se pedía que éste actuara como garante de la igualdad ante la ley viendo en la realización de este derecho un instrumento afianzador de la estabilidad democrática que a su vez se configuraría como presupuesto para un adecuado funcionamiento de las economías de mercado. La primacía del factor económico en la percepción del desarrollo la encontramos, en este momento, en la naturaleza de las acciones positivas encaminadas a la supresión de los obstáculos para la obtención de la igualdad que en este periodo no va más allá de la puesta en marcha de sistemas gratuitos o subsidiados de asistencia letrada en juicio.

15 *Ibid.*, 7.

La corriente institucionalista se centra en la maquinaria del ámbito público de la administración de justicia. En esta concepción el tratamiento, así como el diagnóstico, se circunscribe al sistema preexistente de cortes y tribunales abordando reformas de cara a su mayor capacitación, a su reorganización y a una mayor dotación de recursos materiales y humanos para mejorar su rendimiento, y de esta manera ampliar su alcance y aumentar su eficacia.

16 *Ibid.*, 7

17 *Ibid.*, 14. Para el PNUD, el derecho de acceso a la justicia

Es importante destacar que, en septiembre de 2015, los Estados del mundo acordaron una agenda histórica y de largo alcance para los siguientes 15 años, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Entre los objetivos propuestos se encuentra el de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”¹⁸ (Objetivo 16).

Al respecto, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados señala¹⁹:

La importancia de incluir el acceso a la justicia en la agenda para el desarrollo después de 2015 reside precisamente en el hecho de que el acceso a la justicia constituye un derecho que permite el disfrute de otros derechos, sean estos civiles, culturales, económicos, políticos o sociales. Por lo tanto, el nuevo marco de desarrollo debe tener en cuenta toda la gama de derechos humanos internacionales, lo que significa que debe incluir una atención cuidadosa a la administración imparcial de justicia.

es más que acceso a los tribunales: es el acceso a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho. Una política de acceso a la justicia implica entonces crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta, con imparcialidad e integridad, a las demandas de las personas, en especial de las de aquellas más desfavorecidas.

- 18 Organización de las Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015; Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 21 de octubre de 2015, A/RES/70/1, 29. El objetivo 16 tiene las siguientes metas:
- 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
 - 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños
 - 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos
 - 16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada
 - 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas
 - 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
 - 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
 - 16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial
 - 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
 - 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales
 - 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
 - 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.
- 19 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 11 de agosto de 2014, A/69/294, parág. 22.

En ese contexto, a juicio del PNUD, la transformación de los sistemas de justicia, de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento, pasa por la adopción de una estrategia en materia de justicia asentada sobre tres pilares: a) ampliación de la cobertura estatal, b) incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos, y c) focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad²⁰.

4.1.1.2. Relación con el principio de independencia judicial

Según la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, el acceso a la justicia está directamente relacionado con el principio de la independencia judicial, ya que la integridad, independencia e imparcialidad de la judicatura son elementos esenciales de un sistema judicial eficiente y transparente, lo que contribuye a la protección de los derechos humanos y el fomento del desarrollo económico. En ese mismo sentido, la Relatora afirma que la independencia del sistema judicial y el acceso a la justicia son dos de los elementos primordiales del Estado de derecho²¹.

4.1.2. MARCO NORMATIVO

4.1.2.1. Normativa internacional

El acceso a la justicia se encuentra ampliamente reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 8) señala que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo en caso de vulneración de los derechos fundamentales. Los artículos 10 y 11 de la Declaración establecen una serie de garantías procesales, como el derecho a ser escuchado en condiciones de plena igualdad, a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal imparcial e independiente, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para defenderse de una acusación penal, la presunción de inocencia y la irretroactividad de la norma.

Con relación al principio de no discriminación, la Declaración establece que “todos los seres humanos, nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (art. 1 y 2), y que no pueden ser discriminados por razones de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de toda otra opinión, origen nacional, social, fortuna, de nacimiento o cualquier otra situación. En este mismo sentido el artículo 7 establece la igualdad de todos ante la Ley y el derecho, sin distinción, “a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

20 PNUD, *Manual de políticas públicas*.

21 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/69/294, parágs. 48 y 49.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 2, parágrafo 3) dispone que todas las personas cuyos derechos fundamentales hayan sido vulnerados tienen derecho a un recurso efectivo, siendo la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, la que decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial. El artículo 14 del mismo instrumento establece: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...”.

Es importante mencionar que la Observación General N.º 32 del Comité de Derechos Humanos señala que el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos incluye el derecho de acceso a los tribunales en los casos en que se trata de determinar cargos penales, así como también derechos y obligaciones en un procedimiento judicial. El Comité también afirma que el acceso a la administración de justicia debe garantizarse efectivamente en todos esos casos para asegurar que ninguna persona se vea privada –por lo que toca al procedimiento– de su derecho a exigir justicia²².

En el ámbito regional, cabe resaltar, en primer lugar, el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), según la cual, “toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 8 que toda persona tiene el derecho de que su causa sea escuchada, con las debidas garantías y dentro un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad al hecho por la ley, sea en un proceso penal o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. El artículo 25 de este instrumento garantiza el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

22 Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Observación general N.º 32), 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párr. 9.

En su artículo 25, señala que los Estados que firman la Convención se comprometen: “a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

4.1.2.2. Normativa nacional

La Constitución Política del Estado (art. 115), establece que “toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (...). El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones”.

Con respecto a los derechos de la población en situación de vulnerabilidad, el artículo 14 de la Constitución boliviana

prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

Adicionalmente, el artículo 60 de la Constitución señala que es deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente, que comprende, entre otros, el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado.

En ese contexto, es importante señalar que Bolivia es parte de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de las Naciones Unidas, al igual que de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4.1.2.3. Recomendaciones de los órganos del Sistema de Naciones Unidas al Estado Plurinacional de Bolivia

Acceso a la justicia, rezago judicial y cobertura de los servicios de justicia

En 2013, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia desarrollar una política nacional urgente para reducir el rezago ju-

dicial y aumentar el número de juzgados y la designación de nuevos jueces y defensores públicos, en particular en las zonas rurales²³.

El Comité de Derechos Humanos mostró su inquietud por las grandes demoras en la administración de justicia y la insuficiente cobertura geográfica del sistema judicial, así como por el reducido número de defensores públicos²⁴.

En 2014, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia:

Continuar y reforzar las reformas del sistema judicial iniciadas y mejorar el acceso a la justicia en todo el territorio, con miras a consolidar la independencia y la eficacia del sistema judicial (Suiza)²⁵.

Ampliar el acceso a la justicia de los diferentes sectores de la población, especialmente de quienes viven en las zonas rurales (Trinidad y Tobago)²⁶.

Seguir promoviendo el acceso a la justicia como medio para luchar contra las violaciones de los derechos, en particular los de las personas privadas de libertad (Brasil)²⁷.

Acceso a la justicia de mujeres y mujeres víctimas de violencia

En 2015, el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia durante 2014 recomendó “que se adopten medidas urgentes contra la violencia de género y en particular, que las autoridades nacionales, departamentales y municipales asignen los recursos necesarios para la implementación integral de juzgados y fiscalías especializadas, así como de centros de acogida para víctimas en el marco de la Ley 348”²⁸. Asimismo, señaló “que las autoridades realicen investigaciones prontas, exhaustivas, independientes e imparciales en casos de linchamiento, y que el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, el Órgano Judicial, la Policía Nacional, las gobernaciones y las alcaldías, implementen la política pública para prevenir y combatir los linchamientos”²⁹.

23 Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia, 6 de diciembre de 2013, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 22.

24 *Ibid.*, párr. 22.

25 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Estado Plurinacional de Bolivia, 17 de diciembre de 2014, A/HRC/28/7, párr. 113.22.

26 *Ibid.*, párr. 114.128.

27 *Ibid.*, párr. 113.23.

28 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, 16 de marzo de 2015, A/HRC/28/3/Add.2, párr. 92, inc. i.

29 *Ibid.*, párr. 92, inc. j.

También en 2015, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó al Estado boliviano acelerar “la creación de tribunales y cortes de justicia que garanticen el acceso de las mujeres a la justicia sin discriminación en todo el territorio del Estado parte, proporcione servicios oficiales de interpretación³⁰ fidedigna a las lenguas indígenas en todas las actuaciones judiciales y se asegure de que las mujeres tengan un acceso efectivo a asistencia letrada gratuita para reclamar sus derechos”³¹. También recomendó dar prioridad al funcionamiento de tribunales especializados que se ocupen de violencia contra la mujer, y asignen los recursos humanos y financieros necesarios para ello, de conformidad con la Ley N.º 348 (Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia)³².

El mismo Comité recomendó que los casos de violencia contra la mujer, incluidos los de feminicidio y violencia sexual, sean investigados, y que los autores sean enjuiciados y debidamente castigados³³. También recomendó que los casos de violencia contra la mujer no se remitan a procedimientos alternativos de arreglo de controversias³⁴.

El Comité considera necesario reforzar el mandato de la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia de la Policía en los ámbitos nacional, departamental y municipal; incrementar las capacidades de los agentes de policía para que desempeñen su función teniendo en cuenta el enfoque de género. Asimismo, señala que el personal médico forense debe recibir formación regular sobre procedimientos de examen e investigación, con perspectiva de género³⁵.

En 2013, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia adoptar medidas concretas para que los autores de asesinatos y acoso político a mujeres sean investigados, enjuiciados y sancionados de forma apropiada, y que se proteja adecuadamente a las víctimas³⁶.

En 2014, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia:

Adoptar políticas que aborden de manera integral los problemas de violencia, laborales, políticos y de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres (Costa Rica)³⁷.

Reforzar la legislación vigente para garantizar un trato judicial justo, especialmente para

30 Se entiende “interpretación” como equivalente a *traducción*.

31 Organización de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia, 28 de julio de 2015, CEDAW/C/BOL/CO/5-6, párr. 11, inc. a.

32 *Ibid.*, párr. 10, inc. d.

33 *Ibid.*, párr. 19, inc. c.

34 *Ibid.*, párr. 19, inc. d.

35 *Ibid.*, párr. 19, incs. e y f.

36 ONU, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 8.

37 ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/28/7, párr. 114.107.

las personas de las categorías más vulnerables, como las mujeres y los niños (Italia)³⁸.

Proporcionar recursos suficientes a las instituciones responsables de la aplicación de la Ley Integral N.º 348 para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia a fin de mejorar el acceso a la justicia y garantizar que se rindan cuentas por los actos de violencia contra las mujeres (Canadá)³⁹.

Emprender campañas de concienciación para sensibilizar a los miembros de las fuerzas del orden y del poder judicial acerca de la violencia contra las mujeres y las niñas, en el marco de la nueva Ley Integral N.º 348 para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (Bélgica)⁴⁰.

En 2013, el Comité contra la Tortura expresó su preocupación

por los informes recibidos sobre la persistencia de la violencia de género en el Estado Plurinacional de Bolivia, particularmente la violencia doméstica y sexual que, en muchos casos, sigue sin denunciarse. El Comité lamenta que, pese a las informaciones sobre numerosos actos de violencia de género, incluidos casos de feminicidio, el Estado parte no haya facilitado los datos estadísticos solicitados sobre el número de denuncias, condenas y sanciones impuestas durante el periodo en examen, ni sobre la incidencia de este fenómeno en las mujeres indígenas y afrobolivianas (arts. 1, 2, 4, 12, 13 y 16)⁴¹.

En ese contexto, el Comité insta al Estado parte a “a) Investigar, enjuiciar y castigar a los autores de tales actos; b) Adoptar medidas eficaces para facilitar la asistencia de las víctimas en la formulación y presentación de denuncias; (...) d) Acelerar la creación de los juzgados de instrucción de violencia de género en aplicación de la Ley Integral N.º 348”⁴².

Niños, niñas y adolescentes

En 2009, el Comité de Derechos del Niño⁴³ formuló recomendaciones al Estado Plurinacional de Bolivia sobre distintos temas. Con relación a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, recomendó que “tome todas las medidas necesarias para la aplicación de las recomendaciones que figuran en el informe del Experto independiente para el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños [A/61/299], y tenga asimismo en cuenta el resultado y

38 *Ibid.*, párr. 114.68.

39 *Ibid.*, párr. 114.94.

40 *Ibid.*, párr. 114.100.

41 Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobadas por el Comité en su 50.º periodo de sesiones (6 a 31 de mayo de 2013), CAT/C/BOL/CO/2, 14 de junio de 2013, párr. 15.

42 *Ibid.*, párr. 16.

43 Organización de las Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención; Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia, 16 de octubre de 2009, CRC/C/BOL/CO/4.

las recomendaciones de la consulta regional para América Latina celebrada en Buenos Aires del 30 de mayo al 1° de junio de 2005⁴⁴.

Con relación a los niños que viven en penitenciarías:

El Comité recomienda que el Estado parte elabore y aplique directrices claras sobre la colocación de los niños con su padre o madre en la cárcel en los casos en que se considere que ello corresponde al interés superior de esos niños, y que vele por que la seguridad y las condiciones de vida de esos niños, incluida la atención sanitaria que reciben, sean adecuadas para su desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención. Recomienda además que el Estado parte prevea y ponga en práctica un sistema alternativo y adecuado de tutela para los niños sacados de la cárcel y que no puedan recibir cuidados de su familia extensa y que esos niños reciban apoyo para que puedan mantener el contacto y una relación personal con el padre o la madre que permanezcan en prisión⁴⁵.

Sobre los adolescentes en conflicto con la ley⁴⁶:

El Comité insta al Estado parte a que vele por la plena aplicación de las normas de justicia juvenil (...). También recomienda que: (...)

- b) El Estado parte tome medidas preventivas, como respaldar el papel de la familia y la comunidad, para eliminar las condiciones sociales que llevan a los niños entrar en contacto con el sistema de justicia penal o con el sistema indígena tradicional, y tome todas las disposiciones posibles para evitar la estigmatización;
- c) Los niños en conflicto con la ley sean juzgados por el sistema de justicia juvenil, y no como adultos en los tribunales ordinarios;
- d) Se introduzca en todas las regiones la figura del juez especializado en la infancia, y que estos jueces especiales reciban una educación y capacitación apropiadas;
- e) La privación de libertad constituya una medida de último recurso con la menor duración posible, y cuya aplicación se examine periódicamente con miras a retirarla;
- f) Se desarrollen penas alternativas a la privación de libertad tanto en el sistema jurídico positivo como en el sistema indígena tradicional, como la libertad condicional, la mediación, los servicios a la comunidad, o la condena condicional, siempre que sea posible;
- g) Los niños privados de libertad tengan acceso a la educación, incluso cuando se encuentren en prisión preventiva (...)

Finalmente, el mismo Comité recomendó que el Estado parte “dé prioridad a los derechos del niño en las instituciones de la justicia y el orden público, que aumente el presupuesto de la administración de justicia y que vele por la restitución de los derechos del niño⁴⁷.”

44 *Ibid.*, párr. 42a.

45 *Ibid.*, párr. 66.

46 *Ibid.*, párr. 82.

47 *Ibid.*, párr. 84.

En 2014 el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia:

Mejorar la asignación de recursos humanos y financieros destinados a las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia y a las Fiscalías para combatir y atender efectivamente la violencia contra niñas, niños y adolescentes a nivel local (Chile)⁴⁸.

Introducir un plan efectivo centrado en los derechos humanos de las personas privadas de libertad, especialmente los niños que viven en las cárceles con sus padres privados de libertad (Polonia)⁴⁹.

Seguir procurando adoptar medidas tendientes a evitar la permanencia de niñas y niños en recintos penitenciarios junto a sus padres que estén cumpliendo penas de prisión a fin de no exponerlos a condiciones de vida que puedan afectar su desarrollo (Uruguay)⁵⁰.

Victimas de trata y tráfico de personas

En 2013, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado

velar por la aplicación efectiva del marco jurídico y normativo en vigor contra la trata y tráfico de personas en todos los niveles del Estado, dotándolo de los recursos necesarios, y compilar datos desglosados sobre la magnitud de este fenómeno.

El Estado debe, asimismo, garantizar que las denuncias de esas prácticas sean investigadas, que los responsables comparezcan ante la justicia y sean condenados con penas adecuadas, y que las víctimas reciban protección en centros de atención integral, asistencia jurídica gratuita y una reparación que incluya su rehabilitación. El Estado debe llevar a cabo campañas de prevención y sensibilización de la población respecto a los efectos negativos de la trata y tráfico de personas⁵¹.

Otras poblaciones en situación de vulnerabilidad

El Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal también recomendó investigar y enjuiciar sin demora y a fondo los actos de violencia y discriminación contra las mujeres, los indígenas y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; garantizar una reparación efectiva a las víctimas y sus familiares; y reforzar la legislación vigente para garantizar un trato judicial justo, especialmente para las personas de las categorías más vulnerables, como las mujeres y los niños⁵².

En 2013, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia proceder a la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de

48 ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/28/7, párr. 113.32.

49 *Ibid.*, párr. 113.16.

50 *Ibid.*, párr. 113.19.

51 ONU, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 17.

52 ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/28/7, párr. 113.

todo acto de violencia motivado por la orientación sexual o la identidad de género de la víctima⁵³.

El Comité de Derechos Humanos recomendó también adoptar medidas apropiadas para asegurar que los actos de discriminación se investiguen, y las víctimas obtengan reparación⁵⁴.

4.1.2.4. Documentos aprobados por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia

También es importante incluir en el análisis los documentos producidos por las cumbres iberoamericanas de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia⁵⁵ sobre acceso a la justicia.

La Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia⁵⁶ reconoce los siguientes derechos de las personas ante la justicia: a) “derecho fundamental de la población [a] tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa”, c) “derecho a ser atendidos, dentro del plazo adecuado, de forma respetuosa y adaptada a sus circunstancias psicológicas, sociales y culturales” y d) “derecho a que su comparecencia personal ante un órgano de la Administración de Justicia resulte lo menos gravosa posible”.

Adicionalmente la Carta plantea que a) “los Poderes Judiciales promoverán las condiciones precisas para que la población indígena de los distintos Estados puedan acceder a los órganos jurisdiccionales con plenitud de derechos”, b) “el niño o el adolescente tiene derecho a que su comparecencia ante los órganos judiciales tenga lugar de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo”, c) “la persona afectada por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica, podrá ejercitar con plenitud los derechos reconocidos en esta Carta y en las leyes procesales”.

Las *Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad*⁵⁷ tienen como preocupación central el acceso a la justicia de las personas

53 ONU, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 7.

54 *Ibid.*, párr. 8.

55 La Cumbre Judicial Iberoamericana es una organización que articula la cooperación y concertación entre los poderes judiciales de los 23 países de la comunidad iberoamericana de naciones. Aglutina en un solo foro a las máximas instancias y órganos de gobierno de los sistemas judiciales iberoamericanos. Reúne en su seno a los presidentes de las cortes supremas y tribunales supremos de justicia, y a los máximos responsables de los consejos de la judicatura iberoamericanos. Ver <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/antecedentes>.

56 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano* (Cancún, noviembre de 2002), <http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/cartadederechodelaspersonas.pdf>. La declaración fue aprobada en la VII Cumbre, que contó con la participación de representantes de 22 países.

57 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad* [“Reglas de Brasilia”] (Brasilia, marzo de 2008), <http://www.cumbrejudicial.org/web/>

que se encuentran en condición de vulnerabilidad, con la finalidad de que los sistemas judiciales sean reales instrumentos de defensa de los derechos de las personas, sobre todo, de las más vulnerables.

El “Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en justicia con enfoque de género”⁵⁸ se divide en dos volúmenes: el relativo a niñas, niños y adolescentes, personas, comunidades y pueblos indígenas, personas con discapacidad y migrantes⁵⁹, y el relativo a mujeres víctimas de violencia⁶⁰.

4.1.3. PROBLEMÁTICA

Con respecto al acceso a la justicia en Bolivia, en 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre el tema, afirmó que “tanto el Estado como distintos sectores de la sociedad civil coinciden en afirmar que el principal problema que aqueja a la justicia boliviana es que

guest/33. Las *Reglas de Brasilia* fueron aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. La estructura del documento es la siguiente: capítulo preliminar: Finalidad, beneficiarios de las reglas, destinatarios (actores del sistema de justicia); capítulo II: Efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos: cultura jurídica, asistencia legal y defensa pública, derecho al interprete, revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, medios alternativos de resolución de conflictos, sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas; capítulo III: Celebración de actos judiciales: información procesal o jurisdiccional, comprensión de las actuaciones judiciales, comparecencia en dependencias judiciales, protección de la intimidad; capítulo IV: Eficacia de las reglas: principio general de colaboración, cooperación internacional, investigación y estudios, sensibilización y formación de profesionales, nuevas tecnologías, manuales de buenas prácticas sectoriales, difusión y comisión de seguimiento.

58 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en justicia con enfoque de género*. El Protocolo, aprobado por la Asamblea Plenaria de la XVII edición de la Cumbre (realizada en Santiago de Chile en abril de 2014), da continuidad a la “Carta de derechos de las personas ante la justicia” y a las *Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad*.

59 El volumen 1 se divide en apartados concernientes a cada uno de los sujetos sobre los que trata el Protocolo. Cada uno de los apartados tiene la siguiente estructura: introducción; marco normativo; conceptos; principios generales; reglas y consideraciones generales para las y los juzgadores; sentencias y buenas prácticas de los países. *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*. Disponible en http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=734bb668-702b-4c50-83ec-66c093d8389a&groupId=10124

60 El volumen 2 tiene la siguiente estructura: capítulo 1: objetivo, marco teórico, marco normativo, recomendaciones generales del Sistema de las Naciones Unidas y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; capítulo II: conceptos (sujeto activo, pasivo, víctima directa e indirecta, declaraciones, etc.); capítulo III: reglas generales de actuación (atención y protección efectivas). Disponible en http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=5a9deba1-60d4-4db6-b25e-dc2090fb4930&groupId=10124

ésta no se encuentra al alcance de todas y todos los ciudadanos y que cuando se superan las barreras para finalmente acceder a ella, no siempre es posible obtener respuestas judiciales a la conflictividad y, en general, a las demandas de la sociedad”⁶¹.

Un estudio de la Comisión Andina de Juristas, presentado en 2012⁶², señala que las principales barreras que enfrenta el ciudadano boliviano para acceder a los servicios de justicia son: a) los costos judiciales, b) la falta de criterios de pluralismo jurídico e interculturalidad, c) la falta de información en idiomas nativos y el desconocimiento de procedimientos, d) la discriminación y falta de criterios de igualdad y equidad de género, e) la desconfianza en el sistema de justicia, f) el temor a represalias, y g) la retardación de justicia. Estos problemas afectan con mayor intensidad a los miembros de poblaciones en situación de vulnerabilidad tales como niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia.

Sin embargo, como señalamos con anterioridad (ver el apartado “Evolución del concepto de acceso a la justicia”, al inicio de este capítulo), en el contexto de un enfoque integral de acceso a la justicia, la adopción de una estrategia en esta materia debería asentarse al menos en tres pilares: a) ampliación de la cobertura estatal, b) incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos, y c) focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad⁶³.

Así, en el presente estudio nos concentraremos solo en cuatro tipos de problemática: a) falta de políticas para población en situación de vulnerabilidad o escasa implementación de aquellas políticas; b) cobertura, distribución y carga procesal de los servicios de justicia; c) congestión judicial e impunidad de los servicios de justicia; y d) escasa utilización de los medios alternativos de solución de conflictos.

Estas problemáticas se relacionan con lo siguiente: a) la dimensión individual del ejercicio del derecho de acceso a la justicia y los obstáculos que debe sortear el ciudadano para acceder físicamente a los servicios de justicia, así como con las perspectivas reales que tiene ese ciudadano de obtener una respuesta en un corto plazo; y b) la dimensión colectiva del derecho de acceso a la justicia, que promueve la visibilidad de las personas en situación de vulneración de sus derechos⁶⁴.

Cabe señalar que el análisis sobre los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos se aborda en el capítulo sobre el principio de pluralismo jurídico.

61 CIDH, Acceso a la justicia, OEA/SER.L/V/II. DOC. 34.

62 CAJ y Cosude, *Diagnóstico de la justicia en Bolivia*.

63 PNUD, Manual de políticas públicas.

64 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia*. Ver http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=6fe6feca-4300-46b2-a9f9-f1b6f4219728&groupId=10124

4.1.3.1. Políticas judiciales sobre población en situación de vulnerabilidad

“El Sistema de Justicia boliviano aún no ha tenido la capacidad de constituirse en un instrumento que haga posible la defensa de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad”⁶⁵.

Esta parte del presente documento comienza con la definición de personas en situación de vulnerabilidad, continúa con la descripción de los principales problemas que obstruyen el acceso a la justicia de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y con el estado de situación de las políticas que el Estado ha implementado en favor de ellas.

a) Definición de personas y grupos en situación de vulnerabilidad

El *Informe sobre desarrollo humano 2014*⁶⁶ afirma que a pesar de que todos nos sentimos vulnerables en algún momento de nuestras vidas, algunas personas y grupos son más vulnerables que otros debido a su distinta exposición a condiciones económicas y sociales adversas en diferentes momentos de sus ciclos de vida, empezando por el nacimiento. Por ello, el Informe propone el análisis de las vulnerabilidades estructurales y las asociadas con el ciclo de vida (así como sus intersecciones).

VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL. Según el Informe del PNUD, las vulnerabilidades estructurales se producen cuando las instituciones sociales y jurídicas, las estructuras de poder, los espacios políticos o las tradiciones y normas socioculturales no sirven por igual a los miembros de la sociedad, y cuando crean obstáculos estructurales al ejercicio por parte de algunas personas de sus derechos y opciones⁶⁷.

El Informe añade que las vulnerabilidades estructurales a menudo se manifiestan a través de profundas desigualdades y pobreza generalizada, y son perpetuadas por la exclusión, el bajo desarrollo humano y la posición de las personas en la sociedad, condiciones que reducen su capacidad para hacer frente a los riesgos y situaciones negativas. Son personas o grupos que deben enfrentarse a mayores obstáculos, a veces de naturaleza jurídica, a la hora de crear capacidades, tomar decisiones y reclamar sus derechos de apoyo y protección en caso de acontecimientos adversos. Y aunque las leyes no los discriminen explícitamente, la ausencia de políticas eficaces puede dejar a las personas excluidas y vulnerables⁶⁸.

65 CAJ y Cosude, *Diagnóstico de la justicia en Bolivia*.

66 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2014; Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* (Nueva York, 2014), 61, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

67 *Ibid.*, 78.

68 *Ibid.*, 79.

Están en condición de vulnerabilidad estructural las personas pobres⁶⁹, las mujeres⁷⁰, los pueblos indígenas⁷¹ y las personas que viven con una discapacidad⁷².

VULNERABILIDAD ASOCIADA AL CICLO DE VIDA. Las vulnerabilidades estructurales —que se derivan de factores como el género, la etnia y la desigualdad intergrupala— interactúan con las dinámicas del ciclo de vida para poner en mayor riesgo a determinados grupos: a) niños, principalmente quienes se encuentran en la primera infancia (0-5 años)⁷³; b) jóvenes (15-24 años)⁷⁴; y adultos mayores (a partir de 65 años)⁷⁵.

69 *Ibid.*, 80. Son más vulnerables que otras personas de la sociedad porque para la mayoría el riesgo de circunstancias adversas es mayor. Las personas pobres son vulnerables debido a que generalmente carecen de acceso a ahorros, fondos de empréstito u otros activos a los que recurrir para afrontar contingencias imprevistas.

70 *Ibid.*, 81. Sufren la discriminación más generalizada. Esta puede tener su origen en a) tradiciones culturales y leyes consuetudinarias y religiosas que prevalecen por encima de las leyes civiles; b) legislación que puede discriminar explícitamente a la mujer en asuntos de familia, matrimonio, economía, derechos y violencia; c) instituciones sociales, como el matrimonio precoz, prácticas sucesorias discriminatorias, mayor carga de trabajo de asistencia no remunerado, violencia, preferencia por hijos varones y restricciones de acceso al espacio público y a los recursos productivos.

71 *Ibid.*, 83. Son en torno al 5% de la población mundial, pero representan el 15% de las personas con ingresos bajos, y más del 30% de las personas en situación de pobreza extrema en las zonas rurales. Tienden a tener un nivel educativo bajo, enfrentan desigualdad de oportunidades y desigualdad de acceso a la tierra y otros activos productivos. En América Latina, los ingresos medios de los trabajadores indígenas son cerca de la mitad que de los trabajadores no indígenas.

72 *Ibid.*, 84. Se enfrentan a obstáculos físicos para reclamar sus derechos y tomar decisiones. Suelen carecer de un acceso fácil al transporte público, a las oficinas de la administración pública y a otros espacios como hospitales. Eso dificulta su participación en la vida económica, social y política, o la búsqueda de asistencia ante amenazas a su bienestar físico. Entre las personas con discapacidad son especialmente vulnerables las pobres.

73 *Ibid.*, 63. Lo que ocurre en los primeros años de vida afecta al desarrollo de los circuitos del cerebro, las interacciones genético-ambientales y la programación de los sistemas inmunológico, neurológico y endocrino del cuerpo. Esto tiene implicaciones en las posteriores trayectorias de desarrollo humano. La pobreza, la violencia, el abandono y el conflicto perjudican el desarrollo en la primera infancia. Los niños con discapacidad y los que son vulnerables desde el punto de vista psicológico o cognitivo —que viven en comunidades donde proliferan el desempleo y el abuso de sustancias nocivas para la salud— o los que son abandonados, son víctimas de trata u obligados a trabajar fuera de casa corren un riesgo especial de abuso sexual. Los niños criados en instituciones también pueden sufrir una profunda privación que perjudique al desarrollo del cerebro.

74 *Ibid.*, 67. Los jóvenes de todo el mundo son especialmente vulnerables a la marginación en el mercado laboral debido a su falta de experiencia, de redes sociales, capacidades de búsqueda de empleo y recursos financieros para encontrar empleo. Los jóvenes son también vulnerables porque se enfrentan a cambios en su vida física, cognitiva, social, de género y emocional. Algunos son obligados a trabajar, son víctimas de la trata con fines sexuales o se convierten en migrantes indocumentados. Estas experiencias vienen determinadas por el entorno socioeconómico. La transición social de los jóvenes también se ve influida por factores estructurales más amplios, como la pobreza, el género y la desigualdad, así como las prácticas locales.

75 *Ibid.*, 76. La pobreza y la exclusión social son un problema para quienes están envejeciendo, en especial porque aproximadamente el 80% de la población mundial de edad avanzada carece de una pensión y depende del trabajo y la familia para obtener ingresos. La pobreza en la vejez tiene una marcada dimensión de género. La esperanza de vida de la mujer es más larga que la del hombre, por lo que las

b) Personas y población en situación de vulnerabilidad, en el ámbito de la justicia

Los sistemas de justicia actuales se basan en la presunción de que la igualdad ante la ley protege la igualdad de hecho en el disfrute de los derechos; sin embargo, en la práctica esta premisa no es exacta porque no existe un sujeto universal. Esta cuestión no fue debidamente atendida por los operadores de justicia ni por los agentes del Estado que siguen asumiendo aquella premisa ficticia y perpetuando la diferencia y la exclusión en nombre de la igualdad y la justicia⁷⁶.

Garantizar el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables implica una transformación en la forma de abordar la igualdad. Esta concepción debe anclarse en la perspectiva de los derechos humanos, que obliga a pensar al derecho como una institución destinada a la transformación de las desigualdades sociales para la construcción de la justicia social⁷⁷.

Sobre a quién se considera persona o población en condición de vulnerabilidad en el ámbito de la justicia, las *Reglas de Brasilia*⁷⁸ “consideran que están en condición⁷⁹ de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico” (regla 3).

De acuerdo con la misma fuente, “podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización⁸⁰, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad” (regla 4).

mujeres pueden pasar más tiempo sumidas en la pobreza que los hombres. El envejecimiento lleva aparejada una mayor probabilidad de vivir con una discapacidad. Las personas de edad avanzada también son importantes cuidadoras de sus parejas y sus nietos, y cada vez más, de sus padres.

76 PNUD, *Manual de políticas públicas*, 20.

77 *Ibid.*

78 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia*.

79 Las *Reglas de Brasilia* hablan de “condición”, con lo que se hace referencia al estado o situación especial en que se halla una persona.

80 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia*. Sobre la victimización, en el documento de fundamentación de las *Reglas de Brasilia* se indica lo siguiente:

Desde el punto de vista psicológico, una víctima es vulnerable cuando tiene una mayor probabilidad de sufrir un intenso impacto emocional como consecuencia del delito, y ello por cuanto está afectada de una relevante limitación para evitar o contrarrestar la dinámica criminal creada por el victimario (...). Desde una perspectiva jurídica, se puede considerar que una víctima es vulnerable cuando tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal (victimización primaria) o de su contacto con el sistema penal (victimización secundaria), o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización (victimización reiterada). Como afirma la propia Regla (11), la vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal, añadiendo que destacan a estos efectos, entre otras víctimas:

a) Las personas menores de edad,

Finalmente las *Reglas de Brasilia* establecen que “la concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico”⁸¹.

En el presente documento partiremos de un análisis sobre la perspectiva de género en la administración de justicia y continuaremos con una descripción de la problemática de acceso a la justicia ordinaria de mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de trata y tráfico de personas, personas con discapacidad y pueblos indígenas. La situación de las personas privadas de libertad será objeto de análisis de la sección relativa a la jurisdicción penal. Por otra parte, el acceso a la jurisdicción indígena originaria campesina será desarrollado en el capítulo relativo al pluralismo jurídico.

c) Perspectiva de género en la administración de justicia

En Bolivia, han sido escasos los esfuerzos por analizar la labor jurisdiccional con enfoque de género⁸².

Solo hace algunos años que se desagrega la información sobre los jueces, personal de apoyo jurisdiccional y administrativo por sexo. Según los datos contenidos en el *Anuario estadístico judicial 2015* (ver cuadro que sigue), el 58,7% de los jueces son varones, el 36,7%, mujeres y hay un 4,6% de cargos pendientes de nombramiento. Con respecto al total de funcionarios judiciales (incluidos jueces, personal de apoyo jurisdiccional y administrativo), el 44,2% son varones, el 46,8%, mujeres, y el 9% de los puestos se encuentra pendiente de designación.

b) Las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar,

c) Las víctimas de delitos sexuales,

d) Los adultos mayores,

e) Y los familiares de víctimas de muerte violenta.

81 *Ibid.*, regla 4.

82 Elizabeth Íñiguez y Emilse Ardaya, “Sesgo de género en la administración de justicia. 2004”, citado en CIDH, Acceso a la justicia, OEA/SER.L/V/II. DOC. 34, párr. 329. El estudio realizado por las magistradas del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, respectivamente, concluyó:

los hombres tienen mayor acceso a la justicia en el sentido de posibles perspectivas de éxito que las mujeres, no obstante éstas judicializan el reclamo de sus derechos en mayor proporción. Es importante mencionar que el número de jueces supera en mucho más del doble el número de juezas. Por ejemplo, en el distrito de La Paz el 75% de los jueces son hombres y únicamente el 25% son mujeres. Asimismo, los abogados litigantes son en su mayoría hombres, pues se tiene la percepción casi generalizada, incluso entre las mujeres, de que los hombres tienen mayores habilidades intelectuales y de litigio.

Tabla 4.1. Personal del Órgano Judicial, por distrito y género (2015)

Distrito	Jurisdiccional			Apoyo jurisdiccional			Administrativo			Total			Varones (%)	Mujeres (%)	Acefalias (%)				
	Varones	Mujeres	Acefalias	Total	Varones	Mujeres	Acefalias	Total	Varones	Mujeres	Acefalias	Total				Varones (%)	Mujeres (%)	Acefalias (%)	
																			Varones
Chuquisaca	64	32	4	100	89	158	33	280	22	26	1	49	175	216	38	429	40,8	50,3	8,9
La Paz	155	97	18	270	263	307	160	730	79	60	2	141	497	464	180	1.141	43,6	40,7	15,8
Cochabamba	99	87	8	194	207	290	40	537	51	66	1	118	357	443	49	849	42,0	52,2	5,8
Oruro	60	22	2	84	84	112	24	220	21	22	1	44	165	156	27	348	47,4	44,8	7,8
Potosí	73	36	4	113	92	142	34	268	23	24	1	48	188	202	39	429	43,8	47,1	9,1
Tarija	45	43	1	89	48	167	29	244	26	29	1	56	119	239	31	389	30,6	61,4	8,0
Santa Cruz	134	86	7	227	249	327	74	650	61	80	4	145	444	493	85	1.022	43,4	48,2	8,3
Beni	48	25	1	74	72	99	35	206	19	25	5	49	139	149	41	329	42,2	45,3	12,5
Pando	19	8	2	29	24	45	13	82	11	12	0	23	54	65	15	134	40,3	48,5	11,2
Tribunal Supremo	6	3	9	18	69	37	1	107	19	6	0	25	94	46	10	150	62,7	30,7	6,7
Tribunal Agroambiental	4	3	0	7	38	35	4	77	11	5	2	18	53	43	6	102	52,0	42,2	5,9
Consejo Magistratura	0	0	0	0	0	0	0	0	84	60	4	148	84	60	4	148	56,8	40,5	2,7
DAF	0	0	0	0	0	0	0	0	268	218	12	498	268	218	12	498	53,8	43,8	2,4
Totales/ Promedios	707	442	56	1.205	1.235	1.719	447	3.401	695	633	34	1.362	2.637	2.794	537	5.968	44,2	46,8	9,0

Fuente: Anuario estadístico judicial 2015⁴⁹.

Sin embargo, no se cuenta con estadísticas sobre el número de mujeres (u otra población en situación de vulnerabilidad) que presenten demandas ante el Órgano Judicial, o la materia en la cual las presenten. Tampoco se sabe del número de mujeres, niños, niñas adolescentes, personas con discapacidad u otros, víctimas de delitos⁸⁴. Es decir, la información que produce el Órgano Judicial no se desagrega por la condición de vulnerabilidad de las partes. Por ello, este Órgano no cuenta con la información suficiente para definir políticas en favor de estas poblaciones.

En 2013, durante el XIV Encuentro de Magistradas de Iberoamérica⁸⁵, realizado en Cochabamba, las magistradas de Bolivia conformaron una “comisión de género” (ahora denominada Comité de Género) para promover políticas en esta materia y recomendaron la creación de unidades de género en las instituciones judiciales⁸⁶.

En 2014, el mencionado Comité, conformado por magistradas del Órgano Judicial, aprobó una política de género (ver proceso de elaboración y ejecución de la política de género, más adelante, en el listado de buenas prácticas) que actualmente se aplica.

En 2016, todas las entidades que componen el Órgano Judicial aprobaron el Protocolo para juzgar con perspectiva de género⁸⁷.

d) Acceso a la justicia de las mujeres

El logro real y efectivo del derecho de acceso a la justicia debe ser entendido como aquel conjunto de medidas y facilidades que permiten que a todas las mujeres, sin discriminación alguna, les sean garantizados los servicios judiciales, para ofrecerles así una justicia pronta y cumplida. Este ejercicio se encuentra íntimamente vinculado con la incorporación transversal de una perspectiva de género en la administración de justicia⁸⁸ y lucha contra la discriminación.

84 Excepto las mujeres víctimas de violencia, cuyo número es registrado por el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención y Sanción y Erradicación de la Violencia en Razón de Género (SIPPASE-VRG).

85 Se lo llevó a cabo con el apoyo de la OACNUDH, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la Independencia Judicial”, financiado por la Unión Europea.

86 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, 5 de marzo de 2014, A/HRC/25/19/Add.2, parág. 41.

87 El Tribunal Supremo de Justicia, mediante el Acuerdo de Sala Plena 126/2016; el Tribunal Agroambiental, mediante el Acuerdo de Sala Plena 23/2016; y el Consejo de la Magistratura, mediante el Acuerdo 193/2016.

88 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Acceso de las mujeres a la justicia: Documento de fundamentación* [Anexo a la VII Cumbre] (Cancún, noviembre de 2002), http://www.cumbrejudicial.org/html-cumbres/Referentes_Internacionales_de_Justicia/CJI/Documentos/Anexos_VII_Cumbre_Cortes_Supremas/Acceso_de_las_Mujeres_a_la_justicia.pdf

Como lo dispone la regla 17 de las *Reglas de Brasilia*, “la discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad”⁸⁹.

Las *Reglas de Brasilia* también disponen que los Estados, en general, y los poderes judiciales, en particular, “impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones. Se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna” (regla 18).

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha instado a los Estados a elaborar un sistema de justicia que incorpore la perspectiva de género con programas que subsanen las deficiencias en la protección de la mujer en las políticas sociales y que adopten políticas de asistencia jurídica encaminadas a ayudar a la mujer en todos sus contactos con el sistema judicial⁹⁰.

A partir de lo expuesto, es posible afirmar que entre las principales áreas críticas que ameritan acciones prioritarias para promover el acceso a la justicia de las mujeres, se encuentran a) la incorporación transversal de la perspectiva de género y lucha contra la discriminación en la labor jurisdiccional; b) la lucha contra la violencia sobre la mujer; c) pensiones alimentarias; y d) derechos laborales⁹¹.

El presente documento se concentra únicamente en las dos primeras problemáticas enunciadas líneas arriba: la incorporación transversal de la perspectiva de género en la labor jurisdiccional y la violencia contra la mujer.

Mujeres víctimas de violencia

La Constitución de 2009 y el reconocimiento de los derechos de las mujeres han permitido avanzar en la formulación de leyes de desarrollo constitucional, normas y políticas en ese ámbito, tales como la Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (N.º 243, del 28 de mayo de 2012), la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas (N.º 263, del 13 de julio de 2012) y la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (N.º 348, del 9 de marzo de 2013). Estas herramientas son fundamentales para prevenir, atender y sancionar los delitos de violencia en contra de las mujeres.

89 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia*.

90 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/70/263.

91 *Ibid.*

Según el boletín informativo de la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV), entre enero y agosto de 2015 se registraron 25.807 casos de violencia ejercida en contra de las mujeres, lo que supera en más del 20% el número de casos de 2014.

El Ministerio Público solo cuenta con fiscalías especializadas para víctimas de atención prioritaria (víctimas de violencia, trata y tráfico) en las capitales de cada departamento. Queda pendiente la creación de otras fiscalías en provincias, y fiscalías especializadas móviles. El Ministerio Público adoptó protocolos de actuación para casos previstos en la Ley N.º 348, que contemplan medidas de protección y asistencia a víctimas, así como la persecución de delitos contra la libertad sexual⁹².

El Órgano Judicial solo cuenta con siete juzgados (en los distritos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto) que, además, conocen delitos de corrupción⁹³. En los otros departamentos los casos son atendidos por los jueces penales. Gran parte del personal asignado a los juzgados no está especializado en el tema de violencia en razón de género. Además, el Órgano Judicial no cuenta con criterios uniformes sobre asuntos de violencia.

Según datos publicados por la Alianza Libres sin Violencia, actualmente, la FELCV cuenta con 90 unidades en todo el país, y solo hay Servicios Legales Integrales Municipales en 213 de 339 municipios (62,80%) del país⁹⁴.

De acuerdo con distintos estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil, se identifican los siguientes problemas en las instituciones públicas responsables del procesamiento de casos de violencia contra mujeres y niñas:

- Incumplimiento de fiscales y policías de su deber de investigar de manera diligente los hechos de violencia.
- Excesiva demora, altos costos y burocracia en la investigación.
- Falta de medidas de protección oportunas para las mujeres víctimas de violencia, denunciantes y testigos.
- Funcionarios de la Policía y Ministerio Público promueven la conciliación de las partes con el fin de cerrar el caso.
- Escasa producción de pruebas en la investigación; certificados médicos forenses deficientes.
- El Estado produce poca información sobre antecedentes de violencia, tanto de agresores como víctimas.

92 ONU, Informe de la Alta Comisionada, A/HRC/25/19/Add.2.

93 Los juzgados de instrucción anticorrupción y violencia contra la mujer se encuentran en La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba; los juzgados de sentencia se encuentran en La Paz y Santa Cruz; y el Tribunal de Sentencia solo se encuentra en La Paz.

94 Ver <http://viomap.alianzalibresinviolencia.org/#4/-10.53/-77.08>

- Los operadores de justicia aplican normas jurídicas con “sesgos de género, insensibilidad de género y/o androcentrismo”⁹⁵.
- Escasa utilización de la cámara Gesell⁹⁶.
- Racismo y discriminación contra víctimas de violencia indígenas,
- Invisibilización y discriminación a víctimas de violencia que pertenecen a sectores de la población en situación de vulnerabilidad, tales como mujeres pobres, con discapacidad, adolescentes y jóvenes, extranjeras, entre otras.
- Asignación insuficiente de recursos (humanos y económicos) a las instituciones para que conduzcan las investigaciones y procesen los casos.

Estos problemas generan las siguientes consecuencias sobre las víctimas y los procesos judiciales:

- La víctima debe hacerse cargo de los gastos del proceso en todas sus etapas.
- Victimización secundaria⁹⁷.
- Las víctimas desisten o abandonan las causas.
- Las denuncias de violencia se rechazan por conciliación de las partes.
- Muy pocos procesos judiciales llegan a sentencia y condena, lo que genera impunidad.

95 Elisa Chilet Rosell, “Un marco teórico para analizar el sesgo de género en la investigación epidemiológica: haciendo visible lo invisible”, *Feminismo/s* 18 (diciembre de 2011). Sesgo de Género es una aproximación “sistemáticamente errónea” que depende de la perspectiva de género que se aplique y el constructo social en el que se desarrolle, y que se aplica en cualquier tipo de situaciones (prestación de servicios públicos o privados, asignación de presupuestos, procesos de planificación, etc.). Esta aproximación mira a las mujeres y a los hombres en unas ocasiones como similares cuando no lo son, y en otras como diferentes, cuando ello es incorrecto.

96 “Es una herramienta de uso forense y legal que facilita la realización de la entrevista única. Básicamente, consta de dos habitaciones o ambientes contiguos, separados con una división de vidrio espejado que permite mirar solo por un lado”. Tiene, además “un sistema especial de audio y video. En uno de estos ambientes se realiza la entrevista única de la víctima por el psicólogo; y, en el otro punto de observación se encuentran los operadores de justicia” (María Caridad Lamas, “Entrevista única cámara Gesell”), http://www.mpfm.gov.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2231_10_camara_gesell.pdf

97 Paz del Corral Gargallo, “Asistencia a las víctimas de experiencias traumáticas” (s. l.: Universidad del País Vasco, s. f.), 8, [http://www.sociedadvascavictimologia.org/images/documentos/Materiales%20postgrado/1%20TEMAS%20INTRODUCTORIOS/4%20Victimizaci%C3%B3n%20primaria,%20secundaria%20y%20terciaria%20\(P.%20del%20Corral\).pdf](http://www.sociedadvascavictimologia.org/images/documentos/Materiales%20postgrado/1%20TEMAS%20INTRODUCTORIOS/4%20Victimizaci%C3%B3n%20primaria,%20secundaria%20y%20terciaria%20(P.%20del%20Corral).pdf). “La victimización primaria deriva directamente del hecho violento; la secundaria, de la relación posterior establecida entre la víctima y el sistema jurídico-penal (policía o sistema judicial) o unos servicios sociales defectuosos. Es decir, el maltrato institucional puede contribuir a agravar el daño psicológico de la víctima o a cronificar las secuelas psicopatológicas”.

Mujeres víctimas de feminicidio

Según el Observatorio Manuela (Cidem), entre 2009 y 2014 se registraron 595 feminicidios en Bolivia. En 2015 el Ministerio Público reportó 95 casos de feminicidio. Desde la inclusión del tipo penal de feminicidio (Ley N.º 348, de 2013) en el ordenamiento jurídico penal, el Ministerio Público ha obtenido 40 sentencias condenatorias, 39 casos cuentan con acusación en espera del inicio de la etapa de juicio, cinco casos se han cerrado y 11 han sido rechazados o sobreesidos⁹⁸.

En noviembre de 2015, en la sesión de conclusiones del Segundo Consejo Nacional del Ministerio Público, fiscales de los nueve departamentos aprobaron un manual para la investigación específica de los delitos por feminicidio y de violencia en contra de las mujeres. Este manual tiene como base el “Modelo del Protocolo Latinoamericano de Investigaciones de las Muertes Violentas de Mujeres por razón de Género” (feminicidio), elaborado por OACNUDH y ONU Mujeres.

Las mayores dificultades con las que ha tropezado el procesamiento de los casos de feminicidio han sido las siguientes: a) la falta del desarrollo de capacidades investigativas especiales en la FELCV (no cuenta con personal y equipamiento mínimo para el procesamiento de la escena de los hechos que en casos de feminicidio es la pieza clave de la investigación); b) ausencia de respuestas inmediata de los fiscales de materia ante un hecho de feminicidio, así como la falta de planificación en las investigaciones; c) insuficiente número de fiscales, personal forense y del equipo interdisciplinario de las unidades de Protección a Víctimas y Testigos (UPAVT); d) deficiente manejo pericial de la investigación; e) tardanza en el señalamiento de las audiencias de juicio oral por parte del Órgano Judicial (prueba de ello es que en 2015 se dictó sentencia de un caso de feminicidio del 2013).

e) Acceso a la justicia de víctimas de trata y tráfico de personas

En julio de 2012, se aprobó la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas (Ley N.º 263), con el objetivo de combatir ese flagelo y garantizar los derechos fundamentales de las víctimas a través de la consolidación de medidas y mecanismos de prevención, protección, atención, persecución y sanción penal de estos delitos (art. 1).

Entre 2012 y 2014, la Policía Boliviana reportó 8.606 desapariciones de personas, de las cuales el 39% (5.562) permanecen sin resolución. Hay un mayor número de mujeres desaparecidas, comprendidas entre los 13 y 17 años.

La Policía creó unidades especializadas que atienden los delitos de trata, tráfico y delitos conexos. Entre las gestiones 2012 y 2014, dichas unidades

98 Ramiro Guerrero, “Inauguración del año fiscal 2016 e informe de actividades del Ministerio Público 2015” (discurso, Fiscalía General del Estado, Sucre, 4 de enero de 2016).

recibieron 1.611 denuncias a nivel nacional, de las cuales 1.263 (78,4%) correspondieron al delito de trata de personas⁹⁹. Del total de casos de trata y tráfico de personas atendidos por el Ministerio Público en 2004, el 89,4% fue rechazado, en el 4% se sobreseyó al imputado, en el 5% se aplicaron salidas alternativas, en el 1,1% se obtuvo una sentencia condenatoria y en el 0,48%, sentencias absolutorias.

De la revisión de la información estadística producida por diferentes instituciones (Policía, Ministerio Público y Órgano Judicial) sobre este delito, se detectó la utilización de distintos indicadores, falta de coincidencia en los datos recogidos por las diferentes instituciones y limitada información estadística sobre este tipo de delito.

El Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas afirma: “Existe una relación desproporcional respecto a información fidedigna entre los casos de trata y tráfico de personas ingresados propiamente al Ministerio Público y concluidos en el Órgano Judicial. Tal situación genera incertidumbre sobre la efectividad de acceso a la justicia de parte de las víctimas, su entorno familiar y la población en general”¹⁰⁰.

El Ministerio de Justicia y el Ministerio Público aprobaron en 2012 el “Protocolo único de atención a víctimas”, pero este no tiene vigencia práctica, principalmente por la alta rotación de los funcionarios encargados de su aplicación.

Las mayores dificultades que inciden en la eficacia y eficiencia de la investigación de delitos de trata y tráfico son las siguientes:

- a) Prejuicios o estereotipos que impiden relacionar las desapariciones de personas con delitos de trata y tráfico. A esto se suma la limitada o inexistente especialización de policías y fiscales para conocer el contexto de esta conducta delictiva y hacer una adecuada tipificación e investigación de estos delitos y su relación con el crimen organizado;
- b) Los limitados recursos, técnicos y humanos asignados por la policía y la fiscalía a sus unidades especializadas impiden priorizar estas investigaciones, sobre todo en la fiscalía, pues las FEVAP deben atender, ade-

99 Entre las gestiones 2012 y 2014, las unidades especializadas de la Policía que atienden los delitos de trata, tráfico y delitos conexos a nivel nacional recibieron denuncias por los siguientes delitos: trata de personas, 1.263 (78,4%); corrupción de menores, 111 (6,8%); proxenetismo, 61 (3,7); pornografía y espectáculos obscenos con niños, 44 (2,7%); tráfico de migrantes, 44 (2,7%); organización criminal, 40 (2,4%); corrupción agravada, 18 (1,1%); corrupción de mayores, 16 (0,9%); explotación laboral, 7 (0,4%); delitos contra el medio ambiente, 4 (0,2%); y publicaciones y espectáculos obscenos, 2 (1,2%). (Información proporcionada a la OACNUDH por la Policía Boliviana –Dirección Nacional de Planificación y Operaciones: Departamento Nacional de Estadística– en marzo de 2015.

100 Ministerio de Justicia, *Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas: 2015-2019* (La Paz: Ministerio de Justicia, 2015), 38.

más, casos de violencia sobre los que hay mayor volumen de denuncias, lo que demanda un mayor tiempo de los fiscales.

- c) La corrupción que impera en el ámbito penal y la aplicación de metodologías de trabajo burocráticas y escrituradas de la policía y fiscalía no permiten diseñar una adecuada y oportuna investigación, por lo que gran parte de los casos concluye en rechazos.

Las investigaciones, en gran parte, están sujetas a la entrega de información proporcionada por la víctima. Esta, en la mayor parte de los casos, desiste debido a la demora en las investigaciones, la falta de recursos económicos para sostener la investigación, o por la presión o intimidación de los imputados.

El Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas señala que los mecanismos de protección de las víctimas y testigos son deficientes, una vez que se instauran los procesos. Por ello, algunas víctimas o testigos desisten ante la intimidación y amenaza de las redes delincuenciales¹⁰¹.

Según el Plan, aunque existe una normativa apropiada, hay limitaciones que repercuten en la garantía que el Estado debe dar para que toda víctima tenga acceso idóneo y oportuno al sistema judicial, para obtener un resultado concreto, como la condena y sanción de tratantes y/o traficantes. El Plan también señala que uno de los problemas más agudos es que las y los administradores de justicia carecen de formación suficiente sobre las particularidades de esta problemática y, por ello, tampoco brindan una atención adecuada a las víctimas de estos delitos.

Esta situación tiende a generar una atención revictimizadora que no concuerda con los estándares internacionales de atención y protección de los derechos de estas personas, ni con las formalidades de rigor que se deben respetar y aplicar para no vulnerar el derecho al debido proceso. Por todo ello, es necesario emprender acciones de especialización¹⁰².

f) Acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes (NNA)

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. De acuerdo con el Código Niña, Niño y Adolescente (Ley N.º 548, de julio de 2014), en Bolivia se considera niñez al periodo de tiempo transcurrido desde la concepción hasta los doce años cumplidos de una persona; y adolescencia, desde los doce años hasta los dieciocho años cumplidos.

101 *Ibid.*, 38.

102 *Ibid.*, 37.

Según el documento de fundamentación de las *Reglas de Brasilia*¹⁰³, el nivel de desarrollo biológico, psicoafectivo y cognitivo de los menores de edad demanda una mayor protección por parte de todos los poderes públicos en los distintos aspectos de su vida social, y también mayor protección en sus relaciones con el sistema judicial. El sistema judicial debe prestar una atención especial a las preocupaciones y necesidades específicas de los menores. Así, las *Reglas de Brasilia* disponen que “todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo”.

El mencionado nivel de desarrollo determina que los niños, niñas y adolescentes encuentren frecuentemente unos obstáculos mayores para acceder a la justicia. Además, no pueden ejercitar acciones por sí mismos, sino que necesitan la asistencia o autorización de una persona adulta (suele ser el padre o tutor) o de un órgano público (por ejemplo, el Ministerio Público). Esta vulnerabilidad se incrementa cuando concurre negligencia o abuso de los padres o representantes legales¹⁰⁴.

Asimismo, es necesario tener muy en cuenta los efectos negativos que el contacto con el sistema judicial puede tener sobre los menores de edad. Por ello, resulta relevante la adopción de todas las medidas necesarias para minimizar esos daños. Se deberá prestar una especial atención a aquellos menores en los que también concurra otro factor de vulnerabilidad: situación de migrante, pertenencia a una minoría o víctima de un delito. Con relación a la victimización, hay que tener en cuenta el gran impacto físico, psicológico y emocional que el delito tiene sobre las víctimas; sean niños, niñas y adolescentes; sobre todo, en los supuestos de maltrato infantil¹⁰⁵.

Esta perspectiva también incluye a los adolescentes que han cometido una infracción penal, quienes se encuentran aun más expuestos que los adultos a los efectos negativos derivados de su contacto con el sistema penal¹⁰⁶.

En cuanto al papel de los abogados en la administración de los procedimientos judiciales adaptados a los niños, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados afirma que los abogados pueden desempeñar una labor esencial para facilitar el acceso de los niños al sistema judicial, debido a que la asistencia jurídica adaptada a los niños puede promover y proteger sus derechos sustantivos¹⁰⁷.

En Bolivia, hay al menos cuatro tipos de situaciones en las que las niñas y niños tienen contacto con el sistema judicial y administrativo: a) cuando son institucionalizados, b) cuando son víctimas de violencia (física, psicológica,

103 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia*, documento de sustentación.

104 *Ibid.*

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*

107 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/70/263.

sexual, etc.), c) cuando viven con sus padres en centros penitenciarios, y d) cuando cometen alguna infracción penal. Las tres últimas situaciones serán analizadas a tiempo de desarrollar la problemática relacionada con la jurisdicción especializada en niñez y adolescencia y la jurisdicción penal (capítulo 6).

Niños, niñas y adolescentes institucionalizados

En 2014, un caso de gran notoriedad pública puso en evidencia la debilidad del sistema de protección del derecho de la niñez. Se trató de la muerte de un bebé de ocho meses que se encontraba bajo la supervisión de un albergue del Estado¹⁰⁸.

El cuarto informe periódico enviado por el Estado Plurinacional de Bolivia ante el Comité de los Derechos del Niño (CRC) contiene datos de las gestiones 2006, 2007 y 2008, en los que se indicaba que entre los dos últimos años había en el país 233 centros de acogida que albergaban a 19.118 niños, niñas y adolescentes¹⁰⁹.

La institucionalización de niños, niñas y adolescentes, como medida de protección ante la vulneración de derechos de parte del grupo familiar o de los responsables del cuidado del niño, se ha convertido en una forma más de vulneración para niños y niñas que se ven privados del cuidado parental por periodos mayores a los tres años y, en algunos casos, hasta que alcanzan la mayoría de edad. La obligación estatal de protección de niños, niñas y adolescentes que se consideran en estado de abandono, orfandad o bajo medida de protección surge de diversos instrumentos legislativos internacionales. De manera particular, en el caso de niños y niñas privados del cuidado parental, la Convención de Derechos del Niño y las Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños brindan un lineamiento para el funcionamiento de programas de protección del derecho a vivir en un medio familiar¹¹⁰.

El ingreso de niños, niñas y adolescentes a centros de acogida se debe principalmente a vulneraciones de derechos diversos: desde el abandono hasta la violencia sexual y explotación; son todas formas de maltrato por acción u omisión, negligencia o descuido¹¹¹.

Con relación al cumplimiento de las Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños, el “Estudio sobre el estado de situación de niñas, niños y adolescentes privados del cuidado parental que residen en cen-

108 El bebé murió en noviembre de 2014, en un hospital, después de haber transitado por otro nosocomio. El hecho consternó a la sociedad boliviana, pues el menor falleció por laceraciones y hemorragia interna, tras un presunto abuso sexual, del que hasta ahora se desconoce dónde sucedió. Ver <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/alexander-pudo-vejado-cuatro-dias.html>.

109 Ministerio de Justicia, *Estudio sobre el estado de situación de niñas, niños y adolescentes privados del cuidado parental que residen en centros de acogida en Bolivia* (La Paz, 2015), 8.

110 *Ibid.*, 159.

111 *Ibid.*, 160.

tros de acogida en Bolivia” —realizado por el Ministerio de Justicia con el apoyo del Unicef— concluye que el sistema adolece de los siguientes problemas¹¹²:

Con relación al proceso de evaluación y revisión periódica de la institucionalización: El derecho al debido proceso de niños, niñas y adolescentes en centros de acogida en Bolivia está siendo vulnerado, debido a que la gran mayoría de estos, una vez acogidos, no tienen determinación de su situación legal; es decir, que si bien cuentan, la mayor parte, con orden de acogimiento otorgada por el Juzgado de la Niñez y Adolescencia, tal y como la norma establece, no se regulariza su situación legal posteriormente¹¹³.

Sobre el rol de las entidades de protección Las competencias y atribuciones de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia y de los SEDEGES como instancias técnicas departamentales y su articulación con los centros de acogida para la toma de decisiones de institucionalización o búsqueda de mejores opciones de acogida para niños y niñas, se superpone en algunos departamentos, sobre todo entre las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y los SEDEGES, debido a que ambos realizan acciones de seguimiento de los casos, sin embargo los procesos de gestión ante Juzgado para la definición sociolegal es una atribución de las Defensorías municipales. Sin embargo, existen SEDEGES que realizan estas representaciones legales arguyendo la necesidad de intervención de su parte¹¹⁴.

La situación descrita líneas atrás repercute notablemente en el reducido número de procesos de adopción nacional e internacional que concluyen con éxito en nuestro país¹¹⁵. Adicionalmente, los problemas por los que atraviesa la adopción de niños y niñas son, entre otros: a) la falta de coordinación entre los jueces de niñez y adolescencia y las autoridades administrativas del Servicio de Gestión Social (Sedeges) de las gobernaciones de cada departamento, lo que ocasiona la excesiva duración de los procesos de extinción de la paternidad a la que son sujetos los niños y niñas antes de ser adoptados; b) la falta de coordinación entre las autoridades del Órgano Ejecutivo y Judicial para facilitar los procedimientos de las adopciones internacionales.

g) Acceso a la justicia de personas con discapacidad

El acceso a la justicia es importante para disminuir la discriminación de las personas con discapacidad. El artículo III.1 a) de la “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad” (Guatemala, 7 de junio de 1999) recoge el compromiso de los Estados parte relativo a la adopción de “medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades

112 *Ibid.*

113 *Ibid.*

114 *Ibid.*, 161.

115 No hay datos a nivel nacional, sin embargo, las cifras que reporta la prensa en distintos departamentos son muy bajas, como es el caso de Oruro: 23 procesos concluidos el último año.

gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”¹¹⁶.

Las *Reglas de Brasilia* consideran la discapacidad como un factor de vulnerabilidad. Siguiendo la definición contenida en el artículo I.1 de la “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad”, la regla 7 afirma que “se entiende por discapacidad la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”¹¹⁷.

Así, la regla 8 dispone que se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia. Se incluyen aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen las siguientes condiciones para dichas personas: a) seguridad, b) movilidad, c) comodidad, d) comprensión, e) privacidad, y f) comunicación¹¹⁸.

En Bolivia, el Ministerio de Justicia actualmente cuenta con un proyecto de plan y protocolo de acceso a la justicia para personas con discapacidad, que se encuentra en proceso de consulta y validación en cinco departamentos.

El objetivo de dichos instrumentos (el plan y el protocolo) es “promover el acceso a la justicia de la población con discapacidad, a través de la coordinación de procesos de capacitación, sensibilización, información y elaboración de material educativo referente a la temática de discapacidad y su relación con el sistema de administración de justicia, para lograr el efectivo acceso a la justicia de las personas con discapacidad en igualdad”¹¹⁹.

h) Acceso a la justicia ordinaria de miembros de pueblos indígenas

Las *Reglas de Brasilia* (regla 9) consideran que las personas integrantes de comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Así, plantean que “se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o iden-

116 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia*.

117 *Ibid.*

118 *Ibid.*

119 Ministerio de Justicia, “Plan de acceso a la justicia para personas con discapacidad” (documento en proceso de consulta, La Paz, 2015).

tividad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales”.

Las *Reglas de Brasilia* también incluyen una previsión con respecto a los miembros de pueblos indígenas que sean juzgados por la jurisdicción ordinaria.

La Constitución Política del Estado (art. 120.II) establece que “toda persona sometida a proceso debe ser juzgada en su idioma; excepcionalmente, de manera obligatoria, deberá ser asistida por traductora, traductor o intérprete”.

El Código de Procedimiento Penal (Ley N.º 1970) establece que el imputado que no comprenda el idioma español tendrá derecho a elegir un traductor o intérprete para que lo asista en todos los actos necesarios de su defensa (art. 10). Cuando no haga uso de ese derecho o no cuente con los recursos suficientes, se le designará uno de oficio (art. 10). La citada norma legal también señala que cuando el miembro de un pueblo indígena o de comunidad indígena o campesina sea imputado por la comisión de un delito, y se lo deba procesar en la jurisdicción ordinaria, se observarán las normas ordinarias del Código y las siguientes reglas especiales: a) el fiscal, durante la etapa preparatoria, y el juez o tribunal, durante el juicio, serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas; este podrá participar en el debate; y b) antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado, a los efectos de fundamentar, atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate (art. 391).

Pese a las avanzadas disposiciones normativas con las que cuenta el país en este campo, el Órgano Judicial aún no cuenta con un listado de traductores en idiomas indígenas y peritos culturales acreditados. Tampoco ha tomado otras medidas específicas para promover el acceso a la justicia de pueblos indígenas.

Más adelante, se describirá una buena práctica en la formación de peritos en derechos humanos de los pueblos indígenas, emprendida por la Universidad Indígena Guaraní y la Cidob (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia).

4.1.3.2. Cobertura, distribución y carga procesal de los servicios de justicia

La reducida cobertura territorial del sistema de justicia formal siempre fue un problema del sistema judicial boliviano.

En 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe sobre acceso a la justicia en Bolivia¹²⁰, reconoció que la cobertura judicial total es una tarea compleja que requiere un gran esfuerzo presupuestario, sin embargo, señaló que —dada la obligación del Estado de garantizar el acceso

120 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia, OEA/SER.L/V/II. DOC.

a la justicia de todas las personas sujetas a su jurisdicción— no es aceptable la inexistencia de jueces en más de la mitad de los municipios.

Con respecto a la cobertura del Ministerio Público, en 2005 esta institución contaba al menos con un fiscal en el 23% de los municipios (de 326 municipios en total)¹²¹. En 2014, gracias a un aumento del 49,8% en su presupuesto, el Ministerio Público logró elevar su cobertura al 41% de los municipios, sobre un total de 339. Ese mismo año esa institución incrementó el número de médicos forenses de 54 a 61, con respecto a la gestión previa¹²². Sin embargo, en años posteriores no se registró una mayor ampliación en la cobertura.

La cobertura del Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep) es la menor de entre todas las instituciones operadoras de justicia, a pesar de que actualmente atiende aproximadamente al 40% de la población carcelaria.

En 2005, el Servicio Nacional de Defensa Pública contaba con un defensor en el 3% de los municipios¹²³. A fines de 2016, el Servicio tenía 121 defensores, ubicados en 97 municipios (el 29% de los 339 municipios del país).

Tabla 4.2. Cobertura nacional de Defensa Pública (2016)

Departamento	Asientos judiciales cubiertos por el Sepdep
La Paz	La Paz, El Alto, Chulumani, Coroico, Palos Blancos, Ixiamas, Patacamaya, Viacha, Pucarani, Coro Coro, Caranavi, Achacachi, Copacabana, Sica Sica, Ayo Ayo.
Santa Cruz	Santa Cruz, Montero, Vallegrande, Comarapa, Samaipata, Puerto Suárez, Quijarro, San Matías, San Julián, Cuatro Cañadas, Los Troncos, San Ramón, El Puente, Asunción de Guarayos, San Javier, Camiri, Plan 3000, Villa 1.° de Mayo, Cotoca, Pailón, La Guardia, El Torno, Buena Vista.
Cochabamba	Cochabamba, Sacaba, Quillacollo, Tiqipaya, Colcapirhua, Vinto, Sipe Sipe, Suticollo, Anzaldo, Punata, Cliza, Tarata, Mizque, Aiquile, Puerto Villarroel, Entre Ríos, Ivirgarzama, Bulu Bulu, Chimoré, Villa Tunari
Potosí	Potosí, Betanzos, Puna, Caiza D, Tupiza, Cotagaita, Villazón, Atocha, Uyuni, Llallagua, Uncía, San Pedro de Buena Vista
Chuquisaca	Sucre, Camargo, San Lucas, Muyupampa, Monteagudo, Nor Cinti, Sud Cinti, Padilla
Oruro	Oruro, Huanuni, Poopó, Challapata
Tarija	Tarija, Padcaya, Concepción, San Lorenzo, Entre Ríos, Bermejo, Villamontes, Yacuiba
Beni	Trinidad, Riberalta, Guayaramerín, Santa Ana de Yacuma, San Borja
Pando	Cobija, Porvenir

Fuente: Sepdep (diciembre de 2016).

Con respecto al Órgano Judicial, la siguiente tabla indica los cambios en su cobertura en casi diez años:

121 Red Participación y Justicia, “Mapa de servicios de justicia” (La Paz: Red Participación y Justicia, 2006).

122 Ministerio Público, “Rendición pública de cuentas 2014” (Sucre, febrero de 2015).

123 Red de Participación y Justicia, “Mapa de servicios de justicia”.

Tabla 4.3. Cobertura de jueces del Órgano Judicial

Año	Numero de municipios	Número de municipios cubiertos por el Órgano Judicial	Municipios con al menos un juez o juzgado
2005	326	Sin datos	55%
2010	339	148	43,65%
2012	339	148	43,65%
2013	339	149	43,95%
2014	339	163	48,08%
2015	339	163	48,08%

Fuente: elaboración propia con base en información publicada por el Consejo de la Magistratura (anuarios estadísticos e informes de gestión).

En enero de 2016, el Consejo de la Magistratura aprobó el “reordenamiento de juzgados, ampliación y asignación de nuevas competencias” mediante el Acuerdo N.° 001/2016¹²⁴. Conforme con ese plan, la cobertura del Órgano Judicial se incrementaría a 116 de los 339 municipios actuales (49%)¹²⁵. Esta medida aún no ha sido aplicada.

También con relación al Órgano Judicial, según datos publicados por el Consejo de la Magistratura en 2015¹²⁶, Bolivia cuenta con un juez por cada 8.348 habitantes¹²⁷.

Si queremos aproximarnos más a la realidad, hay un juzgado o tribunal por cada 11.990 habitantes¹²⁸. Los departamentos de La Paz y Santa Cruz tienen un promedio de 15.628 y 18.849 habitantes por juzgado o tribunal, respectivamente, con lo que superan considerablemente el promedio nacional.

Por otra parte, si analizamos la situación de los más grandes centros urbanos del país, los datos son los siguientes: El Alto cuenta con un juzgado o tribunal por cada 18.854 habitantes; Santa Cruz de la Sierra, con 16.718 habitantes por juzgado o tribunal, la ciudad de Cochabamba, con 10.032 habitantes por juzgado o tribunal; y la ciudad de La Paz, con un juzgado o tribunal por cada 8.810 habitantes¹²⁹. Como se puede observar, la situación de El Alto es la más preocupante.

124 El Código de Procedimiento Civil (Ley N.° 439, de noviembre de 2013) establece esa medida y prevé un plan que incluya la “creación y redistribución de los juzgados, ajustes al mapa judicial y desconcentración según la demanda y la oferta de la justicia”. La aplicación de esto generó problemas con diferentes municipios, razón por la cual no se logró consolidar aún la nueva distribución.

125 Mapa judicial elaborado por el Consejo de la Magistratura (reordenamiento de juzgados, ampliación y asignación de nuevas competencias), aprobado mediante el Acuerdo N.° 001/2016.

126 Consejo de la Magistratura. *Anuario estadístico judicial*.

127 Si se considera que según el Consejo de la Magistratura (2015) hay 1.205 puestos de jueces, y según el Censo de Población y Vivienda de 2012 Bolivia tiene 10.059.856 habitantes.

128 Cada tribunal está conformado por al menos dos jueces.

129 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo de Población y Vivienda 2012* (La Paz: INE, 2015), 179. La ciudad de La Paz cuenta con 766.468 habitantes, El Alto, con 848.452, lo que equivale,

Tabla 4.4. Cobertura del Órgano Judicial en ciudades capitales, El Alto y provincias (gestión 2015)

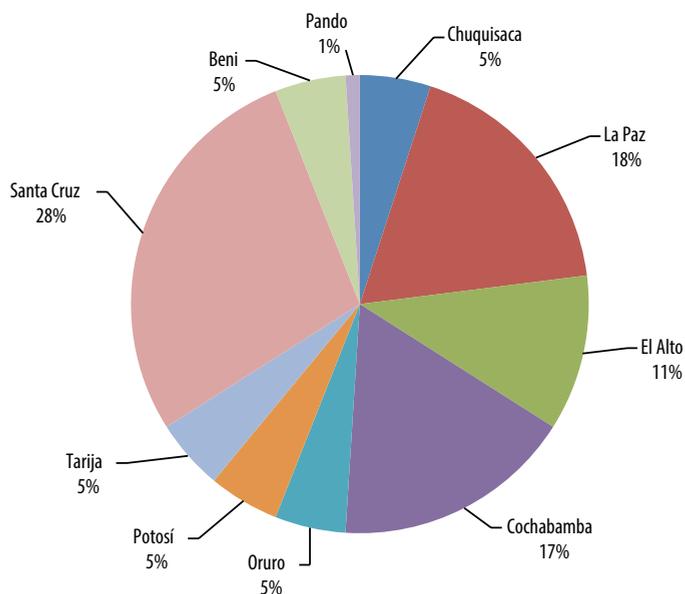
N.º	Departamento	Población (censo 2012)	N.º de juzgados y/o tribunales ordinarios			Habitantes por juzgado y/o tribunal ordinario
			Ciudades capitales y El Alto	Provincias	Total	
1	Chuquisaca	581.347	34	30	64	9.084
2	La Paz	2.719.344	87	42	174	15.628
	El Alto		45	0		
3	Cochabamba	1.762.761	63	65	128	13.772
4	Oruro	494.587	34	20	54	9.159
5	Potosí	828.093	30	45	75	11.041
6	Tarija	483.518	29	28	57	8.483
7	Santa Cruz	2.657.762	87	54	141	18.849
8	Beni	422.008	21	26	47	8.979
9	Pando	110.436	15	3	18	6.135
	Total	10.059.856	445	313	758	13.272

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y el *Anuario estadístico judicial 2015*.

Con respecto a los niveles de litigiosidad en el país (ver la figura 4.1.), según últimos datos disponibles (*Anuario estadístico judicial 2015*), las ciudades con mayor número de procesos iniciados son La Paz, con el 23%, seguida de cerca por Santa Cruz, con el 22%; Cochabamba, con el 17%; y El Alto, con el 12%. Las capitales con menor cantidad de procesos iniciados son Cobija (Pando) y Trinidad (Beni), con el 1% y 3%, respectivamente.

respectivamente, al 28% y 31% de la población del departamento. Santa Cruz de la Sierra cuenta con 1.454.539 habitantes equivalentes al 55% de la población departamental. La ciudad de Cochabamba tiene 632.013 habitantes, que corresponden al 35% de la población del departamento.

Figura 4.1. Distribución de la carga procesal en ciudades capitales, El Alto y provincias, por departamento, según movimiento registrado (gestión 2015)



Fuente: Anuario estadístico judicial 2015.

4.1.3.3. Retardación de justicia, congestión judicial e impunidad

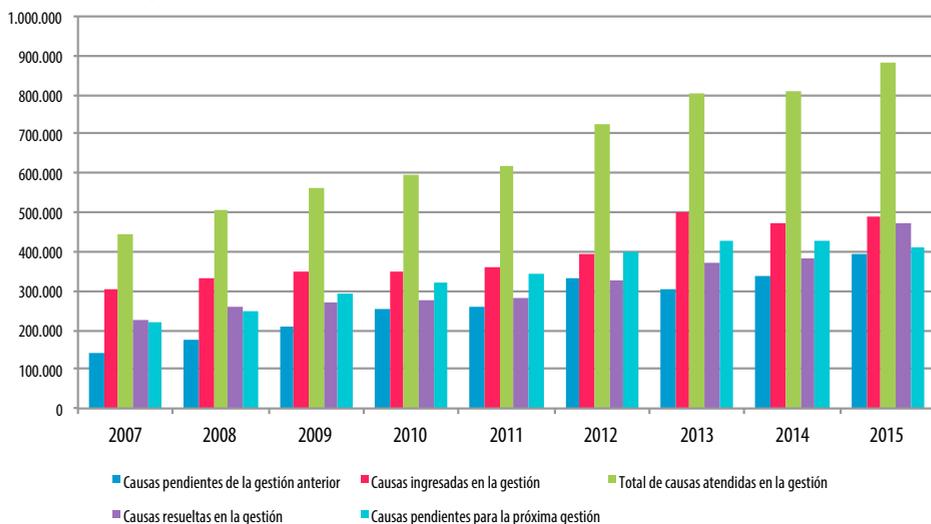
El cuadro y el gráfico que siguen muestran que las causas atendidas por el Órgano Judicial entre 2007 y 2015 se han duplicado. En ese mismo periodo, la tasa media anual de crecimiento de causas atendidas en el país fue de 9,57%, la tasa media anual de crecimiento de causas ingresadas fue de 7,44% y la tasa media anual de crecimiento de causas resueltas fue de 9,36%¹³⁰.

Tabla 4.5. Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2006-2015)

Gestión	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de causas atendidas en la gestión	Resueltas en la gestión	Pendientes para la próxima gestión	Resueltas en la gestión (%)	Pendientes, para la próxima gestión (%)
2007	139.984	305.487	445.471	224.730	220.741	50,54	49,55
2008	174.007	333.973	507.980	257.478	250.502	50,69	49,31
2009	211.076	349.761	560.837	270.574	290.263	48,24	51,76
2010	251.291	347.335	598.626	275.894	322.732	46,09	53,91
2011	261.340	358.685	620.025	279.343	340.682	45,05	54,95
2012	330.455	393.440	723.895	325.190	398.705	44,92	55,08
2013	302.293	499.230	801.523	374.065	427.458	46,67	53,33
2014	340.186	470.232	810.418	384.462	425.956	47,44	52,56
2015	394.798	488.452	883.250	473.427	409.823	53,60	46,40
Variación absoluta al 2015	54.612	18.220	72.832	88.965	-16.133		
Variación relativa al 2015 (%)	16,05%	3,87%	8,99%	23,14%	-3,79%		

Fuente: Anuario estadístico judicial 2015.

Figura 4.2. Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2007-2015)



Fuente: elaboración propia con base en el Anuario estadístico judicial 2015.

El total de causas pendientes para la próxima gestión (que resulta del total de causas atendidas menos el total de causas resueltas) en términos porcentuales varió muy poco entre 2006 y 2014 (51,53% y 52,56%, respectivamente); solo

en 2015 se nota una reducción significativa (siete puntos porcentuales) con relación a la gestión anterior. En todo el periodo de análisis el porcentaje de causas pendientes para la siguiente gestión se mantuvo alrededor del 50%; es decir, más de la mitad de las causas que el Órgano Judicial atiende o procesa por año quedan pendientes de resolución para la siguiente gestión. Hay un nivel muy bajo de resolución de causas y muy alto de rezago o retardación judicial.

Tabla 4.6. Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)

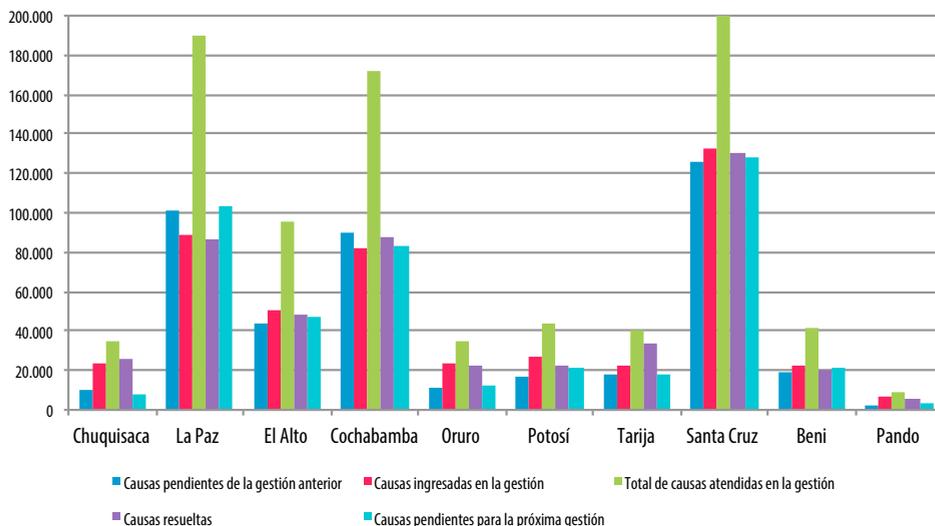
Distrito	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de causas atendidas en la gestión	Resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Resueltas en la gestión (%)	Pendientes para la próxima gestión (%)
Chuquisaca	10.488	24.076	34.564	26.339	8.225	76,20%	23,80%
La Paz	101.399	88.454	189.853	86.054	103.799	45,33%	54,67%
El Alto	44.305	51.117	95.422	48.134	47.288	50,44%	49,56%
Cochabamba	89.347	82.244	171.591	87.949	83.642	51,26%	48,74%
Oruro	11.122	23.567	34.689	22.865	11.824	65,91%	34,09%
Potosí	17.382	26.653	44.035	22.891	21.144	51,98%	48,02%
Tarija	17.461	22.520	39.981	33.356	17.625	55,92%	44,08%
Santa Cruz	125.408	132.535	257.943	130.057	127.886	50,42%	49,58%
Beni	19.310	22.427	41.737	20.285	21.452	48,60%	51,40%
Pando	2.791	6.641	9.432	5.720	3.712	60,64%	39,36%
Total	439.013	480.234	919.247	472.650	446.597	51,42%	48,58%

Fuente: *Anuario estadístico judicial 2015*³¹.

Es importante destacar que Santa Cruz tiene el mayor volumen de causas atendidas (28%), seguido de La Paz (21%), Cochabamba (19%) y El Alto (10%). Por ello, el 78% de las causas atendidas de todo el país corresponde a las ciudades del eje.

También cabe analizar el rezago judicial por ciudades capitales, El Alto y provincias (ver la tabla 4.6 y la figura 4.3). De acuerdo con últimos datos disponibles (*Anuario estadístico judicial 2015*), los departamentos con mayor porcentaje de rezago judicial son: La Paz (54,67%); seguido de Beni, con 51,40% (este dato llama la atención por el reducido número de causas que ingresan en ese departamento); El Alto (49,56%); Santa Cruz (49,58%); Cochabamba (48,74%); y Potosí (48,02%). Oruro tiene el menor porcentaje de causas pendientes para la próxima gestión (34,09%).

Figura 4.3. Movimiento de las causas en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)



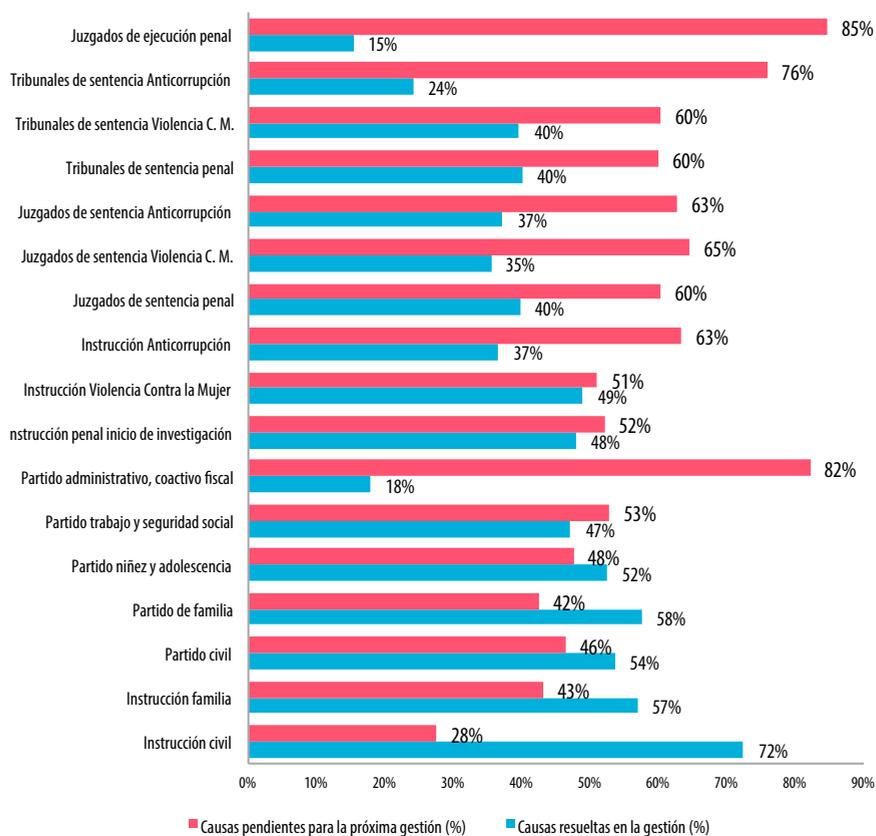
Fuente: elaboración propia con base en información del *Anuario estadístico judicial 2015*.

Tabla 4.7. Movimiento de causas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por tipo de juzgado (2015)

Materia	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de causas atendidas en la gestión	Resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Resueltas en la gestión (%)	Pendientes para la próxima gestión (%)
Instrucción civil	52.773	135.400	188.173	136.340	51.833	72,45%	27,55%
Instrucción familia	24.923	37.195	62.118	35.322	26.796	56,86%	43,14%
Partido civil	31.455	35.492	66.947	35.889	31.058	53,61%	46,39%
Partido de familia	27.925	28.305	55.600	31.978	23.622	57,51%	42,49%
Partido niñez y adolescencia	9.399	15.764	25.163	13.209	11.954	52,49%	47,51%
Partido trabajo y seguridad social	21.025	27.006	48.031	22.643	253.888	47,14%	52,86%
Partido administrativo, coactivo fiscal	8.555	3.447	12.002	2.143	9.859	17,86%	82,14%
Instrucción penal inicio de investigación	180.741	136.072	316.813	151.709	165.104	47,89%	52,11%
Instrucción violencia contra la mujer	8.535	30.908	39.443	19.293	20.150	48,91%	51,09%
Instrucción anticorrupción	1.242	8.895	10.137	3.709	6.428	36,59%	63,41%
Juzgados de sentencia penal	10.587	10.357	20.944	8.314	12.630	39,70%	60,30%
Juzgados de sentencia violencia C. M.	155	841	996	353	643	35,44%	64,56%
Juzgados de sentencia anticorrupción	16	78	94	35	59	37,23%	62,77%
Tribunales de sentencia penal	11.345	14.545	25.890	10.370	15.520	40,05%	59,95%
Tribunales de sentencia violencia C. M.	533	1.102	1.635	648	987	39,63%	60,37%
Tribunales de sentencia anticorrupción	160	446	606	146	460	24,09%	75,91%
Juzgados de ejecución penal	6.059	2.599	8.658	1.326	7.332	15,32%	84,68%
Totales	394.798	488.452	883.250	473.427	409.823	53,60%	46,40%

Fuente: *Anuario estadístico judicial 2015*¹³².

Figura 4.4. Causas resueltas y pendientes en ciudades capitales, El Alto y provincias, por tipo de juzgado (gestión 2015)



Fuente: elaboración propia con base en información del *Anuario estadístico judicial 2015*.

Con relación al rezago judicial por materia (porcentaje de causas pendientes para la próxima gestión con respecto a la cantidad de causas atendidas), como vemos en la figura 4.5., los juzgados de ejecución penal son los que presentan mayor rezago (85%), seguidos de los partido administrativo coactivo fiscal (82%) y los tribunales de sentencia anticorrupción (76%). También preocupa el retraso de los juzgados de niñez y adolescencia (48%) y los de partido de trabajo y seguridad social (53%).

Finalmente, para analizar la retardación de justicia, la congestión judicial y la impunidad, también es necesario abordar la distribución de la carga procesal por materia, pues esta refleja los niveles de litigiosidad en el país.

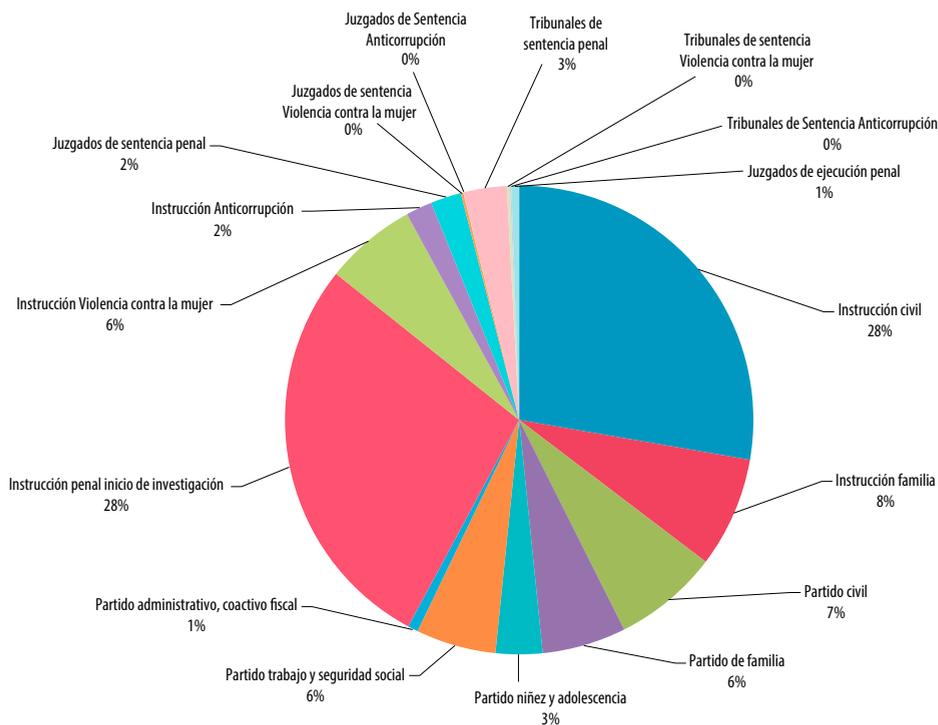
A nivel nacional observamos en la tabla 4.8 que los juzgados a los que ingresa el mayor número de causas son los de instrucción penal, 36% (sumatoria de los casos ingresados a los juzgados de instrucción en materia de violencia contra la mujer, 6%, y anticorrupción, 2%); y los casos en los que se inició la investigación, 28%), instrucción civil, 28%, e instrucción de familia, 8%. En estos juzgados ingresa el 72% del total de la carga procesal del país.

Tabla. 4.8. Causas ingresadas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por materia (2015)

Materia	Causas ingresadas	%
Instrucción civil	135.400	27,72
Instrucción de familia	37.195	7,61
Partido civil	35.492	7,27
Partido de familia	28.305	5,79
Partido de niñez y adolescencia	15.764	3,23
Partido de trabajo y seguridad social	27.006	5,53
Partido administrativo, coactivo fiscal	3.447	0,71
Instrucción penal inicio de investigación, violencia contra la mujer y anticorrupción	175.875	36,01
Juzgados de sentencia penal, violencia contra la mujer y anticorrupción	11.276	2,31
Tribunales de sentencia penal, violencia contra la mujer y anticorrupción	16.093	3,29
Juzgados de ejecución penal	2.599	0,53
Totales	488.452	100,00

Fuente: elaboración propia con base en el *Anuario estadístico judicial 2015*.

Figura 4.5. Causas ingresadas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por materia (2015)



Fuente: elaboración propia con base en el *Anuario estadístico judicial 2015*.

En materia civil, la Ley N.º 439 (Código de Procedimiento Civil), aprobada en noviembre de 2013, prevé el diseño de un “plan especial de descongestión” que debe hacer, entre otras tareas, un inventario de los procesos, clasificados por especialidad, tipo de proceso, afinidad temática, cuantías, fecha de reparto y estado del trámite procesal, entre otros parámetros. El plan aún se encuentra en la fase inicial de implementación.

4.1.3.4. Escasa utilización de los medios alternativos de solución de conflictos

Considerando que entre los principales obstáculos de acceso a la justicia que afectan a las y los ciudadanos bolivianos se encuentran los altos costos del litigio y la retardación de justicia, la utilización de los medios alternativos de solución de conflictos (MASC) es una oportunidad de los usuarios de los servicios de justicia para acceder a una justicia ágil, oportuna y gratuita; en especial, es una oportunidad para las personas o poblaciones en situación de vulnerabilidad.

La Ley N.º 708 de Conciliación y Arbitraje, aprobada en junio de 2015, proporciona un marco normativo favorable para el desarrollo de los medios alternativos de solución de conflictos en Bolivia, tanto en el ámbito judicial, como en el extrajudicial.

Conciliación judicial

La conciliación en sede judicial no es una institución nueva en nuestra legislación: cuerpos legales como el Código de Procedimiento Civil de 1976, el Código de Familia de 1988, la Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar de 1997 contenían disposiciones que otorgaban facultades a los jueces para promover la conciliación dentro de un proceso judicial¹³³.

Inclusive, por varios años funcionaron dos centros de conciliación anexos a las cortes departamentales de Justicia (actualmente denominados tribunales departamentales de Justicia) en los distritos de Cochabamba y Oruro, bajo el amparo de la Ley N.º 1770 de Conciliación y Arbitraje, y con presupuesto del Órgano Judicial. Los centros resolvían todo tipo de conflictos (dentro de la esfera de disposición de las partes) y atendían casos que remitían los propios jueces en el marco de procesos judiciales iniciados (conciliación intrajudicial), así como casos presentados de forma directa por los interesados¹³⁴. Pese a ello,

133 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) “Marco conceptual y marco normativo de la conciliación en sede judicial en Bolivia” (documento interno no publicado, noviembre de 2012).

134 A fines de la década de los noventa, con el apoyo de Usaid Bolivia, se instaló en Cochabamba un centro de conciliación (piloto) anexo a la Corte de Distrito y lo mismo, posteriormente, en la ciudad de Oruro. Estos centros se establecieron en el marco de la Ley N.º 1770 (aprobada en marzo de 1997) que incorpora algunas disposiciones relativas a la conciliación en sede judicial. Los centros funcionaron hasta 2014.

la aplicación de la conciliación judicial por los juzgadores siempre fue muy reducida, en gran parte por la escasa formación de los jueces en materia de solución alternativa de conflictos, y por el poco interés de las partes en participar de las audiencias conciliatorias. Las materias civil y familiar son las que más se prestan a la aplicación del procedimiento de conciliación¹³⁵.

La Ley N.º 025 del Órgano Judicial consagró, en junio de 2010, la conciliación como medio de solución inmediata de conflictos y de acceso directo a la justicia como primera actuación judicial (art. 65). Los principios que rigen la conciliación son voluntariedad, gratuidad, oralidad, simplicidad, confidencialidad, veracidad, buena fe y ecuanimidad (art. 66).

De acuerdo con la mencionada ley (art. 67), las juezas y los jueces están obligados a promover la conciliación de oficio o a petición de parte, en todos los casos permitidos por ley. No está permitida la conciliación en asuntos de violencia intrafamiliar o doméstica y pública, y en temas que involucren el interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Tampoco se permite la conciliación en procesos en los que sea parte el Estado, en delitos de corrupción, de narcotráfico, que atenten contra la seguridad e integridad del Estado y que atenten contra la vida, la integridad física, psicológica y sexual de las personas. En 2013 se aprobó el nuevo Código de Procedimiento Civil (Ley N.º 439, de noviembre de 2013) que regula y define el procedimiento de la conciliación judicial (previa e intraprocesal).

En 2014 se aprobó el Código de las Familias y del Proceso Familiar (Ley N.º 603, del 19 de noviembre de 2014), que prevé la conciliación intraprocesal (arts. 427 y 440 e) y la homologación de acuerdos conciliatorios extrajudiciales (artículo 253) para abordar asuntos como la asistencia familiar (art. 125).

Pese a que la Ley N.º 025 prevé la aplicación de la conciliación en todo tipo de materia, incluida la penal¹³⁶, el Órgano Judicial decidió comenzar la aplicación de la conciliación judicial únicamente en materia civil. Volveremos sobre la conciliación en materia civil en el capítulo seis del presente documento.

Podemos afirmar que a pesar de los avances en la aplicación de la conciliación judicial en 2016, esta aún presenta muchos desafíos, tales como socializar los beneficios de la conciliación entre los abogados y litigantes y otros, como la ampliación de la conciliación a materias como la familiar.

Conciliación extrajudicial

La Ley N.º 708 de Conciliación y Arbitraje designa al Ministerio de Justicia como la autoridad competente para autorizar el funcionamiento de centros de conciliación, centros de conciliación y arbitraje, o centros de arbitraje en el país.

135 OACNUDH, “Conciliación en sede judicial”.

136 Con las limitaciones definidas por ley en cada materia, siempre que la solución de los conflictos se encuentre dentro de la facultad de disposición de las partes sobre el objeto de la conciliación.

En 2005, el mapa de servicios de justicia, elaborado por la Red Participación y Justicia, daba cuenta de la existencia de 28 centros de conciliación o arbitraje privados en seis departamentos del país. Sin embargo, en la actualidad el número de estos centros se ha reducido notablemente: solo funcionan los centros de arbitraje y conciliación de las cámaras de Comercio (en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y de algunos colegios de profesionales (como los colegios de abogados e ingenieros de La Paz).

Ello se debe a que en 2007 el Ministerio de Justicia dejó de renovar las licencias de funcionamiento de los centros de arbitraje y/o conciliación, y no registró ningún centro más, hasta septiembre de 2015, cuando aprobó la Resolución Ministerial 170/2015 para la autorización, aprobación registro y sanción de los centros de conciliación y centros de arbitraje en el país, en el marco de la Ley N.º 708.

4.1.4. BUENAS PRÁCTICAS

Con respecto a la cobertura y distribución de servicios de justicia, destacan como buena práctica, los distintos modelos de servicios descentralizados de justicia que funcionan en el país desde inicios de los años 2000. En la reducción del rezago judicial en materia penal, destaca el “Plan para el control jurisdiccional y resolución de causas con detenidos preventivos”, ejecutado por el Tribunal Supremo de Justicia entre 2014 y 2015. Con relación al acceso a la justicia de población en situación de vulnerabilidad de sus derechos, resaltan la elaboración de la política de género del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, y la elaboración de indicadores sobre acceso a la justicia y juicio justo.

4.1.4.1. Servicios descentralizados de justicia

La problemática de acceso a la justicia en Bolivia es muy compleja, y se ha intentado solucionar a través de distintas políticas, entre las que se destacan lo que denominaremos en adelante como “servicios descentralizados de justicia”.

Estos servicios fueron legalmente reconocidos en 2006 por el Decreto Supremo N.º 28586 “Programa Nacional de Acceso a la Justicia” (del 17 de enero de 2006)¹³⁷. El Programa consta de los siguientes componentes: a) centros de acceso a la justicia, dependientes del Viceministerio de Justicia (no contaban con un juez); b) Centros Integrados de Justicia, instalados sobre la base de un esfuerzo conjunto del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y los gobiernos muni-

137 El programa tuvo el objetivo de hacer posible el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la población boliviana a través de la promoción de la educación y cultura para la paz, el empoderamiento de los sectores más vulnerables de la sociedad, la aplicación de la “resolución alternativa de conflictos” (RAC) y la coordinación con la justicia formal.

cipales (con jueces multimateria); c) otros centros, que puedan diseñarse y ser administrados por el Viceministerio de Justicia o en trabajo coordinado entre este, el Poder Judicial y los gobiernos municipales u otras instancias vinculadas con la temática.

En una primera etapa los “servicios descentralizados de justicia” funcionaron con dos modelos: a) servicios alternativos de justicia (modelo sin juez), y b) servicios de justicia propiamente dichos (modelo con juez multimateria), complementados con otros servicios alternativos.

a) Servicios alternativos de justicia (modelo sin juez)

En diciembre de 2002, el Ministerio de Justicia inauguró un modelo de prestación de “servicios descentralizados de justicia”, denominado Centro de Información, Orientación y Capacitación Ciudadana (CIOCC). El 1 de noviembre de 2006, mediante la Resolución Ministerial N.º 79/06, el servicio cambió de denominación a “Casa de justicia” y amplió sus servicios a las áreas de asistencia sociolegal integral, patrocinio legal, restitución de derechos, reformas normativas y desconcentración del Ministerio de Justicia.

Entre 2006 y 2008, con el apoyo de Usaid, se ampliaron los servicios a las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz. Estos servicios continúan funcionando en la actualidad.

b) Servicios de justicia propiamente dichos (modelo con un juez multimateria)

Entre 2004 y 2008, con el apoyo de Usaid, se ejecutó el Proyecto de Centros Integrados de Justicia (CIJ), mediante la instalación de 11 centros a nivel nacional: seis en El Alto, uno en Santa Cruz (Plan Tres Mil), uno en La Paz (zona Max Paredes), uno en Chimoré (trópico de Cochabamba), uno en Coroico (Yungas, La Paz) y uno en la localidad de Yapacaní (Santa Cruz)¹³⁸.

En 2006 se aprueba la Ley N.º 3324 de Reformas Orgánicas y Procesales (del 18 de enero de 2006), que incorpora de manera expresa en la judicatura nacional a los jueces de los Centros Integrados de Justicia, con competencia en materia civil, penal y familiar en el grado de Instrucción.

En esa primera etapa, los CIJ fueron construidos, y puestos en funcionamiento de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los gobiernos municipales, las instituciones vinculadas con la administración de justicia, organizaciones representativas de la ciudadanía y vecinos y vecinas voluntarios con el propósito de mejorar las

138 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), *Programa de apoyo a la Administración de Justicia, Centros Integrados de Justicia, Reporte de Resultados 2005-2007* (La Paz, 2008).

posibilidades de acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la población boliviana.

Los CIJ se encargaban de brindar servicios de información y orientación al ciudadano, de capacitación, resolución alternativa de conflictos, comunicación educativa, de acercamiento a la justicia formal y de defensa de derechos humanos, y contaban con la presencia física de jueces.

En una segunda etapa, gracias a la cooperación de Dinamarca, este modelo de “servicios descentralizados de justicia” que funcionan con un juez se expandió a las poblaciones de Tupiza (Potosí), Chulumani (La Paz), Challapata (Oruro), Muyupampa (Chuquisaca) y Villamontes (Tarija). Quedó pendiente la entrega de estos servicios en Ivirgarzama (Cochabamba) y Riberalta (Beni).

Finalmente en una tercera etapa, a partir de 2010, gracias a un acuerdo entre el Órgano Judicial y el Gobierno Municipal de Santa Cruz, se han construido al menos cinco centros de este tipo (con jueces) en distintos distritos de la ciudad de Santa Cruz: Villa Primero de Mayo, zona el Bajío, Pampa de la Isla (distrito 6), los Lotes y la zona los Tuzequis (distrito 5). Están en construcción dos centros más en la avenida Santos Dumont y en el Plan Tres Mil.

Actualmente, el Ministerio de Justicia ha unificado ambos modelos de servicios descentralizados de justicia (con juez y sin juez), bajo la denominación de “Casas de Justicia” y en el marco del programa “Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (Sijplu), descrito en Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2025 “Construyendo Confianza”¹³⁹.

El Sijplu cuenta con 22 oficinas, en seis departamentos del país. Solo algunos de los centros cuentan con jueces, que resuelven principalmente conflictos en materias civil y familiar¹⁴⁰.

Los Sijplu son herramientas muy importantes para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia. Los servicios que prestan son gratuitos y consisten en información y orientación jurídica, apoyo psicológico, conciliación y justicia formal (cuentan con la presencia de jueces multimateria y, en algunos casos, también cuentan con fiscales).

Los Sijplu tienen la capacidad de construir espacios articulados para mejorar los servicios públicos y privados dirigidos a la población más vulnerable (servicios de atención a la mujer, niñas y niños), tomando en cuenta que las Casas de Justicia se encuentran principalmente en zonas periurbanas y en municipios.

139 El Plan propone el establecimiento de casas de justicia en todos los municipios en los que no haya justicia indígena originario campesina, en las ciudades intermedias y en las zonas periurbanas de todas las capitales de departamento.

140 Consejo de la Magistratura, *Anuario estadístico judicial 2015*.

Estos servicios descentralizados de justicia también podrían contribuir a mejorar la confianza en la justicia formal, fortalecer mecanismos de solución alternativa de conflictos, y a capacitar en derechos de las personas y difundirlos.

4.1.4.2. Política de igualdad de género del Órgano Judicial

En 2013, el Consejo de la Magistratura realizó en la ciudad de Cochabamba el XIV Encuentro de Magistradas de Iberoamérica. Precedió a la reunión un trabajo de sensibilización y capacitación en derechos humanos de las mujeres, igualdad y perspectiva de género, dirigido a las mujeres del sistema judicial boliviano¹⁴¹.

Como resultado del Encuentro, las magistradas produjeron la “Declaración de Cochabamba” que, entre otras decisiones, llama a la formación de una comisión o comité de género dentro de los sistemas judiciales para implementar políticas de igualdad de género que garanticen a las mujeres acceso a la justicia y políticas de igualdad dentro de los tribunales.

Magistradas de los tribunales bolivianos y del Consejo de la Magistratura decidieron entonces formar el Comité de Género. Para institucionalizar su labor, el Comité, en una primera fase, se ha descrito como “la instancia colegiada compuesta por magistradas del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, reunidas para promover los derechos humanos y derechos de las mujeres con la toma de decisiones conjuntas en cuanto a la promoción de los derechos humanos”¹⁴².

En 2014 el Comité de Género, con la asistencia técnica de la OACNUDH, elaboró y aprobó:

- a) Un plan de institucionalización del Comité y órganos auxiliares. Este documento propone transformar al Comité en un órgano similar a un directorio que define políticas y líneas de acción (con base en insumos proporcionados por los órganos auxiliares). Estas deben ser implementadas por una “unidad de igualdad y género” (dentro del Consejo de la Magistratura) que desempeñe funciones operativas. También se propuso la creación de un observatorio de género para proporcionar información relevante que nutra y promueva las políticas de igualdad y género.
- b) Una política de igualdad y género para las instituciones judiciales. La política tendría las siguientes líneas de acción: a) institucionalidad para la igualdad: transversalidad de las políticas de igualdad y género en la estructura organizativa del Órgano Judicial; b) formación inicial y

141 Ambos procesos contaron con la asistencia técnica de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). El XIV Encuentro contó, además, con el financiamiento de las cooperaciones suiza (Cosude) y española (Aecid).

142 “Propuesta de estructura del comité de género y de la secretaría técnica de género del Órgano Judicial” (2014).

permanente de operadores de justicia en igualdad, políticas de género y derechos de la población en situación de vulnerabilidad; c) políticas de igualdad y género en las carreras funcionarias (judicial y administrativa): sistemas de ingreso, evaluación, ascenso, retiro, etc.; d) políticas de género para mejorar el clima laboral; e) monitoreo y evaluación de la actividad jurisdiccional desde la perspectiva de género (observatorio de género); y f) acceso a la justicia de las mujeres y población en situación de vulnerabilidad.

En 2015 el Órgano Judicial, a través del Consejo de la Magistratura, aprobó su política de género y su plan de implementación, con base en los documentos descritos en los párrafos anteriores. En diciembre de ese mismo año, el Órgano inició la capacitación de jueces sobre sentencias con enfoque de género.

En el marco de la mencionada política de género del Órgano Judicial, en 2016, con el apoyo de OACNUDH y la cooperación suiza en Bolivia, el Órgano Judicial aprobó el primer protocolo de elaboración de sentencias con enfoque de género. En 2017, el Comité socializó el contenido del mencionado protocolo entre todos los jueces del país.

4.1.4.3. Indicadores sobre acceso a la justicia y juicio justo

Diferentes órganos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos han recomendado al Estado boliviano el desarrollo de indicadores y datos estadísticos que permitan hacer el seguimiento de la realización de los derechos humanos en Bolivia. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona, en su recomendación N.º 26 dirigida al Estado boliviano, “que adopte indicadores y metas, basados en derechos, que permitan monitorear la realización progresiva de los derechos reconocidos en el Pacto y que para este fin se cree una base de datos, desagregados y actualizados, especialmente por regiones y grupos vulnerables”¹⁴³.

En ese contexto, el Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con el apoyo técnico de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia), establecieron, a finales de 2011, una alianza estratégica para el desarrollo conjunto de indicadores de derechos humanos.

A la fecha, se han definido 315 indicadores (estructurales, de proceso y de resultado) para los nueve derechos priorizados, entre los cuales se cuenta el

143 Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto (Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 8 de agosto de 2008, E/C.12/BOL/CO/2, 5.

derecho de acceso a la justicia y juicio justo. Este trabajo se constituye en un primer e importante esfuerzo de instituciones del Estado en la construcción de indicadores de derechos humanos, que se irá perfeccionando a medida que los diferentes sectores del Estado generen información estadística¹⁴⁴.

Con relación a los derechos de acceso a la justicia y de juicio justo, se conformó un comité para el desarrollo de los mencionados indicadores de derechos humanos, compuesto por el INE, el Ministerio de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, el Servicio Plurinacional de Defensa Pública y la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC).

A la fecha, el comité terminó el proceso de conceptualización del derecho y el diseño y elaboración de indicadores (matrices), y se encuentra recogiendo información para cada uno de los indicadores.

4.1.4.4. Peritos en derechos humanos de los pueblos indígenas

Entre 2014 y 2015, la OACNUDH Bolivia apoyó a la Universidad Indígena Boliviana (Unibol) Guaraní en el desarrollo de un programa de formación de expertos indígenas en derechos humanos. En 2014 con el apoyo de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) 26 peritos fueron formados, y en 2015, en alianza institucional con Proindígena-GIZ y con apoyo de la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob), 16 personas fueron certificadas como peritos en derechos humanos. El programa se realizó con una carga horaria total de 800 horas académicas.

Cabe señalar que los peritos en derechos humanos de pueblos indígenas conocen muy bien la cosmovisión de sus respectivos pueblos porque forman parte de ellos, es decir, cuentan con un bagaje invaluable de conocimientos que no pueden ser adquiridos de otra manera.

En el marco del programa de formación de peritos, los participantes reciben capacitación en distintas áreas relativas al ejercicio de derechos de pueblos indígenas. En la tabla 4.9. se describen los contenidos del currículo de formación de los mencionados peritos.

144 Los otros derechos priorizados son alimentación adecuada, educación, salud, trabajo, vivienda y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, agua y el derecho a vivir una vida libre de trata y tráfico (ver <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/antecedentes.asp>).

Tabla 4.9. Malla curricular del curso de perito en derechos humanos de los pueblos indígenas

Módulo	Contenidos
<p>Módulo I Introducción conceptual a los derechos humanos y práctica comunitaria</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué son los Derechos Humanos? 2. ¿Cuáles son los objetivos de los Derechos Humanos? 3. Teoría de los Derechos Humanos. 4. Fuentes del Derecho Internacional. 5. Características y principios de los derechos humanos: Universales e inalienables, Interdependientes e indivisibles, Iguales y no discriminatorios. 6. Fundamentos de los Derechos Humanos. 7. El objeto de los Derechos. ¿Dependen los derechos humanos del contexto cultural? 8. Elementos configuradores de los Derechos Humanos. 9. Contenido y propuesta de los derechos humanos y su relación con el ejercicio o goce pleno de derechos. 10. Valores y principios. Funciones. Valores propios de cada pueblo. Similitudes. 11. Historia y evolución de los derechos humanos. 12. Derechos fundamentales. Positivación y análisis normativo. El surgimiento de los instrumentos internacionales. 13. Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). 14. Introducción al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). 15. Introducción al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). 16. Introducción a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). 17. Introducción a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). 18. Tipos de Obligaciones del Estado. Obligaciones del individuo. 19. Concordancia sobre el contenido de derechos normas internacionales y la Constitución Política del estado. 20. Derechos reconocidos, análisis constitucional y desde la práctica. 21. Igualdad y no discriminación. 22. Derechos humanos e interculturalidad.
<p>Módulo II Los derechos de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y práctica comunitaria</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Quiénes son los Pueblos Indígenas? 2. ¿Qué son los Derechos Indígenas? Conceptos y fundamentos de los derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas? 3. Línea del tiempo de los derechos indígenas – Informe Martínez Cobo (1976). Los Convenios 107 y 169. Origen, principios y estructura. 4. Declaración de Naciones Unidas. Origen, principios y estructura. Informe sobre la discusión de un Protocolo facultativo de la DNUDPI. 5. Fundamento y derecho: igualdad y no discriminación en los derechos humanos de los pueblos indígenas. Derecho a la igualdad y no discriminación medidas especiales. 6. Derechos de los pueblos indígenas. <ol style="list-style-type: none"> 6.1. Derecho a la libre determinación. 6.2. Derecho a la tierra y territorio. 6.3. Derechos Culturales. 6.4. Derechos políticos. 6.5. Derechos económicos y sociales. 6.6. Sistemas jurídicos propios.

Continúa en la página siguiente

Módulo	Contenidos
Módulo III Sistema internacional y nacional de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas y práctica comunitaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Marco conceptual. Agotamiento de recursos internos. Excepciones. 2. La protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito nacional. Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos Humanos. 3. Garantías normativas internas. 4. Garantías jurisdiccionales y acciones de defensa de los derechos constitucionales. 5. Garantías internas orgánicas no jurisdiccionales e institucionales de los derechos humanos. 6. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 7. Estructura de la Organización de Naciones Unidas (ONU). 8. Estructura de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 9. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 10. El Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. 11. Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
Módulo IV Registro de casos e introducción al peritaje cultural y práctica comunitaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nociones generales sobre Antropología. 2. Gestión de lo diverso. Interculturalismo. 3. Definición de peritaje cultural. 4. Principios y enfoque de derechos humanos del peritaje cultural. 5. Ámbitos de aplicación del peritaje cultural. <ol style="list-style-type: none"> 5.1. Peritaje cultural es a través de la intervención de intérpretes y traductores especializados. 5.2. Peritaje cultural como mecanismo de resolución de controversias. 5.3. Peritaje cultural como instrumento legal. Medio de prueba. 5.4. Análisis comparativo de experiencias de Peritaje cultural. 6. Conveniencia del estudio y aplicación del peritaje cultural para el ejercicio y protección de los derechos de pueblos indígenas. 7. Las diferencias entre la comunicación oral y la comunicación escrita. 8. Características del registro escrito y su utilidad en la defensa de los derechos humanos. 9. Elementos para la elaboración de un mapeo de actores y las características de la realización de entrevistas. 10. Campos del peritaje cultural. 11. Metodología para el peritaje cultural. 12. Exposición comparada de casos que conllevaron un peritaje cultural en América Latina.

Fuente: elaboración propia.

Los peritos certificados en 2014 han participado en procesos de consulta a pueblos indígenas, prestando asistencia técnica a las autoridades de sus respectivos pueblos indígenas. Además, se han insertado exitosamente en instituciones públicas de desarrollo social y en los gobiernos locales, en organizaciones sindicales de trabajadores de empresas extractivas, y han promovido acciones de desarrollo en el marco de las autonomías indígenas.

Otra área en la que los conocimientos de estos peritos puede ser muy importante es el ámbito judicial:

- a) Los peritos pueden participar como intérpretes en procesos en los que se juzga a miembros de pueblos indígenas, en el marco de lo que establece la Constitución y el Código de Procedimiento Penal:

Constitución Política del Estado, artículo 120. II: “Toda persona sometida a proceso debe ser juzgada en su idioma; excepcionalmente, de manera obligatoria, deberá ser asistida por traductora, traductor o intérprete”.

Código de Procedimiento Penal, artículo 10 (Intérprete): “El imputado que no comprenda el idioma español tendrá derecho a elegir un traductor o intérprete para que lo asista en todos los actos necesarios para su defensa. Cuando no haga uso de ese derecho o no cuente con los recursos suficientes, se le designará uno de oficio”.

- b) También pueden participar en los procesos penales como “peritos culturales”

Código de Procedimiento Penal, artículo 391, “diversidad cultural”:

Quando un miembro de un pueblo indígena o comunidad indígena o campesina, sea imputado por la comisión de un delito y se lo deba procesar en la jurisdicción ordinaria, se observarán las normas ordinarias de este Código y las siguientes reglas especiales:

1. El fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas; el mismo que podrá participar en el debate;
2. Antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado a los efectos de fundamentar, atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate.

- b) También pueden actuar como peritos culturales en procesos judiciales donde se analicen posibles casos de violación de derechos humanos ocurridos en el marco de la jurisdicción indígena originario campesina. En esta situación, los peritos pueden coadyuvar con la labor de los jueces o tribunales de garantías (en materia constitucional) en el análisis de dichos casos desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

Los peritos graduados por la Unibol han iniciado conversaciones con el Tribunal Departamental de Santa Cruz para ser reconocidos como intérpretes y peritos culturales en el departamento, para que así ejerzan funciones en procesos judiciales en los que se necesite su experiencia.

4.1.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Estado ha adoptado distintas medidas en materia de acceso a la justicia, muchas de las cuales son buenas prácticas; sin embargo, aún son medidas dispersas y no cuentan con una estrategia, un marco o norte común.

Así, es recomendable la elaboración de una política integral, multisectorial y multinivel de acceso a la justicia, que tenga un enfoque territorial y que defina como prioridad el mejoramiento del acceso a la justicia de la población en condición de vulnerabilidad.

La implementación de esta política podría ser vigilada por una instancia única con las atribuciones de monitorear los avances de la política y promover la coordinación de los distintos actores responsables de su aplicación.

La política podría asentarse en seis pilares: a) focalización de las políticas públicas de acceso a la justicia en sectores vulnerables de la población; b) ampliación de la cobertura de servicios de justicia prestados por instituciones del sector justicia; c) reducción de los niveles de retardación de justicia; d) promoción de servicios descentralizados de justicia en los niveles departamental, municipal y local; e) promoción de los medios alternativos de solución de conflictos; y f) derecho de acceso a un servicio público de justicia eficiente y de calidad.

Vamos a diferir el análisis del último de los pilares mencionados (derecho de acceso a un servicio público de justicia eficiente y de calidad), al capítulo 5 del presente documento.

4.1.5.1. Focalización de las políticas públicas en sectores vulnerables de la población

Como lo señalamos con anterioridad, según el *Informe sobre desarrollo humano 2014*, del PNUD, son personas en condición de vulnerabilidad estructural, las personas pobres, las mujeres, los pueblos indígenas y las personas que viven con una discapacidad. Estas condiciones de vulnerabilidad, interactúan con las dinámicas del ciclo de vida, para poner en mayor riesgo a niños (principalmente aquellos que se encuentran en la primera infancia: cero a cinco años), jóvenes (principalmente entre los 15 y 24 años) y adultos mayores (a partir de 65 años)¹⁴⁵.

Es decir, hay mayor riesgo de que no se cumplan los derechos de las personas sobre las que confluyen distintas condiciones de vulnerabilidad (por ejemplo, el caso de niñas indígenas con discapacidad).

Esta lista no es exhaustiva, por lo que en el contexto judicial pueden considerarse como personas en situación de vulnerabilidad también las víctimas de algunos tipos de delitos (violencia contra la mujer, trata y tráfico de personas, etc.) y personas privadas de libertad, entre otras.

Durante los últimos años se han aprobado numerosas normas en favor de la población en situación de vulnerabilidad¹⁴⁶, así como políticas relacionadas con algunos de estos sectores¹⁴⁷, a las que se suman otras medidas en elaboración¹⁴⁸. Sin embargo, es posible que el problema radique en la falta de

145 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2014*, 61.

146 Tales como la normativa contra la violencia sobre la mujer (Ley N.º 348 y su reglamento), contra la trata y tráfico de personas (Ley N.º 263 y su reglamento) y el nuevo Código de Niña, Niño y Adolescente, entre otras disposiciones.

147 Como el “Plan nacional de lucha contra la trata y tráfico de personas” y la “Política de igualdad y género”, promovida por las magistradas del Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional (ver el acápite de buenas prácticas).

148 Como una política de acceso a la justicia de personas con discapacidad.

una visión integral e intersectorial de la problemática de acceso a la justicia de población en condición de vulnerabilidad, y en la escasa voluntad política e institucional para proporcionar los recursos (humanos y económicos) necesarios para aplicar las mencionadas normas y políticas.

Una visión integral e intersectorial del acceso a la justicia implica, por ejemplo, dirigir las acciones estratégicas (de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de la labor del sector justicia) de manera que se mejore el servicio de justicia y se amplíe el ejercicio del derecho de acceso a la justicia para las personas en situación de vulnerabilidad. En este sentido, constituyen buenas prácticas los procesos de elaboración e implementación de a) indicadores de derechos humanos sobre juicio justo y acceso a la justicia, violencia contra la mujer y trata y tráfico de personas¹⁴⁹; y b) la política de género del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional (descrita en este documento como una buena práctica).

Es importante recordar que las áreas críticas que ameritan acciones prioritarias del Estado para promover el acceso a la justicia de las mujeres son las siguientes: a) la incorporación transversal de la perspectiva de género y de la lucha contra la discriminación en la labor jurisdiccional; b) la lucha contra la violencia sobre la mujer, que incluye políticas sobre el feminicidio; c) pensiones alimentarias; d) derechos laborales.

Con respecto al acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes, se debe prestar una especial atención a aquellos menores en los que concurra otro factor de vulnerabilidad: que sean migrantes, pertenezcan a una minoría o sean víctimas de un delito, especialmente, de maltrato infantil. Esta perspectiva también incluye: a) los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, quienes se encuentran aun más expuestos que los adultos a los efectos negativos derivados de su contacto con el sistema penal; y b) a los niños bajo cuidado institucionalizado, pues pasan por muchas dificultades para definir su situación jurídica o para ingresar en procesos de adopción (nacional e internacional), guarda o tutela.

4.1.5.2. Ampliación de la cobertura de servicios de justicia prestados por instituciones del sector justicia

Recordemos que en 2013 el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia desarrollar con urgencia una política nacional para

149 Es un esfuerzo intersectorial dirigido a promover el acceso a la justicia de población en situación de vulnerabilidad, liderado por el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Justicia, que cuenta con la participación del Órgano Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional, y el apoyo de la OACNUDH Bolivia. Estos indicadores promueven la producción de información desagregada sobre población en situación de vulnerabilidad con el fin de dirigir los esfuerzos interinstitucionales en favor de estas personas.

reducir el rezago judicial y aumentar el número de juzgados y la designación de nuevos jueces y defensores públicos, en particular, en las zonas rurales¹⁵⁰.

Como vimos con anterioridad, actualmente la distribución de los servicios de justicia no responden a la densidad geográfica, la carga procesal y los niveles de litigiosidad de cada ciudad capital o departamento.

Es necesario redefinir la ubicación, distribución y competencias de los juzgados/jueces, fiscales y defensores públicos a nivel nacional, principalmente, en ciudades capitales, El Alto y ciudades intermedias; todo ello, con base en un análisis pormenorizado de carga procesal y niveles de litigiosidad a nivel nacional.

La distribución geográfica de los servicios de justicia debe acordarse entre todas las instituciones del sector justicia con el fin de evitar que los operadores (jueces, fiscales y defensores públicos) se encuentren en localidades o municipios diferentes. Y las instituciones del sector justicia deberían contar con el presupuesto necesario para llevar a cabo las medidas acordadas.

Por otra parte, considerando que en determinados lugares del territorio nacional hay elevados porcentajes de población rural dispersa o ubicada en pequeños centros urbanos (por ejemplo, el departamento de Chuquisaca), es necesario considerar también medidas como la creación de juzgados y fiscalías itinerantes y juzgados de paz.

4.1.5.3. Reducción de los niveles de retardación de justicia

Como se indicó, en 2013, el Comité de Derechos Humanos manifestó su inquietud al Estado Plurinacional de Bolivia por las grandes demoras en la administración de justicia¹⁵¹.

La retardación de justicia es un grave problema del sistema judicial boliviano. Pese a que se redujo en los últimos años, continúa en alrededor del 50% (porcentaje de causas que quedan pendientes para la siguiente gestión).

Este problema afecta con mayor dureza a sectores de la población en condición de vulnerabilidad. Es por ello que son necesarias medidas para reducir el rezago judicial en procesos en los que sean parte miembros de estos sectores de la población, especialmente en materia penal (revisar el análisis sobre la jurisdicción penal contenido en el capítulo 6). Para ello se necesita información sobre los procesos en los que participan estas personas que, en la mayoría de los casos, no se encuentra disponible.

Así, es necesario implementar medidas que aborden de forma integral el funcionamiento del sistema judicial dentro de una lógica de gestión de servicio

150 ONU, Observaciones finales, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 22.

151 *Ibid.*

público con enfoque de vulnerabilidad¹⁵² (volveremos sobre este tema en el siguiente capítulo).

En ese contexto, es importante considerar los avances realizados por el Estado en la construcción de indicadores sobre los derechos de acceso a la justicia y juicio justo (descritos con anterioridad como una buena práctica). Estos permiten recoger información sobre el funcionamiento del sistema judicial, desagregada por sexo, edad, y otras características poblacionales de los usuarios de los servicios de justicia. Con esos datos el Órgano Judicial puede adoptar políticas de acceso a la justicia, especialmente dirigidas a sectores de la población en condición de vulnerabilidad

4.1.5.4. Promoción de servicios de asistencia jurídica en los niveles nacional, departamental, municipal y local

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados considera que “la asistencia jurídica es al mismo tiempo un derecho en sí mismo y una garantía procesal para el ejercicio y disfrute de otros derechos. En ese contexto, ha instado a los Estados a elaborar planes eficaces de asistencia jurídica a fin de permitir a los ciudadanos disfrutar plenamente de sus derechos humanos”¹⁵³.

Según interpretación de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, el término “asistencia jurídica” incluye el asesoramiento jurídico y la asistencia y representación letrada de las personas detenidas, arrestadas o presas en un proceso de justicia penal, prestados en forma gratuita a quienes carecen de medios suficientes. Además, la asistencia jurídica abarca los conceptos de capacitación jurídica, acceso a la información jurídica y otros servicios que se prestan a las personas mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias¹⁵⁴.

Según la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados,

la finalidad de la asistencia jurídica es contribuir a la eliminación de obstáculos que entorpezcan o restrinjan el acceso a la justicia mediante la prestación de asistencia a las personas que de otro modo no podrían costearse un abogado ni acceder al sistema judicial. Por esa razón, está firmemente convencida de que la definición de la asistencia jurídica debería ser lo más amplia posible e incluir la prestación de asistencia jurídica eficaz no solo en todas las fases del proceso de justicia penal sino también en la fase de

152 El enfoque de vulnerabilidad, parte de la premisa de que existen personas, grupos o comunidades que tienen dificultades para advertir, resistir y recuperarse de un riesgo próximo. Además, plantea que este riesgo puede ser reducido o eliminado con la adopción de políticas públicas que consideren esta situación y adopten medidas afirmativas con ese fin.

153 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/70/263.

154 *Ibid.*

instrucción y en todo procedimiento judicial o extrajudicial no penal para determinar los derechos y las obligaciones¹⁵⁵.

En ese sentido, en Bolivia se podría fortalecer y promover instituciones públicas en los niveles nacional, departamental, municipal y local que presten asistencia jurídica a personas en situación de vulnerabilidad.

En el nivel nacional parece necesario fortalecer instituciones como el Servicio Plurinacional de Defensa Pública, con la dotación de mayor presupuesto para mejorar sus procesos de gestión y cobertura del servicio. Recordemos que en 2013 el Comité de Derechos Humanos llamó la atención del Estado Plurinacional de Bolivia por el reducido número de defensores públicos¹⁵⁶.

También en el nivel nacional es posible promover buenas prácticas, como las de los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU), y también ampliar las competencias de estos en los lugares en los que fuere necesario. Por ejemplo, en la ciudad de El Alto los juzgados penales se encuentran saturados (principalmente los de instrucción cautelar), sin embargo, hay siete SIJPLU distribuidos en varios distritos de esa ciudad, cuya carga procesal es muy reducida y que solo resuelven casos en materias familiar y civil, cuando estos podrían coadyuvar de forma sustancial en la reducción del rezago judicial en materia penal en esa ciudad. En los niveles departamental, regional y local se debe ampliar y/o fortalecer la cobertura de otros servicios de justicia prestados por las “entidades territoriales autónomas” (ETA), como las gobernaciones (Sedeges) y municipios (servicios Legales Integrales y defensorías de la Niñez y Adolescencia), en particular, en favor de sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad.

4.1.5.5. *Promoción de los medios alternativos de solución de conflictos*

A pesar de los avances en la aplicación de la conciliación judicial en 2016, esta aún plantea muchos desafíos: la socialización de los beneficios de la conciliación entre los abogados y litigantes, la solución de los problemas logísticos relacionados con la notificación de las partes (de manera que se reduzca su incomparecencia en la audiencia conciliatoria) y la ampliación de la conciliación a materias como la familiar, entre otros retos.

Con respecto a la conciliación extrajudicial, en el marco de la Ley N.º 708 de Conciliación y Arbitraje (junio de 2015), se hace necesario fortalecer las capacidades (humanas y económicas) del Ministerio de Justicia para promover la apertura de centros de conciliación extrajudicial instalados por organizaciones de la sociedad civil, y el monitoreo y evaluación de funcionamiento de estos centros.

155 *Ibid.*

156 ONU, Observaciones finales, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 22.

También deben promoverse: a) la conciliación comunitaria o vecinal que, por ejemplo, ejercen los secretarios de conflictos de juntas de vecinos u organizaciones de base; b) la justicia restaurativa, recientemente reconocida, por ejemplo, en los procesos contra adolescentes infractores; c) los juzgados de paz, creados en ciudades intermedias donde no haya el peligro de competencia o cooptación de la jurisdicción indígena.

Todos estos servicios deben fijarse como prioridad la atención a sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad.

4.2. GARANTÍA DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LOS OPERADORES DE JUSTICIA

4.2.1. DEFINICIONES

4.2.1.1. *Independencia judicial*

De acuerdo con los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, “la independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales”¹⁵⁷.

Según el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, los derechos humanos y las libertades fundamentales son “la mejor salvaguarda de las personas, en la medida en que el poder judicial (...) sea protegido de interferencias y presiones indebidas”¹⁵⁸.

El principio de independencia de los jueces no se inventó en beneficio de los propios jueces, sino que fue creado para proteger a las personas de los abusos de poder. De ello se deduce que los jueces no pueden actuar de forma arbitraria en los casos que deciden, o en función de sus propias preferencias personales, sino que su deber es aplicar la ley¹⁵⁹.

La independencia judicial no es un privilegio ni una prerrogativa del juez, sino una responsabilidad vinculada con las funciones jurisdiccionales. Es la responsabilidad impuesta a cada juez para que emita su fallo sobre una controversia de forma honesta e imparcial, basado en el derecho y la prueba, sin presio-

157 Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Fortalecimiento de los principios básicos de la conducta judicial, 27 de julio de 2006, ECOSOC 2006/23. Contiene como anexo los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”.

158 Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados, 30 de julio de 1993, E/CN.4/Sub.2/1993/25.

159 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Los derechos humanos en la administración de justicia: un manual de derechos humanos para jueces, fiscales y abogados* (Londres: International Bar Association, 2010). Capítulo disponible en inglés en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter4en.pdf>

nes ni influencias externas y sin temor a la interferencia de nadie. El núcleo del principio de la independencia judicial es la total libertad del juez para conocer las causas sometidas al tribunal y fallarlas. Nadie de fuera —Gobierno, grupo de presión, persona o incluso otro juez— debe interferir o tratar de interferir en la forma en que el juez sustancia una causa y adopta una decisión¹⁶⁰.

La aprobación de declaraciones constitucionales de independencia judicial no crea ni mantiene automáticamente una judicatura independiente. La independencia judicial tiene que ser reconocida y respetada por los tres poderes del Estado. La judicatura, en particular, debe reconocer que los jueces no dependen del gobierno del momento¹⁶¹.

En ese sentido, la Cumbre Judicial Iberoamericana (reglas e indicadores sobre “Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos”, 2014), propone la siguiente regla: “Los Poderes Judiciales, Consejos de la Judicatura o Magistratura deben ser independientes y fortalecer procedimientos que garanticen la independencia de quienes ejercen la función jurisdiccional”¹⁶².

La noción de independencia institucional e individual

La independencia institucional significa que el Poder Judicial debe ser independiente de los otros poderes del Estado en las cuestiones administrativas, en los asuntos financieros y en la toma de decisiones. El Poder Judicial también debe tener autonomía en la determinación de las cuestiones de competencia, y tiene el derecho y el deber de asegurar un tribunal y un proceso imparcial y emitir decisiones razonadas¹⁶³.

La noción de independencia institucional comprende la independencia económica. Esta requiere para ser efectiva “que se garantice la asignación de un presupuesto adecuado y suficientemente autónomo para el ejercicio eficiente y efectivo de sus funciones”¹⁶⁴.

160 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial* (Nueva York: ONU, 2013), 33.

161 *Ibid.*, 34.

162 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* [Anexo VI a la declaración oficial de la XVII Cumbre] (Santiago de Chile, abril de 2014), 11, regla 16. Los indicadores propuestos para esta son los siguientes: “1. Existencia de normas que garanticen la independencia de los Poderes Judiciales, Consejos de la Judicatura o Magistratura y su rango. 2. Existencia de órganos internos que supervisen la independencia judicial. 3. Existencia de mecanismos que potencien la independencia judicial. 4. Veces que los voceros han advertido de amenazas a la independencia del órgano judicial”.

163 OACNUDH, *Manual de derechos humanos*.

164 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 11, regla 17 en materia de integridad. Los indicadores propuestos para esta regla son los siguientes:

1. Existencia de un presupuesto adecuado que permita el ejercicio de las funciones de manera eficiente y efectiva.
2. El presupuesto es definido de manera autónoma por los Poderes Judiciales.

La independencia individual significa que los jueces tienen el derecho y el deber de decidir los casos presentados ante ellos de acuerdo con la ley, libres de injerencias externas, incluida la amenaza de represalias y críticas¹⁶⁵.

La relación entre ambos aspectos de la independencia judicial consiste en que el juez, individualmente considerado, debe poseer la necesaria disposición mental (ser independiente en los hechos); pero si el tribunal del que es titular no es independiente de los otros poderes del Estado en aspectos esenciales de sus funciones, no puede decirse que el juez sea independiente¹⁶⁶.

Condiciones de la independencia judicial

Para determinar si la judicatura puede considerarse “independiente” con respecto de los demás poderes, deben observarse como mínimo:

a) Seguridad del puesto o estabilidad laboral. La duración de las funciones de un juez debe ser indefinida, “vale decir, un nombramiento vitalicio, hasta la edad de jubilación, o por un tiempo determinado, que esté garantizado frente a toda injerencia discrecional o arbitraria del poder ejecutivo u otra autoridad encargada de los nombramientos”¹⁶⁷.

“b) Seguridad económica: es decir, derecho a un sueldo y una pensión establecidos por ley y que no estén sujetos a injerencias arbitrarias del poder ejecutivo que puedan afectar a la independencia judicial. No obstante, dentro de los límites de este requisito, el gobierno puede conservar la facultad de fijar escalas concretas de remuneraciones adecuadas para los diferentes tipos de tribunales. En consecuencia, es posible que diversos sistemas puedan satisfacer del mismo modo el requisito de la seguridad económica, siempre que se proteja la esencia de esta condición”¹⁶⁸. En ese contexto, “debe asegurarse a los Magistrados, jueces y funcionarios de la administración de justicia la remuneración acorde con la dignidad e importancia de su función, determinada de manera objetiva, evitando actuaciones arbitrarias que puedan afectar a su independencia”¹⁶⁹.

3. El presupuesto es administrado y ejecutado de manera autónoma por los Poderes Judiciales.

4. El presupuesto es consensuado con otros poderes u órganos del Estado.

5. Número de jueces por habitante.

6. Porcentaje del presupuesto del Poder Judicial en el PIB del país o estado.

165 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*.

166 UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, 34.

167 *Ibid.*, 35.

168 *Ibid.*, 35.

169 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* [Documento presentado en la XVI Cumbre] (Buenos Aires, abril de 2012), recomendación 30; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas, regla 23 en materia de integridad*. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Existencia de un sistema de remuneraciones en actividad y pasividad que garantice la dignidad e independencia de los integrantes del Poder Judicial y Consejo.

- c) Existencia de garantías frente a las presiones externas (“Independencia institucional”). “Vale decir, independencia en los asuntos administrativos que guardan relación directa con el ejercicio de sus funciones judiciales. Ninguna fuerza externa debe estar en condiciones de interferir en materias que corresponden directa e inmediatamente a la función decisoria, como por ejemplo, la asignación de jueces, las audiencias y las listas del tribunal. Aunque necesariamente deban existir algunas relaciones institucionales entre la judicatura y el ejecutivo, esas relaciones no deben interferir en la libertad de la judicatura para resolver las controversias individuales y sustentar la ley y los valores de la constitución”¹⁷⁰. En ese contexto, las reglas e indicadores sobre Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos plantean que “los Poderes Judiciales, Consejos de la Magistratura o Judicatura deben establecer instrumentos de protección frente a las perturbaciones que pongan en peligro la independencia judicial”¹⁷¹.

También se consideran importantes, entre otros¹⁷², los siguientes aspectos:

- Profesionalización de la administración de justicia¹⁷³.
- Ingreso (forma de nombramiento)¹⁷⁴.

2. Porcentaje de los salarios en los gastos totales del Poder Judicial y Consejo.

3. En la determinación de la remuneración judicial se considera que ésta promueva la independencia y dignidad.

4. Existencia de reajustabilidad anual de las remuneraciones judiciales.

170 UNODC, Comentario relativo a los Principios de Bangalore, 34-35.

171 Cumbre Judicial Iberoamericana, Transparencia, rendición de cuentas, regla 18 en materia de integridad. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Existencia de instrumentos para la protección de la independencia judicial.
2. Existencia de prohibición de activismo político.
3. Existencia de procedimientos de denuncia frente a las perturbaciones a la independencia.
4. Existencia de medidas de resguardo para evitar acciones de amedrentamiento.
5. Existencia de medidas que protejan la independencia interna en los Poderes Judiciales
6. Existencia de separación en las funciones de control jurisdiccional, disciplinario y de evaluación de desempeño.
7. Número de medidas de protección adoptadas en un período determinado (año).

172 Tales como condiciones de trabajo adecuadas; el deber de garantizar un juicio justo y dar decisiones razonadas; y la apariencia de independencia.

173 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 26. “Es necesario el establecimiento de un régimen de profesionalización de la administración de justicia que, como mínimo, incluya un proceso objetivo, transparente y sin injerencias indebidas o motivaciones esencialmente políticas en el ingreso y promoción” y cese de funciones judiciales.

174 OACNUDH, *Manual de derechos humanos*. El nombramiento debe realizarse exclusivamente con base en sus calificaciones profesionales y su integridad personal; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 27. “Es esencial que existan procesos de selección que evalúen la idoneidad de los aspirantes a ingresar a la magistratura y proporcionen la formación inicial específica para el ejercicio de la jurisdicción y su capacitación continua”. Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 21 en materia de integridad. Los indicadores de esa regla son los siguientes:

1. Existencia de un sistema de selección obligatorio para el ingreso a la judicatura.
2. Existencia de formación inicial obligatoria para el ingreso a la judicatura.

- Inamovilidad, traslado y cese¹⁷⁵.
- Promoción¹⁷⁶.
- Responsabilidad¹⁷⁷.
- Libertad de expresión y de asociación¹⁷⁸.
- Formación y educación continua¹⁷⁹.

-
3. Existencia de concursos de mérito para la selección de los jueces y juezas y el personal.
 4. Existencia de publicidad de los procesos de selección.
 5. Existencia de publicación de los antecedentes curriculares de los aspirantes a cargos judiciales.
 6. Existencia de políticas de capacitación continua.
 7. Número de curso de capacitación en materias relativas a la función jurisdiccional impartidos a los jueces y juezas, y personal.
 8. Porcentaje anual de jueces o juezas y personal capacitado.
- 175 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 31. Es importante la existencia de reglas claras y objetivas “que garanticen la permanencia en el cargo de los miembros de la Judicatura, sin traslados forzosos o injustificados, dejando a salvo situaciones comprobadas que dieran mérito a medidas disciplinarias, previo el debido procedimiento administrativo, sujeto a control jurisdiccional”; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 25 en materia de integridad.
- 176 OACNUDH, *Manual de derechos humanos*. Se consideran factores objetivos, especialmente la capacidad, integridad y experiencia; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 22 en materia de integridad. Los poderes judiciales, consejos de la magistratura o judicatura deben contar “con una normativa de la función judicial que establezca clara y objetivamente los aspectos atinentes a la promoción, traslado y cese de juezas y jueces”. Los indicadores propuestos para esta regla son los siguientes:
1. El poder judicial y consejo de la magistratura cuentan con un estatuto de la función judicial.
 2. El estatuto establece los requisitos para la promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo.
 3. El estatuto contiene un procedimiento racional y justo para el traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo, que incluya ser escuchados.
 4. El estatuto establece mecanismos de revisión o reclamo para las decisiones de promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo.
 5. Existencia de información anual sobre los procesos de selección, promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo.
- 177 OACNUDH, *Manual de derechos humanos*. La responsabilidad de los jueces debe ser tratada por un órgano completamente independiente e imparcial; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 33. Los procedimientos disciplinarios deben sujetarse “a los principios de legalidad y debido proceso, plenamente respetuosos de los derechos fundamentales”; *Ibid.*, recomendación 32. “Deben adoptarse medidas tendientes a descartar de plano la responsabilidad administrativa de los Magistrados y jueces por cuestiones de índole jurisdiccional, salvo hipótesis excepcionales, tales como el error inexcusable”.
- 178 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 35. “La existencia de asociaciones independientes y representativas de los Magistrados, Jueces y demás profesionales del ámbito de la justicia puede ser útil frente a posibles amenazas” a la independencia e integridad de éstos; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 24. Es recomendable garantizar “la existencia y el ejercicio del asociacionismo independiente y representativo de magistrados, magistradas, juezas y jueces, como resguardo frente a posibles amenazas a la integridad, independencia e imparcialidad”. Los indicadores propuestos por el documento de la Cumbre para medir esta regla son: “1. Existencia de una regulación institucional que permita el asociacionismo independiente en el Poder Judicial. 2. Número de asociaciones independientes 3. Existencia de registro sobre denuncias de actos que han pretendido coartar la libertad de asociación, en un periodo anual”.
- 179 La capacitación es un derecho de los jueces, y debe realizarse con base en el derecho nacional e internacional de los derechos humanos.

Aplicación del principio de independencia

De acuerdo con los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial¹⁸⁰, la aplicación del principio de independencia comprende los siguientes postulados:

- 1.1. Un juez deberá ejercer su función judicial de forma independiente, partiendo de su valoración de los hechos y en virtud de una comprensión consciente de la ley, libre de cualquier influencia ajena, de instigaciones, presiones, amenazas o interferencias, sean directas o indirectas, provenientes de cualquier fuente o por cualquier razón.
- 1.2. Un juez deberá ser independiente en relación con la sociedad en general y en relación con las partes particulares de una controversia que deba resolver como juez.
- 1.3. Un juez no sólo estará libre de conexiones inapropiadas con los poderes ejecutivo y legislativo y de influencias inapropiadas por parte de los citados poderes, sino que también deberá tener apariencia de ser libre de las anteriores a los ojos de un observador razonable.
- 1.4. Al cumplir sus obligaciones judiciales, un juez será independiente de sus compañeros de oficio con respecto a decisiones que esté obligado a tomar de forma independiente.
- 1.5. Un juez deberá fomentar y mantener salvaguardas para el cumplimiento de sus obligaciones judiciales, con el fin de mantener y aumentar la independencia de la judicatura.
- 1.6. Un juez exhibirá y promoverá altos estándares de conducta judicial, con el fin de reforzar la confianza del público en la judicatura, que es fundamental para mantener la independencia judicial.

4.2.1.2. Imparcialidad de los jueces

Según los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, “la imparcialidad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales. La imparcialidad se refiere no solo a la decisión en sí misma, sino también al proceso mediante el cual se toma esa decisión”¹⁸¹.

Diferencias básicas entre los conceptos de independencia e imparcialidad

Las nociones de “independencia” e “imparcialidad” están estrechamente vinculadas, y en algunos casos los órganos de control internacionales se han ocupado de ellas de forma conjunta. Sin embargo, cada una tiene su contenido y significado específicos.

180 ONU, Fortalecimiento de los principios, ECOSOC 2006/23, Valor 1.

181 *Ibid.*, Valor 2.

El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que la noción de “imparcialidad” en el artículo 14 (1) del PIDCP “supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes”¹⁸². La “imparcialidad” se refiere a la disposición mental o actitud del tribunal con relación a las cuestiones y partes de un juicio determinado. La palabra “imparcial” señala la ausencia de predisposición, tanto real como aparente¹⁸³.

“En cambio la palabra ‘independencia’ refleja o encarna el tradicional valor constitucional de independencia. Como tal, entraña no solo una disposición mental o una actitud en el ejercicio real de las funciones judiciales, sino que la noción de independencia judicial se construye sobre la base de la ausencia o no de una ‘relación’ principalmente con la rama ejecutiva del gobierno, que descansa en condiciones o garantías objetivas”¹⁸⁴. Este concepto comprende tanto la independencia individual de un juez, como la independencia institucional.

Aplicación del principio de imparcialidad de los jueces

Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial establecen que la aplicación del principio de imparcialidad judicial comprende los siguientes aspectos¹⁸⁵:

- 2.1. Un juez deberá desempeñar sus tareas judiciales sin favoritismo, predisposición o prejuicio.
- 2.2. Un juez garantizará que su conducta, tanto fuera como dentro de los tribunales, mantiene y aumenta la confianza del público, de la abogacía y de los litigantes en la imparcialidad del juez y de la judicatura.
- 2.3. Un juez deberá, dentro de lo razonable, comportarse de forma que minimice las ocasiones en las cuales pueda ser necesario que el juez sea descalificado [sic] para conocer de, o decidir sobre asuntos.
- 2.4. Cuando un proceso está sometido o pueda estar sometido a un juez, el juez no realizará intencionadamente ningún comentario que pueda esperarse razonablemente

182 Comité de Derechos Humanos, caso *Karttunen c. Finlandia* (387/1989), 23 de octubre de 1992. Adicionalmente, el requisito de imparcialidad está contenido en el artículo 14 (1) del PIDCP, el artículo 8 (1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el principio 2 de los “Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura”: “Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo” (UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, 26).

183 UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, 34.

184 *Ibid.*, 34.

185 ONU, Fortalecimiento de los principios, ECOSOC 2006/23, Valor 2.

te que afecte al resultado de tal proceso y que deteriore la imparcialidad manifiesta del proceso. El juez tampoco hará ningún comentario en público o de cualquier otra forma, que pueda afectar al juicio justo de una persona o asunto.

2.5. Un juez se descalificará de participar en cualquier proceso en el que no pueda decidir el asunto en cuestión de forma imparcial o en el que pueda parecer a un observador razonable que el juez es incapaz de decidir el asunto imparcialmente. Los citados procesos incluirán, sin ánimo de exhaustividad, situaciones en las que:

- a) El juez tenga realmente predisposición o prejuicios para con una parte o posea conocimientos personales sobre los hechos probatorios controvertidos relativos al proceso;
- b) El juez haya actuado previamente como abogado o como testigo material en el asunto controvertido; o
- c) El juez, o algún miembro de su familia, tenga un interés económico en el resultado del asunto sujeto a controversia;

lo anterior teniendo en cuenta que no será necesaria la descalificación de un juez si no puede constituirse otro tribunal para conocer del caso o cuando, por circunstancias urgentes, la no participación del juez puede producir una denegación de justicia grave.

En ese contexto, las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* alientan a la “instalación de sistemas de asignación imparcial de casos entre las diversas sedes judiciales, basados en criterios objetivos y claramente definidos previamente”¹⁸⁶.

Por otra parte, las reglas e indicadores sobre “Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos” proponen la siguiente regla relativa a la imparcialidad e integridad: “Los jueces y las juezas han de declarar los conflictos de interés en que pudiera verse comprometida su imparcialidad judicial, tan pronto tomen conocimiento de ellos, al igual que todas aquellas situaciones en que un observador razonable pudiera entender que hay motivo para ello”¹⁸⁷.

186 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 37.

187 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 27. Los indicadores de esa regla son los siguientes:

1. Existencia de normas internas que resguarden la imparcialidad y establezcan las conductas específicas regladas que afecten la imparcialidad y signifiquen conflictos de interés.
2. Existencia de obligación de efectuar declaraciones sobre posibles conflictos de interés.
3. Existencia de publicidad sobre la declaración que contengan [sic] los posibles conflictos de interés.
4. Existencia de un procedimiento para la investigación y sanción de conductas que afecten [a] la imparcialidad.
5. Número de denuncias efectuadas por este motivo.
6. Número de jueces sancionados por este motivo.

4.2.1.2. *Independencia e imparcialidad de los fiscales*

Según la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados¹⁸⁸, los fiscales también deberían desempeñar sus funciones de manera independiente, objetiva e imparcial, de conformidad con la legislación y los principios jurídicos internacionales, incluido el principio fundamental de la presunción de inocencia. En particular, es importante que la fiscalía de cualquier Estado sea autónoma de las funciones judiciales, como se señala en las “Directrices sobre la función de los fiscales”, en particular los principios 10 y 12¹⁸⁹.

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados señala que la independencia e imparcialidad de los fiscales debe salvaguardarse, entre otros medios, con un proceso adecuado de nombramiento y promoción basado en criterios objetivos. Los fiscales deben ser nombrados de tal manera que dispongan de la máxima autonomía con respecto a las funciones ejecutivas del Estado y puedan actuar con la independencia y equidad necesarias para una administración imparcial de la justicia. La falta de autonomía puede mermar la credibilidad del fiscal para investigar delitos de forma objetiva y, por lo tanto, socavar la confianza pública¹⁹⁰.

La seguridad en el cargo de los fiscales es un aspecto particularmente importante de sus condiciones de trabajo, que refuerza la independencia y la imparcialidad¹⁹¹. Con el fin de proteger a los fiscales, su destitución o despido debe ser supervisado atentamente y condicionarse a requisitos estrictos para no poner en peligro su autonomía o imparcialidad. En las cuestiones disciplinarias internas y denuncias contra fiscales debería haber un marco protector que impida injerencias arbitrarias. Los fiscales también deben ser capaces de impugnar todas las decisiones referentes a su carrera, incluidos los recursos judiciales y las decisiones resultantes de procedimientos disciplinarios¹⁹².

188 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/70/263.

189 Organización de las Naciones Unidas, Directrices sobre la función de los fiscales (Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente), agosto-septiembre de 1990, A/CONF.144/28/Rev. 1. El principio 10 indica lo siguiente: “El cargo de fiscal estará estrictamente separado de las funciones judiciales”. Principio 12: “Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”.

190 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/70/263.

191 *Ibid.* La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados observó que, en algunos países, el cambio injustificado de destino de los fiscales es una injerencia injustificable en su independencia. La amenaza de traslado a otros puestos se utiliza con frecuencia como medio para ejercer presión indebida sobre ellos. La Relatora Especial manifestó particular preocupación por los “sistemas de traslado” que pueden utilizarse como mecanismos de sanción o recompensa según el nivel de lealtad percibido de cada fiscal.

192 *Ibid.*

4.2.2. MARCO NORMATIVO

4.2.2.1. Normativa internacional sobre independencia judicial

El artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal *independiente e imparcial*, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal” (las cursivas son nuestras).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1) define que “toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, *independiente e imparcial*, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil” (las cursivas son nuestras). Al respecto, el Comité de Derechos Humanos sostiene que “el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un derecho absoluto que no puede ser objeto excepción”¹⁹³.

En 1985, el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente aprobó los Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura, los cuales fueron posteriormente aprobados unánimemente por la Asamblea General. Estos principios pueden describirse como la expresión de puntos de vista universalmente aceptados en esta materia por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, y se han convertido en un criterio importante, utilizado por los órganos de supervisión nacionales e internacionales, y las organizaciones no gubernamentales (ONG) para evaluar la independencia del poder judicial. Los principios versan sobre los siguientes temas:

- La independencia del poder judicial.
- La libertad de expresión y de asociación de los jueces.
- La selección, calificaciones y entrenamiento de los jueces.
- Las condiciones de servicio e inamovilidad de los jueces.
- El secreto profesional y la inmunidad de los jueces.
- La disciplina, suspensión y expulsión de los jueces.

Finalmente, los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial¹⁹⁴, aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 29 de

193 CDH, caso Gonzales del Río c. Perú (263/1987), 28 de octubre de 1992. Informe CDH, vol. II (A/48/40), 1993, párr. 5.2.

194 La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 2003/43 que tomó nota de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, elabora-

abril de 2003, contienen los valores de independencia e imparcialidad expresados con los siguientes principios:

- Valor 1: “La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales”¹⁹⁵.
- Valor 2: “La imparcialidad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales. La imparcialidad se refiere no sólo a la decisión en sí misma, sino también al proceso mediante el cual se toma esa decisión”¹⁹⁶.

En el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. III, 8) establece que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o *tribunal competente, independiente e imparcial*, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter” (las cursivas son nuestras).

4.2.2.2. Normativa nacional sobre independencia judicial

La Constitución Política del Estado señala en su artículo 12 que “la organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación” de los órganos del Estado y que “las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí”.

También establece que “toda persona tiene derecho a ser oída por una autoridad jurisdiccional competente, independiente e imparcial, y no podrá ser juzgada por comisiones especiales ni sometida a otras autoridades jurisdiccionales que las establecidas con anterioridad al hecho de la causa” (art. 120.I).

La Constitución, además, plantea que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta, entre otros, en los principios de independencia e imparcialidad (art. 178.I); y que “el desempeño de los jueces de acuerdo a la carrera judicial” y “la autonomía presupuestaria de los órganos judiciales” constituyen garantías de la independencia judicial (art. 178.II).

dos por el Grupo de Integridad Judicial. Señaló esos principios para “la atención de los Estados Miembros, los órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, para su consideración”.

195 UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, 33.

196 *Ibid.*, 51.

4.2.2.3. *Normativa internacional y nacional sobre autonomía e independencia de los fiscales*

Las “Directrices sobre la función de los fiscales”¹⁹⁷ señalan que estos desempeñan un papel fundamental en la administración de justicia, y que las normas que rigen el desempeño de sus importantes funciones deben fomentar el respeto y el cumplimiento de los principios de la igualdad ante la ley, la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial. Así contribuirán al funcionamiento de un sistema penal justo y equitativo y a la protección eficaz de los ciudadanos contra la delincuencia. Estas directrices fueron aprobadas en 1990.

Con relación a la independencia e imparcialidad de los fiscales, las mencionadas directrices establecen que “el cargo de fiscal estará estrictamente separado de las funciones judiciales”¹⁹⁸ y que “los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con *imparcialidad*, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”¹⁹⁹ (las cursivas son nuestras).

Por otra parte, la Constitución vigente define la naturaleza jurídica del Ministerio Público como la de un órgano extrapoder²⁰⁰, al establecer: a) su “autonomía funcional, administrativa y financiera” (art. 225.I); y b) ubicarla en un título especial de la Constitución, distinto al de los Órganos Ejecutivo y Legislativo (“Sección II”).

La Constitución establece que “El Ministerio Público ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad, oportunidad, *objetividad*, responsabilidad, *autonomía*, unidad y jerarquía” (art. 225.II) (las cursivas son nuestras).

4.2.2.4. *Recomendaciones de los órganos del Sistema de las Naciones Unidas*

En 2015, el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional

197 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1.

198 *Ibid.*, directriz 10.

199 *Ibid.*, directriz 12.

200 En general, se trata de entidades cuyos titulares son nombrados por el Congreso; al que deben rendirle cuentas de forma periódica. Sin embargo, no forman parte del Órgano Legislativo, ni el Ejecutivo. Estas instituciones gozan de autonomía administrativa, económica y funcional, es decir, no dependen de un superior jerárquico. A fin de garantizar esta “autonomía funcional”, por lo general, las constituciones latinoamericanas acompañan esa definición con previsiones relativas al nombramiento de sus titulares, su destitución, inmunidades funcionales e intangibilidad salarial. Ver Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino* (Buenos Aires: Ediart, 1995), 6: 480.

de Bolivia recomendó al Órgano Judicial del Estado Plurinacional de Bolivia que defina un plan de implementación gradual de la carrera judicial que considere los méritos y años de ejercicio de los jueces en función actual, para asegurar la estabilidad y promover la independencia judicial²⁰¹.

En 2015, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó al Estado garantizar el establecimiento de un sistema de carrera profesional en los niveles bajo e intermedio del poder judicial, y facilitar la capacitación especializada a todos los funcionarios públicos involucrados en casos de protección de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos específicos del derecho²⁰².

El mismo año, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal recomendó al Estado adoptar medidas dirigidas a fortalecer la capacidad e independencia del sistema judicial; por ejemplo, asignar suficientes recursos para promover la imparcialidad y celeridad en la administración de la justicia²⁰³. También recomendó garantizar plenamente la independencia del poder judicial, incluido el Tribunal Constitucional, de conformidad con las normas internacionales pertinentes²⁰⁴.

En 2013, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia redoblar esfuerzos para salvaguardar en la ley y en la práctica la independencia del Poder Judicial, continuando sus esfuerzos por implementar con urgencia un sistema de acceso y carrera judicial —con criterios objetivos y transparentes, que no entren en conflicto con el derecho a la defensa— y un régimen disciplinario independiente en el Órgano Judicial y en el Ministerio Público²⁰⁵.

4.2.2.5. *Documentos aprobados por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia*

Con respecto a la garantía de independencia de las instituciones judiciales, la Carta de derechos de las personas ante la justicia, aprobada en 2002²⁰⁶, reconoce el derecho fundamental de la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa.

201 ONU, Informe del Alto Comisionado, A/HRC/28/3/Add.2.

202 ONU, Observaciones finales, CEDAW/C/BOL/CO/5-6, párr. 10, incs. c, d.

203 ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/28/7, párr. 114. La recomendación fue planteada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

204 *Ibid.*, párrs. 114.60-64, 115.2. La recomendación fue planteada por Francia. En el mismo sentido están las recomendaciones de Estados Unidos, Croacia e Italia. Y párr. 114.63. La recomendación fue planteada por Alemania.

205 ONU, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 22.

206 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Carta de Derechos*.

El Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado en 2001²⁰⁷, aspira a: 1) ofrecer un referente o paradigma iberoamericano de los valores, principios, instituciones, procesos y recursos mínimos necesarios para garantizar que la función jurisdiccional se desarrolle en forma independiente, 2) definir el papel del juez en el contexto de una sociedad democrática, y 3) estimular los esfuerzos que en ese sentido desarrollan los poderes judiciales de la región.

Este documento tiene la siguiente estructura:

- a) Independencia: principio general de independencia, obligación de respeto a la independencia judicial, independencia judicial y medios de comunicación, independencia interna, defensa de la independencia judicial, condiciones materiales de la independencia.
- b) Imparcialidad: principio de imparcialidad, imparcialidad objetiva, abstención y recusación, incompatibilidades.
- c) Selección del juez, carrera judicial e inamovilidad: órgano y procedimiento de selección de los jueces, objetividad en la selección de jueces, principio de no discriminación en la selección de jueces, principio de inamovilidad, nombramiento a término de los jueces, inamovilidad interna, objetividad en la conformación de la carrera judicial, inamovilidad “ad hoc”.
- c) Responsabilidad, inspección y evaluación del juez: principio de legalidad en la responsabilidad del juez, órgano y procedimiento para la exigencia de responsabilidad, sistema de supervisión judicial, evaluación del desempeño, consecuencias de la evaluación negativa del desempeño.
- d) Capacitación: capacitación inicial, costos de la capacitación inicial, naturaleza y costos de la capacitación continuada, voluntariedad de la capacitación continuada, órgano que tiene encomendada la capacitación continuada, evaluación en la capacitación, participación judicial en la programación de la capacitación.
- e) Retribución, seguridad social y medios materiales: remuneración, seguridad social, recursos humanos, medios materiales y apoyos técnicos, seguridad personal y familiar.
- f) Derecho de asociación profesional.

207 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano* (Santa Cruz de Tenerife, mayo de 2001), http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/resultados_de_cumbre#contcodigoetica. El estatuto fue aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001.

- g) **Ética judicial:** servicio y respeto a las partes, obligación de independencia, debido proceso, limitaciones en la averiguación de la verdad, motivación, resolución en plazo razonable, principio de equidad, secreto profesional.

Sobre el último tema, la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia también ha elaborado el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial²⁰⁸, a partir del estudio de los diversos códigos de ética del espacio iberoamericano, y concebido como un referente básico en sede de deontología profesional para los jueces de los países miembros²⁰⁹.

La estructura del Código es la siguiente: a) Principios de la ética judicial iberoamericana: independencia, imparcialidad, motivación, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia y honestidad profesional; y b) Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.

4.2.3. PROBLEMÁTICA

A pesar de la variedad de tópicos que abarca el análisis de la independencia e imparcialidad de jueces y fiscales, el presente documento se concentra en cinco aspectos relacionados con la noción de “independencia individual” de jueces y fiscales: a) presiones indebidas sobre jueces y fiscales; b) procesos de nombramiento de autoridades judiciales; c) carrera judicial y carrera fiscal; d) libertad de asociación de jueces; y e) capacitación inicial y permanente de jueces y fiscales. En lo que respecta a la “independencia institucional”, se toma en cuenta el procedimiento de juzgamiento de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y Ministerio Público.

El análisis de los regímenes disciplinarios de jueces y fiscales, y la manera en la que su aplicación puede afectar la independencia funcionaria serán abordados en el siguiente capítulo sobre el principio de transparencia de las instituciones del sector justicia.

Otros aspectos como la independencia institucional en las cuestiones administrativas y en los asuntos financieros son analizados con mayor profundidad más adelante, desde la perspectiva de las políticas institucionales.

208 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Código Iberoamericano de Ética Judicial* (Santiago de Chile, abril de 2014), http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=8c73bef9-ea33-4a72-912c-18a482bc1639&groupId=10124/. Fue reformado el 2 de abril de 2014 en la XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en Santiago, Chile.

209 Está presente en un compendio de “productos axiológicos y documentos de la Cumbre”. Ver http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/resultados_de_cumbre#contcodigoetica

4.2.3.1. *Interferencias y presiones indebidas sobre jueces y fiscales*

La noción de independencia individual significa que los jueces tienen el derecho y el deber de decidir los casos presentados ante ellos de acuerdo con la ley y libres de injerencias externas, como la amenaza de represalias y críticas²¹⁰.

El Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado en 2001, establece que “los atentados a la independencia judicial han de ser sancionados por ley, que deberá prever los mecanismos por medio de los cuales los jueces inquietados o perturbados en su independencia puedan obtener el respaldo de los órganos superiores o de gobierno del Poder Judicial”²¹¹.

El artículo 4 del mismo estatuto indica: “En el ejercicio de la jurisdicción, los jueces no se encuentran sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos, y de la fuerza que cada ordenamiento nacional atribuya a la jurisprudencia y a los precedentes emanados de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos”.

En 2004, una encuesta aplicada a operadores de la justicia penal²¹² indicó que el 21% de ellos había sido buscado por un político o funcionario público que trató de influir en una decisión; el 9% declaró que había sido contactado por un juez superior por el mismo motivo; el 39% recibió amenazas de fuentes diversas; y el 49% conoce a algún colega que sufrió una amenaza en los últimos doce meses.

Entre junio y noviembre de 2014, la OACNUDH hizo una encuesta de percepción sobre independencia judicial, transparencia institucional y corrupción judicial, dirigida a jueces²¹³. En ella, el 36,6% de los jueces consultados asegura haber sido contactado por un político o funcionario que intentó influir en su decisión; el 57,7% conoce a algún colega que fue contactado por un político o funcionario que intentó influenciarlo durante el último año; y el 38% afirma haber recibido amenazas.

Estos datos reflejan que las presiones indebidas, ejercidas contra operadores de justicia, son frecuentes. Sin embargo, muy pocos operadores denuncian este tipo de presiones, lo que hace muy difícil la persecución y sanción de estos delitos.

210 OACNUDH, *Manual de derechos humanos*.

211 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez*, art. 5.

212 Barry Ames, Anibal Pérez-Liñán, y Mitchell Seligson, *Elites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana* (La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2004), <http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/2003-elites.pdf>

213 Se distribuyó un cuestionario a jueces de ciudades capitales de siete departamentos. La Oficina obtuvo 71 respuestas, lo que representa el 14,7% de los 484 jueces de ciudades capitales.

4.2.3.2. *Procesos de nombramiento de altas autoridades judiciales nacionales*

La Constitución Política del Estado de 2009 estableció un nuevo sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejo de la Magistratura: mediante sufragio universal por un periodo de seis años, sin la posibilidad de reelección por un periodo similar²¹⁴.

El 16 de octubre de 2011, se realizaron las primeras elecciones de las altas autoridades judiciales mediante el nuevo procedimiento definido por la Constitución. A pesar de que el resultado de este novedoso proceso electoral proyectó una composición intercultural con equidad de género en los altos tribunales de justicia, se registró un notable porcentaje de votos nulos y blancos, así como críticas de la oposición política a todo el proceso²¹⁵.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos observó que el proceso de selección de los candidatos contó con un elevado número de postulaciones (581), sin embargo, el procedimiento de evaluación de méritos de los postulantes (preselección) podría haber incluido criterios meritocráticos con ponderaciones para un procedimiento de evaluación más completo. Otro aspecto a mejorar es el trabajo de información al público sobre las candidaturas²¹⁶.

Algunos estándares internacionales que podrían ser referente para el ajuste de los procesos de preselección y selección de altas autoridades judiciales son los siguientes:

“Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”:

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio (principio N.º 10)²¹⁷.

214 CPE, arts. 183.I, 188.III, 194.III y 200.

215 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, 2 de febrero de 2012, A/HRC/19/21/Add.2.

216 *Ibid.*

217 Organización de las Naciones Unidas. “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”, en Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985; Informe preparado por la Secretaría, A/CONF.121/22/Rev.1, N.º de venta S.86.IV.1. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

Estatuto del Juez Iberoamericano. “Los procesos de selección y nombramiento deben realizarse por medio de órganos predeterminados por la ley, que apliquen procedimientos también predeterminados y públicos, que valoren objetivamente los conocimientos y méritos profesionales de los aspirantes”²¹⁸. “Los mecanismos de selección deberán adaptarse a las necesidades de cada país y estarán orientados, en todo caso, a la determinación objetiva de la idoneidad de los aspirantes”²¹⁹.

En resumen, los estándares internacionales para la preselección y selección de altas autoridades judiciales promueven procesos de designación transparentes que aseguren plenamente la igualdad de todos los candidatos, eviten la manipulación o la influencia del poder político, corporaciones o grupos de presión durante la selección, y aseguren el respeto a los principios de mérito y capacidad en la fase preselección.

Cabe señalar que los países de la región que cuentan con sistemas de carrera judicial consolidados eligen a las altas autoridades judiciales a partir de procesos relacionados con dichos sistemas de carrera funcionaria. Este es el caso de Uruguay, donde solo los jueces que forman parte de la carrera judicial pueden llegar a ser magistrados de las altas cortes²²⁰.

En otros países, se selecciona a las altas autoridades judiciales a través del Poder Legislativo. Es el caso de Costa Rica y de Bolivia antes de la Constitución de 2009. En Costa Rica, el proceso comienza con un concurso público y continúa con entrevistas a los candidatos, realizadas por una Comisión de Nombramientos integrada por un grupo de legisladores. Esta Comisión propone una terna al pleno de la Asamblea Legislativa, y esta elige a cada uno de los magistrados.

4.2.3.3. *Procesos de nombramiento de autoridades judiciales departamentales*

Con respecto al nombramiento de autoridades judiciales departamentales (tribunales de Apelación), la Ley del Órgano Judicial²²¹, de 2010, establece que “las y los vocales titulares de los Tribunales Departamentales de Justicia, son elegidas y elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia, por la mitad más uno de los votos de sus miembros presentes de listas remitidas por el Consejo de la Magistratura”, por un periodo de cuatro años.

Durante mucho tiempo esta previsión legal no se cumplió debido a que la convocatoria del Consejo de la Magistratura —emitida en 2014 para cubrir los cargos de autoridades departamentales de justicia (vocales) mediante concurso

218 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano*, art. 11.

219 *Ibid.*, art. 12.

220 Edgardo Mateo, “El Poder Judicial en Uruguay, organización y carrera judicial: Ministro de Tribunal de Apelaciones en lo Civil”, disertación (Montevideo: 12 de noviembre de 2012).

221 Ley del Órgano Judicial, art. 48.

de méritos— no podía hacerse efectiva debido a sucesivos recursos constitucionales presentados por la Asociación de Magistrados de Bolivia (Amabol)²²².

En ese contexto, el 13 de mayo de 2016 el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió una sentencia (SCP 0499/2016-S2) que establece que las actuales autoridades judiciales departamentales son totalmente “transitorias” por mandato de la Ley del Órgano Judicial, por lo tanto, no hay impedimento alguno para convocar sus cargos, y esta disposición es “aplicable y extensible a jueces y juezas” en actual ejercicio. En junio de 2016 la Cumbre Nacional de Justicia Plural determinó:

Evaluar a los jueces, vocales, fiscales, policías y abogados de defensa pública de todo el país en un plazo de 120 días, a cargo del Órgano Judicial con participación del Órgano Legislativo y Ejecutivo, con procesos públicos, manteniendo a operadores que tuvieran una carrera transparente y de reconocida ética, sin sanciones penales ni disciplinarias, para determinar una renovación de los operadores cuestionados y que tuvieran sentencias, sanciones, denuncias y un mal desempeño laboral. Esta renovación general acabará con el estado de transitoriedad determinando en la Ley 025 y pondrá en vigencia la carrera judicial. Esta evaluación debe de tomar en cuenta la parte cognitiva, ética, moral, honestidad y compromiso social²²³.

En marzo de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia designó a 26 autoridades judiciales departamentales (vocales) en los nueve departamentos del país, las cuales cubrieron las acefalías existentes.

222 Consejo de la Magistratura, “Rendición pública de cuentas: primer semestre 2015” (s. l.: s. f.), 63. Disponible en <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2014-02-06-14-45-43/2014-02-07-13-03-51/publicaciones/finish/6-publicaciones/2362-rendicion-publica-de-cuentas-l-semestre-2015>

El 5 de abril de 2014, el Consejo de la Magistratura emitió la Convocatoria Pública N.º 03/2014, con el fin de renovar a los vocales de los tribunales departamentales de Justicia mediante concurso de méritos y examen de conocimientos. El 14 de mayo de 2014, un vocal del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba y la Amabol interpusieron una acción de amparo constitucional en la que solicitaron al Tribunal de Garantías de Cochabamba que dejara sin efecto la mencionada convocatoria. El 30 de mayo de 2014, el Tribunal de Garantías de Cochabamba resolvió conceder tutela y dejó sin efecto la Convocatoria Pública N.º 03/2014. Sin embargo, el 1 de junio de 2015, el Tribunal Constitucional Plurinacional declaró vigente la misma convocatoria, dejando constancia que todos los cargos de vocales —transitorios o acéfalos— de los nueve tribunales departamentales de justicia son objeto de convocatoria pública. Así, en cumplimiento de la resolución constitucional, el Consejo de la Magistratura decidió tomar examen de competencia, el 20 de julio de 2015, a un total 769 postulantes. Sin embargo, el 7 de julio de 2015, la Amabol presentó una acción de cumplimiento al Tribunal de Garantías de Cochabamba, alegando que el Consejo de la Magistratura no revisó el escalafón judicial de acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta de la CPE, por lo que pidió que se dicte una medida cautelar, consistente en “la suspensión de la convocatoria pública N.º 03/2014”. El mismo mes, el Tribunal de Garantías de Cochabamba concedió la tutela solicitada por la Amabol.

223 Ministerio de Comunicación, *Cumbre Nacional de Justicia Plural para Vivir Bien; Sucre, 11-12 de junio de 2016: Conclusiones finales* (Ministerio de Comunicación: 12 de junio de 2016), 5.

Finalmente, cabe señalar que en los países de la región en los que hay carrera judicial consolidada, se nombra a los miembros de los tribunales de apelación (equivalentes a los tribunales departamentales de Justicia) a través de mecanismos relacionados con la carrera judicial; es el caso de Uruguay y Costa Rica.

En el futuro, cuando la carrera judicial en Bolivia se implemente y consolide, el Consejo de la Magistratura podría remitir al Tribunal Supremo de Justicia listas para la elección de vocales de los tribunales departamentales de Justicia, que incluyan a los jueces con mayores méritos en el marco del sistema de carrera judicial.

4.2.3.4. Carrera judicial

Estándares internacionales

Los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura” establecen lo siguiente con relación a las “condiciones de servicio e inamovilidad”²²⁴:

11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.
12. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.
13. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

La Cumbre Judicial Iberoamericana produjo tres documentos que se refieren expresamente a los fundamentos de la carrera judicial:

El Estatuto del Juez Iberoamericano señala:

Como garantía de su independencia, los jueces deben ser inamovibles desde el momento en que adquieren tal categoría e ingresan a la Carrera Judicial, en los términos que la Constitución establezca. (...)

No obstante, podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca, o destitución o separación del cargo declarada en caso de responsabilidad penal o disciplinaria...²²⁵.

Las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* y las Reglas e indicadores sobre

224 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1.

225 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez*, art. 15.

“Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Sistemas de Justicia Iberoamericanos” proponen:

- a) Profesionalización: “Es necesario el establecimiento de un régimen de profesionalización de la administración de justicia que, como mínimo, incluya un proceso objetivo, transparente y sin injerencias indebidas o motivaciones esencialmente políticas en el ingreso y promoción a la Magistratura”²²⁶. Esta recomendación, como otras de la Cumbre Judicial Iberoamericana, fue planteada también como regla, cuyo cumplimiento cuenta con los siguientes indicadores: “1. Existencia de carrera judicial/ 2. Existencia de escuela judicial como requisito del ingreso y promoción en los cargos judiciales/ 3. Existencia de un régimen de profesionalización de la administración de justicia/ 4. Existencia de un régimen objetivo para el cese en los cargos judiciales/ 5. Existencia de un registro de jueces y juezas promovidos o cesados”²²⁷.
- b) Ingreso (forma de nombramiento): “Es esencial que existan procesos de selección que evalúen la idoneidad de los aspirantes a ingresar a la magistratura y proporcionen la formación inicial específica para el ejercicio de la jurisdicción y su capacitación continua”²²⁸. Los indicadores de la regla que corresponden a esa recomendación son los siguientes²²⁹:
1. Existencia de un sistema de selección obligatorio para el ingreso a la judicatura
 2. Existencia de formación inicial obligatoria para el ingreso a la Judicatura
 3. Existencia de concursos de mérito para la selección de los jueces y juezas y el personal
 4. Existencia de publicidad de los procesos de selección
 5. Existencia de publicación de los antecedentes curriculares de los aspirantes a cargos judiciales
 6. Existencia de políticas de capacitación continua
 7. Número de curso de capacitación en materias relativas a la función jurisdiccional impartidos a los jueces y juezas, y personal
 8. Porcentaje anual de jueces o juezas y personal capacitado.
- c) Inamovilidad, traslado y cese: Es importante la existencia de reglas claras y objetivas “que garanticen la permanencia en el cargo de los

226 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 26.

227 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 20.

228 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 27.

229 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 21.

miembros de la Judicatura, sin traslados forzosos o injustificados, dejando a salvo situaciones comprobadas que dieran mérito a medidas disciplinarias, previo el debido procedimiento administrativo, sujeto a control jurisdiccional”²³⁰. Entre los indicadores propuestos por la Cumbre para medir esta regla se encuentran: “1. Existencia de un estatuto que garantice la inamovilidad./ 2. El estatuto establece mecanismos de revisión o reclamo para las decisiones de traslado y cese o remoción de los integrantes del Poder Judicial y Consejo./ 3. Existencia de registro de casos de traslados, destitución, o remoción”²³¹.

- d) Promoción: “Los Poderes judiciales, Consejos de la Magistratura o Judicatura deben contar con una normativa de la función judicial que establezca clara y objetivamente los aspectos atinentes a la promoción de juezas y jueces”²³². Los indicadores de la regla que corresponden a esa recomendación son los siguientes:
1. El poder judicial y consejo de la magistratura cuentan con un estatuto de la función judicial
 2. El estatuto establece los requisitos para la promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo.
 3. El estatuto contiene un procedimiento racional y justo para el traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo, que incluya ser escuchados.
 4. El estatuto establece mecanismos de revisión o reclamo para las decisiones de promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo.
 5. Existencia de información anual sobre los procesos de selección, promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo²³³.

Todos estos aspectos —componentes esenciales de la independencia individual de los jueces— son los objetivos centrales de los sistemas de carrera judicial.

Antecedentes de la carrera judicial en Bolivia

A pesar de los esfuerzos realizados en el pasado, tanto por las autoridades judiciales nacionales como por los organismos de cooperación internacional (principalmente la Aecid y la OACNUDH Bolivia), Bolivia aún no cuenta con un sistema de carrera judicial en pleno funcionamiento.

El primer intento de poner en marcha la carrera judicial comenzó en 1997, en el marco de la Constitución de 1994. La Ley N.º 1817, del Consejo de la Judicatura (del 22 de diciembre de 1997) le asignó a esa institución la atribución

230 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 31.

231 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 25.

232 *Ibid.*, regla 22.

233 *Ibid.*, regla 22.

de “administrar los Sistemas de Carrera Judicial y selección de personal de los funcionarios judiciales y personal administrativo”.

En 2000, las primeras autoridades judiciales elegidas (2009) de acuerdo con la reforma constitucional de 1994 (por dos tercios de votos del Congreso) conformaron una comisión interinstitucional, compuesta por el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Magistratura, con la finalidad de aplicar la carrera judicial en Bolivia²³⁴.

El primer reglamento de carrera judicial se aprobó mediante el Acuerdo 160/2000, del 13 de diciembre de 2000. Su objetivo principal era normar el sistema de la carrera judicial, los subsistemas que la componen, su régimen laboral y los procedimientos administrativos correspondientes. El Reglamento encontró dificultades en su aplicación y sufrió varias modificaciones, por lo que se aprobó un nuevo reglamento de carrera judicial mediante el Acuerdo 239/2003. Este estableció los siguientes subsistemas: ingreso, evaluación y permanencia, capacitación y formación, e información. En los años posteriores comenzó a funcionar el sistema de ingreso a la carrera judicial, pero no el sistema de ascenso y evaluación de desempeño²³⁵.

En el marco del sistema de ingreso, entre 2000 y 2010 se realizaron ocho ciclos de formación inicial para el ingreso a la carrera judicial de jueces de provincia. En diez años se graduaron 274 postulantes a jueces de instrucción, de los cuales el 69% (190) fueron designados, y solo el 9% (24) ascendieron en la carrera judicial²³⁶.

El segundo intento de instaurar una carrera judicial en Bolivia comenzó en 2009 con la aprobación de la nueva Constitución. Esta define a la carrera judicial como una garantía de la independencia judicial (art. 178.II). A partir de ello, la Ley del Órgano Judicial señala que “las juezas y los jueces, en el ejercicio de sus funciones, estarán sujetos a la carrera judicial. La evaluación de su desempeño formará parte del sistema de la carrera judicial” (art. 63). La nueva Ley del Órgano Judicial, a diferencia de su predecesora, ya no establece un plazo máximo para el desempeño de funciones de un juez, por lo que una vez ingresado en el sistema de carrera judicial, su nombramiento posee carácter indefinido.

234 Eduardo Rodríguez V. (expresidente del Tribunal Supremo de Justicia), entrevista de Jéniffer Guachalla (OACNUDH Bolivia), La Paz, 31 de enero de 2013.

235 Iván Arandía (director del Instituto de la Judicatura), entrevista de Jéniffer Guachalla, (OACNUDH Bolivia), Sucre, 15 de septiembre de 2011.

236 Instituto de la Judicatura, *Informe de actividades 2000-2010* (Sucre: Instituto de la Judicatura, 2011). Publicado con el apoyo de la OACNUDH.

En abril de 2014²³⁷, el Consejo de la Magistratura²³⁸ aprobó un nuevo reglamento de carrera judicial, y en 2015 concluyó la elaboración del manual de evaluación de desempeño.

Estado de situación

Actualmente, la implementación del nuevo reglamento de carrera judicial se encuentra en una etapa de transición.

Se avanzó en el proceso de selección y capacitación de nuevos postulantes a jueces. En abril de 2017, la Escuela de Jueces aprobó a 171 postulantes que cumplieron con todos los requisitos para el ingreso a la carrera judicial.

Sin embargo, a la fecha el Consejo de la Magistratura no pudo realizar ningún proceso de selección de jueces en el marco del reglamento de la carrera judicial aprobado en 2014.

La parte compleja del proceso de transición es la definición de la situación de los jueces en actual ejercicio y las posibilidades que tienen de ingresar a la carrera judicial. Cabe señalar que actualmente todos los jueces en ejercicio trabajan con contratos y no forman parte de la carrera judicial. A pesar de ello, hay jueces que cuentan con más de 15 años en el ejercicio de sus cargos.

Al respecto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, en su informe sobre las actividades de su Oficina en Bolivia en 2014²³⁹, lamentó la demora en la aplicación de la carrera judicial y recomendó al Órgano Judicial definir un plan de implementación gradual que considere los méritos y años de ejercicio de los jueces en función actual, para asegurar la estabilidad y promover la independencia judicial.

Sin embargo, el proceso de evaluación de los jueces en actual ejercicio para su ingreso a la carrera judicial se encuentra paralizado, y es posible que no se realice por distintas razones que se describen a continuación:

- a) La disposición transitoria cuarta de la Ley del Órgano Judicial establece: “Todas las (...) juezas y jueces (...) deberán continuar en sus funciones hasta la designación de las y los nuevos servidores judiciales. Podrán participar en los procesos de selección y designación que lleve adelante el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y los Tribunales Departamentales respectivamente, en el marco de sus atribuciones”.

237 Mediante el Acuerdo 79/2014, del 8 de abril de 2014.

238 Con el apoyo de OACNUDH y AECID, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento e Incremento de la Independencia Judicial en Bolivia, financiado por la Unión Europea.

239 ONU, Informe del Alto Comisionado, A/HRC/28/3/Add.2.

- b) Los jueces en actual ejercicio consideran que no deberían ser tratados de la misma manera que los demás candidatos para el ingreso a la carrera judicial, como lo prevé la Ley del Órgano Judicial en sus disposición transitoria cuarta.
- c) Los nombramientos de jueces hechos por el Consejo de la Magistratura entre 2013 y 2016, se dieron en el marco de la mencionada disposición transitoria cuarta de la Ley N.º 025 del Órgano Judicial, bajo la modalidad de “designación transitoria”.

En ese contexto, el 31 de enero de 2015, el Consejo de la Magistratura emitió la Convocatoria Pública N.º 01/2015, con el fin de incorporar a la carrera judicial a los jueces públicos de la Niñez y Adolescencia del Órgano Judicial. El 23 de febrero de 2015, los jueces de Partido de la Niñez y Adolescencia, del Distrito Judicial de Santa Cruz, presentaron una acción de amparo constitucional al Tribunal de Garantías de Santa Cruz, con el fin de dejar sin efecto la Convocatoria. En marzo de 2015, ese tribunal concedió la tutela solicitada por los jueces accionantes y resolvió dejar sin efecto la Convocatoria 01/2015, y en agosto del mismo año esa sentencia fue confirmada por el Tribunal Constitucional Plurinacional mediante la SCP 0832/2015-S3.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional Plurinacional observa la falta de “un examen previo de la situación personal de cada uno de los jueces cuyos cargos se pretendería disponer” y la inexistencia de “un procedimiento concreto para la transición del anterior sistema” al actual sistema de carrera judicial. Por ello, exhorta al Consejo de la Magistratura a “observar en los procesos de evaluación, selección, promoción y retiro de Juezas y Jueces los estándares internacionales referidos a la inamovilidad funcionaria de los operadores de justicia”.

Sin embargo, el 13 de mayo de 2016, el Tribunal Constitucional Plurinacional (SCP 0499/2016-S2) emitió una sentencia que afecta tanto al proceso de selección de nuevas autoridades judiciales departamentales (vocales), como a la situación de juezas y jueces —en actual ejercicio— que desean ingresar a la carrera judicial. La sentencia establece que las actuales autoridades judiciales departamentales son “totalmente transitorias” por mandato de la ley del Órgano Judicial, por lo tanto, no hay impedimento alguno para convocar sus cargos, y que esta disposición es “aplicable y extensible a juezas y jueces” en actual ejercicio. La sentencia contradice a la sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional dictada en 2015 (SCP 0832/2015-S3), descrita en el párrafo precedente.

Por otra parte, en junio de 2016, la Cumbre Nacional de Justicia Plural definió:

Evaluar a los *jueces*, vocales, fiscales, policías y abogados de defensa público [sic] de todo el país en un plazo de 120 días, a cargo del Órgano Judicial con participación del Órgano Legislativo y Ejecutivo, con procesos públicos, manteniendo a operadores que

tuvieran una carrera transparente y de reconocida ética, sin sanciones penales ni disciplinarias, para determinar una renovación de los operadores cuestionados y que tuvieran sentencias, sanciones, denuncias y un mal desempeño laboral. Esta renovación general acabará con el estado de transitoriedad determinando en la Ley 025 y pondrá en vigencia la carrera judicial. Esta evaluación debe de tomar en cuenta la parte cognitiva, ética, moral, honestidad y compromiso social²⁴⁰.

En mayo de 2017, el Consejo de la Magistratura, mediante el Acuerdo 073/2017, cesó de sus funciones a 188 jueces en todo el país. Los principales fundamentos de la mencionada decisión fueron la disposición transitoria cuarta de la Ley N.º 025 del Órgano Judicial y la Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional 0499/2016-S2.

4.2.3.5. Carrera fiscal

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha observado que “la independencia e imparcialidad de los fiscales debe salvaguardarse, entre otros medios, con un proceso adecuado de nombramiento y promoción basado en criterios objetivos”²⁴¹.

Al respecto, las Directrices sobre la función de los fiscales²⁴² establecen:

1. Las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas.
2. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para que:
 - a) Los criterios de selección de los fiscales contengan salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y excluyan toda discriminación en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, patrimonio, nacimiento, situación económica u otra condición, con la excepción de que no se considerará discriminatorio exigir que el candidato que se postule al cargo de fiscal sea nacional del país;
 - b) Los fiscales tendrán una formación y capacitación adecuadas y serán conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección que la Constitución y las leyes brindan a los derechos del sospechoso y de la víctima, y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

En Bolivia, la Ley Orgánica del Ministerio Público (del 11 de julio de 2012), establece que “la Carrera Fiscal es el sistema que establece el ingreso, la designación, permanencia y/o destitución de las y los Fiscales en el Ministerio Público. Se

240 Ministerio de Comunicación, *Cumbre Nacional de Justicia*, 5 (las cursivas son nuestras).

241 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/70/263.

242 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1.

basa en el reconocimiento de méritos y acreditación progresiva de conocimientos y formación jurídica de las y los Fiscales, de acuerdo a Reglamento” (art. 91).

Al igual que en el caso de los jueces, en Bolivia hubo dos intentos de establecer la carrera fiscal. El primero comenzó en 2001 con la aprobación de la primera Ley del Ministerio Público, en el marco de la cual se aprobaron con posterioridad los reglamentos de carrera fiscal. Así, entre 2006 y 2009 se organizaron cinco cursos de formación inicial de fiscales, con el apoyo de la cooperación española (Aecid)²⁴³.

Sin embargo, a partir de 2009, por distintas razones relacionadas con la falta de autoridades titulares en el Ministerio Público y la falta de financiamiento, no se volvió a convocar a cursos de formación inicial dentro del Ministerio Público y, por lo tanto, se paralizó la aplicación de la carrera fiscal.

El segundo proceso de implementación de la carrera fiscal comenzó en 2013. El Ministerio Público, a la cabeza de su nuevo titular, aprobó un nuevo reglamento de carrera fiscal.

En 2015, el Ministerio Público emitió una convocatoria pública para comenzar con la carrera fiscal, a partir de la realización del primer curso de formación inicial de jueces. A momento de inaugurar el año fiscal 2016, el Fiscal General informó que se habían presentado 237 candidatos, de los cuales 169 aprobaron la primera fase del concurso, destinado a cubrir 60 puestos de fiscales. Corresponde ahora la fase de examen de oposición y entrevista personal.

4.2.3.6. Libertad de asociación de jueces

Como señalamos con anterioridad, una de las maneras con que se asegura la independencia individual de los jueces es el ejercicio del derecho a la asociación y libertad de expresión (ver definición de independencia judicial).

Al respecto, los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”²⁴⁴ establecen:

8. En consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y al igual que los demás ciudadanos, los miembros de la judicatura gozarán de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión, con la salvedad de que, en el ejercicio de esos derechos, los jueces se conducirán en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura.
9. Los jueces gozarán del derecho a constituir asociaciones de jueces u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y defender la independencia judicial, así como el derecho a afiliarse a ellas.

243 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Propuesta de proyecto formativo del curso de formación inicial de la Escuela de Fiscales del Estado* (La Paz: OACNUDH, 2013).

244 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1.

El Estatuto del Juez Iberoamericano señala: “La imparcialidad es compatible con el reconocimiento de la libertad de asociación de los jueces salvo las excepciones que establezca la Constitución o legislación de cada país”²⁴⁵.

La libertad de asociación es reconocida por la Constitución Política del Estado en el artículo 21: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: (...) 4. A la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada, con fines lícitos”.

Sin embargo, la Ley N.º 025 del Órgano Judicial establece en su artículo 22 que “causales de incompatibilidad para el ejercicio de la función judicial, (...) el ejercicio de todo otro cargo público remunerado, incluyendo a militares y policías en servicio activo, aún cuando se den en comisión temporal. Con las funciones directivas de instituciones privadas, mercantiles y de cualquier otra naturaleza. La aceptación de cualesquiera de estas funciones significa renuncia tácita a la función judicial y anula sus actos jurisdiccionales a partir de dicha aceptación”.

Llama la atención la frase “y de cualquier otra naturaleza”, pues en la práctica está siendo interpretada de manera que puede afectar la existencia y/o el funcionamiento de asociaciones de magistrados y jueces²⁴⁶.

4.2.3.7. *Formación inicial y permanente de jueces y fiscales*

La formación y educación continua, en particular la formación sobre el derecho nacional e internacional de los derechos humanos, es un derecho de los jueces y fiscales y fortalece la independencia individual de estos operadores de justicia.

La Cumbre Judicial Iberoamericana, a través de sus recomendaciones y reglas e indicadores sobre “Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Sistemas de Justicia Iberoamericanos”, señala que “es necesario el establecimiento de un régimen de profesionalización de la administración de justicia”, para lo cual —entre otros indicadores—, propone la existencia de una escuela judicial como requisito del ingreso y promoción en los cargos judiciales²⁴⁷.

245 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano*.

246 La Asociación de Magistrados de Bolivia (Amabol) hace varios años consiguió que el Órgano Judicial descontara por planilla los aportes voluntarios de los jueces a la organización. En 2013, la Dirección Administrativa Financiera (DAF) del Órgano Judicial eliminó este beneficio. En su resolución, la DAF cuestionó la existencia de la Asociación sustentada en el artículo 22 de la Ley N.º 025. La directiva de la Amabol presentó un recurso constitucional contra esta resolución. Fue concedido en primera instancia y ahora está en revisión ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

247 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 26; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, regla 20.

Estas recomendaciones se hacen con base en la experiencia de varios países de la región²⁴⁸ que emprendieron capacitación inicial en centros de formación especializada (escuelas judiciales). Estos centros cuentan con un programa formativo, cuya aprobación es requisito para ingresar al proceso de selección previo al nombramiento. Los centros también son responsables de la formación continua de jueces y de la adecuación de los contenidos de formación a las necesidades y objetivos del Órgano Judicial.

Un cuestionario aplicado en 70 países en el mundo²⁴⁹ por la Relatora sobre la independencia de magistrados y abogados da cuenta que la mayoría de los Estados cuenta con academias judiciales o escuelas para magistrados: “Las academias judiciales tienen normalmente a su cargo el desarrollo inicial de capacidades de jueces y fiscales. En ciertos Estados, la formación precede a la admisión en el servicio (cursos preservicio). En otros, las academias ofrecen también formación continua (como Bulgaria, Rumania y Turquía)”²⁵⁰.

Las “Directrices sobre la función de los fiscales” establecen que “los fiscales tendrán una formación y capacitación adecuadas y serán conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección que la Constitución y las leyes brindan a los derechos del sospechoso y de la víctima, y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional”²⁵¹.

Formación de jueces

La formación de jueces en Bolivia estuvo a cargo del Instituto de la Judicatura (1997-2009) y actualmente se encuentra bajo la responsabilidad de la Escuela de Jueces del Estado (desde 2009).

El Instituto de la Judicatura fue creado por la Ley N.º 1817 del Consejo de la Judicatura (del 22 de diciembre de 1997) con el objetivo de constituirse en

248 Uruguay, Costa Rica, Ecuador y Perú.

249 El cuestionario fue aplicado en 70 Estados y entidades: Afganistán, Alemania, Andorra, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Benín, Bután, Brasil, Camerún, Canadá, China, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, Dinamarca, Egipto, ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Honduras, Hungría, Irak, Jordania, Kenia, Kosovo, Kirguistán, Líbano, Luxemburgo, Malasia, Maldivas, México, Marruecos, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, Perú, Polonia, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, Rumania, Ruanda, Sudán, Suecia, Suiza, Tayikistán, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Uruguay y Zimbabue.

250 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaut (Informe preliminar sobre el estudio temático mundial relativo a la educación y formación en derechos humanos de profesionales del derecho), 20 de junio de 2012, A/HRC/20/20, parág. 37.

251 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1., directriz 2.b.

la institución encargada de la capacitación técnica y formación permanente del personal judicial, y de los concursos de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación inicial de jueces²⁵². El Instituto estructuró la capacitación inicial de jueces (2000-2011) en dos fases: teórico-práctica (cinco meses presenciales) y de pasantía en un juzgado (dos meses)²⁵³. El currículo de formación no contaba con ninguna asignatura específica sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos²⁵⁴.

La Escuela de Jueces nació con objetivos similares a los del Instituto, aunque con un nuevo reto: desarrollar la capacitación inicial con la modalidad de *b-learning* (semipresencial), ante la imposibilidad de emprender procesos extensos de formación inicial presencial. Actualmente la Escuela de Jueces está a punto de concluir el primer ciclo de formación inicial, del que se graduarán 200 jueces, y se alista para iniciar el segundo.

Pese a los avances en la formación inicial de jueces, queda el reto de revisar los procesos de capacitación permanente de jueces, que todavía no se llevan a cabo sobre la base de competencias²⁵⁵.

Formación de fiscales

En 2001, la Ley Orgánica del Ministerio Público creó el Instituto de Capacitación del Ministerio Público como responsable del subsistema de capacitación, definido como el “proceso de formación y actualización permanente de los fiscales, que propicia su especialización en las funciones propias del cargo y en su caso en la persecución de determinados delitos”. La puesta en funcionamiento del Instituto contó con el apoyo de la cooperación española (Aecid).

252 Ministerio de Asuntos Exteriores (España), Oficina de Planificación y Evaluación. *Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia*. (s. l., s. f.). La cooperación española (Aecid) apoyó al Instituto en la elaboración de sus reglamentos internos y la realización de los primeros cursos de formación inicial de jueces.

253 *Ibid.* Contempló tres grandes áreas de conocimientos y competencia: el área ordinaria, el área complementaria y el área instrumental. La segunda fase, es decir, la pasantía, estaba a cargo de un juez tutor.

254 Órgano Judicial, Instituto de la Judicatura, *La formación judicial en Bolivia: Perspectivas de futuro*, coord. Iván Arandia Ledezma (Sucre: Instituto de la Judicatura, 2011). El plan curricular de 2002 comprendía: a) el área ordinaria: derecho constitucional, derecho civil, derecho penal y derecho de familia; b) el área complementaria: derecho orgánico judicial, interculturalidad, Código Niño, Niña y Adolescente, administración de despacho, perspectiva de género e informática; y c) área instrumental, estructura y redacción de sentencias, técnicas argumentativas y técnicas de valoración de la prueba. Este plan curricular con algunas complementaciones se mantiene en 2005, 2006 y 2010.

255 Actualmente se realizan con base en un diagnóstico de necesidades de capacitación (elaborado a partir de encuestas aplicadas a jueces en ejercicio) que se actualiza cada año.

La formación inicial de fiscales comprendía una fase teórica de dos meses, con asignaturas troncales y complementarias. Luego, se pasaba a una etapa de pasantía de un mes²⁵⁶.

Entre 2013 y 2014, la Escuela de Fiscales concluyó la definición del perfil del fiscal (competencias requeridas para el puesto) y la elaboración del currículo de formación inicial de fiscales en el que se incluyeron contenidos sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos²⁵⁷.

Al igual que la Escuela de Jueces, la de Fiscales tiene el gran reto de desarrollar la capacitación inicial de fiscales en la modalidad de *b-learning* (semipresencial), ante la imposibilidad de llevar adelante procesos extensos de formación inicial presencial.

4.2.3.8. Juzgamiento de autoridades del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional y Ministerio Público

La Constitución Política del Estado²⁵⁸ y la Ley N.º 044²⁵⁹ establecen que el Órgano Legislativo es responsable de juzgar y sentenciar a autoridades del Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Ministerio Público por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

La Ley N.º 044, que define el procedimiento de juzgamiento de las altas autoridades judiciales y del Fiscal General, plantea lo siguiente: “La aprobación de la acusación, conllevará la suspensión de la acusada o el acusado en el ejercicio de su cargo y se procederá a su reemplazo, conforme a lo establecido en las normas de la materia”.

Así, en 2014 la Cámara de Diputados suspendió de sus funciones a los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional Ligia Velásquez, Rosario Chánez y Gualberto Cusi, en el marco de un juicio de responsabilidades sustanciado contra ellos por la Asamblea Legislativa Plurinacional, por los delitos

256 OACNUDH, Propuesta de proyecto formativo. Las asignaturas troncales fueron Derecho Constitucional, Derecho Procesal Penal y Derecho Penal Sustantivo, y como asignaturas complementarias, derechos de la niñez y adolescencia, perspectivas de género, derecho aduanero, Ley N.º 1008, crimen organizado y lavado de dinero, criminalística, y técnicas de oralidad y litigación.

257 El currículo de formación inicial de fiscales cuenta con un total de 680 horas académicas, de las cuales el 6% (40) corresponden al módulo sobre derechos humanos.

258 CPE, art. 159: “Son atribuciones de la Cámara de Diputados (...): acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional (...) por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”. CPE, art. 160: “Son atribuciones de la Cámara de Senadores: Juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por al menos dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la ley”.

259 Ley N.º 044 para el Juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de Altas Autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público (del 8 de octubre de 2010).

de resoluciones contrarias a la Constitución y las leyes, prevaricato e incumplimiento de deberes; el juicio fue sustanciado con base en la Ley N.º 044.

El objeto del proceso fue la emisión a cargo de los mencionados magistrados del Auto Constitucional Plurinacional 016/2014 CA, del 13 de marzo, que admitió un recurso de inconstitucionalidad —presentado por un diputado de la oposición— contra algunas disposiciones de la Ley del Notariado (N.º 483, del 25 de enero de 2014), y suspendió la aplicación de esa ley (en el marco de una medida cautelar).

Durante el proceso contra los magistrados del Tribunal, se aprobó el 3 de diciembre de 2014, a partir de una propuesta del Gobierno, la Ley N.º 612 que modifica a la Ley N.º 044. La norma cambió la naturaleza de la función de juzgamiento ejercida por la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre altos funcionarios judiciales: de penal a administrativa. Sin embargo, la misma ley determina que se cumplirán las normas del procedimiento penal en todo lo que fuera aplicable.

En esa oportunidad, la OACNUDH Bolivia observó que la forma en la que se llevaron adelante varios actos procesales del juicio de responsabilidades contra los mencionados magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional podría vulnerar las garantías del debido proceso de los acusados —particularmente, su derecho a la defensa plena e íntegra— y afectar profundamente la independencia judicial en el país.

Por otra parte, en diciembre de 2016, la Cámara de Diputados decidió suspender temporalmente de sus funciones a cuatro de los cinco consejeros de la Magistratura: Cristina Mamani, Wilma Mamani, Róger Triveño y Freddy Sanabria. Los funcionarios fueron acusados de los delitos de resoluciones contrarias a la Constitución y las leyes e incumplimiento de deberes. En abril de 2017, tres de los cuatro consejeros de la Magistratura procesados por la Asamblea Legislativa Plurinacional decidieron renunciar a sus cargos.

Entre 2014 y 2016, en aplicación de la Ley N.º 044, la Asamblea Legislativa Plurinacional suspendió a tres magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional y a cuatro consejeros de la Judicatura. Adicionalmente, durante los últimos años la Asamblea inició procesos de investigación administrativos en contra de la mayoría de las máximas autoridades judiciales²⁶⁰.

4.2.4. BUENAS PRÁCTICAS

Esta parte del documento resalta tres buenas prácticas relacionadas con la independencia judicial: a) la constitución de un comité interinstitucional para la elaboración del Reglamento de la Carrera Judicial; b) fortalecimiento de la in-

260 Paulo Cuiza, “Diputados debe tramitar 20 juicios de responsabilidades contra ex y actuales autoridades judiciales”, *La Razón*, 1 de febrero de 2013, accedido el 14 de agosto de 2016, http://www.la-razon.com/nacional/Diputados-responsabilidades-actuales-autoridades-judiciales_0_1771622892.html

dependencia judicial a través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano; y c) coordinación interinstitucional para la incorporación de los enfoques de derechos humanos, de género y generacional en la formación inicial de jueces y fiscales.

4.2.4.1. Comité Interinstitucional para la elaboración del Reglamento de Carrera Judicial

En marzo de 2013, por iniciativa del Consejo de la Magistratura y con apoyo de la OACNUDH y Aecid, se constituyó el Comité Interinstitucional para la Elaboración del Reglamento de Carrera Judicial, conformado por el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y la Escuela de Jueces.

Esta instancia de coordinación interinstitucional se reunió de forma periódica durante 2013, con el fin de planificar y ejecutar la elaboración del reglamento de carrera judicial.

4.2.4.2. Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano

El 2 de enero de 2014, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano —conformado por el Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Ministerio Público— con el objetivo de establecer y coordinar políticas sobre la justicia con otros órganos del Estado (Ministerio de Justicia y Asamblea Legislativa Plurinacional), sobre la base de los planes estratégicos de cada una de las instituciones que lo conforman²⁶¹.

En noviembre de 2015, bajo la dirección del Tribunal Supremo de Justicia, las máximas autoridades judiciales del país decidieron reactivar el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano, con el objetivo de establecer y coordinar acciones que permitieran superar la crisis de la justicia y articular las propuestas de los operadores de justicia²⁶².

Las autoridades judiciales consideran que desde este espacio de coordinación se podrían realizar propuestas y plantear políticas institucionales que permitan ejecutar una lucha efectiva, por ejemplo, contra la corrupción y otros males que en este momento afectan al trabajo del sistema judicial en el país²⁶³.

261 Se elaboraron con el apoyo de la OACNUDH, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la independencia judicial en Bolivia”, apoyado por la Unión Europea, Danida y Cosude.

262 Tribunal Supremo de Justicia, “Autoridades judiciales reactivan el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico”, comunicado de prensa, 25 de noviembre de 2015, <http://tsj.bo/autoridades-judiciales-reactivan-el-consejo-nacional-de-desarrollo-estrategico/>

263 *Ibid.*

4.2.4.3. Coordinación interinstitucional para la incorporación de los enfoques de derechos humanos, género y generacional en la formación inicial de jueces y fiscales

Entre 2013 y 2014, la Escuela de Jueces y la Escuela de Fiscales iniciaron un trabajo que constó de cuatro etapas:

Tabla 4.10. Incorporación del enfoque de derechos humanos en la formación inicial de jueces y fiscales²⁶⁴

Etapa	Resultados
Elaboración del perfil del juez y fiscal	Por primera vez, el Órgano Judicial y el Ministerio Público (a través de las escuelas de jueces y fiscales) han incorporado en las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) requeridas para ejercer la función de juez y fiscal en Bolivia el “conocimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos” y la “defensa de los derechos humanos” ²³⁷⁰ .
Elaboración de currículos de formación inicial de jueces y fiscales	El currículo de formación inicial de jueces cuenta con un total 1.975 horas académicas, de las cuales el 19% (375) corresponden a módulos directamente relacionados con el Derecho Internacional de Derechos Humanos. El currículo de formación inicial de fiscales cuenta con nueve módulos (680 horas académicas), uno de los cuales se refiere específicamente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (40 horas académicas), y otros dos (80 horas académicas) contienen importantes referencias al tema (delitos cometidos contra mujeres, niños, niñas y adolescentes). En el resto de los contenidos de formación el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es un tema transversal.
Elaboración de módulos sobre derechos humanos	La Escuela de Fiscales y la Escuela de Jueces han concluido la elaboración y validación del módulo sobre Derecho Internacional de Derechos Humanos en la modalidad <i>b-learning</i> ³⁷¹ (contenidos, guías del facilitador y participante), que forma parte del currículo de formación inicial de fiscales.
Formación inicial de jueces y formadores en derechos humanos	Los módulos sobre Derecho Internacional de Derechos Humanos fueron impartidos a 200 postulantes a jueces (desde octubre de 2014). De ellos se identificó a un grupo de jueces que desarrollarán los mencionados módulos de capacitación a las siguientes generaciones de jueces.

Fuente: elaboración propia.²⁶⁵

Todo este proceso fue coordinado entre las autoridades y funcionarios de ambas escuelas, y contó con el apoyo de OACNUDH y de distintas agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) que acordaron prestar una asistencia técnica integral a las escuelas de jueces y fiscales.

Las agencias del SNU que participaron de dicha iniciativa fueron las siguientes:

- a) ONU Mujeres: contribuyó con la incorporación del enfoque de género, contenidos sobre igualdad y derechos de la mujer, y la elaboración de los contenidos sobre delitos relacionados con la violencia contra las mujeres.

²⁶⁴ Competencias incorporadas en el Reglamento de Carrera Judicial, aprobado en abril de 2014.

²⁶⁵ Sistema de enseñanza mixto en el que se brindan sesiones presenciales y virtuales.

- b) Unicef: apoyó en la elaboración de contenidos sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes, y justicia juvenil restaurativa.
- c) ONUDC: aportó con la revisión de los contenidos sobre trata y tráfico.
- d) OACNUDH: asistencia técnica directa a la Escuela de Jueces y Fiscales y la contratación de cinco consultores (febrero a junio de 2013) que desarrollaron contenidos sobre DIDH con base en el *Manual de derechos humanos para jueces, fiscales y abogados* de la OACNUDH (adecuaron el contenido del Manual a la normativa y realidad bolivianas).

Con el mismo objetivo, la Escuela de Jueces, con la asistencia técnica de la OACNUDH, logró coordinar acciones con la cooperación alemana (GIZ), el Viceministerio de Descolonización y la Procuraduría General del Estado para desarrollar los siguientes contenidos en la formación inicial de jueces y fiscales: interculturalidad, pluralismo jurídico, lucha contra el racismo y responsabilidad internacional del Estado en materia de Derechos Humanos. La Escuela trabajó con la Escuela de Gestión Pública Plurinacional para el diseño del perfil de juez y fiscal, y para el aprendizaje basado en competencias.

4.2.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.2.5.1. Consideraciones generales

Sobre la independencia institucional

En Bolivia, la Constitución define al Órgano Judicial y al Ministerio Público como entidades autónomas e independientes, tanto en lo administrativo y financiero, como en la toma de decisiones: “La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación [de los órganos del Estado]. (...) Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí” (art. 12).

La Constitución define la naturaleza jurídica del Ministerio Público como la de un órgano extrapoder²⁶⁶. Establece: a) su “autonomía funcional, administrativa y financiera” (art. 225), y b) la ubica en un título especial de su texto, distinto al de los órganos Ejecutivo y Legislativo.

266 En su generalidad, se trata de entidades cuyos titulares son nombrados por el Congreso, al cual deben rendirle cuentas de forma periódica. Sin embargo, no forman parte del órgano legislativo, ni del ejecutivo. Son instituciones que gozan de autonomía administrativa, económica y funcional, es decir, no dependen de un superior jerárquico. A fin de garantizar esta “autonomía funcional”, por lo general, las constituciones latinoamericanas acompañan esta definición con previsiones relativas al nombramiento de sus titulares, su destitución, inmunidades funcionales e intangibilidad salarial. Ver Bidart, *Tratado elemental de derecho*, 6:480.

Al respecto, según las “Directrices sobre la función de los fiscales”, “el cargo de fiscal estará estrictamente separado de las funciones judiciales”²⁶⁷ y “los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”²⁶⁸.

Sin embargo, el Estado podría fortalecer algunas áreas relativas a la independencia institucional e individual de los jueces y fiscales, entre las que se cuentan: a) procesos de nombramiento de autoridades judiciales, nacionales y departamentales; b) sistemas de carrera judicial y fiscal; c) definición de reglas para la evaluación e incorporación a la carrera judicial y fiscal, de los funcionarios en actual ejercicio; d) formación de jueces y fiscales a cargo de escuelas judiciales; d) procedimientos de juzgamiento de altas autoridades judiciales; y e) espacios de coordinación y definición de políticas institucionales.

Sobre el nombramiento de autoridades judiciales nacionales y departamentales

La Constitución Política del Estado de 2009 estableció un nuevo sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejo de la Magistratura: mediante sufragio universal por un periodo de seis años, sin la posibilidad de reelección por un periodo similar²⁶⁹.

Con respecto al nombramiento de autoridades judiciales departamentales (tribunales de Apelación), la Ley del Órgano Judicial, de 2010, establece en su artículo 48 que “las y los vocales titulares de los Tribunales Departamentales de Justicia, son elegidas y elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia, por la mitad más uno de los votos de sus miembros presentes de listas remitidas por el Consejo de la Magistratura”, por un periodo de cuatro años.

Los estándares internacionales no contienen una fórmula única de selección de altas autoridades judiciales, por el contrario, abogan por que los mecanismos de selección se adapten a las necesidades de cada país y estén orientados, en todo caso, a la determinación objetiva de la idoneidad de los aspirantes²⁷⁰.

En general, los estándares promueven procesos de designación transparentes que aseguren plenamente la igualdad de todos los candidatos; eviten la manipulación o la influencia del poder político, corporaciones o grupos de presión durante la selección; y aseguren el respeto a los principios de mérito y capacidad en la fase de preselección.

267 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1., directriz 10.

268 *Ibid.*, directriz 12.

269 CPE, arts. 183.I, 188.III, 194.III y 200.

270 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez*, art. 12.

Con respecto a la preselección de autoridades judiciales nacionales, en 2012 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos²⁷¹ recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia incluir “criterios meritocráticos con ponderaciones para un procedimiento de evaluación más completo”, y mejorar “el proceso de información al público sobre las candidaturas”.

Sobre el nombramiento de autoridades judiciales departamentales, es aconsejable revisar las reglas de su designación para que los nombramientos se desprendan de la carrera judicial, como ocurre, por ejemplo, en Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, en el periodo de transición parece razonable continuar con el proceso iniciado por el Consejo de la Magistratura para las designaciones de autoridades judiciales departamentales a partir de concursos públicos y exámenes de competencia.

Sobre los sistemas de carrera judicial y fiscal

En abril de 2014²⁷², el Consejo de la Magistratura²⁷³ aprobó un nuevo reglamento de carrera judicial, y en 2015 concluyó la elaboración del manual de evaluación al desempeño. Por su parte, el Ministerio Público también aprobó un nuevo Reglamento de Carrera Fiscal (2014).

Uno de los pilares sobre los que se asienta la independencia institucional del Órgano Judicial y el Ministerio Público, así como la independencia individual de jueces y fiscales en la mayoría de los países de la región, son los sistemas de carrera funcionaria²⁷⁴.

Estos sistemas de carrera judicial y fiscal son los mecanismos más idóneos para hacer efectivos los estándares internacionales sobre la independencia de jueces y fiscales, en particular los estándares sobre a) seguridad del puesto o estabilidad laboral; b) seguridad económica; c) nombramiento, realizado exclusivamente con base en calificaciones profesionales e integridad personal; d) profesionalización de la administración de justicia; e) existencia de normativa sobre inamovilidad, promoción traslado y cese, fundada en criterios objetivos (capacidad, integridad y experiencia); y f) formación y educación continua sobre el derecho nacional e internacional de los derechos humanos.

Los estándares están contenidos en los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura²⁷⁵, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Ju-

271 ONU, Informe de la Alta Comisionada, A/HRC/19/21/Add.2.

272 Mediante el Acuerdo 79/2014, del 8 de abril de 2014.

273 Con el apoyo de OACNUDH y Aecid, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento e Incremento de la Independencia Judicial en Bolivia, financiado por la Unión Europea.

274 Otro pilar de la independencia de las instituciones judiciales son los regímenes disciplinarios. Este tema será abordado en el acápite sobre el principio de transparencia.

275 Aprobados en 1985, por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.

dicial²⁷⁶, las “Directrices sobre la función de los fiscales”²⁷⁷, y otros instrumentos propuestos por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, como el Estatuto del Juez Iberoamericano, las Recomendaciones y las Reglas e indicadores sobre Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Sistemas de Justicia Iberoamericanos²⁷⁸.

El Comité de Derechos Humanos²⁷⁹, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal²⁸⁰, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer²⁸¹ y la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos han recomendado al Estado continuar sus esfuerzos para implementar con urgencia un sistema de acceso y carrera judicial con criterios objetivos y transparentes.

Se destacan los esfuerzos del Estado para la elaboración de reglamentos y manuales de carrera judicial y fiscal que, en el caso del Órgano Judicial, fueron elaborados de forma participativa.

En ese contexto, es recomendable:

- a) Que la normativa relativa a la carrera judicial sea aprobada mediante una ley específica —como ocurre en Guatemala y otros países—, de manera que se garantice la aplicación de los principios de independencia, imparcialidad, inamovilidad e intangibilidad salarial. En ese sentido se pronuncia, por ejemplo, el Estatuto del Juez Iberoamericano²⁸²: “Los traslados, promociones y ascensos de los jueces se decidirán con criterios objetivos pre-determinados en la ley, basados, fundamentalmente, en la experiencia y capacidad profesionales de los solicitantes”.

Parece necesario que la regulación de la carrera garantice que ningún juez sea removido, cesado o postergado como represalia por los pronunciamientos que hubiera adoptado en el ejercicio de sus funciones judiciales²⁸³.

276 La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobó por unanimidad la Resolución 2003/43 que tomó nota de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, elaborados por el Grupo de Integridad Judicial, y señaló esos principios “a la atención de los Estados Miembros, los órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, para su consideración”.

277 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1.

278 Ver <http://www.cumbrejudicial.org>

279 ONU, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 22.

280 ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/28/7, párr. 114. La recomendación fue planteada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

281 ONU, Observaciones finales, CEDAW/C/BOL/CO/5-6, párr. 10, incs. c, d.

282 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez*, art. 17.

283 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), “La carrera judicial, el gobierno del poder judicial” (conclusiones del curso La Carrera Judicial, el Gobierno del Poder Judicial, Montevideo, 12 al 16 de noviembre de 2012).

El sistema de carrera judicial, definido mediante ley, al igual que el Reglamento aprobado en 2014, debería comprender un subsistema de evaluación del desempeño profesional de los jueces, que responda a los siguientes principios: de legalidad, objetividad, transparencia, igualdad, periodicidad, independencia del órgano encargado de la valoración, audiencia del interesado, y posibilidad de impugnación por parte de él. El sistema de valoración debe responder a criterios objetivos, previamente determinados y conocidos por los interesados, y debe tener en cuenta el volumen de trabajo de los jueces.

- b) Continuar el proceso de implementación de la carrera fiscal en el Ministerio Público.

4.2.5.2. *Definir procesos de “transición” para la implementación de las carreras funcionarias, y evaluación de jueces y fiscales*

Los procesos de implementación de la carrera judicial y fiscal durarán varias gestiones, por lo que parece necesario definir normas que guíen “la transición”.

Así, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe sobre las actividades de su Oficina en Bolivia en 2014²⁸⁴, recomienda:

Que el Órgano Judicial defina un plan de implementación gradual de la carrera judicial que considere los méritos y años de ejercicio de los jueces en función actual, para asegurar la estabilidad y promover la independencia judicial.

En ese mismo sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional Plurinacional en su sentencia SCP 0832/2015-S3, de marzo de 2015: observa la falta de “un examen previo de la situación personal de cada uno de los jueces cuyos cargos se pretendería disponer” y la inexistencia de “un procedimiento concreto para la transición del anterior sistema” al actual sistema de carrera judicial. Por ello, el Tribunal exhorta al Consejo de la Magistratura a “observar en los procesos de evaluación, selección, promoción y retiro de Juezas y Jueces los estándares internacionales referidos a la inamovilidad funcionaria de los operadores de justicia”.

Empero, como se señaló con anterioridad, en 2016 el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante la sentencia SCP 0499/2016-S2, declaró transitorios a todos los jueces en actual ejercicio. Esa decisión contradice la sentencia del mismo Tribunal Constitucional Plurinacional, dictada en 2015 (SCP 0832/2015-S3) y descrita en el párrafo precedente.

En ese contexto, en mayo de 2017 el Consejo de la Magistratura, mediante el Acuerdo 073/2017, cesó de sus funciones a 188 jueces en todo el país.

284 ONU, Informe de la Alta Comisionada, A/HRC/25/19/Add.2.

La Oficina llama la atención sobre la contradicción en la que incurren ambas sentencias constitucionales (SCP 0832/2015-S3 y SCP 0499/2016-S2), y reitera su recomendación al Órgano Judicial de definir un plan de implementación gradual de la carrera judicial que incluya la evaluación de méritos y años de ejercicio de los jueces en función actual, para asegurar la estabilidad y promover la independencia judicial.

En este marco, la evaluación de desempeño de los actuales jueces podría realizarse con base en las normas contenidas en el *Manual de evaluación de desempeño de jueces*, elaborado en 2015 por el Consejo de la Magistratura (en coordinación con la Escuela de Gestión Pública Plurinacional y con la asistencia técnica de la OACNUDH Bolivia). El Manual cuenta con un enfoque de competencias y contiene directrices e indicadores claros para hacer la evaluación de las habilidades específicas de los jueces para el desarrollo de sus tareas.

Finalmente, es aconsejable que los procesos de evaluación y posible “destitución” de jueces en actual ejercicio, con el objetivo de definir su incorporación o no a la carrera judicial, respeten los siguientes estándares internacionales.

- La destitución de jueces solo puede ser decretada tras la celebración de un proceso justo que cumpla con las exigencias del debido proceso. Así lo reafirman los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura²⁸⁵, el Estatuto del Juez Iberoamericano²⁸⁶ y las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos*²⁸⁷.
- “Como regla general, los jueces sólo pueden ser destituidos por razones de notoria mala conducta, faltas disciplinarias, delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones”²⁸⁸. En ese sentido se

285 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1. “Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario” (principio 17); “las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente” (principio 20).

286 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez*, art. 20. La responsabilidad disciplinaria de los jueces se definirá “mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan”.

287 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 33. “Debe asegurarse en la Administración de Justicia, el establecimiento de procedimientos disciplinarios sujetos a los principios de legalidad y debido proceso, plenamente respetuosos de los derechos fundamentales”.

288 Comisión Internacional de Juristas (CIJ), Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales, Guía para profesionales N.º 1 (Ginebra: CIJ, 2007), 59.

expresan los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”²⁸⁹, y en el ámbito regional, el Estatuto del Juez Iberoamericano²⁹⁰.

En el caso de los fiscales, hay similares estándares internacionales que deberían observarse a tiempo de decidir la permanencia o no de aquellos en el marco de la carrera funcionaria:

- Las Directrices sobre la Función de los Fiscales²⁹¹ estipulan que “Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente”.

4.2.5.3. Fortalecer los procesos de formación de jueces y fiscales a cargo de escuelas judiciales

Como se señaló con anterioridad, la formación y educación continua, en particular la formación sobre el derecho nacional e internacional de los derechos humanos, es un derecho de los jueces y fiscales. Estos procesos de formación fortalecen la independencia individual de estos operadores de justicia.

Es necesario reconocer los esfuerzos de las escuelas de jueces y fiscales por incorporar los enfoques de derechos humanos, de género y generacional en los currículos de formación inicial de operadores de justicia (destacados en el presente documento como una buena práctica). Sin embargo, estos esfuerzos deben replicarse en los currículos de formación y actualización permanente de jueces y fiscales.

También es aconsejable que el Estado provea los recursos suficientes para el funcionamiento de las escuelas de jueces y fiscales. Al respecto, la Relatora Especial recomienda que a dichas instituciones se les asignen presupuestos específicos, distintos de los presupuestos del resto de las instituciones del Órgano Judicial²⁹². El fortalecimiento de las escuelas de jueces y fiscales debe pasar tam-

289 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1, principio 18. “Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”

290 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez*, art. 19. “Los jueces responderán penal, civil y disciplinariamente de conformidad con lo establecido en la ley. La exigencia de responsabilidad no amparará los atentados contra la independencia judicial que pretendan encubrirse bajo su formal cobertura”.

291 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1, párr. 21.

292 *Ibid.*, párr. 45. En una encuesta aplicada por la Relatora sobre el tema de referencia aproximadamente el 67,5% de las respuestas obtenidas indicó que los centros de formación tenían sus propios presupuestos, lo que les permitía ser independientes de los tribunales, las cortes supremas y los consejos judiciales superiores o nacionales. Los gastos de la formación de jueces,

bién por el fortalecimiento de su autonomía funcional y la institucionalización de sus funcionarios.

La oferta de capacitación de las escuelas debe responder a las políticas y necesidades de formación del Órgano Judicial y Ministerio Público, principalmente en materia de acceso a la justicia, independencia y transparencia de las mismas.

En ese contexto, llama la atención que el Instituto de la Judicatura en algún momento ofertó a los jueces una maestría en administración de justicia con un currículo definido por las universidades que implementaron el mencionado posgrado.

Finalmente, es importante fortalecer las escuelas de jueces y fiscales canalizando todo proceso de formación dirigido a estos funcionarios a través de dichas instituciones. En ese contexto, es recomendable evitar que otras instituciones públicas (como la Escuela de Gestión Pública Plurinacional y las universidades públicas) organicen cursos de actualización y posgrados dirigidos a jueces y fiscales.

4.2.5.4. Ajustar la normativa sobre juzgamiento de altas autoridades judiciales

Entre 2014 y 2016, en aplicación de la Ley N.º 044, la Asamblea Legislativa Plurinacional suspendió a tres magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional y a cuatro consejeros de la Judicatura. Adicionalmente, durante los últimos años la Asamblea inició procesos de investigación en contra de la mayoría de las máximas autoridades judiciales²⁹³.

El 3 de diciembre de 2014 se aprobó la Ley N.º 612 que modifica la Ley N.º 044 y que cambia la naturaleza de la función de juzgamiento —de la Asamblea Legislativa Plurinacional— sobre altos funcionarios judiciales: de penal a administrativa. Sin embargo, la misma ley determina que se aplicarán las normas del procedimiento penal en todo lo que fuera aplicable.

En el juicio seguido por la Asamblea Legislativa Plurinacional a los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional Ligia Velásquez, Rosario Chánez y Gualberto Cusi, en 2014, la OACNUDH Bolivia observó serias dificultades en la aplicación de las normas de derecho administrativo (esencialmente escrito) en este tipo de procesos contra altas autoridades judiciales, sustanciados a través de audiencias orales. Por estas razones es recomendable aclarar las normas procesales para la sustanciación de este tipo de procesos judiciales contra altas autoridades judiciales.

fiscales y defensores públicos son sufragados principalmente por los propios centros de formación (40%), la judicatura (25%) y/o el órgano ejecutivo/Ministerio de Justicia (24%), mediante cursos que se ajustan a sus respectivas funciones y se imparten en los locales de los centros de formación. Con todo, los gastos correspondientes a los cursos de posgrado corren a cargo de los propios interesados en cerca del 90% de los casos.

293 Cuiza, “Diputados debe tramitar”.

4.2.5.5. *Promover espacios de coordinación y definición de políticas institucionales*

Entre las lecciones aprendidas acerca de la independencia judicial, destaca la necesidad de promover y fortalecer espacios de coordinación y definición de políticas de las instituciones judiciales, tales como el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano o, en casos más específicos, el Comité para la elaboración del reglamento de carrera judicial. La coordinación permitirá a las altas autoridades judiciales tomar decisiones estratégicas para fortalecer la independencia de sus instituciones.

4.3. GARANTÍA DE TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES JUDICIALES

4.3.1. *DEFINICIONES*

Además de la definición del principio de transparencia, en este acápite también se incluyen las definiciones de otros principios o garantías relacionados, tales como el de rendición de cuentas e integridad de las instituciones y los operadores de justicia.

Por otra parte, considerando la íntima relación que hay entre los conceptos de transparencia y lucha contra la corrupción, también se incluye la definición de corrupción en el ámbito judicial, así como una breve descripción de sus consecuencias.

4.3.1.1. *Transparencia*

En 2014 la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados afirmó que “el estado de derecho y el desarrollo son conceptos que se refuerzan mutuamente y que el estado de derecho abarca los siguientes aspectos importantes: la facilitación del acceso a sistemas judiciales imparciales y receptivos, capaces de ofrecer recursos eficaces en caso de no cumplimiento de los derechos humanos; la reducción de la pobreza; la transparencia; la rendición de cuentas; y la sostenibilidad”²⁹⁴.

La Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 214, del 22 de julio de 2009, define a la transparencia como el “diálogo auténtico y responsable entre gobierno y sociedad, que se desarrolla en un ambiente ético y de confianza, para establecer compromisos orientados al logro del bienestar común y que como proceso demanda cambios políticos, sociales e institucionales”. De acuerdo con la mencionada política, los componentes para impulsar la transparencia en la gestión pública son el acceso a la información, el control social, la ética pública y la rendición pública de cuentas.

294 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/69/294, 2.

El concepto de transparencia judicial alude primordialmente a la visibilidad de la institución y su sometimiento al escrutinio público como rasgos esenciales de una judicatura democrática y respetuosa del orden constitucional. La independencia de los jueces reclama como complemento necesario que el Poder Judicial opere de manera transparente²⁹⁵.

El principio de transparencia del Órgano Judicial tiene dos contenidos principales: el acceso a la información y el control del funcionamiento del aparato judicial (especialmente el control de los actos de corrupción)²⁹⁶.

a) Acceso a la información

En el marco jurídico interamericano, el derecho de acceso a la información ha sido considerado como una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública (en especial, para el control de la corrupción); para la participación ciudadana en asuntos públicos, a través del ejercicio informado de los derechos políticos, entre otros; y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables²⁹⁷.

La Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción²⁹⁸ considera el acceso a la información como el derecho fundamental de las personas a conocer el manejo de la cosa pública, y como un instrumento de participación ciudadana que genera inclusión social y permite a los ciudadanos conocer el destino y uso de los recursos públicos.

En el ámbito judicial, las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* plantean:

295 Abraham Siles Vallejos, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central* (Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2011).

296 *Ibid.*

297 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, 30 de diciembre de 2009, OEA Ser.L/ V/ II CIDH/RELE/INF. 1/09, párr. 5.

(...) El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo. De otra parte, el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos. Ciertamente, los derechos políticos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades. Sólo a través del acceso a la información bajo el control del Estado es posible que los ciudadanos puedan saber si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas. Finalmente, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial. Solamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. En particular, la implementación adecuada del derecho de acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos o marginados. En efecto, estos sectores no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos.

298 Decreto Supremo N.º 214.

La transparencia: consiste, en su aspecto activo, en la carga que se impone a los órganos del estado, y en esta perspectiva al Poder Judicial, y en su caso, al Consejo de la Magistratura de cada país, para mantener a disposición permanente del público a través de sus sitios electrónicos y otros medios, la información relevante de su gestión y de sus integrantes, en forma completa, actualizada y con fácil acceso, sin mediar requerimiento alguno. Y, en otra perspectiva, en su aspecto pasivo, en el derecho de toda persona o institución interesadas, a solicitar, acceder y recibir la información que obre en poder de estos órganos públicos, con la consiguiente obligación del órgano de proporcionar la información requerida. Todo ello por medio de un procedimiento administrativo adecuado que contemple acciones de reclamo ante la entrega indebida de información o su rechazo infundado.

La transparencia tiene una dimensión externa, cuyos destinatarios son quienes no integran la administración de justicia; y otra interna, que focaliza el acceso y la difusión de la información a todos aquellos que sí la integran.

Ambas dimensiones, externa e interna, se relacionan con la transparencia activa y pasiva, por la adecuada interacción que se produce al interior de la administración de justicia, y entre ésta y sus destinatarios²⁹⁹.

En ese contexto, el Órgano Judicial debe promover medidas para impulsar el acceso a la información, principalmente sobre a) asuntos de orden jurisdiccional y b) asuntos de gobierno y administración del Poder Judicial. También debe adoptar medidas para hacer efectivo el derecho de acceso a la información de los ciudadanos y usuarios del sistema de justicia. Mencionaremos a estas últimas en los siguientes apartados.

Medidas para promover el acceso a la información sobre asuntos de orden jurisdiccional

La información sobre asuntos de orden jurisdiccional, en sentido propio, es la información sobre los procesos jurisdiccionales (o juicios) y las sentencias que los resuelven. En sentido amplio también puede abarcar la información sobre la organización y funcionamiento de los tribunales y/o procesos (por ejemplo, datos sobre los lugares donde los litigantes presentan demandas y otros escritos y documentos, o datos sobre la programación de audiencias de los órganos jurisdiccionales)³⁰⁰.

Entre los mecanismos y medidas para promover el acceso a la información sobre asuntos de orden jurisdiccional, podemos señalar los siguientes:

– Motivación y claridad de las decisiones

En la motivación de sus resoluciones, los jueces deben procurar expresarse de forma clara y comprensible para los destinatarios y ciudadanía en general³⁰¹:

299 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, cap. 1.

300 Siles, *Manual para el fortalecimiento de la independencia*, 33.

301 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 9, regla 11 en materia de transparencia. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia de protocolos para

Es conveniente que los jueces reciban capacitación específicamente destinada a fortalecer sus capacidades de comunicación oral y escrita.

Los jueces, y los demás operadores jurídicos, evitarán en la medida de lo posible el uso de tecnicismos o de expresiones de difícil comprensión para las personas que no dispongan de conocimientos jurídicos, siempre y cuando las mismas puedan ser sustituidas fácilmente por otras de uso más común sin pérdida de información indispensable, y no se perjudique la seguridad jurídica ni se produzca confusión en la aplicación de instituciones o conceptos jurídicos³⁰².

– *Oralidad y publicidad de los actos procesales*

La oralidad y la publicidad de los actos procesales deben estar al servicio de la transparencia. Se debe procurar

que todas las actuaciones procesales sean orales y públicas, salvo aquellas que por su naturaleza o por prescripción legal basada en la defensa de derechos e intereses fundamentales deban llevarse a cabo de otra forma. En estos últimos casos se asegurará que toda la información quede debidamente documentada y a disposición del tribunal.

Se recomienda el registro audiovisual de todos los actos procesales de naturaleza oral. Este registro se llevará a cabo en soportes digitales y en formatos de uso común, tratando de evitar aquellos cuya conversión sea excesivamente laboriosa o difícil³⁰³.

– *Protección de datos sensibles*

La Cumbre Judicial Iberoamericana plantea lo siguiente: “Es recomendable que los jueces y magistrados redacten los acuerdos, sentencias y demás actuaciones judiciales, mencionando únicamente los datos que pudieran ser 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”³⁰⁴.

Medidas para promover el acceso a la información sobre asuntos de gobierno y administración del Órgano Judicial

El acceso a la información sobre asuntos de gobierno y administración del Órgano Judicial “alude al ámbito del ejercicio de las potestades de conducción institucional y de gestión administrativa y financiera de la judicatura”³⁰⁵.

la fundamentación o motivación de las sentencias y resoluciones en lenguaje claro./ 2. Existencia de módulos de capacitación en fundamentación y motivación de las sentencias y resoluciones./ 3. Número de cursos impartidos de capacitación y su carga horaria en la materia./ 4. Número de jueces y jueces con capacitación en la materia y su porcentaje en relación a la totalidad”.

302 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 16.

303 *Ibid.*, recomendación 15.

304 *Ibid.*, recomendación 14.

305 Siles, *Manual para el fortalecimiento de la independencia*, 34.

Son mecanismos y/o medidas para promover el acceso a la información sobre asuntos de gobierno y administración del Órgano Judicial:

– *Información presupuestaria*

Los poderes judiciales y consejos de la magistratura, deberían ofrecer “información actualizada, accesible y comprensible del estado de ejecución de los presupuestos, de los ingresos y de los egresos, mediante una memoria periódica u otro instrumento adecuado. La información sobre compras y enajenaciones deberá ser clara y precisa, con constancia de los motivos, personas o entidades concernidas, procedimiento empleado y cuantías”³⁰⁶.

– *Información suministrada por las áreas de gestión y administración*

Las administraciones competentes suministrarán información sobre los procedimientos no jurisdiccionales destinados a la gestión y administración de sus recursos humanos y materiales, como por ejemplo: Programas, proyectos y sus avances, ejecuciones, plazos y gastos. Llamado a licitaciones, concursos, compras, gastos y resultados. Marcos regulatorios legales y contractuales para la prestación de los servicios públicos, condiciones y negociaciones, cuadros tarifarios, controles y sanciones. Salarios y otras remuneraciones, fijas y variables, de sus servidores. Índices, estadísticas, e inventarios de bienes institucionales³⁰⁷.

Otras medidas para promover la transparencia y el acceso a la información

Entre las medidas recomendadas para promover la transparencia judicial, también se encuentran las siguientes:

– *Sitios electrónicos*

“La transparencia requiere que los poderes judiciales cuenten con una página web con información actualizada, oportuna, asequible y de relevancia para la persona usuaria”³⁰⁸. “Las páginas web institucionales deberán, entre otros

306 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 17.

307 *Ibid.*, recomendación 18.

308 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 3, regla 1. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Existencia de página web institucional.
2. Información actualizada.
3. Mecanismos de actualización y su periodicidad.
4. Accesibilidad de la información
5. Comprende en la información antecedentes de relevancia, tales como organización, funciones, planificación estratégica, ejecución presupuestaria, estadísticas, evaluación de desempeño, agenda de los tribunales, consulta de procesos, sentencias expedidas, jurisprudencia, legislación aplicable, doctrina, etc.
6. Existe medición del acceso a la página web.

aspectos, contener la mayor cantidad posible de información relativa a los diferentes procedimientos existentes, la tramitación de juicios, audiencias públicas y sus resultados, evaluación de desempeño, asuntos ingresados, resueltos y pendientes en cada período y órgano, como su duración, inspecciones realizadas en las diversas sedes, ejecución presupuestaria, etc., tomando en cuenta para todo ello las limitaciones recogidas en los respectivos ordenamientos jurídicos”³⁰⁹.

– *Medios alternativos de información*

Los poderes judiciales deberían contar además con “métodos alternativos de información, a efecto de dar cobertura a la población que no tiene acceso a la página web”³¹⁰.

-
7. Existen formularios de contacto e información para personas usuarias.
 8. Existe mecanismo de respuestas a las solicitudes de las personas usuarias.
 9. Número de respuestas a las solicitudes de acceso a la información, sobre 4 número de solicitudes totales de acceso a la información.
 10. Existencia en la página web, de un banner visible para llevar a cabo la solicitud de acceso a la información, a través de un formato electrónico disponible para realizar la solicitud que incluya: Identificación clara de la información que se requiere y formato en que se solicita.
 11. Existencia de un procedimiento para cada solicitud de Acceso a la Información que comprenda las siguientes etapas: Etapa de presentación y recepción de la solicitud de acceso a la información, que incluya acuse de recibo de la solicitud vía correo electrónico, Etapa de análisis formal de la solicitud de acceso a la información, Etapa de resolución de la solicitud de acceso a la información, Etapa de cumplimiento de lo resuelto.
 12. Existencia de un mecanismo de seguimiento sobre el estado de la solicitud por parte de la persona solicitante.
 13. Entrega de información en el formato indicado por la persona solicitante.
 14. Existencia de un procedimiento administrativo que contemple acciones de reclamo ante la entrega indebida de información o su rechazo infundado.
 15. Existencia de sistemas de medición para evaluar como acceden los grupos en condición de vulnerabilidad a la información pública proporcionada por los poderes judiciales.
 16. Existencia de sistemas de medición para evaluar el acceso efectivo de las personas a los medios alternativos de la página web.
 17. Existencia de sistemas de medición para evaluar el conocimiento efectivo de los 5 medios de comunicación internos.
 18. Número de casos en que se deniega la información solicitada, sobre el número total de solicitudes formuladas.
 19. Número de visitas al sitio web del órgano judicial en un año.

309 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 13.

310 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 5, regla 2. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Existencia de medios alternativos a la página web para informar a la ciudadanía que no tiene acceso a internet.
2. Cuenta con una publicación periódica en formato escrito.
3. Cuenta con una radio o un programa de radio.
4. Cuenta con un canal de televisión o un programa periódico de tv.
5. Cuenta con columna en un periódico de gran circulación.
6. Cuenta con información para personas con discapacidad.
7. La información tiene cobertura nacional.
8. Convoca ruedas de prensa.

– *Políticas de atención al usuario*

“Los Poderes Judiciales deberían dar a conocer sus acciones en el área de atención al usuario y los resultados de las mismas, que contemplen la publicidad de las estadísticas de este servicio, sus indicadores y el grado de satisfacción de los usuarios tras la tramitación de las quejas, reclamaciones y sugerencia; dando cuenta de las acciones institucionales emprendidas para la mejora del servicio”³¹¹.

– *“Políticas de información directa a las personas usuarias”*³¹²

Por ejemplo las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* proponen el establecimiento de “oficinas de información y atención ciudadana, dotadas del personal necesario y acceso presencial telefónico o informático, y con un protocolo de comunicación a disposición del usuario”³¹³.

– *Capacitación a jueces sobre transparencia*

Las mismas reglas de transparencia y rendición de cuentas proponen que las instituciones judiciales implementen “procesos de formación y sensibilización en materia de transparencia para las juezas y los jueces, funcionarios, funcionarias y demás personas que integran la administración de justicia”³¹⁴.

311 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 19.

312 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 5-6, regla 3. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Cuenta con oficinas de información.
2. Cuentan las oficinas de información con cobertura nacional.
3. Número de oficinas de información sobre número total de tribunales del país.
4. Cuenta con personal con el perfil y la capacitación idónea en el manejo del protocolo de atención al público.
5. Cuenta con medios tecnológicos de atención al público.
6. Existencia de un protocolo institucional que contenga los procedimientos para la atención de público.
7. Número de oficinas de información que cuentan con infraestructura adecuada para la atención de personas con discapacidad, como rampas, mesones bajos, barandas, etc., sobre número total de oficinas de información.
8. Existencia de señales o símbolos que ayuden a las personas a identificar la oficina de atención al público.
9. Existencia de medición de impacto de la satisfacción de las personas usuarias con el servicio y calidad de la atención brindada.
10. Existencia de sistema de medición periódica de la calidad y confiabilidad de los datos entregados en las oficinas de atención al público.

313 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 10.

314 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 8, regla 9. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia de un programa para la formación judicial en materia de transparencia/ 2. Contar con un módulo especializado en capacitación sobre transparencia dirigido al personal de los poderes judiciales./ 3. Número de cursos impartidos en materia de transparencia y carga horaria de los mismos./ 4. Número de jueces, juezas, funcionarias y funcionarios capacitados en materia de transparencia./ 5. Existencia de índices de medición de impacto de los cursos impartidos en la materia”.

– *Políticas relativas a la adecuada difusión de la información judicial en los medios de comunicación*³¹⁵

Para las relaciones con los medios de comunicación, por ejemplo, las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* proponen “la creación de gabinetes de prensa o vocería, u otros mecanismos específicos pertinentes”³¹⁶. En este mismo contexto, el documento de reglas e indicadores sobre “Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos” promueve: a) “políticas internas y externas de comunicación institucional, que incluyan protocolos para los casos de trascendencia mediática o social”³¹⁷ y b) mejorar “los mecanismos de vocería que su estructura legal y organizacional les permita, garantizando un flujo de información pertinente, efectiva y eficiente”³¹⁸.

– *Medios tecnológicos*

Las reglas e indicadores sobre “Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos” proponen que los poderes judiciales, consejos de la magistratura o judicatura implementen, “de acuerdo con su legislación, los mecanismos tecnológicos tendientes a facilitar a las partes la consulta y/o la tramitación de los actos procesales”³¹⁹. Estos mecanis-

315 *Ibid.*, 6, regla 4. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Cuenta con oficinas de prensa y comunicación.
2. Existencia de talleres de capacitación a periodistas o especialistas en comunicación.
3. Cuenta con convenios con Facultades de Comunicación, Gremios de periodistas, para la enseñanza del quehacer judicial.
4. Existencia de cursos de capacitación a los jueces y las juezas para su adecuada relación con los medios de comunicación.
5. Número de juezas y jueces capacitados en técnicas de comunicación.
6. Número de cursos de capacitación impartidos sobre técnicas de comunicación.

316 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 11.

317 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 6, regla 5. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Cuenta con política comunicacional interna o externa/ 2. Cuenta con boletines de comunicación./ 3. Existencia de protocolo para enfrentar una crisis o casos de trascendencia mediática, social, especiales o de catástrofe”.

318 *Ibid.*, 6-7, regla 6. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Existencia de un sistema de vocería o gabinete de comunicaciones al interior del poder judicial.
2. Existencia de protocolo para el sistema de vocería.
3. Cuenta con personas responsables del sistema de vocería y de los gabinetes de prensa.
4. Asignación de presupuesto al sistema de vocería y de gabinete de prensa.
5. Utilización efectiva del procedimiento de crisis en casos que puedan ser calificados de tales.
6. Existencia de un sistema de evaluación interna de acceso a la información de los poderes judiciales.

319 *Ibid.*, 7, regla 7. Los indicadores de esta regla son los siguientes:

1. Existencia de sistemas tecnológicos (equipos y procesos) para facilitar la consulta y/o tramitación de los actos procesales.
2. Existencia de normas o protocolos que regulen la publicación de los actos procesales
3. Existencia de consulta remota respecto de los actos procesales.
4. Existencia de tramitación de los juicios por sistema informático (expediente electrónico)
5. Entrega información en la web de las audiencias programadas.
6. Existencia de transmisión de audiencias de interés público vía remota.

mos también deberán proveer “información relevante del funcionamiento del sistema judicial y de sus integrantes, de manera oportuna y constantemente actualizada”³²⁰.

– *Sustitución de soportes físicos*

“Se promoverán acciones destinadas a utilizar la tramitación electrónica, informática o digital de los juicios, sustituyendo en forma paulatina el uso de soportes físicos”³²¹. En ese mismo sentido, las reglas e indicadores sobre “Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos” proponen que las instituciones judiciales procuren “que las audiencias públicas estén registradas en audio y/o video, conservando las grabaciones en archivos sistematizados, accesibles a las partes y a quienes tengan un interés legítimo”³²².

– *Monitoreo de gestión jurisdiccional y administrativa*

Las reglas e indicadores sobre “Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos” proponen que las instituciones judiciales promuevan mecanismos de seguimiento y autoevaluación de la gestión jurisdiccional y administrativa³²³.

b) *Mecanismos de control del funcionamiento del aparato judicial*

Los mecanismos de control de la judicatura, pueden ser clasificados en dos grandes tipos: preventivos y represivos.

– *Mecanismos de control preventivo*

Los mecanismos de control preventivo son procedimientos y medidas orientados a impedir que se adopten decisiones desacertadas o se cometan actos ilegales en la judicatura (control *ex ante*). “Por su propia naturaleza, son mecanismos

7. Existencia de publicidad de las sentencias por materia.

8. Existencia de publicidad de los actos procesales relevantes por vía electrónica (en la web).

320 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 8.

321 *Ibid.*, recomendación 9.

322 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 8-9, regla 10. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Cuenta con sistemas de grabación de audio y/o video/ 2. Número de tribunales que cuentan con el sistema de registro de audio y/o video, y porcentaje que representan del total./ 3. Existen archivos sistematizados de audio y/o video accesibles para las personas usuarias de la web./ 4. Existencia de conservación en los archivos y por qué período”.

323 *Ibid.*, 7-8, regla 8. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia de un sistema de auto evaluación de la gestión jurisdiccional./ 2. Existencia de un sistema de auto evaluación de la gestión administrativa./ 3. Existencia de planes de mejoramiento como resultado de la auto evaluación de la gestión./ 4. Existencia de un modelo estándar de control interno de la gestión./ 5. Existencia de una división de auditoría que supervise la gestión de calidad”.

disuasivos y educativos o de concientización”³²⁴. Las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* proponen como mecanismo de control preventivo, para un adecuado control de la integridad de la administración de justicia, establecer la obligación de los jueces de presentar declaraciones juradas periódicas detallando ingresos, activos, y pasivos³²⁵.

– *Mecanismos de control represivo*

Son los procedimientos y medidas que son útiles para investigar y sancionar actos ilegales o de corrupción ya cometidos por miembros del Poder Judicial (control *ex post*).

Se trata, ante todo, del régimen disciplinario aplicable a los jueces que incurran en faltas, y también de los mecanismos de persecución y castigo por la comisión de delitos (en los casos más graves, como son los actos de corrupción judicial³²⁶, tipificados como delitos; por ejemplo, el delito de soborno).

Las reglas e indicadores sobre “Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos” plantean con respecto a la integridad de los jueces e instituciones judiciales: a) Los procedimientos disciplinarios en la administración de justicia, deben estar “sometidos a los principios de legalidad y debido proceso y ser plenamente respetuosos de los derechos fundamentales”³²⁷; y b) “Quienes administran justicia han de actuar libres de toda influencia o intromisión ilegítimas, y su conducta profesional también debe aparecer como independiente para un observador razonable”³²⁸.

324 Siles, *Manual para el fortalecimiento de la independencia*, 34.

325 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 38.

326 Fundación para el Debido Proceso Legal, *Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina* (Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007), 13. La Fundación define a la corrupción judicial como las situaciones en las “cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo”.

327 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 15, regla 26. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia de procedimientos disciplinarios sobre la base de conductas claras y objetivas/ 2. Existencia de procedimientos disciplinarios con derecho a prueba y a ser escuchado/ 3. Existencia de mecanismos de revisión o recursos, sobre las decisiones disciplinarias./ 4. Existencia de publicidad sobre los procedimientos disciplinarios”.

328 *Ibid.*, 12-13, regla 19. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia de mecanismos de control para evitar actos de corrupción o intromisiones ilegítimas/ 2. Existencia de normas o pautas de comportamiento ético o profesional/ 3. Existencia de procedimientos de reclamo por la actuación de los integrantes de los Poderes Judiciales/ 4. Existencia de un registro de las denuncias y medidas adoptadas por casos de corrupción”.

4.3.1.2. Rendición de cuentas

Según la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, “la rendición de cuentas se define generalmente como la obligación o voluntad de aceptar la responsabilidad o responder por los actos propios. Eso significa que los profesionales o las instituciones que deben rendir cuentas aceptan la responsabilidad derivada de actuar o funcionar conforme a las normas de comportamiento y conducta aceptadas, so pena de sanción si no lo hacen así”³²⁹. En ese contexto, la Relatora afirma que “la rendición de cuentas es un concepto inherente al estado de derecho, que es uno de los principios fundamentales que promueven las Naciones Unidas”³³⁰.

La rendición de cuentas consiste esencialmente en el análisis y tratamiento de la información existente, por medio de “1) la explicación del origen, uso y aplicación de los fondos a disposición de la administración de justicia; 2) la confección y aplicación de los indicadores relevantes de la gestión jurisdiccional y administrativa; y 3) el control de la finalización de los procesos, tramitados con las debidas garantías y en un plazo razonable”³³¹.

La Cumbre Judicial Iberoamericana, a través de distintos documentos, propone las siguientes medidas relacionadas con la rendición de cuentas de los sistemas judiciales:

a) Control presupuestario

La administración de justicia debe llevar un control permanente de la ejecución de su presupuesto, realizando en forma periódica auditorías internas y externas, y publicará “los resultados de manera que sean accesibles”³³². El sistema de administración de justicia, además, debe ofrecer “condiciones de accesibilidad a la información sobre el uso de los recursos asignados a la administración de justicia”³³³.

329 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, 28 de abril de 2014, A/HRC/26/32, parág. 18.

330 *Ibid.*, parág. 19.

331 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 3.

332 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 9-10, regla 13. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia y publicación de auditorías internas sobre la ejecución presupuestaria/ 2. Existencia y publicación de auditorías externas sobre la ejecución presupuestaria requeridas por el propio organismo./ 3. Número de auditorías realizadas y periodicidad con qué se publican./ 4. Porcentaje de auditorías que se publican del total realizado/ 5. Existencia de mecanismos de seguimiento a la ejecución presupuestaria y su periodicidad, en su caso./ 6. Existencia de memoria anual sobre ejecución presupuestaria”.

333 *Ibid.*, 9, regla 12. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia de protocolos sobre difusión de información presupuestaria./ 2. Existencia de información en materia de ejecución de presupuesto disponible en la página web./ 3. Existencia de información sobre bienes e intereses del organismo./ 4. Existencia de información por rubros y partidas específicas del presupuesto”.

b) Evaluación de desempeño

La Cumbre Judicial Iberoamericana plantea lo siguiente:

La administración de justicia debe contar con un sistema especial de control o evaluación del desempeño de la gestión jurisdiccional, que permita medir el rendimiento de los distintos despachos judiciales de forma continua, a los efectos de brindar información confiable sobre aspectos como: número de causas ingresadas, causas en trámite y causas terminadas; duración de los procesos y forma de terminación (sentencias, conciliación u otro), cumplimiento de los plazos legales, entre otros.

El desempeño puede ser considerado para los efectos de la promoción³³⁴.

c) Consulta al usuario

“Se considera conveniente instrumentar una herramienta digital o en soporte físico que permita al usuario cuestionar la prestación del servicio judicial, y permita la respuesta oportuna”³³⁵. En ese contexto, se recomienda a las instituciones judiciales, instrumentar “mecanismos para recibir, tramitar y resolver las quejas, reclamaciones y sugerencias que presenten las personas usuarias”³³⁶.

d) Control del cumplimiento de las normas

“Es necesario que la administración de justicia cuente con un sistema de control que supervise el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos administrativos, que rigen su funcionamiento”³³⁷.

Con relación a la rendición de cuentas de los fiscales, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados afirma lo siguiente:

La cuestión de la rendición de cuentas de las fiscalías es especialmente importante en los casos en que la oficina del fiscal es totalmente independiente y no existe un escrutinio por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo de la actividad de los fiscales. En estos casos, la rendición de cuentas debe llevarse a cabo mediante la presentación de informes públicos por el Fiscal General. Además, los fiscales pueden rendir cuentas ante auditores públicos en relación con las cuestiones financieras o de organización.

334 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 22.

335 *Ibid.*, recomendación 23.

336 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 10-11, regla 15. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Existencia de un protocolo para recibir, tramitar y resolver quejas, reclamaciones y sugerencias./ 2. Existencia de medios diversos para la formulación y presentación de quejas, reclamaciones y sugerencias (electrónicos, oficinas, formularios, etc.)/ 3. Tiempo de respuesta de las quejas, reclamaciones y sugerencias/ 4. Existencia de sistema de medición del grado de satisfacción de las personas usuarias./ 5. Existencia de mecanismos especiales para personas con discapacidad./ 6. Existencia de un registro de quejas, reclamaciones y sugerencias presentadas y atendidas”.

337 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 21.

(...) La Relatora Especial subraya que siempre debe haber un mecanismo efectivo de vigilancia que asegure una transparencia y rendición de cuentas creciente. Esto es particularmente importante en los sistemas en que los fiscales tradicionalmente han tenido y, en algunos casos siguen teniendo, facultades muy amplias³³⁸.

4.3.1.3. Integridad

De acuerdo con los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, “la integridad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales”³³⁹.

La integridad es el atributo de rectitud y probidad. Sus componentes son la honestidad y la moralidad judicial. Un juez debe siempre, no solo en el desempeño de sus obligaciones judiciales, actuar honradamente y en forma adecuada para las funciones jurisdiccionales; ser ajeno a todo fraude, engaño y falsificación; y ser bueno y virtuoso en su comportamiento y carácter. La integridad así definida no tiene grados. La integridad es absoluta. En la judicatura, la integridad es más que una virtud, es una necesidad³⁴⁰.

Los Principios de Bangalore, también definen dos directrices para la aplicación de este principio:

La primera señala que cada juez “deberá asegurarse de que su conducta está por encima de cualquier reproche a los ojos de un observador razonable”. Esto requiere del juez lo siguiente: a) que tenga elevados estándares de conducta en la vida privada y en la vida pública, b) en la vida privada debe generalmente respetar los estándares de la comunidad, c) en el tribunal y dependiendo de las prácticas judiciales aplicables, “no debe de ordinario alterar el fondo de las razones de una decisión que haya pronunciado oralmente”, d) que observe un respeto escrupuloso de la ley³⁴¹.

La siguiente directriz sobre el principio de integridad establece: “El comportamiento y conducta del juez deberán reafirmar la confianza del público en la integridad de la judicatura, no sólo debe impartirse justicia; también ha de verse cómo se imparte”³⁴². Esta directriz parte de los siguientes presupuestos: a) “La conducta personal de un juez afecta al sistema judicial en su conjunto”³⁴³, b) “Debe verse que se hace justicia (...). Debido a que en el desempeño de las funciones judiciales la apariencia es tan importante como la realidad, un juez

338 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, 7 de junio de 2012, A/HRC/20/19, parágr. 84-85.

339 Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Fortalecimiento de los principios básicos de la conducta judicial, 27 de julio de 2006, ECOSOC 2006/23. Contiene como anexo los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”.

340 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial* (Nueva York: ONU, 2013), 73.

341 *Ibid.*, 74-76.

342 ONU, Fortalecimiento de los principios, ECOSOC 2006/23, Valor 3.2.

343 UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, 77.

debe estar más allá de toda sospecha. El juez no solo debe ser honesto, sino que debe parecerlo”³⁴⁴.

4.3.1.4. *Corrupción en el ámbito judicial*

Definición y alcance

La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad política. Además, destruye las bases de las instituciones democráticas, socavando el imperio de la ley y deslegitimando a la burocracia. El concepto de corrupción es amplio: incluye soborno, fraude y apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público. También puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y en la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas³⁴⁵.

La corrupción judicial puede definirse como las situaciones “en las cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo”³⁴⁶. Transparencia Internacional define a la corrupción judicial como “el abuso del poder encomendado para el beneficio propio. Esto abarca tanto la ganancia material o financiera y la no material como la promoción de aspiraciones políticas o profesionales. La corrupción judicial incluye también toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales”³⁴⁷.

La Relatora sobre independencia de los magistrados y abogados afirma que “la corrupción judicial podía afectar a la administración interna del poder judicial o adoptar la forma de intervención tendenciosa en los procesos y resoluciones como consecuencia de la politización de la judicatura, de la afiliación política de los jueces o de cualquier forma de clientelismo judicial”³⁴⁸.

Según se dice en un estudio realizado en 2007 por Transparency International, los dos tipos de corrupción que afectan más comúnmente al poder judicial son la injerencia política en el proceso judicial por parte del poder ejecutivo o legislativo y el soborno. A través de la injerencia política, se presiona a los jueces y al personal judicial para que

344 *Ibid.*, 78.

345 Ver <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

346 Fundación para el Debido Proceso Legal, *Guía para el diagnóstico*, 13.

347 Transparency International, *Combatiendo la corrupción en sistemas judiciales: Guía de incidencia* (Berlín: Transparency International, s. f.), 33.

348 Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 13 de agosto de 2012, A/67/305, párr. 21.

decidan a favor de poderosas entidades políticas y económicas en lugar de decidir con arreglo a la ley. La injerencia se lleva a cabo mediante acciones variadas, como amenazas, intimidación, soborno, manipulación de los nombramientos judiciales y presiones sobre los sueldos o las condiciones de servicio³⁴⁹.

El informe de la Relatora añade: “Los fiscales y los servicios de fiscalía también son objeto de ese tipo de injerencia y se los puede presionar para que abandonen la investigación o el enjuiciamiento de casos o que desestimen las pruebas cuando las causas se refieren a personas destacadas”³⁵⁰.

Con relación a la corrupción entre los abogados, la Relatora sobre independencia de los magistrados y abogados afirma:

La corrupción en la abogacía no parece estar tan bien documentada como la de los miembros institucionales de la judicatura. Ello no significa que los abogados no realicen de forma activa o pasiva acciones relacionadas con la corrupción o que no tengan una función esencial que desempeñar en la detección de la corrupción y la lucha contra esta. Además, se puede utilizar a los abogados y a los estudios jurídicos como intermediarios en transacciones comerciales fraudulentas, por ejemplo, para establecer una entidad jurídica que se presenta como legítima, pero que en realidad se utiliza para el blanqueo de fondos³⁵¹.

Consecuencias de la corrupción judicial

La Relatora Especial sobre independencia de los magistrados y abogados plantea que la corrupción es uno de los principales obstáculos en la promoción y protección de los derechos humanos: “La administración judicial es sin duda esencial para la protección e implementación de los derechos humanos, así como para defender el estado de derecho. La corrupción de la administración debilita las instituciones nacionales. Además, reduce enormemente la confianza pública en las instituciones del Estado, en particular, la judicatura. Un sistema judicial falto de independencia, parcial y corrupto no puede realmente pedir cuentas a las ramas ejecutiva y legislativa de los Estados como lo prescriben los regímenes democráticos”³⁵².

De acuerdo con el “Documento técnico presentado en la reunión del Grupo Especial de Expertos de la Comisión Económica para África encargado de aumentar la eficacia de la judicatura en la lucha contra la corrupción”, “cuando la corrupción aumenta el costo de los servicios judiciales, que sigue subiendo mediante la competencia, esos servicios se hacen difíciles si no imposibles de

349 *Ibid.*, párr. 25.

350 *Ibid.*, párr. 27.

351 *Ibid.*, párr. 28.

352 *Ibid.*, párr. 32.

obtener para quienes no pueden permitirse pagarlos, como consecuencia de lo cual lo que mueve los litigios es la corrupción y no el procedimiento judicial”³⁵³.

“Según la Open Society Justice Initiative, millones de personas se encuentran detenidas en prisión preventiva en todo el mundo debido a la corrupción. Se dice que la etapa de prisión preventiva de los sistemas de justicia penal, que se extiende desde el momento de la detención hasta el juicio, está especialmente expuesta a las prácticas de corrupción. Como generalmente sucede, son los pobres y desfavorecidos los afectados más gravemente por esa corrupción”³⁵⁴. Es por esta razón que la Relatora Especial sobre independencia de los magistrados y abogados alienta a los Estados a “que se someta un examen más riguroso a todos los que participan en la fase preventiva de los procesos penales, entre ellos los fiscales, los abogados y los jueces”³⁵⁵.

4.3.2. *MARCO NORMATIVO*

4.3.2.1. *Normativa internacional*

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1) como la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.1) reconocen el principio de que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y que tienen derecho a ser oídas con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley. Por su parte, el derecho de acceso a la información es protegido por el artículo 13 de la Convención Americana.

Además, hay un conjunto de normas internacionales sobre la lucha contra la corrupción entre las que se encuentran principalmente las que se presentan seguidamente.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por los Estados (Resolución 58/4 de la Asamblea General), tiene como objetivo penalizar una amplia variedad de formas de corrupción y obliga a los Estados miembros a adoptar medidas de prevención eficaces para proteger la integridad de sus instituciones y proporcionar un marco para una mejor cooperación internacional.

La Convención (art. 11) describe las siguientes medidas concernientes al Poder Judicial y al Ministerio Público³⁵⁶:

1. Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia

353 *Ibid.*, párr. 33.

354 *Ibid.*, párr. 34

355 *Ibid.*, párr. 34.

356 Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [Resolución 58/4 de la Asamblea General] (Nueva York, 2004), 14.

del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial.

2. Podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial pero goce de independencia análoga.

La Convención también establece como una de sus finalidades la promoción de “la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos” (art. 1, párr. c). Establece además que “con objeto de combatir la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos” (art. 8, párr. 1) y que “cada Estado parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas” (art. 8, párr. 2).

También en el ámbito del sistema universal, se cuenta con los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la independencia de la judicatura³⁵⁷, descritos en el apartado sobre independencia judicial. Y los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial³⁵⁸, aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 29 de abril de 2003.

En cuanto a los servicios de fiscalía, las *Directrices sobre la función de los fiscales* establecen que los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole³⁵⁹.

Los “Principios básicos sobre la función de los abogados” establecen que estos “siempre obrarán de conformidad con la ley y con las reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión”³⁶⁰ y que “todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias se regirá por el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas reconocidas a la profesión, y tendrá presentes estos principios”³⁶¹.

357 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1.

358 ONU, Fortalecimiento de los principios, ECOSOC 2006/23.

359 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1, directriz 4.

360 Organización de las Naciones Unidas. “Principios básicos sobre la función de los abogados”, en Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990; Informe preparado por la Secretaría. A/CONF.144/28/Rev. 1, N.º de venta S.91.IV.2. (Disponible en https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders_S.pdf), principio 23.

361 *Ibid.*, principio 29.

En el ámbito regional, se cuenta con la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), aprobada con los siguientes propósitos: 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

4.3.2.2. *Normativa nacional*

En el ámbito nacional, la Constitución Política del Estado (art. 115. II) establece que el Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

Con respecto a la administración pública y a los servidores públicos, la Constitución (art. 232) señala que aquella se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados. También establece (art. 235.4) que las servidoras y los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública; y que las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad (art. 241.VI).

En lo que toca al ejercicio de la participación y el control social, este implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución (art. 242.4) y las leyes, la generación de un marco transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública.

También en el ámbito nacional, el Decreto Supremo N.º 214, del 22 de julio de 2009, aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Esta política busca que las instituciones públicas cuenten con instrumentos orientados a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Entre sus ejes de trabajo están los siguientes: a) el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información; b) medidas para eliminar la corrupción; y c) mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional.

Con respecto a las instituciones judiciales, en 2004, la Corte Suprema de Justicia, con el Acuerdo de Sala Plena N.º 002/2004, del 30 de enero de 2004, hizo suyos los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial. En 2006, mediante el Acuerdo N.º 357/2006, el Consejo de la Magistratura aprobó el “Código de ética del funcionario judicial”, estableciendo imperativos éticos para la conducta del funcionario del Poder Judicial.

Más recientemente, la Ley N.º 025 del Órgano Judicial, del 24 de junio de 2010, establece en el artículo 30 que, además de los principios esenciales y generales del Órgano Judicial, la jurisdicción ordinaria se sustenta, entre otros, en los siguientes principios:

Transparencia. 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. (...)

Probidad. Toca a la exigencia de conocimiento y de capacitación permanente de las juezas y los jueces, como fundamento para un servicio de calidad en la administración de justicia.

Honestidad. Implica que las y los servidores judiciales observarán una conducta intachable y un desempeño leal a la función judicial, con preeminencia del interés general sobre el particular.

La misma ley establece que “para ejercer el control y fiscalización, el Consejo de la Magistratura contará con el apoyo de una unidad de control y fiscalización, unidad de transparencia y unidad de planificación; las cuales serán reguladas por reglamento en base a los lineamientos de la presente Ley” (art. 213).

En 2014, se aprobó un nuevo Código de Ética para funcionarios del Órgano Judicial, mediante el Acuerdo N.º 260/2014³⁶².

Con relación al Ministerio Público, su Ley Orgánica (del 11 de julio de 2012) establece en su artículo 5 que en el ejercicio de sus funciones y atribuciones el Ministerio Público se rige —entre otros— por el principio de transparencia, según el cual, esa institución se obliga a proporcionar la información investigativa a las partes que intervienen dentro del proceso penal, además de aplicar las normas vigentes sobre transparencia.

En 2014 el Ministerio Público aprobó el Código de Ética del Ministerio Público y en 2015 creó la Unidad de Investigación Patrimonial (UIP) mediante la Resolución FGE/RJGP/DAJ N.º 030/2015, del 6 de febrero de 2015. La Unidad es la instancia institucional responsable de analizar y verificar el estado patrimonial de las y los servidores del Ministerio Público, con relación a las remuneraciones o ingresos percibidos, para prevenir y combatir eficazmente la corrupción, el enriquecimiento ilícito y la legitimación de ganancias ilícitas dentro de la entidad³⁶³.

4.3.2.3. Recomendaciones de los órganos del Sistema de Naciones Unidas

En 2015, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional

362 Consejo de la Magistratura, *Rendición pública de cuentas*, 87.

363 Ministerio Público. *Rendición pública de cuentas: Parcial; Gestión 2015* (presentación, Sucre, 15 de septiembre de 2015), 28.

de Bolivia en 2014 recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia definir e implementar una política de transparencia y lucha contra la corrupción en la justicia, en concordancia con la política nacional de lucha contra la corrupción y con los estándares internacionales de derechos humanos³⁶⁴.

También en 2015, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal recomendó al Estado de Bolivia continuar con los esfuerzos para combatir la corrupción y fortalecer el estado de derecho³⁶⁵.

En 2013, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado intensificar la lucha contra la corrupción —especialmente entre operarios de justicia y policía— investigando sin demora y de forma exhaustiva, independiente e imparcial todos los casos de corrupción, y aplicando a los culpables sanciones penales y no solamente disciplinarias³⁶⁶.

4.3.2.4. *Documentos aprobados por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia*

La Carta de derechos de las personas ante la justicia³⁶⁷ reconoce el derecho fundamental de la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa.

El apartado de la Carta dedicado la “justicia transparente” señala lo siguiente:

2. Todas las personas tienen derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales.

Se impulsará la creación y dotación material de Oficinas de Atención e Información, asegurando su implantación en todo el territorio nacional.

La información sobre los horarios de atención al público se situará en un lugar claramente visible en las sedes de los órganos jurisdiccionales

3. Todas las personas tienen derecho a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales si así lo solicitan.

Los Poderes Judiciales canalizarán esta información para facilitar su consulta en el mareo [sic] de un plan de transparencia.

4. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido actualizado de las leyes de su Estado y de la normativa internacional mediante un sistema electrónico de datos fácilmente accesible.

364 ONU, Informe del Alto Comisionado, A/HRC/28/3/Add.2, párr. 92, inc. b.

365 ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/28/7, párr. 114.44.

366 ONU, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado, CCPR/C/BOL/CO/3, párr. 22.

367 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Carta de Derechos de las Personas*. La declaración fue aprobada en la VII Cumbre, que contó con la participación de representantes de 22 países.

5. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales.

Los interesados tendrán acceso a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado.

Las autoridades y funcionarios expondrán por escrito a las personas que lo soliciten los motivos por los que se deniega el acceso a una información de carácter procesal.

En el capítulo sobre justicia responsable con el ciudadano se describen los siguientes derechos:

18. Todas las personas tienen derecho a formular reclamaciones, quejas y sugerencias relativas al incorrecto funcionamiento de la Administración de Justicia, así como a recibir respuesta a las mismas con la mayor celeridad y, en todo caso, dentro del plazo que legalmente se establezca.

Se implantarán sistemas para posibilitar las quejas y sugerencias de las personas sobre el funcionamiento de los órganos judiciales. Se implantarán sistemas para garantizar el ejercicio de este derecho por vía telemática.

La persona tiene derecho a conocer el procedimiento mediante el cual será tratada su sugerencia o queja.

En todas las dependencias de la Administración de Justicia estarán a disposición de todas las personas, en lugar visible y suficientemente indicado, los formularios necesarios para ejercer este derecho.

19. Todas las personas tienen derecho de acuerdo con arreglo a la normativa interna a exigir responsabilidades por error judicial o por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Las reclamaciones indemnizatorias se tramitarán con preferencia y celeridad.

Por otra parte, el *Estatuto del Juez Iberoamericano*³⁶⁸ señala en su artículo 37 de servicio y respeto a las partes: “En el contexto de un Estado constitucional y democrático de Derecho y en el ejercicio de su función jurisdiccional, los jueces tienen el deber de trascender el ámbito de ejercicio de dicha función, procurando que la justicia se imparta en condiciones de eficiencia, calidad, accesibilidad y *transparencia*, con respeto a la dignidad de la persona que acude en demanda del servicio” (las cursivas son nuestras).

El Estatuto también contiene un capítulo sobre responsabilidad, inspección y evaluación del juez.

La Cumbre Judicial Iberoamericana también elaboró dos instrumentos con el fin de hacer efectivos en la administración de justicia los valores y principios de transparencia, integridad y rendición de cuentas³⁶⁹: las *Recomendaciones en*

368 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano*.

369 Ver en la bibliografía los documentos de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Los valores y principios de transparencia aludidos están disponibles en http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/resultados_de_cumbre#contrasparencia

*materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos*³⁷⁰, de 2012, y las reglas e indicadores sobre Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos³⁷¹, de 2004.

4.3.3. PROBLEMÁTICA

En esta parte del documento analizaremos algunos aspectos relacionados con el acceso a la información, y los mecanismos de control preventivo y represivo de la corrupción judicial aplicados por las instituciones judiciales.

4.3.3.1. Acceso a la información sobre asuntos de orden jurisdiccional

Posibilidad de seguimiento de los procesos judiciales por parte de los litigantes

Con respecto a la información sobre los procesos jurisdiccionales (o juicios) y las sentencias que los resuelven, solo el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Constitucional Plurinacional cuentan en sus páginas web con espacios para que los litigantes hagan el seguimiento de los procesos judiciales y consulten sobre su estado. El grado de desarrollo de estos recursos es variable en los tribunales departamentales de Justicia (TDJ). Por ejemplo, en el TDJ de La Paz el usuario puede consultar a través de un sistema informático solo el juzgado al que ha sido sorteado su caso.

Información sobre la organización y el funcionamiento de los tribunales

La información a los usuarios de los servicios de justicia sobre la organización y funcionamiento de los tribunales adolece de muchos problemas, entre los que podemos señalar los siguientes:

- a) Falta de información sobre la ubicación física de cada tribunal. Por ejemplo, en distritos como La Paz, los juzgados están dispersos en toda la zona central de la ciudad, y no hay un lugar específico que informe al usuario sobre su localización.
- b) Falta de señalética en español y en idiomas nativos.
- c) Ausencia de personal que proporcione información básica sobre la organización y funcionamiento de tribunales, incluido personal que hable idiomas nativos.
- d) Falta de información sobre la estructura organizativa de los tribunales de justicia.

370 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*.

371 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*.

- e) Falta de información sobre programación de audiencias de los órganos jurisdiccionales³⁷².

Motivación y claridad de las decisiones jurisdiccionales

Las sentencias judiciales, especialmente en materia penal, no cuentan con la suficiente motivación y fundamentación. La mayor parte de las sentencias se dedica a describir las actuaciones realizadas durante el proceso judicial, sin relacionarlas de forma suficiente con los hechos y normas aplicables.

Oralidad y publicidad de los actos procesales

Es importante destacar los avances normativos en materia de oralidad de los procesos judiciales en Bolivia, en particular en materia penal (desde la aprobación del Código de Procedimiento Penal en 1999) y más recientemente en materia civil (con la aprobación del nuevo Código de Procedimiento Civil en 2015). Sin embargo, la OACNUDH observa un importante retroceso de la oralidad en materia penal.

En 2012, la Fundación Construir y la OACNUDH observaron con preocupación que el 17% de las audiencias instaladas para la imposición de medidas cautelares se llevaba a cabo sin la presencia del fiscal, y un dato más preocupante es que en esas audiencias el juez había aplicado medidas cautelares privativas de la libertad del imputado. A través de entrevistas a defensores públicos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, durante 2015, se pudo constatar que esa cifra se incrementó y que esa mala práctica también se ha instalado en otros departamentos.

Con respecto a la publicidad de los actos procesales, la observación realizada por OACNUDH en el departamento de La Paz da cuenta que de forma generalizada los jueces penales prohíben a los litigantes tomar fotografías o grabar las audiencias, e incluso han llegado a incautar celulares y arrestar (durante algunas horas) a las personas que infringen esta “norma”. Esta práctica se ha endurecido a partir de 2015.

Estadísticas judiciales

El acceso a la información de estadísticas judiciales es muy limitado. El Consejo de la Magistratura publica únicamente información básica (número de causas ingresadas, resueltas y pendientes para la siguiente gestión, número y tipo de juzgados, y ubicación de ellos), con el agravante de que la información de

372 Fundación Construir, *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia* (La Paz: Construir & OACNUDH, julio de 2012). La programación se sigue realizando de manera manual. En la mayoría de los casos (no en todos), se publica a través de tablillas colgadas en las puertas de cada juzgado o tribunal.

cada gestión es publicada (solo a través de medios digitales) al menos 14 meses después de concluida la gestión.

La información de las causas ingresadas y procesadas por el Ministerio Público no está disponible, y la única forma de acceder a ella es a través de las audiencias de rendición pública de cuentas que el Fiscal General hace semestralmente. Sus informes se publican en el portal web de la institución (por lo general, solo se publica el último informe y no así los reportes de gestiones pasadas).

4.3.3.2. Acceso a la información sobre asuntos de gobierno y administración del Órgano Judicial

Con respecto al acceso a la información sobre el ejercicio de las potestades de conducción institucional y de gestión administrativa y financiera de la judicatura —potestades que en el caso de Bolivia se concentran en el Consejo de la Magistratura y la Dirección Administrativa Financiera—, podemos decir que se ha avanzado significativamente a partir de la institucionalización de los procesos de rendición pública de cuentas de las instituciones públicas, promovidos por la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. En ese marco, las instituciones judiciales proporcionan semestralmente información sobre ejecución presupuestaria, contratación de personal, etc. (más adelante, lo destacaremos como una buena práctica).

Sin embargo, queda pendiente la definición de una política integral de acceso del ciudadano (usuarios del servicio, sociedad civil, etc.) a este tipo de información.

Esto incluye asuntos tales como las decisiones de política judicial, el manejo económico y financiero (la ejecución presupuestaria), las contrataciones de personal y las adquisiciones de bienes y servicios, entre otros.

4.3.3.3. Políticas de información y comunicación judicial

Sitios electrónicos (páginas web) y otros medios alternativos de información

Las páginas web son uno de los mecanismos con los que las instituciones judiciales pueden proporcionar al ciudadano mayor información, tanto sobre asuntos de orden jurisdiccional como de gobierno y administración del Órgano Judicial.

La información contenida en los portales web del Órgano Judicial no se halla estandarizada, es dispersa, reiterativa y desactualizada.

Así, el índice judicial de acceso a la información judicial por internet, elaborado por el Centro de Estudios sobre Justicia de las Américas (CEJA), califica al Órgano Judicial y al Ministerio Público de Bolivia en el puesto 22 de 34 países analizados.

La situación es más grave en el nivel departamental: no todos los tribunales departamentales de justicia cuentan con portales web, y en el caso que estos

sitios existan, no son compartidos con las representaciones departamentales del Consejo de la Magistratura.

Con respecto a medios alternativos de información la mayoría de las instituciones judiciales hace publicaciones físicas periódicas (semestrales o anuales) de sus informes de gestión o rendición pública de cuentas. Ninguna institución del sector justicia cuenta con una radio, canal de televisión o tiene un programa periódico en alguno de esos medios, o una columna en un periódico de gran circulación.

Políticas sobre acceso a la información y atención de los usuarios de los servicios de justicia

El Órgano Judicial y el Ministerio Público emprendieron algunas acciones dirigidas a prestar algún tipo de información al ciudadano, principalmente a través de plataformas de información instaladas solo en algunos departamentos.

En los lugares donde funcionan plataformas, su personal no tiene el perfil profesional y la capacitación idónea en el manejo del protocolo de atención al público; su infraestructura es inadecuada (por ejemplo, no está adaptada a las necesidades de personas con discapacidad); y nadie supervisa los resultados de los servicios que prestan.

Finalmente, estas acciones no forman parte de una política específica de atención al usuario que contemple la publicidad de las estadísticas de ese servicio, de sus indicadores y del grado de satisfacción de los usuarios tras la tramitación de las quejas y sugerencias.

Las instituciones judiciales tampoco cuentan con una política de información a la ciudadanía, especialmente, a los litigantes para hacerles a conocer sus derechos y las reglas de control judicial³⁷³.

4.3.3.4. Corrupción en el ámbito judicial boliviano

Un estudio de la organización Ciudadanía³⁷⁴ señala que el 53,7% de los bolivianos percibe que la corrupción es la principal causa de la retardación de justicia en Bolivia.

En 2004, una encuesta aplicada a operadores de la justicia penal³⁷⁵ indicaba que el 22% recibió ofertas de soborno y el 32% escuchó historias sobre sus colegas aceptando cohecho.

En 2014, en una encuesta de percepción sobre independencia judicial, transparencia institucional y corrupción judicial, aplicada por la OACNUDH

373 Siles, *Manual para el fortalecimiento de la independencia*.

374 Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública [Ciudadanía] y Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina [Lapop], *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de ciudadanos* (Cochabamba: Ciudadanía, 2014). La encuesta en la que se basó el estudio se hizo a 3.053 personas de 76 municipios del país.

375 Ames, *Elites*, 47.

a jueces³⁷⁶, el 33,8% de los encuestados afirmaron que se les intentó sobornar y el 35,2% dijo conocer a algún colega a quien se le intentó sobornar durante el último año. Según el estudio, para los jueces entrevistados los principales factores que fomentan la corrupción son los bajos salarios (64,8%), la falta de ética (36,6%), la dependencia o presión política (33,8%), el pago para agilizar procesos (32,4%) y la falta o ineficacia de los mecanismos sancionatorios (14,1%).

La OACNUDH Bolivia observa con preocupación la corrupción que aqueja a la justicia boliviana en general, y con mayor gravedad, a la justicia penal. Le preocupa también que la corrupción afecte con mayor intensidad a la población en situación de vulnerabilidad, como las personas privadas de libertad, y mujeres y niños víctimas de violencia y de otros delitos.

Durante 2015 se presentaron públicamente numerosas denuncias, videos y audios, sobre supuestos hechos de corrupción en diferentes departamentos, cometidos por jueces, fiscales y otros funcionarios³⁷⁷. Autoridades de los colegios de abogados de La Paz y Santa Cruz denunciaron la existencia de asociaciones delictivas conformadas por abogados, jueces y otros funcionarios judiciales que operan en esos departamentos³⁷⁸. Y al menos dos organizaciones de ciudadanos fueron creadas con el fin de promover la sanción de supuestos hechos de corrupción³⁷⁹.

Sin embargo, en Bolivia aún no hay una política específica de prevención y represión de la corrupción en el ámbito judicial que responda a los compromisos asumidos como país al suscribir el Estado la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción³⁸⁰ y otros instrumentos internacionales.

376 Se distribuyó un cuestionario a jueces de ciudades capitales de siete departamentos. La Oficina obtuvo 71 respuestas de jueces, lo que representa 14,7% de un total de 484 jueces de ciudades capitales.

377 “Envían a la cárcel a dos exjueces debido al caso ‘video extorsión’”, *El Potosí*, 23 de noviembre de 2015, http://elpotosi.net/nacional/20151123_envian-a-la-carcel-a-dos-exjueces-debido-al-caso-video-extorsion.html; Dennis Luizaga, “Juez ordena captura del exfiscal Humberto Quispe”, *La Razón*, 8 de septiembre de 2015, http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Audiencia-juez-captura-exfiscal-Humberto_Quispe_0_2340965919.html

378 Sergio Mendoza, “Piden al Gobierno que indague a 23 grupos ilegales de abogados”, *Página Siete*, 8 de diciembre de 2015, <http://www.paginasiete.bo/seguridad/2015/12/8/piden-gobierno-indague-grupos-ilegales-abogados-79489.html>; “Colegio de Abogados denuncia que en juzgados cobran coimas en dólares”, *Erbol*, 20 de noviembre de 2015, http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/20112015/colegio_de_abogados_denuncia_que_en_juzgados_cobran_coimas_en_dolares

379 “Conforman asociación de víctimas del fiscal Quispe”, *Erbol*, 3 de febrero de 2015, http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/03022015/conforman_asociacion_de_victimas_del_fiscal_quispe; “Víctimas de la injusticia y choferes paralizan La Paz”, *Erbol*, 25 de noviembre de 2015, http://www.erbol.com.bo/galeria/victimas_de_injusticia_y_choferes_paralizan_la_paz#/0

380 Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [Resolución 58/4 de la Asamblea General] (Nueva York, 2004), https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

4.3.3.5. Mecanismos de control preventivo del funcionamiento del aparato judicial

En Bolivia hay algunos mecanismos e instancias destinadas a ejercer el control preventivo del funcionamiento del aparato judicial, tales como las declaraciones juradas de bienes y las unidades de transparencia. Sin embargo, se observa que estas no responden a una política integral de prevención de la corrupción judicial.

Declaraciones juradas de bienes

Entre los mecanismos de control preventivo de la corrupción judicial, en Bolivia se destacan la obligación por ley de todos los servidores públicos —incluidas autoridades judiciales, jueces y fiscales— de prestar declaraciones juradas de bienes a inicio de labores, de manera periódica y al final de sus funciones, y las sanciones incluso penales por la omisión de ese deber.

Si bien la Contraloría General del Estado permite el acceso a las declaraciones juradas de bienes de todos los servidores públicos en su portal web, es tarea del Viceministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción la verificación de estas.

Cabe resaltar que en 2015 el Ministerio Público creó una Unidad de Investigación Patrimonial (UIP) e inició el análisis de la relación que hay entre los bienes declarados por los funcionarios del Ministerio Público (a través de una declaración jurada) y el sueldo que perciben³⁸¹.

Es fundamental que el Estado acceda a la información patrimonial de jueces y fiscales, y que se defina la normativa que permita el acceso a esta información. Asimismo, es importante que los informes elaborados por la Unidad de Investigación Patrimonial también sean accesibles a la ciudadanía y que su publicidad no esté sujeta a la autorización del titular de la declaración jurada.

Unidades de transparencia

La Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, aprobada por el Estado mediante el Decreto Supremo N.º 214, establece que las unidades de transparencia deben prevenir y perseguir actos de corrupción³⁸². Dichas unidades deben: a) formular políticas dentro de cada institución, sustentadas en los principios de transparencia, acceso a la información, ética pública, rendición de cuentas y control social, y b) identificar e investigar posibles actos de corrupción para remitir los antecedentes de la denuncia a la instancia correspondiente.

Tanto el Tribunal Constitucional Plurinacional como el Consejo de la Magistratura crearon unidades de transparencia en el marco de la mencionada política.

381 Guerrero, “Inauguración del año fiscal 2016”, 11.

382 Decreto Supremo N.º 214, Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, 22 de julio de 2009.

Sin embargo, aún hay confusión y superposición de funciones con otras unidades, como las encargadas del régimen disciplinario, el control y fiscalización. Esta situación afecta sobre todo al ciudadano usuario del servicio, quien no sabe a qué instancia acudir en distintas circunstancias.

4.3.3.6. Mecanismos de control represivo del funcionamiento del aparato judicial

Como ya señalamos, son mecanismos de control represivo los procedimientos y medidas para investigar y sancionar actos ilegales o de corrupción, ya cometidos por miembros del Poder Judicial (control *ex post*). Se trata, ante todo, del régimen disciplinario aplicable a los jueces y fiscales, pero también de procesos penales iniciados contra dichos funcionarios por la comisión de delitos relacionados con la función judicial.

En el presente acápite nos concentraremos en los regímenes disciplinarios aplicables a jueces y fiscales. A continuación se describirá una problemática común a ambos regímenes, y posteriormente se explicará la situación y problemática de cada uno, por separado.

Afectación al principio de independencia por mal uso de regímenes disciplinarios y procesos judiciales.

Numerosas denuncias recibidas por la OACNUDH Bolivia y entrevistas realizadas a informantes clave³⁸³ dan cuenta de que hay una mala práctica —instalada en los usuarios del sistema de justicia (principalmente abogados litigantes)— de utilización del régimen disciplinario de jueces y del sistema penal (a través de tipos penales como el prevaricato, resoluciones contrarias a las leyes e incumplimiento de deberes) como mecanismos extorsivos, con el fin de influenciar en las decisiones de los jueces y/o de apartarlos del conocimiento de un proceso judicial; todo esto, en desmedro de la independencia judicial. La excesiva duración de los procesos disciplinarios y penales iniciados contra jueces agrava la presión sobre estos.

Según la encuesta de percepción aplicada por la OACNUDH en 2014, el 28,2% de los jueces consultados afirmó haber sido sometido a procesos disciplinarios. De acuerdo con datos del Consejo de la Magistratura (2014), el 82% de las denuncias por faltas disciplinarias contra jueces y funcionarios judiciales fueron declaradas improbadas, desistidas, prescritas o rechazadas.

El régimen disciplinario de los fiscales adolece de problemas similares al de los jueces, porque también es utilizado por abogados litigantes como un recurso extorsivo, con el fin de separar al fiscal de un caso.

La OACNUDH ha recibido numerosas denuncias de jueces penales de instrucción o cautelares sobre el inicio de procesos judiciales en su contra (por

383 Eduardo Rodríguez V. (expresidente del Tribunal Supremo de Justicia), entrevista de Jéniffer Guachalla (OACNUDH-Bolivia), La Paz, 31 de enero de 2013.

prevaricato, resoluciones contrarias a la ley, etc.), iniciados por funcionarios del Ministerio Público, cuando aquellos definen una medida cautelar distinta a la solicitada por el fiscal.

Los mecanismos de control, como el régimen disciplinario, u otros como los procesos judiciales no pueden ser utilizados para influir sobre las decisiones de jueces o fiscales, y así lesionar la independencia de estos funcionarios. Si una de las partes de un litigio considera que la decisión adoptada por el juzgador es inadecuada o contraria a derecho, tiene a su disposición un conjunto de herramientas procesales (por ejemplo, los recursos de apelación o de nulidad) para impugnar la decisión y conseguir que sea revisada por un tribunal o autoridad superior³⁸⁴.

Régimen disciplinario de jueces

La Constitución de 2009 establece la competencia del Consejo de la Magistratura para “Ejercer el control disciplinario de las vocales y los vocales, juezas y jueces; y personal auxiliar y administrativo del Órgano Judicial. El ejercicio de esta facultad comprenderá la posibilidad de cesación del cargo por faltas disciplinarias gravísimas, expresamente establecidas” (art. 195.2). La Ley N.º 025 del Órgano Judicial señala que “las y los vocales, juezas, jueces y las o los servidores de apoyo judicial son responsables disciplinariamente por el desempeño de sus funciones” (art. 184). La ley determina las faltas leves, graves y gravísimas, y establece que serán los jueces disciplinarios las autoridades responsables de sustanciar los procesos disciplinarios. También constituye tribunales disciplinarios (compuestos por un juez disciplinario y dos jueces ciudadanos), competentes para sustanciar en primera instancia procesos disciplinarios por faltas gravísimas, y la Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura, competente para conocer y resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones dictadas por los jueces y tribunales disciplinarios.

Cabe señalar que a pesar de que la Ley N.º 025 define que las autoridades responsables de sustanciar los procesos disciplinarios se denominarán “jueces”, estos no ejercen facultades jurisdiccionales, sino administrativas; es decir, sus resoluciones tienen carácter administrativo y no judicial.

En julio de 2012, el Consejo posesionó a 21 de estos jueces y aprobó el reglamento para la sustanciación de procesos disciplinarios contra funcionarios judiciales mediante el Acuerdo N.º 165/2012, del 10 de julio de 2012. Por dificultades en su aplicación, el reglamento fue modificado por el Acuerdo N.º 75/2013, del 23 de abril de 2013.

384 Siles, *Manual para el fortalecimiento de la independencia*, 34.

La normativa sobre este tema adolece de los siguientes problemas, entre otros:

- a) Los jueces disciplinarios concentran la función investigativa y sancionatoria.
- b) La tipificación de algunas faltas es abierta y podría vulnerar el principio de legalidad. Por ejemplo, la disposición que sanciona el “perjuicio a las partes por dilación del proceso judicial” es aprovechada para iniciar procesos disciplinarios contra algunos jueces, cuyas resoluciones fueron anuladas por el tribunal superior³⁸⁵.
- c) La inclusión de jueces ciudadanos para el tratamiento de algunas faltas incrementa la duración de los procesos disciplinarios.
- d) No se prevé el control judicial de la instancia administrativa, por lo que actualmente los denunciados recurren únicamente a la jurisdicción constitucional.
- e) Hay disposiciones contradictorias (por ejemplo, sobre la posibilidad o no de recibir a las partes en audiencia, o sobre la posibilidad o no de proporcionar información sobre un caso) que dependiendo de cómo se interpreten en el caso concreto pueden dar lugar a procesos disciplinarios.
- f) No hay criterios claramente definidos para la admisión de denuncias.

La encuesta de percepción, emprendida por la OACNUDH en 2014 y aplicada a jueces, muestra que el 70,4% de estos opina que el régimen disciplinario no respeta el derecho al debido proceso de los denunciados, mientras que el 62% considera que los jueces disciplinarios no son imparciales.

Con respecto al volumen de casos atendidos a nivel nacional, en 2015 el Consejo de la Magistratura reportó la atención de 3.114 denuncias a nivel nacional, de las cuales el mayor porcentaje procede de los departamentos de La Paz (32%), Santa Cruz (24%) y Cochabamba (15%).

385 En este tipo de situaciones también se atenta contra el principio de independencia judicial, pues no se puede determinar la responsabilidad administrativa de los magistrados y jueces por cuestiones de índole jurisdiccional (Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 32) o por discrepar con una determinada interpretación del derecho (Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto: Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos; Vietnam, 5 de agosto de 2002, CCPR/CO/75/VNM, párr. 10).

Tabla 4.11. Denuncias presentadas en los juzgados disciplinarios (2015)

Distrito	Pendientes al inicio de esta gestión	Recibidas	Atendidas	Resolución de primera instancia						Observadas (tenidas como no presentadas)	En trámite
				Improbadas	Probadas	Desistimiento	Prescripción cosa juzgada	Rechazadas	Total de resoluciones		
Chuquisaca	97	105	202	61	67	1	0	8	137	24	41
La Paz	181	816	997	139	142	20	8	150	459	385	153
Cochabamba	109	369	478	146	52	0	2	57	257	109	112
Oruro	24	81	105	15	44	1	4	10	74	21	10
Potosí	36	98	134	33	50	6	2	11	102	21	11
Tarija	31	197	228	61	101	0	0	26	188	25	15
Santa Cruz	163	578	741	144	82	5	7	67	305	115	321
Ben	36	128	164	53	71	5	3	13	145	2	17
Pando	8	57	65	25	22	0	0	0	47	6	12
Total	685	2.429	3.114	677	631	38	26	342	1.714	708	692

Fuente: Anuario estadístico judicial 2015.

Con respecto a la eficacia de los procesos disciplinarios, el Consejo de la Magistratura reportó que el 55% de las denuncias atendidas fueron objeto de una resolución de primera instancia, el 23% fueron observadas (por lo que se consideran como no presentadas) y el 22% aún se encontraban en trámite.

Del total de denuncias objeto de una resolución de primera instancia, el 63,2% fueron declaradas improbadas, desistidas, prescritas o rechazadas, y solo el 36,8% se declararon probadas (corresponde al 20% del total de denuncias atendidas en 2015).

Del total de resoluciones que declaran probada la denuncia, el 4% definen una sanción contra vocales (autoridades departamentales de justicia), el 47%, contra jueces y el 49%, contra personal de apoyo.

Tabla 4.12. Denuncias declaradas probadas por los juzgados disciplinarios (2015)

Servidores públicos judiciales	Faltas				Total de sanciones
	Leves		Graves	Gravísimas	
	Amonestación	Multa	Suspensión	Destitución	
Vocales	11	12	7	3	33
Jueces	43	22	114	17	196
Personal de apoyo (secretario, auxiliar y oficial de diligencia)	129	102	70	6	307
Total	183	136	191	26	536

Fuente: Anuario estadístico judicial 2015.

La sanción más frecuentemente impuesta en primera instancia a consecuencia de un proceso disciplinario fue la suspensión (36%), seguida de la amonestación (34%), multa (25%) y destitución (5%). La duración aproximada de un proceso disciplinario es de siete meses.

Distintos jueces disciplinarios entrevistados por la OACNUDH Bolivia (2014) han identificado una serie de dificultades que atraviesan para realizar su labor, tales como resoluciones contradictorias emitidas por la Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura y la carencia de un sistema de seguimiento de casos que permita controlar el tiempo de duración de los procesos y el trabajo de los jueces disciplinarios.

Régimen disciplinario de fiscales

El régimen disciplinario de los fiscales está regulado en el Título VI de la Ley Orgánica del Ministerio Público (N.º 260, del 11 de julio de 2012).

En 2013, el Ministerio Público aprobó el reglamento del régimen disciplinario, mediante la Resolución N.º 019/2013, dividida en dos títulos y diez capítulos que establecen el régimen y procedimiento disciplinario para el juzgamiento desde fiscales de materia hasta fiscales departamentales que cometan faltas graves y muy graves en el ejercicio de sus funciones.

Las autoridades disciplinarias en primera instancia son los sumariantes designados para cada departamento. La investigación está a cargo de los investigadores disciplinarios. Contra una resolución de primera instancia cabe el recurso jerárquico (art. 68 del Reglamento de Régimen Disciplinario). Contra la Resolución Jerárquica, no cabe recurso ulterior.

El procedimiento no admite aplicación subsidiaria de las normas contenidas en el Código de Procedimiento Penal (art. 71 del Reglamento de Régimen Disciplinario). Hasta diciembre de 2015, el Ministerio Público contaba con seis autoridades sumariantes en diferentes departamentos del país.

Entre enero y agosto de 2015, la Dirección de Régimen Disciplinario del Ministerio Público admitió 397 denuncias. En ese mismo periodo, sancionó a 63 (16%) servidores públicos y declaró sin responsabilidad a 90 (22,6%). El resto de las denuncias 244 (61%) continúan en proceso³⁸⁶.

Hasta diciembre de 2015, el Ministerio Público destituyó a 63 fiscales³⁸⁷.

4.3.4. BUENAS PRÁCTICAS

En esta parte del documento se destacan algunas buenas prácticas en materia de acceso a la información judicial, tales como a) los actos semestrales de rendición pública de cuentas, b) el diseño e implementación de políticas de comuni-

386 Ministerio Público, “Rendición pública”.

387 Guerrero, “Inauguración del año fiscal 2016”, 4.

cación judicial y c) acceso a la información sobre la jurisprudencia y sentencias de los máximos tribunales de justicia.

4.3.4.1. *Actos semestrales de rendición pública de cuentas*

En el marco de la Constitución y del Decreto Supremo N.º 214, del 22 de julio de 2009, que aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, a partir de 2012 las instituciones judiciales (Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura, Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Agroambiental) han emprendido procesos semestrales de rendición pública de cuentas.

Es importante destacar que con anterioridad a estos procesos, la única ocasión en la que las instituciones judiciales prestaban a los ciudadanos algún tipo de información sobre su trabajo era la inauguración del año judicial, al inicio de cada gestión, y en todos los casos, la información presentada en esa oportunidad era muy reducida.

Sin embargo, a nivel departamental la práctica de las rendiciones públicas de cuentas aún no está arraigada, por lo que es aconsejable lograr mayor coordinación entre las instituciones judiciales para la realización de estos procesos a fin de unificar algunos criterios en cuanto a la información proporcionada.

4.3.4.2. *Políticas sobre la adecuada difusión de la información judicial en los medios de comunicación*³⁸⁸

Un diagnóstico sobre comunicación judicial, realizado en 2013 por la OACNUDH (informe solicitado por el Tribunal Supremo de Justicia, no publicado), concluyó que las instituciones judiciales no han desarrollado mecanismos que permitan transmitir la información judicial de manera clara y precisa, tanto a los medios de comunicación como a los usuarios del servicio. Asimismo, observó falta de capacitación e información en los medios de comunicación en la cobertura de casos en materia judicial³⁸⁹.

388 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 6, regla 4. Los indicadores de esta regla son los siguientes: “1. Cuenta con oficinas de prensa y comunicación 2. Existencia de talleres de capacitación a periodistas o especialistas en comunicación 3. Cuenta con convenios con Facultades de Comunicación, Gremios de periodistas, para la enseñanza del quehacer jurisdiccional. 4. Existencia de cursos de capacitación a los jueces y las juezas para su adecuada relación con los medios de comunicación 5. Número de juezas y jueces capacitados en técnicas de comunicación. 6. Número de cursos de capacitación impartidos sobre técnicas de comunicación”.

389 Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia), “Diagnóstico sobre la comunicación judicial” (documento interno no publicado, 2013).

El informe muestra que la comunicación en el Órgano Judicial no se consideraba como importante o prioritaria, lo que limitaba su capacidad de hacer un planificado y sostenido posicionamiento mediático³⁹⁰.

Así, luego de un proceso de capacitación y sensibilización de las autoridades judiciales sobre el tema³⁹¹, el Órgano Judicial diseñó y aprobó una política institucional de comunicación judicial³⁹² y comenzó a implementarla. Los principales lineamientos de esta política son los siguientes: a) promover la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión judicial en todo el territorio nacional, b) impulsar la formación continua con el propósito de cualificar la comunicación pública del Órgano Judicial, c) posicionar al Órgano Judicial como una institución que imparte justicia con transparencia y compromiso de servicio a la sociedad y d) generar empoderamiento institucional mediante el trabajo, motivación, creatividad y compromiso de los servidores públicos del Órgano Judicial.

En 2014, el Ministerio Público también inició la elaboración de su política institucional de comunicación³⁹³, que también se encuentra en la fase inicial de implementación.

4.3.4.3. *Acceso a la información sobre la jurisprudencia y sentencias de los máximos tribunales de justicia*

Se destacan los esfuerzos del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Agroambiental para publicar sus fallos a través de sus respectivos portales web. Asimismo, se relievan los esfuerzos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo de Justicia para sistematizar la jurisprudencia emitida³⁹⁴.

Asimismo, cabe resaltar que el Tribunal Supremo publica (en su portal web) los acuerdos de Sala Plena y las circulares que emite, aunque la información no siempre está actualizada.

4.3.5. *CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES*

En Bolivia los conceptos de transparencia y lucha contra la corrupción están indisolublemente unidos. Es por esta razón que el país cuenta con una Política

390 *Ibid.*

391 Realizado por la OACNUDH y Aecid, con el apoyo de la Unión Europea.

392 Con el apoyo de la OACNUDH, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la independencia del sistema judicial en Bolivia”, financiado por la Unión Europea.

393 También con el apoyo de la OACNUDH, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la independencia del sistema judicial en Bolivia”, financiado por la Unión Europea.

394 La sistematización de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia (2012-2013) contó con el apoyo de la OACNUDH, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la independencia del sistema judicial en Bolivia”, financiado por la Unión Europea. La sistematización de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional tuvo el respaldo de la cooperación danesa.

Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción³⁹⁵, acorde con los instrumentos internacionales sobre la materia y que contiene los lineamientos básicos para la lucha contra este flagelo en todo el sector público, incluida la corrupción en las instituciones judiciales.

La corrupción en el ámbito judicial boliviano es un fenómeno extendido, complejo y multicausal que resulta difícil de prevenir, detectar y sancionar, y que no puede combatirse únicamente con medidas coyunturales (como el endurecimiento de las sanciones impuestas por los regímenes disciplinarios; la instalación de cámaras sobre los escritorios de los jueces o fiscales; o las inspecciones sorpresa a los despachos de los operadores de justicia) que incluso pueden resultar contrarias a los objetivos perseguidos (por ejemplo, la mala práctica instalada en Bolivia de utilizar los regímenes disciplinarios como mecanismos extorsivos con el fin de separar al juez o fiscal de la causa).

El combate de la corrupción en el ámbito judicial debe realizarse a través de políticas integrales sobre independencia, transparencia, rendición de cuentas e integridad de las instituciones judiciales, concertadas entre todos los órganos del Estado y que, además, deben ser reflejo de las normas internacionales.

Así, se plantean cinco lineamientos básicos para luchar contra la corrupción en el ámbito judicial en el país: a) fortalecer la independencia judicial, en particular, las carreras funcionarias, b) promover la aplicación de los principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad de las instituciones judiciales, c) determinar la responsabilidad de los jueces y fiscales a través de mecanismos y procedimientos respetuosos de los estándares internacionales, d) fortalecer la capacidad de investigación y sanción de delitos de corrupción judicial y e) revisar la normativa sobre el régimen disciplinario de jueces.

4.3.5.1. Fortalecer la independencia judicial para luchar contra la corrupción

Los aspectos relativos a la promoción de la independencia judicial fueron desarrollados en el anterior subtítulo de este capítulo (“Garantía de independencia e imparcialidad de los operadores de justicia”); sin embargo, en esta parte del documento queremos destacar la relación entre la independencia judicial y la lucha contra la corrupción.

En ese contexto, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados afirma:

El fortalecimiento de la judicatura desde el interior, así como el establecimiento de todas las salvaguardias necesarias para su independencia frente a otros funcionarios públicos y entidades privadas, son esenciales para combatir y prevenir los casos de corrupción judicial. Una judicatura que carece de independencia puede fácilmente ser objeto de corrupción o resultar atraída por otros intereses que no sean la aplicación

395 Decreto Supremo N.º 214, del 22 de julio de 2009.

de la ley de manera justa e imparcial. Para combatir la corrupción es preciso instituir firmemente la independencia judicial. Además, para prevenir la corrupción, tanto la independencia financiera como la independencia funcional son necesarias, como lo es también la independencia constitucional o jurídica³⁹⁶.

Finalmente, es posible afirmar que la puesta en marcha de las carreras funcionarias no solo fortalece la independencia de jueces y fiscales, sino que también les otorga a estos los elementos necesarios para combatir la corrupción (principalmente, seguridad en el puesto y seguridad económica)³⁹⁷.

4.3.5.2. *Promover la aplicación de los principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad para luchar contra la corrupción*

Las políticas de las instituciones judiciales sobre transparencia, rendición de cuentas e integridad podrían comprender, entre otras, las siguientes medidas (fueron desarrolladas con más extensión en este subtítulo):

En el ámbito institucional:

- a) Ofrecer información sobre asuntos de gobierno y administración del Órgano Judicial, tales como la ejecución presupuestaria³⁹⁸; los procedimientos de gestión y administración de sus recursos humanos y materiales³⁹⁹ (compras, proveedores, procedimientos, etc.); y resultados de procesos de auditoría realizados acorde con la normativa vigente.
- b) Implementar políticas de información y comunicación judicial que incluyan sitios electrónicos (páginas web)⁴⁰⁰ u otros medios alternativos de información⁴⁰¹ que contengan datos actualizados y útiles para el control social del ciudadano y para el acceso a información (sobre estado de los procesos, la evaluación de desempeño, los resultados de la labor jurisdiccional, las estadísticas judiciales, la ejecución presupuestaria, etc.).
- c) Formular e implementar políticas de atención al usuario de los servicios de justicia⁴⁰², que incluyan oficinas de información y otros mecanismos que permitan a las instituciones judiciales conocer la opinión

396 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/67/305, párr. 42.

397 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 26; Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 6, regla 20.

398 *Ibid.*, recomendación 17.

399 *Ibid.*, recomendación 18.

400 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 3, regla 1.

401 *Ibid.*, 5, regla 2.

402 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 19.

ciudadana, y así se facilite la presentación de quejas o denuncias contra los operadores de justicia.

- d) Tomar medidas para que los operadores de justicia se sensibilicen, se formen y se capaciten en gestión transparente⁴⁰³, rendición de cuentas e integridad, con el fin de generar una verdadera cultura de transparencia.
- e) Monitorear la gestión jurisdiccional y administrativa⁴⁰⁴ a través del seguimiento de los resultados de la labor jurisdiccional, con base en indicadores objetivos y claros y mecanismos de seguimiento y autoevaluación de la gestión jurisdiccional y administrativa (este tema se abordará con mayor propiedad en el siguiente capítulo).
- f) Proveer a los usuarios del sistema judicial de los medios tecnológicos⁴⁰⁵ que les faciliten la consulta y/o la tramitación de los actos procesales; y sustituir los soportes físicos⁴⁰⁶ por otros digitales o electrónicos (por ejemplo, reemplazar las actas por un registro de audiencias en audio o video).
- g) Implementar una política de prevención de actos ilegales en la judicatura y definir instancias responsables de su aplicación. La política debe incluir la verificación de las declaraciones juradas⁴⁰⁷, presentadas por los operadores de justicia, y el fortalecimiento de las unidades de transparencia, entre otras medidas.
- h) Implementar una política de rendición pública de cuentas que no se reduzca a los actos semestrales de rendición de cuentas, sino que además contemple el análisis y tratamiento de la información existente, por medio de 1) la explicación del origen y uso de los fondos a disposición de la administración de justicia, 2) la elaboración y aplicación de los indicadores relevantes de la gestión jurisdiccional y administrativa, y 3) la verificación de que los procesos se tramiten con las debidas garantías y finalicen en plazos razonables⁴⁰⁸.

Al nivel de los operadores de justicia podrían implementarse medidas que hagan transparente la labor de los jueces y les impongan la obligación de fundamentar y motivar de forma clara sus resoluciones⁴⁰⁹. Además, es necesario promover el principio de oralidad de los actos procesales⁴¹⁰ (no solo en materia

403 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 8, regla 9.

404 *Ibid.*, 7, regla 8.

405 *Ibid.*, 7, regla 7.

406 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 9.

407 *Ibid.*, recomendación 38.

408 *Ibid.*, recomendación 4.

409 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Transparencia, rendición de cuentas*, 9, regla 11.

410 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 15.

penal), la rendición de cuentas de los jueces con base en indicadores objetivos y parámetros de eficiencia y eficacia, entre otros.

Finalmente, en atención al principio de integridad, entre las medidas adoptadas también se pueden mencionar las siguientes: a) la adopción e implementación de códigos de ética de abogados, jueces y fiscales, con base en los Principios básicos sobre la función de los abogados⁴¹¹, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura⁴¹² y las Directrices sobre la función de los fiscales⁴¹³, entre otros instrumentos internacionales y b) el fortalecimiento del papel del Ministerio de Justicia y de los colegios de abogados, que están llamados por ley⁴¹⁴ a ejercer el control del ejercicio profesional e imponer sanciones, tales como la suspensión por infracciones a la ética.

4.3.5.3. *Determinación de la responsabilidad de los jueces y fiscales a través de mecanismos y procedimientos respetuosos de los estándares internacionales*

Como regla general los jueces solo pueden ser destituidos por razones de notoria mala conducta, faltas disciplinarias, delitos o por alguna incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones⁴¹⁵. En ese sentido se expresan los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y, en el ámbito regional, el *Estatuto del Juez Iberoamericano*⁴¹⁶.

Vale la pena distinguir entre la responsabilidad judicial por el desempeño de las funciones profesionales que se rigen por normas claras de conducta, y la responsabilidad por delitos comunes que pueden cometer los jueces, que no están relacionados con su función profesional y para los cuales las normas aplicables son las mismas que para cualquier individuo⁴¹⁷.

Acerca del órgano responsable de determinar la responsabilidad de jueces, la Relatora sobre la independencia de los magistrados y abogados afirma: “Con respecto a las quejas específicas de conducta indebida o corrupción de los jueces, se debería establecer un órgano independiente dentro de la judicatura que se ocupara de esas denuncias. Si bien sería preferible que ese órgano estuviese

411 ONU, “Principios básicos sobre la función de los abogados”, A/CONF.144/28/Rev. 1, 125.

412 Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, números 40/32, del 29 de noviembre de 1985, y 40/146, del 13 de diciembre de 1985.

413 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1.

414 Ley N.º 387 del Ejercicio de la Abogacía, del 9 julio de 2013.

415 CIJ, *Principios internacionales sobre la independencia*, 59.

416 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1, principio 18: “Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”.

Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano*, art. 19: “Los jueces responderán penal, civil y disciplinariamente de conformidad con lo establecido en la ley. La exigencia de responsabilidad no amparará los atentados contra la independencia judicial que pretendan encubrirse bajo su formal cobertura”.

417 CIJ, *Principios internacionales sobre la independencia*, 77.

compuesto íntegramente de jueces, jubilados o en funciones, habría coherencia con el principio de independencia judicial si también tuviera alguna representación la profesión jurídica o los juristas. Esa representación debería ser minoritaria, y no debería permitirse representación política⁴¹⁸. En ese mismo sentido, el *Estatuto del Juez Iberoamericano*⁴¹⁹ dispone que solo un órgano perteneciente al Poder Judicial puede ejercer acciones disciplinarias contra los jueces. En el ámbito europeo el Consejo Europeo recomienda a los Estados establecer un órgano especial cuya tarea sea aplicar sanciones y medidas disciplinarias a los jueces, sometido a control judicial superior (o que sea en sí mismo un órgano judicial superior) de todas las garantías procesales⁴²⁰.

Las destituciones solo pueden ser decretadas tras la celebración de un proceso justo que cumpla las exigencias del debido proceso. Así lo reafirman los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, el *Estatuto del Juez Iberoamericano* y las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos*⁴²¹.

Los jueces no pueden ser destituidos o castigados por errores de buena fe (*bona fide*) o por “errores judiciales” derivados de una determinada interpretación del derecho⁴²². Asimismo, los jueces gozan de inmunidad personal ante demandas civiles por daños monetarios que surgieran de sus fallos⁴²³.

Según las *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos*, deben adoptarse medidas tendientes a descartar de plano la responsabilidad administrativa de los Magistrados

418 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/67/305, párr. 88.

419 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez Iberoamericano*, art. 20: “Órgano y procedimiento para la exigencia de responsabilidad. La responsabilidad disciplinaria de los jueces será competencia de los órganos del Poder Judicial legalmente establecidos”.

420 CIJ, *Principios internacionales sobre la independencia*, 59-60.

421 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1, principio 17:

Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario”. Y el principio 20 establece que: “las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente.

Cumbre Judicial Iberoamericana, *Estatuto del Juez*, art. 20. Señala que la responsabilidad disciplinaria de los jueces se establecerá “mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan”.

Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 33: “Los procedimientos disciplinarios deben sujetarse a los principios de legalidad y debido proceso, plenamente respetuosos de los derechos fundamentales”.

422 ONU, Comité de Derechos Humanos; Vietnam, CCPR/CO/75/VNM, párr. 10.

423 ONU, “Independencia de la judicatura”, A/CONF.121/22/Rev.1, principio 16.

y jueces por cuestiones de índole jurisdiccional, salvo hipótesis excepcionales, tales como el error inexcusable⁴²⁴.

Con relación a la responsabilidad de los fiscales, las Directrices sobre la función de los fiscales⁴²⁵ estipulan que “las faltas de carácter disciplinario cometidas por los fiscales estarán previstas en la ley o en los reglamento. Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente”. De modo similar, incluso en aquellos casos en los que se pide cuentas a los jueces y los abogados que participan en actividades de corrupción, se deben observar estrictamente las normas internacionales sobre las garantías procesales y un juicio imparcial.

En atención al carácter de “órgano extrapoder”⁴²⁶ y a la independencia del Ministerio Público, el órgano responsable de la imposición de medidas disciplinarias a fiscales debería formar parte de dicha institución.

Finalmente, con respecto a la situación de los regímenes disciplinarios, tanto de jueces como de fiscales en Bolivia, descritos en el presente apartado (ver la problemática de la implementación del principio de transparencia), es recomendable reformar la normativa sobre el tema con el fin de a) adecuarla a los estándares sobre juicio justo y debido proceso, b) simplificar los procedimientos y c) incluir sanciones para las denuncias temerarias y sin fundamento contra jueces y fiscales (con el fin de eliminar el uso extorsivo del régimen disciplinario).

4.3.5.4. *Revisión de la normativa sobre el régimen disciplinario de jueces*

La normativa sobre régimen disciplinario de jueces (contenida en la Ley N.º 025 del Órgano Judicial y el reglamento para la sustanciación de procesos disciplinarios contra funcionarios judiciales, aprobado con el Acuerdo 165/2012, del 10 de julio de 2012, y modificado por el Acuerdo 75/2013, del 23 de abril de 2013), adolece de distintos problemas que fueron enumerados y descritos en los acápites precedentes⁴²⁷. Sin embargo, la revisión de esta normativa debe tener como ob-

424 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Recomendaciones en materia de transparencia*, recomendación 32.

425 ONU, Directrices sobre la función de los fiscales, A/CONF.144/28/Rev. 1, 206.

426 Jéniffer Guachalla Escóbar, “Funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado”, en *Miradas; Nuevo texto constitucional* (La Paz: Idea Internacional, UMSA, Vicepresidencia del Estado, 2010), 474.

427 Los problemas son los siguientes, entre otros:

- a) Los jueces disciplinarios concentran la función investigativa y sancionatoria.
- b) La tipificación de algunas faltas es abierta y podría vulnerar el principio de legalidad; por ejemplo, “causar perjuicio a las partes por dilación del proceso judicial”. Esta norma es utili-

jetivos centrales el mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos disciplinarios y evitar la utilización de estos procesos como mecanismos extorsivos contra jueces para influir en sus decisiones.

En ese contexto, la revisión debería dar prioridad a los siguientes puntos, entre otros: a) la disminución del porcentaje de procesos que quedan pendientes para la siguiente gestión (26%), a través de la reducción del tiempo de duración de esos procesos (aproximadamente siete meses) y del control del cumplimiento de plazos y b) La creación de algún mecanismo para la priorización de los casos más graves, complejos y/o que afecten sustancialmente a la actividad jurisdiccional, y para el pronunciamiento ágil sobre los la admisión o rechazo del resto de los casos.

4.3.5.5. Fortalecer la capacidad del Estado para investigar y sancionar delitos de corrupción judicial

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados afirma: “Aparte de la necesidad de contar con un poder judicial fiable. [sic] Hay algunos elementos institucionales además de las medidas procesales penales, que podrían desempeñar un papel destacado en la lucha eficaz contra la corrupción por medio del sistema de justicia”⁴²⁸.

Entre los elementos institucionales, se destaca la creación y/o fortalecimiento de órganos de lucha contra la corrupción “para implantar y fortalecer la transparencia en el sector público, incluido el poder judicial”⁴²⁹. Según la Relatora, “esos órganos deberían trabajar como dependencias administrativas y encargarse de eliminar toda clase de corrupción en la administración pública, por tanto, deberían comunicar y denunciar los actos de corrupción y cooperar en los procedimientos penales cuando se les solicitara”⁴³⁰. En Bolivia estas funciones están encomendadas a las unidades de transparencia creadas por la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, dentro de todas las instituciones públicas, incluidas las judiciales. Sin embargo (como analizamos con anterioridad), todavía hay confusión y superposición de funciones

zada incluso para iniciar procesos disciplinarios contra algunos jueces cuando sus resoluciones son anuladas por el tribunal superior.

- c) La inclusión de jueces ciudadanos para el tratamiento de algunas faltas incrementa la duración de los procesos disciplinarios.
- d) No se prevé el control judicial de la instancia administrativa, por lo que actualmente los denunciados recurren únicamente a la jurisdicción constitucional.
- e) Hay disposiciones contradictorias (por ejemplo, en la posibilidad o no de recibir a las partes en audiencia, o en la posibilidad o no de proporcionar información sobre un caso).
- f) No hay criterios claramente definidos para la admisión de denuncias.

428 ONU, Informe de la Relatora Especial, A/67/305, parág. 93.

429 *Ibid.*, parág. 94.

430 *Ibid.*, parág. 95.

entre las unidades de transparencia y otras instancias que funcionan dentro de las instituciones judiciales, como aquellas encargadas del régimen disciplinario, de control y fiscalización.

Entre las medidas procesales penales, la Relatora considera importantes las siguientes: a) “Los jueces, los fiscales y la policía tienen que cooperar entre sí de forma apropiada y con transparencia”⁴³¹, b) “se debe ofrecer a los jueces, abogados y fiscales un cierto grado de seguridad y protección en su lucha contra la corrupción a fin de que puedan cumplir sus funciones sin poner en peligro su integridad física o mental o la de sus familiares”⁴³², y c) para mejorar la investigación de la corrupción habría que “crear dependencias o tribunales especializados”⁴³³ (como en Bolivia ya hay fiscales y juzgados anticorrupción, la medida aconsejada es su fortalecimiento con el suministro de recursos modernos de tecnología de la información y unas condiciones de trabajo adecuadas).

También es importante fortalecer la capacidad del Ministerio Público de investigar las asociaciones delictivas conformadas por algunos grupos de abogados litigantes que actúan en connivencia con jueces y otros funcionarios judiciales (su existencia fue denunciada por los colegios de abogados de La Paz y Santa Cruz).

4.4. PRINCIPIO DE PLURALISMO JURÍDICO

4.4.1. DEFINICIONES

4.4.1.1. Pluralismo jurídico

El pluralismo jurídico es un principio constitucional, incorporado al ordenamiento jurídico boliviano a través de la Constitución de 2009.

La Constitución de 2009 define a Bolivia como “un Estado plurinacional, intercultural fundado en la pluralidad y el pluralismo jurídico” (art. 1). Adicionalmente señala que “La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos” (art. 178).

Básicamente existe una situación de pluralismo legal cuando “varios órdenes jurídicos (oficiales o no) conviven en un mismo espacio y tiempo”⁴³⁴, debido

431 *Ibid.*, parág. 102.

432 *Ibid.*, parág. 103.

433 *Ibid.*, parág. 104.

434 Raúl Borello, “Sobre el pluralismo jurídico”, en *Las fuentes del derecho y otros textos de teoría general*, compilado por Lucía Aseff (Rosario, Argentina: Juris, 2005).

a necesidades existenciales, materiales y/o culturales”⁴³⁵. Se trata de un concepto opuesto al de monismo jurídico⁴³⁶.

Existen dos modelos o formas de configuración del pluralismo jurídico: a) subordinado, tutelar o colonial, cuando un sistema jurídico prevalece sobre otro u otros y b) no subordinado o igualitario, cuando dos o más sistemas jurídicos conviven de forma armónica —en igualdad de condiciones y jerarquía— a través de mecanismos que les permiten interactuar, coordinar, recrearse y complementar sus funciones⁴³⁷.

La Constitución de 2009 se adscribe al modelo igualitario del pluralismo jurídico, ya que establece como principio la “igualdad de jerarquía” entre la jurisdicción indígena originario campesina y la jurisdicción ordinaria (art. 179.II).

4.4.1.2. *Jurisdicción indígena originario campesina*

El concepto de jurisdicción⁴³⁸ tiene varias acepciones, sin embargo, solo revisaremos dos: 1) poder o autoridad para gobernar y poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio, y 2) territorio sobre el que se ejerce este poder⁴³⁹.

Por ello, el término de “jurisdicción indígena” también posee por lo menos dos sentidos: el primero relativo al poder o dominio que ejerce un pueblo indígena sobre su territorio; y el segundo la potestad de los pueblos indígenas para recurrir a sus autoridades y dar solución a las controversias que se generen dentro de sus territorios, así como a la facultad de tomar decisiones, juzgar y ejecutar hechos de acuerdo con sus normas jurídicas⁴⁴⁰.

Tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como la Constitución Política del Estado reconocen ambos

435 Antonio Carlos Wolkmer, “Pluralismo jurídico: Nuevo marco emancipatorio en América Latina” (paper, Clacso, s. f.).

436 Raquel Yrigoyen Fajardo, *Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal* (Ciudad de Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1999), 12-13. Según la autora, la concepción monista del derecho deviene de la configuración estatal que supone el monopolio estatal de la violencia legítima y la producción jurídica. Es lo que se llama “el monismo jurídico”, esto es, que a un Estado le corresponde un solo derecho o sistema jurídico y viceversa. El monismo jurídico tiene aparejada la idea del Estado-nación, sin embargo, el significado dado a nación es de un solo pueblo, con una sola cultura, un solo idioma, una sola religión. Así, se entiende que el Estado tenga un solo sistema normativo, porque se supone que representa a un solo conjunto social homogéneo. *Pautas de Coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*.

437 Jéniffer Guachalla Escóbar, *Sistema jurídico de las naciones y pueblos indígena originario campesinos: Lineamientos para una política de Estado y una ley de deslinde jurisdiccional* (La Paz: Defensoría del Pueblo, 2009).

438 El término proviene etimológicamente del latín *jus* (derecho) y *dicere* (declarar). Declarar el derecho o iurisdicctio: administrar el derecho.

439 Ramiro Molina Rivero, “La articulación de dos sistemas jurídicos: Propuesta para una ley de deslinde jurisdiccional”, en *Pluralismo jurídico y diálogo intercultural* (La Paz, Bolivia: Compañeros de las Américas, 2009).

440 *Ibid.*

sentidos de la jurisdicción indígena: el derecho a la libre determinación, a la autonomía o autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos⁴⁴¹, así como el derecho de los pueblos indígenas a administrar justicia (ejercer funciones jurisdiccionales) a través de sus sistemas jurídicos.

En ese contexto, el artículo 7 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional⁴⁴² recupera ambos elementos (poder-dominio ejercido a través de sus autoridades para resolver conflictos), y define a la jurisdicción indígena originario campesina como “la potestad que tienen las naciones y pueblos indígena originario campesinos de administrar justicia de acuerdo a su sistema de justicia propio y se ejerce por medio de sus autoridades, en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley”.

4.4.2. MARCO NORMATIVO

4.4.2.1. Normativa internacional

Entre las normas internacionales ratificadas por el Estado boliviano sobre los derechos de los pueblos indígenas, en general, y el derecho a administrar su sistema jurídico, en particular, tenemos al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁴⁴³, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007⁴⁴⁴.

El Convenio 169 establece que los pueblos indígenas tienen “el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (art. 8.2.). El Convenio también plantea que “deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros” (art. 9). Finalmente define la necesidad de que los Estados establezcan “procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio” (art. 8.2); principalmente conflictos de competencia entre justicia ordinaria y justicia originaria, y conflictos generados por la vulneración de derechos fundamentales en la aplicación de la justicia de los pueblos indígenas.

441 Organización de las Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 3, 4 y 34; Constitución Política del Estado, arts. 30.4, 289-296, 190.I.

442 Ley N.º 073, del 29 de diciembre de 2010.

443 Ratificado por el Congreso en julio de 1991, mediante la Ley N.º 1257.

444 Ratificada por el Congreso en noviembre de 2007, mediante la Ley N.º 3760.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación”. En ese contexto, “tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” (arts. 3 y 4). Finalmente, señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (art. 34).

4.4.2.2. *Normativa nacional*

La nueva Constitución, aprobada en 2009, reconoce ampliamente los derechos de los pueblos indígenas, contenidos tanto en el Convenio 169 como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además:

- Contempla expresamente los principios de plurinacionalidad, libre determinación de los pueblos indígenas e interculturalidad⁴⁴⁵; en el marco de los cuales, reconoce el pluralismo jurídico y los sistemas jurídicos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como parte de las instituciones de estos pueblos⁴⁴⁶.
- Reconoce la jurisdicción indígena⁴⁴⁷ y la incorpora en la estructura del Órgano Judicial, en igualdad de jerarquía que la jurisdicción ordinaria (pluralismo jurídico igualitario)⁴⁴⁸.
- Señala algunos lineamientos para la definición de la competencia personal y territorial del sistema jurídico indígena⁴⁴⁹.
- Fija como límites de la jurisdicción indígena “el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos establecidos” constitucionalmente⁴⁵⁰.

445 Arts. 1, 30 y 98.

446 Arts. 1, 2, 30.II incs. 5 y 14 y 190.

447 Arts. 190.I y 304.I.

448 Arts. 179. I y II.

449 El artículo 191 de la CPE dice lo siguiente:

II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.
2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.
3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

450 Art. 190.II.

- Reafirma la competencia del Tribunal Constitucional para conocer casos de violación de derechos constitucionales, en general, y violación de derechos en el marco de la jurisdicción indígena⁴⁵¹, en particular.
- Cambia la composición del Tribunal Constitucional, haciendo posible la incorporación de magistrados provenientes de la jurisdicción indígena⁴⁵².
- Señala algunos mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria⁴⁵³.
- Establece el deber del Estado de fortalecer y promover el ejercicio de la justicia indígena originario campesina⁴⁵⁴.

Entre otras normas que reconocen el sistema jurídico indígena están el Código de Procedimiento Penal⁴⁵⁵ y la Ley INRA⁴⁵⁶.

La Ley N.º 73 de Deslinde Jurisdiccional, aprobada en diciembre de 2010, regula los ámbitos de vigencia (material, personal y territorial) dispuestos en la Constitución Política del Estado entre la jurisdicción indígena originario campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente, y determina los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones (art. 1).

4.4.2.3. Recomendaciones de los órganos del sistema de las Naciones Unidas

En 2015, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal recomendó al Estado Plurinacional de Bolivia adoptar nuevas medidas para velar por que el sistema de justicia de los pueblos indígenas se ajuste en todo momento al debido proceso y demás garantías reconocidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁵⁷.

451 Art. 196 y art. 202, incs. 8 y 11.

452 Arts. 197 al 199.

453 Art. 192 I y III.

454 Art. 192.III.

455 Ley N.º 1970, del 25 de marzo de 1999, art. 28: “Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro, y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su derecho consuetudinario indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas señaladas en la Constitución Política del Estado”.

456 Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, del 18 de octubre de 1996, art. 3, parág. III: “la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente, se regirán por las reglas de las comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres. En la aplicación de las leyes agrarias y su reglamento, deberá considerarse sus costumbres o su derecho consuetudinario siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional”.

457 ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/28/7, párr. 114.127. Recomendación planteada por Finlandia.

En 2011, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, a tiempo de tomar nota con interés de la coexistencia de las varias jurisdicciones legalmente reconocidas, lamentó que, al excluir ciertos ámbitos de vigencia personal, material y territorial, la justicia indígena no esté adecuada a la Constitución Política del Estado ni a la Convención, y no corresponda con la realidad de coexistencia entre personas indígenas y no indígenas. Asimismo, expresó su preocupación por la falta de claridad en la Ley de Deslinde Jurisdiccional con respecto a los niveles y mecanismos de coordinación y cooperación entre el sistema jurídico indígena originario campesino y las demás jurisdicciones existentes en el Estado parte (arts. 4, 5a, y 6). Así, recomendó que el Estado Plurinacional de Bolivia prevea una adecuación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional⁴⁵⁸.

En ese contexto, en marzo de 2014, el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia⁴⁵⁹ sugirió que el Órgano Legislativo implemente la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de adecuar a la Constitución la Ley N.º 73 de Deslinde Jurisdiccional.

En 2007, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas recomendó al Estado acelerar la formación de las autoridades y funcionarios públicos bolivianos y, especialmente, de los jueces, magistrados y otros operadores de justicia en las normas jurídicas relativas a los derechos de los pueblos indígenas⁴⁶⁰.

4.4.2.4. Documentos aprobados por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia

Las *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad* posee una sección sobre el “sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas”, que incluye la siguiente directriz dirigida a los Poderes Judiciales de Iberoamérica⁴⁶¹:

Con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas

458 Organización de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Bolivia; (Estado Plurinacional de), 10 de marzo de 2011, CERD/C/BOL/CO/17-20.

459 ONU, Informe de la Alta Comisionada, A/HRC/25/19/Add.2.

460 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas Sr. Rodolfo Stavenhagen: Misión a Bolivia, 18 de febrero de 2009, A/HRC/11/11, párr. 85.

461 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia*, regla 48.

de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

4.4.3. PROBLEMÁTICA

En el presente acápite abordaremos los siguientes temas: a) adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, b) qué tipo de conflictos puede resolver la jurisdicción indígena (competencia material), c) el derecho nacional e internacional de los derechos humanos como marco y límite de la jurisdicción indígena, d) coordinación y cooperación entre jurisdicción indígena y ordinaria, e) política nacional de fortalecimiento de la jurisdicción indígena y f) jurisdicción indígena en el contexto de las autonomías indígenas.

4.4.3.1. Adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional

El reconocimiento de que la jurisdicción indígena tiene igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria fue uno de los temas más debatidos durante la Asamblea Constituyente (2006-2007). En este marco también se debatió sobre el alcance de la jurisdicción indígena, es decir, el tipo de conflictos que puede resolver (competencia material), a quiénes puede juzgar (competencia personal) y dónde se debe aplicar (competencia territorial). Además, se discutió la necesidad de definir mecanismos de coordinación y cooperación entre ambas jurisdicciones.

Al final, la Constitución de 2009 tomó posición a favor de la igualdad de jerarquía de ambas jurisdicciones (art. 179.II) y decidió remitir la definición sobre los otros dos temas a una ley de desarrollo constitucional, la cual fue aprobada en 2011 (Ley de Deslinde Jurisdiccional).

Sin embargo, lejos de que esta ley diera respuesta a los problemas y desafíos de la jurisdicción indígena, en algunos casos incluso complicó más la situación (como con la definición de la competencia de las autoridades de la jurisdicción indígena).

Como señalamos con anterioridad, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial declaró en 2011 que “al excluir ciertos ámbitos de vigencia personal, material y territorial la Ley de Deslinde Jurisdiccional no está adecuada a la Constitución Política del Estado ni a la Convención y no corresponde a la realidad de coexistencia entre personas indígenas y no indígenas”⁴⁶², por lo que recomienda la adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

Sin embargo, pese a los numerosos pronunciamientos de organizaciones indígenas, expresando su deseo de promover la revisión de la Ley de Deslinde Jurisdiccional⁴⁶³, hasta el momento ninguna de estas organizaciones o alguna

462 ONU, y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Discriminación racial Bolivia, CERD/C/BOL/CO/17-20, párr. 22.

463 Hay un documento elaborado por el Conamaq en 2012, con el apoyo de la Fundación Construir, que fundamenta la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley de Deslinde

autoridad estatal ha promovido o presentado un recurso constitucional contra la mencionada norma. Tampoco la Asamblea Legislativa Plurinacional, ni el Órgano Ejecutivo han tomado iniciativa alguna para la adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

4.4.3.2. Tipo de conflictos que puede resolver la jurisdicción indígena (competencia material)

La Ley de Deslinde Jurisdiccional reduce drásticamente la competencia material de la jurisdicción indígena, limitándola prácticamente solo a “casos de bagatela”. Así lo plantea el artículo 10 de “ámbito de vigencia material”:

- II. El ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originaria campesina no alcanza a las siguientes materias:
 - a) En materia penal, los delitos contra el Derecho Internacional, los delitos por crímenes de lesa humanidad, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos de terrorismo, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio;
 - b) En materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autónoma y lo relacionado al derecho propietario;
 - c) Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas;
 - d) Otras que estén reservadas por la Constitución Política del Estado y la Ley a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y otras reconocidas legalmente.
- III. Los asuntos de conocimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina, no podrán ser de conocimiento de la jurisdicción ordinaria, la agroambiental y las demás jurisdicciones legalmente reconocidas.

Empero, en 2013 el Tribunal Constitucional emitió una importante sentencia (SCP 26/2013) que resalta la supremacía de la Constitución sobre la Ley de Deslinde Jurisdiccional a la hora de definir la competencia material de la jurisdicción indígena. La sentencia establece que:

Jurisdiccional; sin embargo, esta organización no presentó ningún recurso constitucional sobre el tema. (Ver “Fundamentos para la adecuación constitucional de la ley de deslinde jurisdiccional” en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FollowupStudyAccessToJustice/FundacionConstruir2.pdf>).

(...) la interpretación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, debe efectuarse de tal manera que lo inhibido a la jurisdicción indígena originaria campesina sea el resultado de una interpretación sistemática del texto constitucional de donde resulte que la exclusión de un “asunto” de la competencia de la jurisdicción indígena originaria campesina busque de manera evidente y clara en el caso concreto proteger un bien jurídico de entidad nacional o internacional de acuerdo a las particularidades del caso concreto.

En 2014, la OACNUDH Bolivia destacó la mencionada sentencia porque “cumple con recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/BOL/CO/17-20, párr. 22)”⁴⁶⁴ y porque inicia el proceso de adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional.

4.4.3.3. El derecho nacional e internacional de los derechos humanos como marco y límite de la jurisdicción indígena

Como vimos en acápite anteriores, tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como la Constitución Política del Estado reconocen “el derecho” de los pueblos indígenas a administrar justicia en el marco de su derecho a la libre determinación y autonomía. En ese contexto, esta normativa internacional y nacional se constituye en el marco de ejercicio de este derecho por parte de los pueblos indígenas.

La normativa internacional señala que las normas, procedimientos utilizados y sanciones impuestas por los pueblos indígenas no deben vulnerar los derechos humanos, y en caso de conflicto, insta a los Estados a definir procedimientos para su resolución⁴⁶⁵.

464 ONU, Informe de la Alta Comisionada, A/HRC/25/19/Add.2.

465 Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.

Artículo 8:

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

(...)

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 34: “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas

La Constitución de 2009 a) se refiere al “derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías” (art. 190.II) como límites de la jurisdicción indígena; y b) define distintos procedimientos para la solución de conflictos de incompatibilidad entre la aplicación de la jurisdicción indígena y los derechos humanos, y señala al Tribunal Constitucional Plurinacional como el responsable de la aplicación de estos procedimientos⁴⁶⁶.

Con respecto al primero de estos temas, resulta claro que no todos los derechos y garantías constitucionales pueden servir como límite de la aplicación de la jurisdicción indígena⁴⁶⁷; de otro modo, el reconocimiento de la diversidad cultural no tendría más que un significado retórico.

En ese contexto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional cobra una importancia fundamental para definir el alcance del texto constitucional con respecto a los derechos humanos como límite de la jurisdicción indígena.

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0486/2014, del 25 de febrero de 2014, se constituye en un ejemplo interesante del trabajo que actualmente desarrolla el Tribunal Constitucional Plurinacional, y permite avizorar el trabajo que aún queda pendiente:

el debido proceso no debe ser entendido en términos occidentales cuando se analiza la tramitación de un proceso sustanciado en la jurisdicción indígena originario campesina. (...) En ese ámbito, cuando a esta jurisdicción se le presentan denuncias de lesiones al debido proceso en la tramitación de un proceso sometido a la jurisdicción indígena originario campesina, deberá incidir esencialmente en analizar si la persona ha podido asumir defensa en el proceso y si la sanción que se le ha impuesto no afecta sus derechos a la vida, a la dignidad y a la integridad física.

4.4.3.4. *Coordinación y cooperación entre jurisdicción indígena y ordinaria*

Según el artículo 17 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, “las autoridades de todas las jurisdicciones no podrán omitir el deber de coordinación y cooperación”. La misma ley prevé que la omisión de este deber puede ser sancionada

y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

466 Constitución Política del Estado, art. 196: “El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales”; art. 202: “Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver: (...) 6. La revisión de las acciones de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento... (...) 8. Las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto. La decisión del Tribunal Constitucional es obligatoria”.

467 Un ejemplo: en la mayoría de los casos presentados ante la jurisdicción indígena, el derecho de las personas a la defensa técnica (a un abogado) es casi imposible de ejercer, principalmente porque ocurren en zonas alejadas en las que difícilmente se encuentra un abogado. Adicionalmente, con frecuencia no es aconsejable la participación de un abogado en este tipo de procesos, porque podría distorsionar la aplicación de la justicia indígena.

como falta grave disciplinaria en la jurisdicción ordinaria y las especiales; y en el caso de la jurisdicción indígena originario campesina, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

La coordinación entre la jurisdicción indígena originario campesina y las demás jurisdicciones es definida por la Ley de Deslinde Jurisdiccional (art. 13) como la “concertación de medios y esfuerzos para lograr la convivencia social armónica, el respeto a los derechos individuales y colectivos y la garantía efectiva del acceso a la justicia de manera individual, colectiva o comunitaria”. La Ley de Deslinde Jurisdiccional describe algunos mecanismos de cooperación y coordinación entre la jurisdicción indígena y otras jurisdicciones o instituciones⁴⁶⁸.

Sin embargo, actualmente los pueblos indígenas en Bolivia tienen similares problemas —falta de coordinación y de cooperación con la jurisdicción ordinaria— a los registrados antes de la Constitución de 2009 y de la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Por ejemplo, está la criminalización de las autoridades indígenas por decidir sobre conflictos que las autoridades de jurisdicción ordinaria (fiscales, jueces, policía, etc.) estiman que se encuentran fuera de la competencia material de la jurisdicción indígena.

Al respecto, el Ministerio Público ha creado una Unidad de Coordinación y Cooperación con la Jurisdicción Indígena Originario Campesina que, según su informe parcial de actividades de 2015, elaboró una “Guía General de Ac-

468 Ley de Deslinde Jurisdiccional:

ARTÍCULO 14. (MECANISMOS DE COORDINACIÓN)

La coordinación entre las autoridades de las diferentes jurisdicciones podrá ser mediante el:

- a) Establecimiento de sistemas de acceso transparente a información sobre hechos y antecedentes de personas;
- b) Establecimiento de espacios de diálogo u otras formas, sobre la aplicación de los derechos humanos en sus resoluciones;
- c) Establecimiento de espacios de diálogo u otras formas para el intercambio de experiencias sobre los métodos de resolución de conflictos;
- d) Otros mecanismos de coordinación, que puedan emerger en función de la aplicación de la presente ley.

(...)

ARTÍCULO 16. (MECANISMOS DE COOPERACIÓN)

II. Son mecanismos de cooperación:

- a) Las autoridades jurisdiccionales y las autoridades del Ministerio Público, Policía Boliviana, Régimen Penitenciario u otras instituciones, deben prestar inmediata cooperación y proporcionarán los antecedentes del caso a las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina cuando éstas la soliciten;
- b) Las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina prestarán cooperación a las autoridades de la jurisdicción ordinaria, de la agroambiental y de las otras jurisdicciones legalmente reconocidas;
- c) La remisión de la información y antecedentes de los asuntos o conflictos entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las demás jurisdicciones;
- d) Otros mecanismos de cooperación, que puedan emerger en función de la aplicación de la presente Ley.

tuaciones para Fiscales en ámbitos donde se ejerce la Jurisdicción Indígena Originario Campesina en el Estado Plurinacional”⁴⁶⁹.

Por su parte, el Órgano Judicial comenzó a elaborar una política y protocolos de coordinación y cooperación con la jurisdicción ordinaria, sobre la base de a) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, b) los lineamientos de coordinación y cooperación identificados por el Ministerio de Justicia, c) los numerosos estudios de caso realizados sobre pueblos indígenas de tierras altas y bajas, y d) las conclusiones de los espacios nacionales y locales de coordinación entre la jurisdicción indígena y ordinaria, realizados en los últimos años.

Es importante señalar que los distintos instrumentos o mecanismos de coordinación entre jurisdicción ordinaria e indígena que se diseñen o implementen en el futuro deberán integrar las recientes sentencias que dictó el Tribunal Constitucional sobre el tema (tales como las reseñadas en los párrafos anteriores: SCP 26/2013 y SCP 0486/2014).

4.4.3.5. Política nacional de fortalecimiento de la jurisdicción indígena

En 2013, el Ministerio de Justicia publicó una “Propuesta de política pública para la consolidación de la justicia indígena originario campesina y del proceso de relacionamiento entre los sistemas jurídicos indígena originario campesino y ordinario”⁴⁷⁰. El mencionado documento contenía siete propuestas de políticas:

- Política 1: “Promover la identificación y reconocimiento de autoridades jurisdiccionales indígena originario campesinas”.
- Política 2: “Promover el diálogo intercultural y convivencia armónica interjurisdiccional”.
- Política 3: “Promover la formación interlegal e intercultural desde el pluralismo jurídico”.
- Política 4: “Garantizar la revalorización y reconstitución de la justicia indígena originario campesina”.
- Política 5: “Asegurar apoyo técnico para la administración de la justicia indígena originaria campesina”.
- Política 6: “Ejecución de acciones de defensa”.
- Política 7: “Garantizar y preservar conocimientos y saberes”.

469 Ministerio Público, “Gestión 2015”, 21.

470 Ministerio de Justicia, La Paz, 2013.

Lastimosamente, el Viceministerio de Justicia Indígena Originaria y Campesina cambió de autoridades y la propuesta de política quedó pendiente de aprobación.

4.4.3.6. Jurisdicción indígena en el contexto de las autonomías indígenas

Un aspecto aún poco explorado es el análisis de aplicación de la jurisdicción indígena en el contexto de las autonomías indígenas.

Este tema comprende el análisis de la manera en que los estatutos autonómicos elaborados por las autonomías indígenas contemplan la aplicación de la jurisdicción indígena. También implica un proceso de acompañamiento y monitoreo de la autonomía indígena de Charagua, por ser el proceso más avanzado.

4.4.4. BUENAS PRÁCTICAS

Entre las buenas prácticas relativas a la promoción del pluralismo jurídico, podemos destacar a) la promoción de espacios nacionales y locales para la cooperación y coordinación entre jurisdicción indígena y ordinaria, b) estudios de caso y sistematizaciones de la aplicación de la jurisdicción indígena, c) el proceso de consulta previa de la Ley de Deslinde Jurisdiccional y d) inclusión de pluralismo jurídico en el currículo y contenidos de formación de jueces.

4.4.4.1. Promoción de espacios nacionales y locales para la cooperación y coordinación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria

Desde los años 2000, distintas instituciones públicas y privadas (sociedad civil) y la cooperación internacional han promovido encuentros nacionales y locales de coordinación y cooperación entre las autoridades de la jurisdicción indígena y ordinaria.

Espacios nacionales

En 2007, con ocasión de la Asamblea Constituyente, la Red Participación y Justicia y el programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia⁴⁷¹ realizaron el primer encuentro de autoridades nacionales de la jurisdicción indígena y ordinaria, con el fin de identificar los mecanismos de coordinación y cooperación entre ambas justicias que debían incluirse en la nueva Constitución, así como los elementos que permitirían el reconocimiento integral y pleno de la jurisdicción indígena.

471 Financiado por Usaid.

Entre 2011 y 2012, el programa Projuride, de la GIZ, promovió y apoyó la realización de dos espacios de coordinación entre ambas jurisdicciones: a) el “Encuentro de autoridades de la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y del ministerio público”, y b) el “Diálogo nacional de autoridades indígena originario campesinas para identificar mecanismos de coordinación y cooperación interjurisdiccional”.

En junio de 2013 y octubre de 2014, el Tribunal Constitucional Plurinacional, con el apoyo de la OACNUDH⁴⁷², realizaron las versiones primera y segunda del “Encuentro de autoridades de justicia indígena originario campesina y el Tribunal Constitucional Plurinacional”⁴⁷³, en las que se logró definir espacios de coordinación departamental con las principales organizaciones indígena originario campesinas del país (Conamaq, Cidob, CNMCIQB Bartolina Sisa, CSTUB, CSMCIB, CSCIOB y pueblo afroboliviano); sin embargo, aún queda pendiente su implementación.

Espacios locales

Entre los esfuerzos de coordinación interjurisdiccional, promovidos en espacios locales, destacan los realizados por a) el programa Fordecapi, del Ministerio de Justicia, con el apoyo de la cooperación suiza (Cosude); b) los encuentros promovidos en 2012 por el programa Projuride, de la GIZ, en las localidades de Curahuara de Carangas (Oruro), Sacaca (Potosí) y Charagua Norte (Santa Cruz); y c) los diálogos interculturales promovidos por la Fundación Construir.

4.4.4.2. Estudios de caso y sistematizaciones de la aplicación de la jurisdicción indígena

En nuestro país hay una gran diversidad de pueblos y comunidades indígena originario campesinos que poseen la misma cantidad de sistemas jurídicos. En ese contexto, los estudios de caso sobre distintos pueblos indígenas que emprendieron organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y privadas, e investigadores independientes han sido muy importantes debido a lo siguiente:

- a) Permiten sistematizar e identificar elementos comunes en los sistemas jurídicos indígenas, lo que hace posible caracterizar al sistema jurídico indígena en las distintas regiones de Bolivia: tierras altas, valles, Amazonía y tierras bajas⁴⁷⁴,

472 En el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Independencia Judicial en Bolivia.

473 Con el apoyo de la OACNUDH, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la Independencia Judicial en Bolivia”, financiado por la Unión Europea.

474 No se busca “codificar” el sistema jurídico indígena, sino contar con más información sobre estos sistemas, para promover, por ejemplo, procesos de coordinación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria.

- b) Facilitan los procesos de coordinación entre jurisdicción indígena y ordinaria;
- c) Cuentan con información básica sobre los sistemas jurídicos indígenas, que puede ser incluida en procesos de formación de operadores de justicia;
- d) Recuperan la memoria colectiva de los sistemas jurídicos indígenas, lo que, a su vez, permitirá fortalecer el ejercicio del sistema jurídico indígena en los jóvenes de hoy y las generaciones futuras⁴⁷⁵.

La mayor parte de los estudios o investigaciones de este tipo se ha hecho sobre pueblos y comunidades indígena originario campesinas del occidente del país, tanto del altiplano⁴⁷⁶ como de los valles⁴⁷⁷, y principalmente de aymaras y quechuas. Sobre el sistema jurídico de los pueblos indígenas del oriente y la Amazonía, hay algunos estudios sobre pueblos como el guaraní, el mojeño, el tacana y el chiquitano⁴⁷⁸, y algunas aproximaciones al sistema jurídico de los pueblos chácobo, cavineño y ese ejja⁴⁷⁹, entre otros⁴⁸⁰.

Por otra parte, en los últimos años también se han hecho estudios de aspectos especializados del sistema jurídico indígena, tales como género y violencia

475 Guachalla, *Sistema jurídico de las naciones*, 77.

476 Sobre el sistema jurídico indígena en tierras altas ver *Los aymaras de Jesús de Machaca* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Paz, 1997), *La ley del ayllu: Práctica de jach'a justicia y jisk'a justicia en comunidades aymaras* (Marcelo Fernández, La Paz, 2004), *¿Dos racionalidades y una lógica jurídica? La justicia comunitaria en el altiplano boliviano* (Ramiro Molina y Ana Arteaga Ana, La Paz, 2008).

477 Sobre el sistema jurídico indígena en los valles ver los siguientes documentos: *Los quechuas de Tapacari* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Paz, 1999), *Interlegalidad y campos jurídicos: Discurso y derecho en la configuración de órdenes semiautónomos en comunidades quechuas de Bolivia* (René Orellana, Cochabamba, 2004), *Entre costumbres y derechos: Una aproximación a la justicia comunitaria y el género en el Valle Alto de Cochabamba* (Red Participación y Justicia, La Paz, 2008), *Justicia comunitaria en Tarija* (Red Participación y Justicia, Jaina, La Paz, 2007).

478 Ver los siguientes documentos: *Los guaraníes del Izozog* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Paz, 1999), *Sistema jurídico indígena: Diagnóstico en comunidades de los pueblos chiquitano, mojeño-ignaciano y tacana* (Cejis, Santa Cruz, 2003), *Justicia comunitaria: Los guaraní ava: Caso de la Capitanía Gran Kaipipependi Karovaicho* (Red Participación y Justicia, Cidob, La Paz, 2007), *Justicia comunitaria pueblo indígena mojeño ignaciano* (Cejis, Santa Cruz, 2005), *Justicia comunitaria: Realidades y perspectivas* (Red Participación y Justicia, Dejusol, La Paz, 2007).

479 Defensor del Pueblo, *Sistema jurídico de los pueblos indígenas amazónicos de Bolivia* (La Paz: Defensor del Pueblo, 2008).

480 Guachalla, *Sistema jurídico de las naciones*.

intrafamiliar⁴⁸¹, derechos humanos⁴⁸², rasgos místicos o mágicos⁴⁸³, conflictos de tierras y límites⁴⁸⁴, y acceso a recursos naturales⁴⁸⁵, entre otros⁴⁸⁶.

También hay otro grupo de estudios que identifica y sistematiza los elementos comunes de los distintos sistemas jurídicos indígenas presentes en el país y sus tipologías jurisdiccionales. Entre estas investigaciones, se destacan las emprendidas por el Ministerio de Justicia en 1999⁴⁸⁷ y la Fundación Construir en 2014⁴⁸⁸.

Varios de estos estudios han sido apoyados por la cooperación internacional: Banco Mundial (1995-1997), Usaid (2007), Asdi 2009 y Unión Europea (2013-2014), entre los más destacados.

4.4.4.3. Proceso de consulta de la Ley de Deslinde Jurisdiccional

Entre 2008 y 2009, el Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina (VMJIOC) elaboró un anteproyecto de ley de deslinde jurisdiccional coordinadamente con las cinco principales organizaciones indígenas en Bolivia, reunidas en un Comité Impulsor de la Justicia Indígena Originario Campesina.

Entre mayo y octubre de 2010, el VMJIOC hizo un proceso de consulta a las principales organizaciones indígenas del país⁴⁸⁹ sobre el contenido del anteproyecto de ley de deslinde jurisdiccional (ver la tabla 4.14).

481 Ver *Violencia intrafamiliar* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Paz, 1999), *Justicia comunitaria y género en zonas rurales de Bolivia* (Red Participación y Justicia, La Paz, 2008), *Detrás del cristal con que se mira: Mujeres del altiplano, Cochabamba, Chimane, Trinitarias, Sirionó, Chiquitana, Ayoreas; Ordenes normativos e interlegalidad* (Coordinadora de la Mujer, La Paz, 2009).

482 Ver *Derechos humanos* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Paz, 1999).

483 Ver *Sobre brujos y lik'ichiris* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Paz, 1999).

484 Ver *Conflictos de linderos y saneamiento de tierras en los ayllus: Modos originarios de resolución de conflictos e intervención de los agentes externos* (PIEB, Vincent Nicolás, La Paz, 2007).

485 Ver *Modos de resolución de conflictos por el uso y acceso a los recursos naturales en la TCO Guarayos* (PIEB, Elba Flores, La Paz, 2007).

486 Guachalla, *Sistema jurídico de las naciones*.

487 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *El derecho consuetudinario en Bolivia*, coord. Ramiro Molina Rivero (La Paz: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1999).

488 Fundación Construir, *Mapa jurídico indígena y tipologías jurisdiccionales*, coord. Ramiro Molina Rivero (La Paz: Fundación Construir, 2014).

489 El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas y Originarias-Bartolina Sisa de Bolivia (CNMCIOB-BS).

Tabla 4.13. Etapas del proceso de consulta del anteproyecto de ley de deslinde jurisdiccional⁴⁹⁰⁴⁹¹

Etapa	Objetivo	Descripción	Duración	Asistencia técnica/ financiamiento
Primera: Procesos de información	Socialización del contenido de la Ley de Deslinde Jurisdiccional a nivel local y comunal, con el fin de preparar el proceso de consulta propiamente dicho.	Se realizaron 62 talleres ⁴⁹⁶ desarrollados por una red de comunicadores comunitarios de la Coordinadora Audiovisual Indígena Boliviana (CAIB).	Julio y agosto de 2010	OACNUDH
Segunda: Foros de consulta con NPIOC	Realizar procesos de consulta previa, libre e informada sobre el anteproyecto de ley de deslinde jurisdiccional, con naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) y comunidades interculturales.	Se hicieron 24 foros de consulta en dos instancias: a) Nueve talleres departamentales (en capitales). b) Quince eventos regionales ⁴⁹⁷ .	Mayo-septiembre de 2010	OACNUDH, Cosude-Danida y UNFPA.
Tercera: Sistematización	Contar con un documento final que recoja las propuestas y observaciones de los participantes.	Sistematización de los resultados de cada uno de los eventos de consulta.	Mayo-septiembre de 2010	Cosude-Danida y OACNUDH.
Cuarta: Consulta y acuerdos finales	Validar el anteproyecto ajustado, conforme con los resultados de la consulta.	Reuniones con las principales organizaciones de las NPIOC	Cochabamba: 18 y 19 de agosto de 2010 y 6 de octubre de 2010	OACNUDH y Cosude
Quinta: Socialización	Recoger propuestas de otros actores relacionados con el anteproyecto de ley (mesa técnica)	Talleres con miembros del Órgano Judicial, colegios de abogados y organizaciones de mujeres.	Agosto-septiembre de 2010	Cosude-Danida, OACNUDH, Coordinadora de la Mujer y UNFPA.

Fuente: elaboración propia.

El proceso de consulta a las principales organizaciones indígenas, realizado por el VJIOC, se puede calificar como un proceso inédito en su campo y exitoso.

Una vez que el proceso de consulta concluyó con un “acuerdo” logrado el 6 de octubre de 2010 (entre el VJIOC y las principales organizaciones indígenas del país), el anteproyecto de ley de deslinde fue presentado a la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, esta realizó modificaciones que no se sometieron nuevamente a consulta con las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Debido a ello, el texto final de la Ley de Deslinde Jurisdiccional no contiene los más importantes acuerdos realizados entre el VMJIOC y las principales

490 Diez en el departamento de Potosí, 7 en Oruro, 5 en Tarija, 10 en Cochabamba, 4 en Sucre, 13 en La Paz, 5 en Beni, 5 en Pando y 2 en Santa Cruz.

491 En Monteagudo, Riberalta, Camiri, Caraparí, Tocaña, Chayanta, Chapare, Simay, Tarabuco, Quime, Charazani, Santiago de Callapas, Tomachi, Irupana y Lauca “N”.

organizaciones indígenas del país, en particular, en lo que respecta a la competencia material de la jurisdicción indígena.

4.4.4.4. Inclusión del pluralismo jurídico en el diseño curricular y contenidos de formación de jueces y fiscales

Entre 2013 y 2014, la Escuela de Jueces incluyó en el currículo de formación inicial de jueces los derechos de pueblos indígenas, y el pluralismo jurídico. Este resultado fue promovido y apoyado, de forma conjunta y coordinada, por la OACNUDH Bolivia⁴⁹² y la GIZ.

Asimismo, en 2015, el Fiscal General del Estado anunció la incorporación de un módulo de capacitación sobre la jurisdicción indígena originario campesina en el currículo de formación de fiscales⁴⁹³.

4.4.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Constitución de 2009 es una de las más avanzadas normas de la región en el reconocimiento de la jurisdicción indígena, entre otras razones, porque reconoce el principio de pluralismo jurídico y la igualdad de jerarquía entre la jurisdicción indígena y la ordinaria.

Sin embargo, quedan al menos cuatro asuntos pendientes para avanzar en la implementación del principio de pluralismo jurídico en el país: a) aprobación de la política nacional de fortalecimiento de la jurisdicción indígena, b) adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, c) aprobación de políticas institucionales de coordinación y cooperación entre jurisdicción indígena y originaria y d) fortalecimiento y monitoreo de la labor del Tribunal Constitucional Plurinacional en materia de jurisdicción indígena.

4.4.5.1. Aprobación de la política nacional de fortalecimiento de la jurisdicción indígena

Pese a que desde tiempos anteriores a la Colonia los pueblos indígenas han resuelto sus conflictos sobre la base de sus sistemas jurídicos, no es menos cierto que con el transcurso del tiempo estos mecanismos se han debilitado en la misma medida en que se debilitaron los sistemas de autoridades de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Esto se debió al crecimiento poblacional de las comunidades, lo que ocasiona su transformación en centros urbanos, y la migración de los jóvenes, entre otras razones.

492 En el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Independencia Judicial en Bolivia.

493 Ministerio Público, "Gestión 2015", 21.

Por ello es necesario que el Estado cuente con una política de fortalecimiento de la jurisdicción indígena que se fije la ejecución de las siguientes medidas, entre otras: a) completar el mapa de la jurisdicción indígena a través de estudios de caso y procesos de sistematización sobre la aplicación de esta jurisdicción, b) promover la recuperación de conocimientos y saberes para su transferencia a las nuevas generaciones, y c) promover el diálogo intercultural por medio de la promoción de espacios nacionales y locales para la coordinación y cooperación entre jurisdicción indígena y ordinaria.

Esta política también debe considerar un nuevo escenario de ejercicio de la jurisdicción indígena: las autonomías indígenas; y debe incluir un acompañamiento y apoyo especial a la autonomía de Charagua por ser la más avanzada.

4.4.5.2. Adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional

Pese a que la Asamblea Legislativa Plurinacional no ha iniciado la revisión de la Ley de Deslinde Jurisdiccional –tal como le recomendó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial–, actualmente estamos viviendo un proceso “de facto” de adecuación constitucional de esa norma a través de fallos del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En lo inmediato, hace falta sistematizar y analizar estos fallos, con las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

También hace falta identificar y sistematizar casos emblemáticos en los que se evidencien conflictos en la aplicación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

4.4.5.3. Aprobación e implementación de políticas institucionales de coordinación y cooperación entre jurisdicción indígena y originaria

Las instituciones operadoras de justicia, tales como el Órgano Judicial y el Ministerio Público, deben continuar con los procesos iniciados para definir, aprobar e implementar políticas e instrumentos institucionales de coordinación y cooperación con la jurisdicción indígena.

Estas políticas deben impulsar la formación de operadores de justicia, como el emprendido por la Escuela de Jueces (2014-2015) sobre derechos de pueblos indígenas y pluralismo jurídico.

4.4.5.4. Fortalecimiento y monitoreo de la labor del Tribunal Constitucional Plurinacional en materia de jurisdicción indígena

Como vimos en acápites anteriores, la Constitución de 2009 define distintos procedimientos para la solución de conflictos de incompatibilidad en la aplicación de la jurisdicción indígena y los derechos humanos, y señala al Tribunal

Constitucional Plurinacional como el responsable de la aplicación de estos procedimientos⁴⁹⁴.

En ese contexto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional cobra una importancia fundamental para definir el alcance del texto constitucional con respecto a los derechos humanos como límite de la jurisdicción indígena.

Por esta razón es muy importante: a) fortalecer las capacidades del Tribunal Constitucional Plurinacional en materia de jurisdicción indígena, b) monitorear y sistematizar sus resoluciones en esta materia y c) incrementar la difusión de la jurisprudencia del Tribunal sobre este asunto.

494 CPE, art. 196. I: “El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales”; art. 202: “Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver: (...) 6. La revisión de las acciones de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento”. (...) 8. Las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto. La decisión del Tribunal Constitucional es obligatoria”.

Tabla 4. 14. Políticas del sector justicia, desde la perspectiva del ejercicio de derechos, el cumplimiento de garantías y principios constitucionales

	Derecho de acceso a la justicia	Garantía de independencia e imparcialidad	Garantía de transparencia judicial	Principio de pluralismo jurídico
Definiciones (elementos básicos)	<p>El derecho de acceso a la justicia comprende:</p> <p>a) El acceso físico al servicio de justicia, sin obstáculos financieros, sociales, culturales, normativos, jurídicos, etc.</p> <p>b) El acceso al servicio sin distinciones indebidas (racismo y/o discriminación) fundadas en el color de piel, origen étnico, edad, sexo u otras</p> <p>c) Las perspectivas reales de obtener respuesta (pronunciamiento judicial que solucione el conflicto o tutele el derecho en un plazo corto).</p> <p>d) El derecho de acceso a una justicia de calidad, concepto que, a su vez, integra los conceptos de eficiencia (resultados alcanzados con relación a recursos invertidos) y eficacia (protección judicial eficaz).</p>	<p>- Imparcialidad: los jueces y fiscales no deben tener ideas preconcebidas sobre el asunto que entienden, y no deben promover los intereses de una de las partes.</p> <p>- Independencia judicial; comprende:</p> <p>a) Independencia institucional: significa que las instituciones judiciales deben ser independientes de los otros poderes del Estado en las cuestiones administrativas, en los asuntos financieros y en la toma de decisiones.</p> <p>b) Independencia individual: implica que los jueces y fiscales tienen el derecho y el deber de decidir sobre los casos presentados ante ellos de acuerdo con la ley, libres de injerencias externas, incluida la amenaza de represalias y críticas</p> <p>- Las principales condiciones de la independencia personal son: estabilidad laboral; seguridad económica; garantías frente a presiones externas; profesionalización (carreras funcionarias); nombramiento con base en calificaciones e integridad personal; inamovilidad; reglas claras sobre promociones, traslado y cese; procesos disciplinarios respetuosos del debido proceso; libertad de expresión y asociación.</p>	<p>- Transparencia: alude principalmente a la visibilidad de la institución y su sometimiento al escrutinio público. Tiene dos contenidos principales:</p> <p>a) Acceso a la información. En su aspecto activo, implica la obligación de mantener en forma completa, actualizada y de fácil acceso información sobre asuntos de orden jurisdiccional, de gobierno y de administración de las instituciones judiciales. En su aspecto pasivo, comprende el derecho de toda persona a solicitar, acceder y recibir la información que obre en poder de estos órganos públicos, por medio de un procedimiento administrativo que contemple acciones de reclamo ante la entrega indebida de información o su rechazo infundado.</p> <p>b) Control del funcionamiento del aparato judicial a través de dos tipos de mecanismos: preventivos y represivos (régimen disciplinario y justicia penal).</p> <p>- Rendición de cuentas: es la obligación de asumir la responsabilidad derivada de actuar o funcionar conforme con las normas de comportamiento y conducta aceptadas, so pena de sanción si no se hace así.</p> <p>- Integridad: es el atributo de rectitud y probidad. Sus componentes son la honestidad y la moralidad judicial.</p>	<p>- Pluralismo jurídico: es un principio constitucional (CPE, arts. 1 y 178) que implica el reconocimiento de que en un mismo espacio y tiempo pueden convivir varios órdenes jurídicos, en razón de necesidades materiales y/o culturales. La Constitución boliviana promueve el modelo de pluralismo jurídico igualitario, en el que conviven las jurisdicciones indígena y ordinaria en igualdad de jerarquía, a través de mecanismos que les permiten interactuar, coordinar, recrearse y complementar sus funciones.</p> <p>- Jurisdicción indígena originario campesina: es "la potestad que tienen las naciones y pueblos indígena originario campesinos de administrar justicia de acuerdo a su sistema de justicia propio y se ejerce por medio de sus autoridades, en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley" (Ley de Deslinde Jurisdiccional).</p>

Continúa en la página siguiente

	Derecho de acceso a la justicia	Garantía de independencia e imparcialidad	Garantía de transparencia judicial	Principio de pluralismo jurídico
Marco normativo y otras directrices y lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> - DHDH, artículos 8, 10 y 11. - PIDCP, artículos 2 y 3. - CADH, artículos 8 y 25. - CPE, artículo 115. Recomendaciones de la ONU: <ul style="list-style-type: none"> - CDH, 2013 (CCPR/C/BOL/CO/3). - GT-EPU 2014 (A/HRC/28/7). - CAT, 2013 (CAT/C/BOL/CO/2). - CDN, 2009 (CRC/C/BOL/CO/4). Cumbre Iberoamericana: <ul style="list-style-type: none"> - Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia, 2002. - Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, 2008. - Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en justicia con enfoque de género, 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> - DHDH, artículo 10. - PIDCP, artículo 14.1. - CADH, artículo 3.8. - CPE, artículos 12, 120.1 y 178.1-I. Recomendaciones de la ONU <ul style="list-style-type: none"> - Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Independencia de la Judicatura (1985). - Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2003). - Directrices sobre la función de los fiscales (1990). - OACNUDH, 2015 (A/HRC/28/3/Add.2.). - CEDAW, 2015 (CEDAW/C/BOL/CO/5-6). - GT-EPU, 2015 (A/HRC/28/7). - CDH, 2013 (CCPR/C/BOL/CO/3). Cumbre Iberoamericana <ul style="list-style-type: none"> - Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia, 2002. - Estatuto del Juez Iberoamericano, 2001. - Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, 2014. - Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos (2012). - Reglas e indicadores sobre Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Sistemas de Justicia Iberoamericanos (2014). 	<ul style="list-style-type: none"> - PIDCP, artículo 14.1. - CADH, artículo 8.1. - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 11. - Convención Interamericana contra la Corrupción (1996). - CPE, artículos 152, 232 y 235.4. - Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2009). Recomendaciones de la ONU <ul style="list-style-type: none"> - Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Independencia de la Judicatura (1985). - Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (2003). - Directrices sobre la función de los fiscales (1990). - Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (1990). - OACNUDH, 2015 (A/HRC/28/3/Add.2.). - GT-EPU, 2014 (A/HRC/28/7). Cumbre Iberoamericana <ul style="list-style-type: none"> - Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia, 2002. - Estatuto del Juez Iberoamericano, 2001. - Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos (2012). - Reglas e indicadores sobre Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Sistemas de Justicia Iberoamericanos (2014). 	<ul style="list-style-type: none"> - C169 OIT, artículos 8.2 y 9. - DNUDPI, artículos 3, 4 y 34. - CPE, artículos 1 y 178. - Ley de Deslinde Jurisdiccional, 2010. Recomendaciones de la ONU <ul style="list-style-type: none"> - GT-EPU, 2014 (A/HRC/28/7). - CERD, 2011 (CERD/C/BOL/CO/17-20). Cumbre Iberoamericana <ul style="list-style-type: none"> - Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, 2008.

Continúa en la página siguiente

Problemática	Derecho de acceso a la justicia	Garantía de independencia e imparcialidad	Garantía de transparencia judicial	Principio de pluralismo jurídico
<p>Buenas prácticas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios “descentralizados” de justicia (de 2006 a la actualidad). - Proceso de elaboración de política de género del OJ y TJP (2013-2014). - Indicadores sobre juicio justo y acceso a la justicia (2014). - Peritos en derechos humanos de los pueblos indígenas. - Plan para el control jurisdiccional y resolución de causas con detenidos preventivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interferencias y presiones indebidas (de abogados y litigantes sobre jueces y fiscales). - Dificultades en la preselección de candidatos a altas autoridades judiciales. - Rezago en implementación de la carrera judicial y fiscal. - Asociaciones de jueces debilitadas. - Proceso de juzgamiento de autoridades judiciales: prevé la suspensión de funciones luego de la acusación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificil acceso a la información sobre a) asuntos de orden jurisdiccional (procesos judiciales) y b) asuntos de gobierno y administración del Órgano Judicial (gestión administrativa y financiera). - Ausencia o dificultad de aplicación de políticas de información y comunicación judicial (por ejemplo, a través de páginas web), atención al ciudadano, etc. - Ausencia de una política específica de prevención y lucha contra la corrupción en el ámbito judicial. - Afectación al principio de independencia debido al mal uso de regímenes disciplinarios y procesos judiciales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rendición pública de cuentas (semestrales) de las instituciones judiciales. - Políticas relativas a la adecuada difusión de la información judicial a través de medios de comunicación - Acceso a la información sobre la jurisprudencia y las sentencias de los máximos tribunales de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Ley de Deslinde Jurisdiccional no está adecuada a la Constitución ni a la normativa internacional, y no corresponde a la realidad de coexistencia entre personas indígenas y no indígenas. - Qué tipo de conflictos puede resolver la jurisdicción indígena (competencia material). - El derecho nacional e internacional de los derechos humanos como marco y límite de la jurisdicción indígena. - Necesidad de una política nacional de fortalecimiento de la jurisdicción indígena, originario campesina, de y políticas institucionales para promover la coordinación y cooperación entre jurisdicciones indígena y ordinaria. - Jurisdicción indígena en el contexto de las autonomías indígenas. - No se cuenta con una política nacional para fortalecer a la jurisdicción indígena.
	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de un comité interinstitucional para la elaboración del reglamento de la carrera judicial (2013). - Fortalecimiento de la independencia judicial a través del Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano (2014). - Coordinación interinstitucional para la incorporación del enfoque de derechos humanos, género y fiscales (2013-2014). 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de espacios nacionales y locales para la cooperación y coordinación entre la jurisdicción indígena y ordinaria. - Estudios de caso y procesos de sistematización sobre la aplicación de la jurisdicción indígena. - Proceso de consulta para formular la Ley de Deslinde Jurisdiccional (2010). - Inclusión del pluralismo jurídico en el diseño curricular y en los contenidos de formación de jueces. 		

Continúa en la página siguiente

Derecho de acceso a la justicia	Garantía de independencia e imparcialidad	Garantía de transparencia judicial	Principio de pluralismo jurídico
<ul style="list-style-type: none"> - Usaid: centros de conciliación anexos a las cortes, Centros integrados de Justicia (modelo e infraestructura), liquidación de causas rezagadas. - Danidai: servicios integrados de justicia (modelo e infraestructura). 	<ul style="list-style-type: none"> - Aecid (2000-2006): carrera judicial y fiscal, Instituto de la Judicatura e Instituto de Capacitación del Ministerio Público (normativa e implementación). - OACNUDH-Aecid (2013-2014): carrera judicial (normativa). - OACNUDH-UE (2013-2014): perfil del juez y fiscal, currículos de formación inicial. - SNU (2014): contenidos de formación en DDHH. - GIZ: Escuela de Jueces. 	<ul style="list-style-type: none"> - GIZ: sistematización de jurisprudencia del TCP. - OACNUDH-UE: elaboración de políticas de comunicación del Órgano Judicial y del Ministerio Público (2013-2014). - OACNUDH-Aecid: sistematización de jurisprudencia del TSJ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cosude: diálogos interculturales. - GIZ: diálogos interculturales. - OACNUDH: consulta sobre la Ley de Deslinde Jurisdiccional; espacios nacionales de coordinación entre el TCP y las principales organizaciones indígenas; diseño de protocolos de coordinación y cooperación entre la JIOC y JO.
<p>Conclusiones y recomendaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Focalización de las políticas públicas de acceso a la justicia en sectores vulnerables de la población. - Ampliación de la cobertura de servicios de justicia prestados por instituciones judiciales. - Reducción de los niveles de retardación de justicia. - Promoción de servicios de asistencia jurídica en los niveles nacional, departamental, municipal y local. - Promoción de los medios alternativos de solución de conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos de preselección de candidatos para altas autoridades judiciales, basados en formación e integridad personal. - Promoción de la puesta en marcha de los sistemas de carrera judicial y fiscal. Que la normativa relativa a la carrera judicial sea aprobada mediante una ley específica. Normas claras para los procesos de "transición" - Fortalecimiento de las escuelas de jueces y fiscales. - Revisión de las normas de juzgamiento de altas autoridades judiciales. - Fortalecimiento de las instancias de coordinación entre instituciones del sector justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la independencia judicial para luchar contra la corrupción. - Promoción de los principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad, para luchar contra la corrupción. - Determinación de la responsabilidad de los jueces y fiscales a través de mecanismos y procedimientos respetuosos de los estándares internacionales. - Revisión de la normativa sobre el régimen disciplinario de jueces. - Fortalecer la capacidad del Estado de investigación y sanción de delitos de corrupción judicial. - Diseño de una política integral de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción en la administración de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y aprobación de una política nacional de fortalecimiento de la jurisdicción indígena originaria. - Adecuación constitucional de la Ley de Deslinde Jurisdiccional. - Aprobación e implementación de políticas institucionales de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la originaria. - Fortalecimiento y supervisión de la labor del Tribunal Constitucional Plurinacional, en materia de jurisdicción indígena.

Fuente: elaborado por la OACNUDH Bolivia.

C169: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

CADH: Convención Americana de Derechos Humanos.

CAT: Comité Contra la Tortura.

CDH: Comité de Derechos Humanos.

CDN: Comité sobre Derechos del Niño.

CEDAW: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

CERD: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

CPE: Constitución Política del Estado.

Cumbre Iberoamericana: documentos aprobados por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia.

DADH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

DHDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

DNUNDP: Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

GT-EPI: Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal.

JIOC: jurisdicción indígena originario campesina.

JO: jurisdicción ordinaria.

Recomendaciones de la ONU: Recomendaciones de los órganos del Sistema de las Naciones Unidas al Estado Plurinacional de Bolivia.

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

PIDCP: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

SNU: sistema de las Naciones Unidas.

TCP: Tribunal Constitucional Plurinacional.

Capítulo 5

Derecho de acceso a un servicio de justicia eficiente y de calidad

Estado de situación de las políticas del sector justicia desde la perspectiva institucional y de gestión

5.1. INTRODUCCIÓN

5.1.1. *DERECHO DE ACCESO A UNA JUSTICIA DE CALIDAD, EFICIENTE Y EFICAZ*

Como vimos en el capítulo precedente, el derecho de acceso a la justicia tiene múltiples dimensiones, entre ellas: a) el acceso físico al servicio de justicia, sin obstáculos financieros, sociales, culturales, normativos, jurídicos, etc.; b) el acceso al servicio sin distinciones indebidas (racismo y/o discriminación), fundadas en el color de piel, origen étnico, edad, sexo u otras; y c) las perspectivas reales de obtener respuesta (pronunciamiento judicial que solucione el conflicto o tutele el derecho en un plazo corto). En este capítulo analizaremos una dimensión más del derecho de acceso a la justicia: el derecho a una justicia de calidad, concepto que, a su vez, integra las nociones de eficiencia y eficacia.

La eficiencia “hace referencia a la optimización de los resultados alcanzados en relación con el uso de los recursos disponibles e invertidos en su consecución”¹. La eficacia “es el logro de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de los requerimientos y expectativas de la persona usuaria”² del servicio de justicia.

La Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados ha insistido en que el acceso a la justicia debería concebirse en el sentido más amplio posible y que implica la existencia de una judicatura eficiente³ que incluye, entre otros, el derecho a una reparación eficaz, el derecho a la libertad y el derecho a una protección judicial eficaz⁴.

1 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad* [aprobado en la XVI Cumbre] (Buenos Aires, 2012), principio II.

2 *Ibid.*, principio II.

3 Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaul, 3 de agosto de 2015, A/70/263, parág. 36.

4 *Ibid.*, parág. 38.

Según el *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia* del PNUD⁵, el acceso a la justicia incluye la implementación de mecanismos accesibles y eficaces de resolución de conflictos, sean o no de titularidad estatal. Es por ello que para el PNUD este derecho más que acceso a los tribunales, es el acceso a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho⁶.

Sobre la relación entre eficiencia, eficacia y calidad de la justicia, el preámbulo del *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad* postula:

El grado de democracia de una nación, se mide en gran parte por la expansión efectiva de los derechos de las personas y su justiciabilidad. La tutela judicial efectiva de los derechos, presupone que las organizaciones judiciales puedan ser capaces de cumplir satisfactoriamente las actividades que sean necesarias para evitar dilaciones injustificadas en la prestación de los servicios de justicia. De ello depende en gran medida el poder garantizar la seguridad jurídica como una de las responsabilidades fundamentales de todo Estado Democrático de Derecho.

La calidad de la Justicia debe ser concebida como un eje transversal en el funcionamiento y organización de los Poderes Judiciales Iberoamericanos. Tiene que involucrar la satisfacción de las necesidades de las personas usuarias, pero también incorporar la celeridad, la simplificación y la innovación de los procesos aprovechando eficientemente los recursos disponibles para la mejora continua de la gestión⁷.

Los principios II y VII, contenidos en el *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad*, proponen:

II. Garantizar el acceso a una Justicia de calidad como derecho fundamental.

En todo Estado Democrático de Derecho, debe garantizarse el acceso a una Justicia de calidad respetando siempre los derechos fundamentales de la población, en especial de aquellos grupos más vulnerables.

(...)

VII. Establecer la eficacia y la eficiencia como requisitos para una Justicia confiable y de calidad.

La concepción de un Estado Social y Democrático de Derecho, lleva [sic] intrínseca la existencia de un sistema de Justicia eficiente donde las personas usuarias tengan la garantía de la tutela de sus derechos (...).

5.1.2. SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

Según el PNUD, “una adecuada política de acceso a la justicia debe contemplar como objetivo la creación de servicios de justicia, con capacidad para subvertir la influencia de las barreras estructurales sociales, económicas y

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: PNUD, 2005), 14.

6 *Ibid.*

7 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Decálogo iberoamericano*, Preámbulo.

culturales que pesan sobre el grupo de población al que dirigen su acción”⁸. De acuerdo con el PNUD, al hablar de servicio público de justicia se entiende que la administración de justicia es una de las funciones indelegables del Estado⁹.

5.1.2.1. Orientación del servicio hacia el usuario

Para el PNUD, el sistema de justicia debe ser capaz de proveer los servicios necesarios para superar el déficit de protección de los derechos, lo que a su vez implica que la oferta del sistema debe ser establecida con base en las necesidades reales de la población. Para eso se requiere de un sistema de diagnóstico eficaz, sistematizado y permanente¹⁰ de dichas necesidades.

Según el preámbulo del *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad*, el servicio público de justicia tiene que lograr la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus usuarios¹¹.

El primer principio del *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad* es el siguiente:

Reconocer a la persona usuaria como razón de ser de la Justicia.

La calidad en el ámbito de la Justicia siempre debe estar orientada al cumplimiento de las expectativas y requerimientos de la persona usuaria. Tiene que dar respuesta a las necesidades de la población con equidad, objetividad y eficiencia. Un sistema de gestión de calidad debe ser capaz de dar respuesta precisa y oportuna a los conflictos suscitados y susceptibles de ser resueltos con apego al Derecho¹².

Para una administración pública, es fundamental lograr que la percepción ciudadana de la calidad del servicio corresponda con sus expectativas; a esto se llama satisfacción. La mejora de la calidad de los servicios públicos actuales ya no se puede basar únicamente en mejoras en los sistemas internos de gestión (planificación, control...). Hay que mejorarla desde el punto de vista del ciudadano: el auténtico objetivo no es hacer coincidir todo lo ejecutado con lo que habíamos programado, sino que el ciudadano, perciba, reciba, unos servicios como los que él esperaba¹³.

8 PNUD, Manual de políticas públicas, 14.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*, 8.

11 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Decálogo iberoamericano*.

12 *Ibid.*, principio I.

13 Albert Gadea, “Gestión de la calidad en servicios públicos: La perspectiva de los ciudadanos, clientes y usuarios” (paper, Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet, Barcelona, 2000).

5.1.2.2. Principios del servicio público de justicia

El servicio público de justicia debe regirse por los mismos principios orientadores de cualquier servicio público: universalidad, igualdad, gratuidad, celeridad, continuidad, adaptabilidad, integridad y calidad¹⁴.

Universalidad

El principio de universalidad de los servicios de justicia tiene dos dimensiones: a) la dimensión subjetiva del principio “garantiza que las personas que no tienen capacidad económica de costearse los servicios jurídicos presentes en el mercado, cuenten con servicios públicos que cubran todo el espectro de sus necesidades básicas”; sin embargo, “la universalidad no implica la creación de servicios públicos para todos los ciudadanos, sino que todos los ciudadanos tengan acceso a unos servicios”; y b) la dimensión objetiva del principio “se refiere a la naturaleza de las problemáticas que deben obtener una respuesta o requieren de la creación de mecanismos gratuitos para su tratamiento”. En ese contexto es importante analizar “la necesidad de que el servicio público amplíe su ámbito de acción más allá del tratamiento de las cuestiones penales”¹⁵.

Gratuidad, sostenibilidad y subsidiariedad

El *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia* del PNUD afirma que los principios de gratuidad, sostenibilidad y subsidiariedad “son complementarios en cuanto a que la gratuidad no puede sostenerse si el sistema no se configura como subsidiario y no prevé mecanismos de descentralización de la ejecución de los servicios que lo hagan sostenible”¹⁶.

En ese contexto, el PNUD propone “encontrar un equilibrio entre la universalidad de la cobertura y el costo que esto supone para el Estado”¹⁷ y que la gratuidad del servicio, en sentido estricto, únicamente se reserve “a aquellos individuos para los que hasta el mínimo costo suponga una carga excesiva. Por ello, el sistema público tiene que ser gratuito pero subsidiario. Es decir, la responsabilidad del Estado con relación al servicio solo existe sobre lo que exceda el umbral de costo al que el usuario pueda hacer frente por sí mismo. (...) El

14 PNUD, *Manual de políticas públicas*, 14-15.

15 *Ibid.*, 15.

16 *Ibid.*, 16.

17 *Ibid.*, 16: “Debe quedar claro que si bien el Estado es el responsable último de garantizar la existencia de adecuados mecanismos para la gestión de los conflictos y para dar respuesta al resto de las necesidades de los ciudadanos, no es necesario que ejecute por sí mismo cada una de estas prestaciones”.

abandono —aun voluntario— de una pretensión jurídica necesaria por motivo de su costo implica una denegación de justicia por parte del Estado”¹⁸.

Adaptabilidad

Otro principio importante para el servicio de justicia es la adaptabilidad, lo que implica que debe ser capaz de acomodarse a las demandas ciudadanas:

“Los sistemas deben ser capaces de adaptar la oferta a la demanda con la mayor celeridad posible. Evidentemente, el sistema de justicia se cimienta en ordenamientos normativos tendentes a la estabilidad”; no obstante, “un derecho no tiene un contenido objetivo inmutable ni siquiera considerando a un mismo sujeto en dos momentos distintos”¹⁹.

Es necesario establecer un servicio de justicia que:

(...) sea capaz de mantener un núcleo duro estable pero con un grado de descentralización suficiente como para que exista la capacidad de adaptar la normativa de desarrollo y los mecanismos de ejecución y prestación de servicios a las necesidades imperantes en los núcleos territoriales o poblacionales en los que el cambio de las necesidades sea cualitativa o cuantitativamente sustancial como para requerir ser reorientados.

A su vez, esto no puede lograrse si no a través de un sistema de identificación de estas necesidades que esté en funcionamiento permanentemente y vaya alimentando el sistema de manera continua para lograr un diagnóstico o perfil de las necesidades a tiempo real y proporcione la posibilidad de efectuar pequeños y graduales reajustes en lugar de reformas traumáticas a gran escala, de alto costo político, económico y social cuando el desfase entre el sistema instituido y lo que se requiere del mismo llega a ser crítico²⁰.

5.1.2.3. Gestión de calidad de la justicia

Se entiende como “gestión de calidad” al conjunto de las actividades de una organización dispuestas por políticas de eficiencia y eficacia, con objetivos y responsabilidades determinadas y desarrolladas a través de la planificación y de la mejora continua²¹.

En la base de la gestión de la calidad se encuentra el cumplimiento de los requisitos del usuario/cliente. Para poder hacerlo, una organización debe contar con mecanismos adecuados para explorar y conocer dichas necesidades

18 *Ibid.*, 16.

19 *Ibid.*, 17.

20 *Ibid.*, 17

21 Elena Salaberry *et al.*, “Gestión de calidad en los tribunales” (paper, Montevideo, 26 de junio de 2009), 1.

y debe contar con medios que le permitan organizar sus procesos de modo de poner cumplir con los requisitos planteados²².

En un ámbito como el judicial que, por lo general, es evaluado como altamente burocratizado, un sistema de gestión de calidad permite acortar los tiempos de demora de los trámites internos, utilizar los recursos para mejorar los aspectos más valorados por los usuarios o mejorar el desempeño de todos los participantes²³.

Al igual que los otros poderes del Estado, el poder judicial debe caracterizarse por los resultados que se obtienen en lo que respecta a la calidad de su servicio; ello independientemente de las soluciones jurídicas que deban darse a la ciudadanía frente a conflictos específicos. De ahí la necesidad de implementar normas administrativas de estandarización relativa a la gestión de calidad, todo ello con la única finalidad de lograr una mayor eficacia, transparencia y eficiencia de uno de los servicios más importantes que deben brindarse a la población: el de la justicia. Por ende, los reclamos sociales de un mejor funcionamiento del Poder Judicial se deben interpretar como una cuestión concerniente no solo a la correcta aplicación de las leyes y al término de los procesos, sino a la calidad de la gestión²⁴.

Los estudios y sistemas de gestión de calidad no son ajenos a las cuestiones procesales y de fondo relacionadas con la labor judicial. Es más, hacen posible un mejor y más eficaz manejo de los procedimientos porque están destinados a explorar sus máximas posibilidades²⁵.

Según el *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad*, la gestión de calidad de la justicia “implica el desarrollo de la normalización de los procesos y de mediciones por medio de la planificación y de indicadores objetivos que permitan una adecuada y oportuna toma de decisiones para lograr una justicia eficaz en el cumplimiento de sus metas, eficiente en la forma y en los recursos empleados para cumplirlas, y efectiva por los resultados que sea capaz de alcanzar”²⁶.

El preámbulo del Decálogo también advierte que “El desarrollo de los sistemas de gestión integral de la calidad, representan un enorme desafío para poder fortalecer la Justicia democrática que todos anhelamos. Ello debe hacerse dentro de un marco de absoluto respeto a los principios de independencia judicial e imparcialidad, principio de defensa y debido proceso, principios de legalidad y de legitimidad democrática”²⁷.

22 *Ibid.*, 2.

23 *Ibid.*, 2.

24 *Ibid.*, 3. Cit. Agustín Gamboa.

25 *Ibid.*, 3.

26 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Decálogo iberoamericano*, Preámbulo.

27 *Ibid.*

A través de la planificación, medición, revisión y capacitación, se puede establecer un sistema de gestión de calidad en los tribunales cuyo propósito sea lograr un modelo de atención a los usuarios del servicio de administración de justicia que sea eficaz, rápido y eficiente²⁸. No es un fin en sí mismo; la idea es mejorar la calidad de la administración de justicia simplificando su estructura y optimizando su funcionamiento. Todo ello, con los siguientes objetivos:

1. “Acelerar y optimizar el acceso y el uso para el ciudadano del servicio de justicia”.
2. “Superar los inmovilismos y las trabas burocráticas”.
3. “Evitar los desentendimientos y los conflictos entre los usuarios y los funcionarios”.
4. “Mejorar, agilizar, facilitar y reducir la gestión administrativa de jueces, técnicos, administrativos y auxiliares”.
5. Reducir las dilaciones eliminando los “tiempos muertos” de los procesos; por ejemplo, notificaciones con las decisiones, recepción de peritajes e informes, etc.
6. “Reducir el tiempo de las diferentes instancias y del dictado de sentencias”.
7. Garantizar la celeridad, eficiencia y transparencia de la gestión judicial.
8. “Entender y adaptarse a las necesidades de los justiciables”.
9. Minimizar gastos de funcionamiento y costos burocráticos, aprovechando los recursos presupuestarios en forma más eficaz y eficiente para el servicio de justicia”²⁹.

En ese contexto, los siguientes principios contenidos en el *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad*³⁰ proponen:

III. Desarrollar una debida planificación de la calidad en la Justicia.

Para la consecución de las metas es necesario planear, dirigir, organizar y controlar. La calidad implica la toma de decisiones a largo plazo, determinando claramente los objetivos y las estrategias. Deben establecerse planes, metas y plazos con un uso adecuado de los recursos. Se requiere además, la sistematización, formalización y normalización de las prácticas de gestión donde se establezcan protocolos para la generación, validación y difusión del conocimiento.

28 Salaberry *et al.*, “Gestión de calidad”, 3.

29 *Ibid.*

30 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Decálogo iberoamericano*.

IV. Fomentar una Justicia con enfoque sistémico integral.

La gestión de la calidad permite la unificación de esfuerzos con el fin de asegurar la sostenibilidad de los objetivos y metas trazadas. Esta perspectiva de gestión de la calidad como sistema, implica la necesaria coordinación y cooperación. El trabajar articuladamente, permite generar valor al servicio de la administración de justicia.

V. Reconocer en la Justicia la importancia de su talento humano.

Una Justicia de calidad debe tener como elemento esencial a su talento humano por ser de vital importancia para crear la sinergia necesaria en su gestión. La organización debe valorarlo en función de la ejecución de sus actividades. Esta debe ser capaz de identificarlo y desarrollarlo mediante la experiencia y el conocimiento. Deben fortalecerse las habilidades, las destrezas, la formación, las actitudes y las competencias personales en procura de la excelencia del servicio público.

VI. Incentivar el compromiso y el trabajo en equipo en función de la Justicia.

Quienes integran toda organización de la Justicia, deben identificarse con la persona usuaria, con sus necesidades y comprometerse a brindar una adecuada prestación del servicio público. Ser conscientes de la confianza y la responsabilidad social que tienen depositadas y de la importancia de la Justicia como pilar de la democracia en todo Estado democrático de derecho. Todos los miembros de la organización fomentarán la cultura del trabajo en equipo. Deberán ser garantes de los valores éticos, la vocación de servicio público, la corresponsabilidad y la transparencia en la función pública.

(...)

VII. Realizar la medición de resultados en la gestión de la Justicia.

La calidad se mide a través de indicadores que evidencien el cumplimiento de los objetivos planteados. No puede hablarse de calidad si la misma no es constatable, de ahí que sea necesario que los estándares deban estar debidamente tipificados. La calidad y la mejora continua requieren de evidencias, es decir, toda acción implementada debe ser comprobada por un registro que la respalde. En todos los niveles de la organización, las decisiones deben fundamentarse en el análisis de los datos y la información.

(...)

X. Impulsar la mejora continua como fundamento en la gestión de calidad para la Justicia.

La mejora continua se fundamenta en la evaluación constante de los resultados que permita ajustar las prácticas de gestión a las nuevas necesidades de la persona usuaria y a su vez, fomentar la innovación y el aprendizaje de las prácticas de gestión.

Gestión de calidad e innovación tecnológica

La incorporación de nuevas tecnologías en la administración de justicia permite desde la simple informatización de la tramitación del proceso (expedientes

electrónicos), hasta la creación de sistemas informáticos para la gestión procesal (SIGP), que favorecen la agilización de las comunicaciones mediante el correo electrónico o que facilitan a las partes el acceso a la información sobre la marcha del proceso³¹.

Las innovaciones tecnológicas contribuyen a mejorar el acceso del usuario de justicia a la información; sin embargo, no son suficientes, pues los procesos judiciales son llevados adelante por seres humanos. Si se apuesta solo por lo tecnológico (que generalmente implica una elevada inversión de recursos) sin asegurarse de que el personal judicial esté adaptado y con la actitud mental para emplear los nuevos sistemas estos intentos fracasarán. Por ello es importante apuntalar al factor humano para la operación de los sistemas informáticos³².

La gestión de calidad en el servicio de justicia intenta optimizar el quehacer judicial mediante el pleno empleo de los medios tecnológicos en conjunción con un elemento humano idóneo³³.

5.2. ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL SECTOR JUSTICIA DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN

En general, se puede afirmar que todas las organizaciones cuentan con un sistema de gestión, aunque no sean conscientes de ello. Esto implica que solamente quienes lo expliciten y controlen serán capaces de optimizar su funcionamiento³⁴.

Es por esta razón que el objetivo de esta parte del documento es formular un estado de situación e identificar algunas de las principales problemáticas del Órgano Judicial, del Tribunal Constitucional, del Ministerio Público y de Defensa Pública desde la perspectiva de la gestión institucional.

Al efecto, se utilizan las categorías de análisis propuestos por los “sistemas de gestión de calidad”, tales como: a) estructura organizacional, b) planificación, monitoreo y evaluación, c) recursos económicos y humanos y d) procesos y procedimientos.

A continuación, se resumen estas categorías, aplicadas a cada una de las instituciones que conforman el sistema judicial:

31 Santos Pastor, “Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿Mito o realidad?” (Borrador) (Paper presentado en la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos, organizada por el Banco Interamericano para el Desarrollo, Quito, Ecuador, 24-26 de julio de 2003), 2.

32 Salaberry *et al.*, “Gestión de calidad”, 3.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

Tabla 5.1. Estado de situación y problemática de las instituciones judiciales desde la perspectiva de los sistemas de gestión

Derecho de acceso a una justicia de calidad	Estructura organizacional	Planificación, monitoreo y evaluación	Procesos y procedimientos	Recursos económicos y humanos	Cooperación internacional
<ul style="list-style-type: none"> - Una de las dimensiones del derecho de acceso a la justicia es el derecho de acceso a una justicia de calidad. - La calidad debe integrar los conceptos de eficiencia y eficacia. - La eficiencia es la optimización de los resultados con relación al uso de los recursos disponibles e invertidos en su consecución. - La eficacia es el logro de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de los requerimientos y expectativas de la persona usuaria. - Una adecuada política de acceso a la justicia debe contemplar como objetivo la creación de servicios de justicia con capacidad de eliminar la influencia de las barreras estructurales sociales, económicas y culturales que pesan sobre la población a la que dirigen su acción. - Gestión de calidad de la justicia: actividades de las instituciones judiciales establecidas por políticas de eficiencia y eficacia, con objetivos y responsabilidades determinados y desarrolladas a través de la planificación y la mejora continua. - Normalización de los procesos y de las mediciones de indicadores a través de la planificación y el establecimiento de indicadores objetivos que permitan una adecuada oportuna toma de decisiones para lograr una justicia eficaz en el cumplimiento de sus metas, eficiente en la forma y en los recursos empleados para cumplirlos, y efectiva por los resultados que sea capaz de alcanzar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las estructuras organizacionales del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional han estado en permanente cambio desde 2012. - En una primera etapa, con el fin de responder a las reformas constitucionales y normativas desde 2013, el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Ministerio Público iniciaron un nuevo ciclo de reformas de la estructura organizativa, como consecuencia de la aprobación de sus respectivos planes estratégicos y/o por el cambio de autoridades. - Actualmente la estructura organizativa de las instituciones judiciales no responde a parámetros de eficiencia y eficacia o a criterios que faciliten el cumplimiento de la planificación estratégica de la institución - Los numerosos cambios registrados en la estructura organizativa de las instituciones judiciales, en espacios relativamente cortos de tiempo, dificultan el monitoreo de los resultados de las estructuras organizativas modificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - En el Órgano Judicial la función de planificación y monitoreo se divide en tres unidades dentro el Consejo de la Magistratura (políticas de gestión, planificación, control y fiscalización), proceso. - Con respecto a los instrumentos de planificación estratégica, el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional, aprobaron al menos dos planes estratégicos institucionales en los últimos cuatro años. - Los conceptos de calidad, eficiencia y eficacia de los servicios de justicia solo están presentes en los instrumentos de planificación estratégica del Ministerio Público y del Servicio Plurinacional de Defensa Pública. - Los datos estadísticos de los procesos judiciales –relevados por el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público, a través de sistemas manuales o informáticos como el Iamus, Sirej, etc.– no responden o responden parcialmente a un sistema de indicadores que alimenten objetivos institucionales definidos en los planes estratégicos, relacionados con a) eficiencia y eficacia del servicio, b) promoción de derechos humanos, y c) evaluación del rendimiento del personal jurisdiccional, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - La organización de los juzgados y la forma en la que se procesan los casos (demandas judiciales) no han cambiado casi desde el inicio de la República, es decir, no responden a criterios modernos de gestión de causas y pueden considerarse obsoletos. - En el Ministerio Público, pese a los esfuerzos desplegados en los últimos años, persiste el sistema de "cartera de causas": los fiscales conocen los casos desde la denuncia hasta su solución definitiva. Esto ocasiona: a) criterios muy dispares en el tratamiento de las causas y b) saturación de algunos fiscales por la excesiva cantidad de trabajo, y bajísima carga laboral de otros. - Pese a ello, hay buenas prácticas pensadas en su momento para mejorar algunos procesos y procedimientos en el Órgano Judicial y en el Ministerio Público: centrales de notificaciones, unidades de flagrancia, plataformas de atención al usuario y unidades de solución temprana de causas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Por efecto de la Ley N.º 025 del Órgano Judicial, la administración económica y financiera de este volvió a manos de sus magistrados, a través de la Dirección Administrativa Financiera. Así, estos, además de desempeñar labores jurisdiccionales, deben ocuparse de las tareas administrativas, como antes de la Constitución de 1994. - El presupuesto de las instituciones del sector justicia en Bolivia es uno de los más bajos de la región: 0,49% del presupuesto general consolidado del Estado de 2015. El porcentaje más alto (38%) es destinado a la Dirección General Administrativa Financiera (2013). - En el Órgano Judicial: a) por cada juez o magistrado hay 3,8 funcionarios administrativos; b) la Dirección Administrativa Financiera tiene 498 empleados a nivel nacional; 8% del total de funcionarios del Órgano; c) el 9% de los puestos del Órgano Judicial están vacantes o acéfalos. - No hay un régimen administrativo del personal de apoyo jurisdiccional y administrativo del Órgano Judicial que defina procesos de ingreso, capacitación, evaluación y ascenso sobre la base de competencias. - El Estado no ha subido el presupuesto del Sepdep en los últimos cinco años. 	<ul style="list-style-type: none"> - Banco Mundial (1997-1999): diseños organizacionales y propuestas de modelos gerenciales del Poder Judicial. - Usaid (2005-2010): apoyo en el diseño y funcionamiento de sistemas informáticos de seguimiento de causas en el Órgano Judicial (Iamus), Ministerio público (13P), Defensa Pública (13D); y planificación estratégica del Ministerio Público. - Danida (2012): apoyo en la creación sistemas informáticos del Órgano Judicial (Sirej) y del Ministerio Público; y planificación estratégica del Órgano Judicial (2012 y 2015). - OACNUDH-UE (2013): apoyo para la elaboración de planes estratégicos del Órgano Judicial y el Ministerio Público - Cosude-Danida (2012-2013): fortalecimiento del Sepdep; sistema informático de seguimiento de causas; planificación estratégica; incremento de recursos humanos.

Fuente: elaboración propia.

5.2.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Entre 1997 y 1999, en el marco del apoyo brindado por el Banco Mundial al Estado boliviano en materia de justicia, se desarrollaron diseños organizacionales y propuestas de modelos gerenciales que no fueron tenidos en cuenta por las autoridades jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial³⁵.

Entre 2012 y 2014, la mayoría de las instituciones judiciales cambió su estructura organizacional (Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional y Ministerio Público) para adecuarla a la nueva normativa constitucional y de desarrollo constitucional.

A partir de 2013, el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Ministerio Público iniciaron un nuevo ciclo de reformas de la estructura organizativa a consecuencia de la aprobación de sus respectivos planes estratégicos o por el cambio de autoridades.

En general, es posible afirmar que actualmente la estructura organizativa de las instituciones judiciales no responde a parámetros de eficiencia y eficacia, o a criterios que faciliten el cumplimiento de la planificación estratégica de la institución.

Por ejemplo, la estructura organizativa del Consejo de la Magistratura responde más bien a criterios normativos definidos por la Ley del Órgano Judicial (Ley N.º 025). Es por esta razón que las funciones de planificación y monitoreo están delegadas a tres unidades funcionales (direcciones), cuya denominación fue extraída de la Ley del Órgano Judicial: a) políticas de gestión, b) planificación y c) control y fiscalización.

Por otra parte, los numerosos cambios registrados en la estructura organizativa de las instituciones judiciales en espacios relativamente cortos de tiempo dificultan el monitoreo de los resultados de las estructuras organizativas modificadas.

En 2012, el Tribunal Constitucional Plurinacional aprobó una nueva estructura organizativa, en virtud de la cual creó una secretaría técnica que tenía a su cargo las siguientes unidades: a) Descolonización, b) Tratados y Convenios Internacionales y c) Descentralización y Autonomías. La apertura de estas oficinas tuvo como finalidad responder a las nuevas atribuciones asignadas por la Constitución al Tribunal, en materia de a) jurisdicción indígena: control de constitucionalidad, solución de conflictos de competencia y absolución de consultas; y b) control de constitucionalidad de los estatutos y cartas orgánicas de las entidades territoriales autónomas.

En 2014, tras el cambio de la máxima autoridad de esa institución, se volvió a modificar su estructura organizativa: se eliminaron las unidades de Tra-

35 Ministerio de Asuntos Exteriores (España). *Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia*. (s. l., s. f.).

tados y Convenios Internacionales y de Autonomías (encargadas del control de constitucionalidad de los estatutos y cartas orgánicas de las entidades territoriales autónomas); y se creó una Unidad sobre Jurisdicción Indígena Originario Campesina.

5.2.2. PLANIFICACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

5.2.2.1. Planificación

La mayoría de las instituciones del sector justicia posee una instancia única responsable de la planificación y monitoreo de las actividades planificadas: a) la Dirección de Planificación, en el Tribunal Constitucional Plurinacional; b) la Unidad de Planificación, en el Ministerio Público; y c) el Director Nacional, en el Senadep (Sepdep).

El proceso de planificación dentro del Órgano Judicial es una atribución asignada por la Constitución al Consejo de la Magistratura³⁶. Sin embargo, como se mencionó previamente, en el Consejo la función de planificación está delegada a dos unidades funcionales: políticas de gestión, y control y fiscalización, lo que dispersa sobremanera la efectividad de los procesos de planificación y monitoreo.

Con respecto a los procesos de planificación estratégica de las instituciones judiciales, llama la atención que tanto el Órgano Judicial como el Tribunal Constitucional Plurinacional hubieran aprobado al menos dos “planes estratégicos institucionales” en los últimos cuatro años. Esto, sin duda, les dejó muy poco tiempo para implementar su planificación. También se observa que el Tribunal Agroambiental aprobara dos planes institucionales al margen del Órgano Judicial —del que forma parte— y sin tomar en cuenta la planificación que propuso el Consejo de la Magistratura.

Se destaca el Plan Estratégico del Ministerio Público, elaborado de forma participativa y que se encuentra en pleno proceso de implementación.

Como veremos a continuación, los conceptos de calidad, eficiencia y eficacia de los servicios de justicia se encuentran presentes solo en algunos de los instrumentos de planificación estratégica de las instituciones judiciales; concretamente, en el segundo plan estratégico del Órgano Judicial (aprobado en 2013³⁷ y modificado en 2015), el Plan Estratégico del Ministerio Público³⁸ y

36 CPE, art. 193.I: “El Consejo de la Magistratura es la instancia responsable (...) de la formulación de políticas de su gestión”.

37 El plan se propuso un “acceso a la justicia a través de consolidar la gestión judicial con procesos ágiles, predecibles, eficientes, eficaces, efectivos, oportunos, inclusivos y mejora en la cobertura”.

38 Promueve la implementación de “Modelos de Gestión Fiscal con procesos de intervención inteligente en el abordaje de hechos penales, asignando recursos humanos, físicos y tecnológicos de acuerdo a la naturaleza y circunstancias de los casos penales”.

el del Servicio Plurinacional de Defensa Pública³⁹. Esta última institución es la que se visualiza de forma más clara como un “servicio público”.

Planificación estratégica del Órgano Judicial

En los últimos cuatro años, el Consejo de la Magistratura desarrolló tres planes estratégicos de mediano plazo⁴⁰. El primero no llegó a ser aprobado mediante una resolución del Consejo. El segundo, elaborado en 2013, se aprobó mediante el Acuerdo 265-A/2013, del 25 de noviembre de 2013, y se denominó “Plan prospectivo del Órgano Judicial (2014-2017)”.

Este Plan contenía cinco líneas estratégicas:

- 1) Gobierno corporativo, que busca transformar el sistema judicial tomando en cuenta la realidad económica, social política y cultural del país, con en base en principios y valores de igualdad, equidad, tolerancia a la diferencia, participación social y no discriminación; y busca ejercer una gestión jurisdiccional y administrativa moderna, eficiente, eficaz y desconcentrada.
- 2) Acceso a la justicia, a través de la consolidación de la gestión judicial con procesos ágiles, predecibles, eficientes, eficaces, efectivos, oportunos e inclusivos; y con una mejora en la cobertura.
- 3) Desarrollo organizacional, que permita consolidar la carrera judicial y administrativa, y disponer de tecnologías de información y comunicación eficaces, eficientes y de calidad, acordes con las necesidades de la gestión judicial.
- 4) Gestión institucional, para generar confianza de la ciudadanía y legitimarse ante la sociedad a través de la lucha contra la corrupción, la eficiencia, eficacia y ética profesional de jueces y servidores; y para asegurar el uso eficiente de los recursos institucionales para la gestión judicial.
- 5) Coordinación jurisdiccional, para desarrollar la coordinación y colaboración de las jurisdicciones ordinaria y de la justicia indígena originario y campesina en el fortalecimiento del sistema de justicia plural.

39 Tiene un eje estratégico que se propone mejorar los sistemas de gestión, seguimiento y control de los servicios prestados por el Sepdep.

40 El primero y el tercero fueron elaborados con el apoyo de la cooperación del Reino de Dinamarca, y el segundo fue elaborado con la asistencia técnica de la OACNUDH, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la independencia del sistema judicial”, financiado por la Unión Europea.

En 2015, el Consejo de la Magistratura elaboró un tercer documento: el Plan Estratégico del Órgano Judicial (2016-2020), ajustado a la Agenda Patriótica del bicentenario 2025. El documento propone cinco objetivos estratégicos:

- a) Fortalecer el Sistema Judicial, a efectos de lograr un mayor acceso y una efectiva impartición de justicia en las jurisdicciones existentes en todo el territorio boliviano, conforme con la Constitución Política del Estado y las leyes vigentes.
- b) Optimizar la gestión judicial a través de una reingeniería de procedimientos técnicos, financieros, normativos y de recursos humanos, para consolidar la capacidad institucional del Órgano Judicial.
- c) Consolidar un Órgano Judicial transparente que genere una imagen institucional de confianza y legitimidad en la ciudadanía, promoviendo el acceso a la información y el desempeño ético de sus servidoras y servidores públicos judiciales.
- d) Incorporar y optimizar el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación en la labor jurisdiccional y administrativa en el Órgano Judicial, así como mejorar la infraestructura en función de las necesidades del servicio de justicia.
- e) Optimizar la gestión y administración de los recursos humanos del Órgano Judicial a través del mejoramiento de los sistemas de formación, capacitación y evaluación de los servidores judiciales, con la finalidad de contar con personal calificado, eficiente y eficaz.

Paralelamente, el Tribunal Agroambiental, que también forma parte del Órgano Judicial, elaboró dos planes estratégicos institucionales⁴¹. El primero fue incorporado a la planificación realizada por el Consejo de la Magistratura (Plan Prospectivo del Órgano Judicial 2014-2017).

Planificación estratégica del Tribunal Constitucional Plurinacional

En los últimos cuatro años el Tribunal Constitucional Plurinacional elaboró y aprobó dos planes estratégicos institucionales de mediano plazo.

En 2012, el Tribunal aprobó su Plan Estratégico Institucional 2012-2016, mediante la Resolución TCP-SP-AD 002/2012, del 14 de mayo de 2012. Los principales ejes del plan son: 1) control de constitucionalidad, 2) pedagogía institucional, 3) gestión judicial, y 4) gestión administrativa. Actualmente el plan se encuentra en plena implementación.

41 La cooperación suiza apoyó la elaboración del primer plan, y el PNUD, del segundo plan.

En 2015, el Tribunal elaboró y aprobó el Plan Estratégico Institucional 2016-2020⁴², estructurado en tres ámbitos de acción, 10 ejes de desarrollo y 11 objetivos estratégicos, conforme se muestra a continuación:

Tabla 5.2. Plan Estratégico 2016-2020 del Tribunal Constitucional Plurinacional

Ámbitos de acción	Ejes de desarrollo
Ejercicio efectivo y transparente de la justicia constitucional plural	Ejercicio efectivo y transparente de la justicia constitucional plural
	Desarrollo del pluralismo jurídico
	Acceso a la justicia constitucional plural
	Transparencia y acceso a la información
Consolidación del Estado constitucional de derecho, plurinacional y autonómico	Fortalecimiento de las instancias generadoras de conocimiento e investigación
	Gestión del conocimiento e investigación constitucional plural
Desarrollo institucional y servicio a la sociedad	Articulación interinstitucional e interjurisdiccional
	Desarrollo tecnológico
	Gestión de los recursos humanos
	Gestión de los recursos económicos y financieros

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Estratégico Institucional 2016-2020 del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Planificación estratégica del Ministerio Público

En 2014, el Ministerio Público aprobó, mediante la Resolución FGE/RJGF/DAJ N.º 121/2014, su nuevo Plan Estratégico Institucional (2014-2018)⁴³. El documento fue elaborado de forma participativa, con representantes de cada departamento y está en implementación.

Los ejes del Plan son los siguientes:

- 1) Articulación y posicionamiento institucional, que propone la construcción y aplicación de la Política Criminal, y un trabajo sistemático con otros actores clave para consolidar la autonomía e independencia del Ministerio Público.
- 2) Acción pública, que prevé una serie de intervenciones estratégicas para la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad, la protección de las víctimas, testigos, colaboradores y otros actores involucrados en hechos penales. Asimismo, incide en los modelos de gestión fiscal con procesos de intervención inteligente en el abordaje de hechos penales, asignando recursos humanos, físicos y tecnológicos, de acuerdo con la naturaleza y circunstancias de los casos penales.

42 Disponible en <http://www.tcpbolivia.bo/tcp/sites/default/files/images/descargas/PEI%20TCP%202016%202020.pdf>

43 Elaborado con la asistencia técnica de la OACNUDH Bolivia en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la independencia judicial”, financiado por la Unión Europea.

- 3) Organización y gestión institucional, que propone la institucionalización de todo el personal del Ministerio Público a través de una carrera fiscal, pericial y administrativa, basada en el cumplimiento de competencias profesionales, pero sobre todo éticas y de compromiso con el cambio social.

Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep)

Mediante la Resolución Administrativa N.º 08/2015 del Ministerio de Justicia, se aprobó el Plan Estratégico 2014-2018 del Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep)⁴⁴.

El Plan contempla el siguiente objetivo estratégico general: Asegurar que el Sepdep preste un servicio gratuito de defensa pública en juicio penal a todo imputado carente de recursos, precautelando sus derechos conforme establece la Constitución Política del Estado, así como tratados y convenios internacionales.

Tabla 5.3. Plan Estratégico Institucional (2014-2018) del Sepdep

Eje estratégico	Objetivo estratégico
Servicios de defensa legal	Ampliar la cobertura y especialización de los servicios de Defensa Legal prestados por el Sepdep.
Desarrollo organizacional y gestión institucional	Mejorar los sistemas de gestión, seguimiento y control de sus servicios.
Desarrollo de capacidades de los recursos humanos	Fortalecer las capacidades y destrezas técnicas de los recursos humanos en la provisión de servicios de defensa legal.
Administración financiera transparente	Incrementar las capacidades administrativas, financieras de transparencia y de rendición de cuentas del Sepdep.
Desarrollo comunicacional	Mejorar la imagen y posicionamiento del Sepdep en el marco del sistema de justicia, a través de su política comunicacional.

Fuente: elaboración propia con base en el PEI 2014-2018 del Sepdep.

5.2.2.2. Monitoreo y evaluación

Como señalamos previamente, los parámetros de calidad, eficiencia y eficacia de los servicios de justicia están presentes solo en el segundo plan estratégico del Órgano Judicial (aprobado en 2013 y modificado en 2015) y en los planes estratégicos del Ministerio Público y del Servicio Plurinacional de Defensa Pública. Por tanto, solo estos instrumentos tienen sistemas de indicadores, dirigidos a monitorear la calidad de los servicios que prestan dichas instituciones.

Sin embargo, considerando que tanto el Órgano Judicial como el Tribunal Constitucional Plurinacional aprobaron al menos dos planes estratégicos institucionales en los últimos años, es muy difícil el monitoreo y evaluación de las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Estas condiciones también

44 Elaborado con el apoyo de la cooperación suiza y de la cooperación danesa.

complican la incorporación de indicadores sobre la calidad del servicio en los procesos de planificación anuales (planes operativos anuales).

También se observó otra falencia en el relevamiento de datos estadísticos de los procesos judiciales a cargo del Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional y Ministerio Público: no responden o responden parcialmente a un sistema de indicadores que verifique el cumplimiento de objetivos institucionales definidos en los planes estratégicos. Estos indicadores deberían contemplar: a) la eficiencia y eficacia del servicio, b) la promoción de derechos humanos y c) la evaluación del rendimiento del personal jurisdiccional⁴⁵, entre otros.

En este contexto, en 2014, por iniciativa del Ministerio de Justicia y del Instituto Nacional de Estadísticas y con el apoyo de la OACNUDH⁴⁶, comenzó la elaboración de indicadores sobre el “debido proceso y acceso a la justicia” con las instituciones del sector justicia en Bolivia (ver en el capítulo 4 el apartado de buenas prácticas del acápite “Derecho de acceso a la justicia”).

A continuación, describiremos de manera sucinta la evolución y la situación actual del sistema de registro y seguimiento informativo de causas en el Órgano Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional y Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

5.2.2.3. *Sistemas de registro y seguimiento informático de causas*

Órgano Judicial

A fines de la década de los noventa, en el marco del proyecto de reforma judicial financiado por el Banco Mundial, se promovió el desarrollo de un sistema de seguimiento de causas de las áreas civil y de familia, denominado “Sijac”. Este se desarrolló con criterios de distribución de procesos, infraestructura cliente-servidor y reposición automática de información. Lastimosamente el Sijac se limitó a una experiencia piloto, no consolidada ni evaluada⁴⁷.

Entre 2005 y 2010, con el apoyo de Usaid Bolivia, se fortaleció la capacidad de las cuatro instituciones de la justicia penal en Bolivia en el seguimiento de casos y sus plataformas tecnológicas. En el Poder Judicial, el sistema de seguimiento de casos “Ianus” se amplió de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz a nivel nacional. Todos los operadores de justicia en las jurisdicciones donde se aplicaron los sistemas automatizados fueron entrenados en el uso de la tecnología informática de seguimiento de casos⁴⁸.

45 OACNUDH, *Definición de políticas institucionales en materia de recursos humanos y procesamiento de información estadística del Órgano Judicial, 2013* (documento interno).

46 En el marco del proyecto de “Fortalecimiento e incremento de la independencia del sistema judicial en Bolivia”, financiado por la Unión Europea.

47 Ministerio de Asuntos Exteriores (España), *Evaluación del Proyecto*.

48 Usaid/Bolivia Administration of Justice Program..., *Final report: Contract No. 511-C-00-05-00042-00* (Washington, EE.UU.: Checchi and Company Consulting, Inc., 12 de julio de 2010).

Sin embargo, no hubo continuidad en la capacitación del personal —su movilidad es muy alta—, y con el tiempo los operadores de justicia dejaron de utilizar estos sistemas de registro y seguimiento de casos judiciales.

Actualmente el Consejo de la Magistratura todavía recoge parcialmente los datos del sistema judicial a través del sistema Ianus (principalmente en capitales de departamento), y todavía mantiene un sistema paralelo de registro y seguimiento manual de los casos de capitales y provincias en todas las materias.

Sin embargo, desde 2015, el Consejo de la Magistratura diseñó y empezó a ejecutar un nuevo mecanismo de registro y monitoreo de casos, denominado Sistema de Registro Multimateria (Sirej). El sistema ya funciona en los juzgados de materia civil, familiar, de niñez y adolescencia, y empezó a ejecutarse en materia penal parcialmente a nivel nacional.

Entre los objetivos perseguidos por el Sirej, se cuentan los siguientes: a) facilitar a los litigantes información sobre las causas que tramitan en el Órgano Judicial; b) hacer monitoreo, seguimiento y control de causas; c) contar con información estadística confiable y oportuna; y d) disponer de una herramienta para evaluar el desempeño de las y los servidores jurisdiccionales y de apoyo judicial⁴⁹.

El sistema de registro multimateria está compuesto por los siguientes módulos:

- a) Módulo de registro: registra el ingreso de la causa asignándole un número de registro de causa (Nurej).
- b) Módulo de sorteo: realiza el sorteo aleatorio de causas ingresadas y registradas.
- c) Módulo de seguimiento y tramitación: registra las actuaciones procesales de acuerdo con cada etapa del proceso.
- d) Módulo de consultas en línea: muestra información sobre el estado de las causas.
- e) Módulo de citaciones y notificaciones: procesa el diligenciamiento de las citaciones y notificaciones.
- f) Módulo de archivo: gestiona el archivo y desarchivo de expedientes.
- g) Módulo de reportes y estadísticas: genera reportes y estadísticas para efectos de monitoreo y seguimiento⁵⁰.

Tribunal Constitucional Plurinacional

El Tribunal cuenta con un sistema informático de seguimiento interno de los casos que se le plantean directamente (aunque no siempre está actualizado). Sin embargo, en el caso de los recursos constitucionales, que son procesados en primera instancia por los tribunales de garantías (tribunales departamentales de Justicia,

49 Consejo de la Magistratura, *Rendición pública de cuentas: segundo semestre 2015*, 23.

50 *Ibid.*, 24.

juzgados de Sentencia y juzgados de Partido), su registro depende del Órgano Judicial, y en la mayoría de los casos del propio Tribunal Departamental de Justicia.

Un diagnóstico emprendido por el propio Tribunal Constitucional Plurinacional, con el apoyo de la OACNUDH⁵¹, revela que en los tribunales departamentales de Justicia (donde hay hasta tres subsistemas de registro de ingreso de causas) el monitoreo es inexistente, y esto se agrava cuando los recursos fueron presentados en provincias; pueden demorar hasta un año en ingresar al Tribunal Constitucional para su revisión.

Ministerio Público

Entre 2005 y 2010, el Ministerio Público, con el apoyo de Usaid, diseñó e implementó el sistema automatizado de seguimiento de casos “i3p”. La aplicación de este sistema se extendió a todas las oficinas de la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC) en todos los departamentos⁵². Todos los operadores de justicia en las jurisdicciones donde se manejaron los sistemas automatizados fueron entrenados en el uso de la tecnología de seguimiento de casos⁵³.

Sin embargo, la alta rotación del personal en el Ministerio Público y la resistencia de sus funcionarios a llenar los datos en el sistema ocasionaron que el sistema no cumpla con los fines para los que fue previsto.

En 2014, el Ministerio Público empezó a aplicar un nuevo sistema de seguimiento y registro de casos⁵⁴, que le permitió concluir con el inventario de 303.089 casos a nivel nacional⁵⁵ hasta fines de 2015. El siguiente paso debería ser la evaluación de las medidas apropiadas para reducir los altos índices de rezago judicial en materia penal.

Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep)

Con el apoyo de Usaid, entre 2005 y 2010, el entonces denominado Servicio Nacional de Defensa Pública (Senadep) diseñó e implementó el sistema “i3d” en siete departamentos⁵⁶.

Actualmente el Servicio cuenta con un nuevo sistema automatizado de seguimiento de casos, elaborado e implementado con el apoyo de Cosude.

51 En el marco del proyecto de “Fortalecimiento e incremento de la independencia del sistema judicial en Bolivia”.

52 Usaid/Bolivia Administration of Justice Program, *Final report*.

53 *Ibid.*

54 Con recursos del Tesoro General de la Nación (Bs 1.495.281) y del Reino de Dinamarca a través de Danida (Bs 1.602.431). Ministerio Público, *Rendición pública de cuentas: Parcial; Gestión 2015* (presentación, Sucre, 15 de septiembre de 2015).

55 *Ibid.* El inventario nacional de casos tiene por objetivo conocer con exactitud la cantidad de carga procesal y contar con información clave de cada uno de los casos penales que se encuentran a cargo del Ministerio Público.

56 Usaid/Bolivia Administration of Justice Program, *Final report*.

5.2.3. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Como señalamos con anterioridad, hay cierta resistencia de las instituciones judiciales a verse a sí mismas como prestadoras de un “servicio público”, por lo que las actividades que desarrollan no están pensadas propiamente en términos de procesos y procedimientos.

Un proceso es un “qué se hace”, no tiene existencia real o tangible, pero es un concepto imprescindible para organizar lo que hacemos, medirlo y mejorarlo. Sus características son: a) tiene una misión claramente definida: qué, para qué, para quién; b) fronteras claras, con entradas y salidas concretas; c) cuenta con secuencias de etapas claramente integrables en subprocesos; y d) se le aplican medidas identificables: cantidad, calidad, coste⁵⁷.

Un procedimiento es un “cómo se hace”, son las instrucciones operativas o protocolos de actuación. Tiene existencia real y es susceptible de mejora; su representación gráfica se realiza mediante diagramas de flujo⁵⁸.

Con respecto a las instituciones judiciales, se puede ver que han definido procesos más o menos complejos y con distintos niveles de eficacia y/o eficiencia. Así, en este acápite analizaremos los métodos de trabajo del Órgano Judicial y del Ministerio Público, como ejemplo de procesos directamente relacionados con la labor jurisdiccional.

5.2.3.1. Métodos de trabajo en el Órgano Judicial

Cada juzgado o tribunal en Bolivia está compuesto por uno o varios jueces que cuentan con personal de apoyo que incluye un secretario, un oficial de diligencias y un grupo de pasantes (que desempeñan funciones de apoyo a la labor jurisdiccional, sin percibir salario y sin un régimen normativo que regule su trabajo). Esta forma de organización del despacho judicial persiste, con pocos cambios, desde la fundación del Estado.

Los casos ingresan al juzgado o tribunal mediante un sorteo (realizado a través del sistema Ianus o Sirej). En ese momento también se asigna un código a cada caso; en algunos departamentos es un código de barras. Ese número de caso debía ser único durante todo el proceso, y servir para identificar y distinguir a un proceso de otros. Sin embargo, la Oficina (OACNUDH Bolivia) encontró expedientes judiciales (en materia penal) que poseían cinco o más números de registro (en el sistema Ianus)⁵⁹. Esto genera numerosos problemas

57 Ver <http://iso9001calidad.com/proceso-procedimiento-y-procedimiento-documentado-149.html>.

58 *Ibid.*

59 La OACNUDH Bolivia estableció que en los procesos penales eso se debe a que solo se emplea el Ianus para el sorteo de casos al juzgado correspondiente. Si, por ejemplo, en la apelación de una medida cautelar, el caso se vuelve a sortear para la asignación de la sala penal correspondiente, se le concede un nuevo número de Ianus. Adicionalmente, si la persona comete alguna falta disciplinaria durante su permanencia en el recinto penitenciario donde guarda reclusión, su caso se sortea ante un juez de ejecución penal, y se le vuelve a dar otro número de Ianus.

a los imputados, porque pareciera que cada uno de ellos tiene cinco o más procesos iniciados en su contra, cuando solo hay uno.

Los casos se tramitan según los procedimientos definidos por la normativa correspondiente (civil, penal, familiar, etc.). Solo en materia penal y civil los procesos judiciales son orales, lo que en teoría debiera reducir su duración; sin embargo, una causa penal puede durar un promedio de cinco años. En gran parte, ello se debe a que durante los últimos años la oralidad en materia penal ha cedido espacios nuevamente a los procesos escritos⁶⁰.

La conciliación previa al inicio de un proceso judicial sería muy útil en todo tipo de materias para reducir la congestión judicial y bajar los costos y tiempo de duración de los procesos. Sin embargo, actualmente solo se exige en procesos ordinarios en materia civil; en otro tipo de causas civiles la conciliación es voluntaria. En otras materias el uso de la conciliación judicial es poco extendido.

Durante la tramitación de la causa judicial, no se analiza el servicio de justicia en términos de “procesos y procedimientos”: no se controla la duración de cada caso ni se analiza su calidad (por ejemplo, la calidad de las sentencias emitidas), cada juzgado lleva su propio archivo de casos, y no se toma en cuenta la opinión del usuario del servicio para mejorar la calidad de los procesos.

Aproximadamente, desde el año 2000, se trató de optimizar la ejecución de algunos procesos; por ejemplo, el de ingreso de casos a través de las plataformas de atención al usuario externo; y el proceso de notificación de las actuaciones judiciales, a través de las centrales de diligencias. Sin embargo, esas iniciativas solo se aplicaron en algunos departamentos, y actualmente no hay una instancia en el Órgano Judicial que monitoree sus resultados con el fin de mejorar la calidad de dichos procesos.

Al respecto, el Código Procesal Civil (Ley N.º 439), aprobado en 2013, ordena la elaboración de un plan que contempla lo siguiente: a) el diseño de un nuevo modelo de gestión, estructura interna y funcionamiento de los juzgados, así como de las oficinas judiciales; b) el uso y adecuación de la infraestructura física y tecnológica de los despachos, salas de audiencias y servicios que garantizan la seguridad e integridad de la información; y c) el diseño de un modelo de atención y comunicación con los litigantes. El plan ya fue elaborado y comenzó la fase inicial de su ejecución.

5.2.3.2. *Métodos de trabajo del Ministerio Público*

La Ley Orgánica del Ministerio Público, de 1993⁶¹, definió para esa instancia una estructura organizativa que reproducía la de los tribunales; por ello, con-

60 En algunos departamentos, cada vez con más frecuencia, los fiscales no asisten a las audiencias en las que se debe definir la imposición o no de una medida cautelar. En lugar de eso, envían al juez su cuaderno de investigación para que valore la información que contiene.

61 Ley N.º 1469, del 19 de febrero de 1993.

taba con fiscales de sala suprema, fiscales de sala superior y fiscales de materia para los juzgados de partido e instrucción⁶².

Con la reforma procesal penal (Código de Procedimiento Penal, Ley N.º 1970 del 25 de marzo de 1999), el Ministerio Público cambió su organización institucional, pero no encontró una identidad propia. Además, asumió la organización de la Policía Técnica Judicial por divisiones, según los títulos del Código Penal (por ello hay división contra la propiedad, homicidios, etc.)⁶³. Esto no implica que la forma de organizar el trabajo hubiera sufrido cambios, pues aún se mantenía cierta “cartera de causas” asignada a un fiscal, el cual, debía realizar todas las gestiones que dichos casos demandaban⁶⁴.

El sistema de “cartera de causas” promovía que los fiscales conocieran los casos desde la denuncia hasta su solución definitiva. Así se podrían obtener mejores resultados y marcar una diferencia con el antiguo sistema en el que había un fiscal en las diligencias policiales, otro en la instrucción, en el plenario y en los recursos.

Sin embargo, esta lógica tampoco resultaba adecuada porque a) había criterios dispares en el tratamiento de los hechos y b) si bien existían fiscales saturados por la excesiva cantidad de trabajo, existían otros con cargas de trabajo muy bajas⁶⁵.

Esto muestra que la organización y el manejo de la carga de trabajo del Ministerio Público, durante mucho tiempo, no fue una prioridad institucional, no se basaba en el análisis del flujo de causas, ni definía un tratamiento especial para delitos comunes y flagrantes.

Según Duce y Riego, el manejo y control del flujo de casos determina el correcto funcionamiento de un ministerio público y del sistema de justicia criminal. Si el sistema no desarrolla una política que lo controle a sí mismo y que le permita dominar la carga de trabajo, será difícil que opere con parámetros mínimos de racionalidad y calidad⁶⁶.

Los delitos comunes y flagrantes son aquellos que no revisten mayor complejidad en la investigación. Son casos que independientemente del tipo penal están casi resueltos desde el principio: se conoce a la víctima y a las circunstan-

62 La Ley N.º 1469 establecía que los fiscales de sala suprema intervinieran en los procesos y asuntos ante la sala que les correspondiera en la Corte Suprema (art. 46); que los fiscales de sala superior intervinieran en procesos ante la Sala de la Corte Superior (art. 60); y los fiscales de materia ejercieran funciones en la jurisdicción y competencia establecidas por la Ley de Organización Judicial para los juzgados de partido e instrucción (art. 68).

63 Teresa Ledezma Inchausti, “Los retos del Ministerio Público para lograr un servicio eficiente”, en *Reformas procesales penales en América Latina: Discusiones locales*, eds. Mauricio Duce, Cristian Riego y Juan Enrique Vargas (Santiago de Chile: CEJA, 2005).

64 Andrés Baytelman, *Claves para organización del trabajo de desestimación: Materiales del módulo e-learning del curso “Formación de capacitadores para la reforma procesal penal”* (Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, 2004).

65 *Ibid.*, 259.

66 Mauricio Duce, y Cristián Riego, *Desafíos del ministerio público fiscal en América Latina* (Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, s. f.), 73.

cias del hecho, se ha individualizado al autor y existen suficientes indicios para sustentar una imputación⁶⁷.

Estos delitos son comunes, pero afectan la legitimidad del sistema, sobre todo, por su cantidad y poca resolución.

Si bien el Ministerio Público tenía datos fiables sobre los ingresos de causas, tenía muy poco control sobre la solución de los casos. Es por esta razón que entre 2005 y 2010, se promovió la creación de plataformas de atención al público, unidades de análisis, unidades de solución temprana de causas y las unidades de flagrancia, que son descritas más adelante en el apartado relativo a las buenas prácticas.

En 2014, se aprobó la nueva Planificación Estratégica Institucional del Ministerio Público (2014-2018), que define nuevos métodos de trabajo para el ejercicio de la función fiscal, basados en los flujos de casos. El nuevo modelo de gestión posee los siguientes componentes: a) plataforma de atención y orientación, b) fiscalía de análisis, c) fiscalía de flagrancia, d) fiscalías corporativas especializadas y e) unidad de análisis criminal⁶⁸.

En 2016, el Ministerio Público reportó la aplicación uniforme y coordinada, en los nueve departamentos, del procedimiento inmediato para delitos flagrantes, en coordinación con el Consejo de la Magistratura⁶⁹.

Sin embargo, estas iniciativas aún no han logrado reducir el alto índice de rezago judicial en materia penal⁷⁰ ni el tiempo de duración de los procesos penales. Por otra parte, en algunos departamentos aún se mantienen los métodos de trabajo y organización de fiscales con el modelo tradicional de “cartera de casos”.

5.2.4. RECURSOS ECONÓMICOS Y HUMANOS

En este acápite nos referiremos a las principales problemáticas identificadas con relación a la gestión de recursos económicos y humanos en las instituciones judiciales; a saber:

- a) El cumplimiento de la normativa del Sistema de Administración y Control Gubernamental (Ley Safco) de parte de las instituciones judiciales.

67 Ministerio Público, y Policía Nacional de Bolivia, *Manual de actuaciones investigativas de fiscales, policías y peritos* (La Paz, 2007), 101.

68 Ministerio Público, *Rendición pública de cuentas: Final 2016* (presentación, Sucre, 2016).

69 Como resultado del “Programa Nacional de Flagrancia 2016”, el Ministerio Público reportó la atención de 1.189 casos resueltos de flagrancia en los nueve departamentos del país. De ellos, 287 concluyeron con sentencia condenatoria de hasta tres años, y nueve, con sentencia mayor a tres años. Ministerio Público, *Rendición pública de cuentas: Final 2016*.

70 Según últimos datos disponibles (Consejo de la Magistratura, *Anuario estadístico judicial 2015*), en Bolivia la tasa de congestión del sistema penal es de tres casos sin resolver por uno resuelto; es decir, por cada caso resuelto, tres quedan pendientes para la siguiente gestión (2016).

- b) El papel del Consejo de la Magistratura en la administración de recursos del Órgano Judicial.
- c) El presupuesto de las instituciones del sector justicia.
- d) La distribución del presupuesto en el Órgano Judicial.
- e) La situación financiera del Servicio Plurinacional de Defensa Pública.
- f) La asignación de recursos humanos en el Órgano Judicial.
- g) El régimen laboral de los funcionarios administrativos en ese Órgano.

5.2.4.1. Cumplimiento de la normativa del Sistema de Administración y Control Gubernamental

En Bolivia, el marco normativo en materia de gestión administrativa y financiera de las instituciones públicas es la Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamental (Safco), del 20 de julio de 1990. Esta contiene normas para programar, organizar, ejecutar y controlar las actividades administrativas y, sobre todo, para la captación y el uso racional de los recursos públicos. El sistema establece responsabilidades por el destino de los recursos públicos y por la forma y resultado de su aplicación.

En principio, todo el sector público y toda persona natural o jurídica que reciba recursos del Estado están sujetos a esta ley, incluso las instituciones del sector justicia. Sin embargo, en consideración de que el Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público son entidades independientes y autónomas, se podría aprobar una norma específica de administración y control de las instituciones relacionadas con la administración de justicia. Empero, mientras eso no ocurra, estas instituciones deberán cumplir las normas de la Ley Safco.

Actualmente, las instituciones del sector justicia que actualmente cumplen con los preceptos de la Ley Safco son el Tribunal Constitucional Plurinacional⁷¹, el Ministerio Público⁷² y el Servicio Plurinacional de Defensa Pública⁷³.

Según últimos datos disponibles (2013) el Consejo de la Magistratura implantó el Sistema Integral de Gestión y Modernización Administrativa (Sigma), que permite obtener información de la ejecución presupuestaria de gastos en línea. Asimismo, el Consejo hace las contrataciones de compra de bienes y servicios, con base en el Decreto Supremo N.º 181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (del 28 de junio de

71 El Tribunal Constitucional Plurinacional aplica la mayor parte de la Ley Safco (con excepción del régimen de personal). En 2013 creó una unidad de auditoría interna. También cuenta con una dirección administrativa que ejecuta el presupuesto sobre la base de la planificación estratégica y la planificación anual.

72 El Ministerio Público cumple con las previsiones de la Ley Safco. De manera regular se hacen auditorías internas.

73 El Sepdep cuenta con una dirección administrativa que ejecuta el presupuesto con base en las normas Safco.

2009) y el Decreto Supremo N.º 1497 (del 20 de febrero de 2013) que modifica al anterior.

Sin embargo, el Órgano Judicial solo cumple de forma parcial con las previsiones de la Ley N.º 1178 de Administración y Control Gubernamentales (Safco).

5.2.4.2. *Papel del Consejo de la Magistratura en la administración de recursos del Órgano Judicial*

Los procesos relativos a la administración de recursos económicos del Órgano Judicial merecen un análisis particular debido a que durante los últimos años ha cambiado el papel del Consejo de la Magistratura en ese campo.

La creación del Consejo de la Judicatura (reforma constitucional de 1994) obedecía principalmente a la necesidad de separación de las principales tareas administrativas y financieras del Poder Judicial de las funciones propiamente jurisdiccionales, en beneficio de la administración de justicia.

Durante la década de los noventa, en el marco del proyecto de reformas judiciales del Banco Mundial, el entonces Consejo de la Judicatura puso en funcionamiento distintos sistemas administrativos (ALJU, Plajud, SAF-JAC, Némesis, Salomón y Temis), e impulsó la generación de servicios de información, como un nodo de internet, correo electrónico, página web, intranet, sistema de comunicaciones de datos y voz, así como diferentes sistemas de control para el manejo de bienes y servicios. Sin embargo, el Poder Judicial siguió trabajando con una serie de aplicaciones informáticas administrativo-financieras dispersas⁷⁴.

Entre algunos avances específicos de ese periodo está la organización del proceso de planificación con base en planes operativos anuales⁷⁵. También se diseñaron instrumentos destinados a mejorar el manejo de recursos financieros del sistema judicial⁷⁶; sin embargo, ninguno de esos instrumentos pudo ser aplicado.

74 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos: Poder Judicial Bolivia Estudio de Consolidación Institucional del Sistema Judicial* (La Paz, noviembre de 2003).

75 *Ibid.*

76 Tales como los siguientes: a) Sistema Integrado de Administración Financiera; b) Análisis de Normas Legales y Sistema de Control Gubernamental; c) diseño de políticas y normas de auditoría financiera; d) políticas de administración y finanzas; e) guía para la elaboración del plan anual de operaciones y de las políticas de finanzas; f) presupuestos del Poder Judicial; g) sistema de indicadores de eficiencia y eficacia del área de administración y finanzas; h) modelo de control gubernamental y auditoría interna; i) diseño de auditoría judicial; j) análisis de opciones de administración de la imprenta judicial; k) recomendaciones en el área de Derechos Reales; l) modelo de infraestructura judicial; m) diseño de los diversos edificios para las cortes distritales; y n) identificación de las necesidades edilicias de mantenimiento y construcción. Ministerio de Asuntos Exteriores (España), *Evaluación del Proyecto*.

En 2008, con la aprobación de la Ley del Consejo de la Judicatura, se conformaron en esta instancia excesivos niveles jerárquicos y se generó una burocracia onerosa que ocasionó distorsiones en el Poder Judicial. La falta de una clara definición de las actividades jurisdiccionales y administrativas y de responsabilidades a nivel central, regional y local, así como la ambigüedad acerca de qué niveles debían ser desconcentrados y cuáles, centralizados propiciaron infinidad de problemas diarios⁷⁷.

En 2009, la nueva Constitución cambió la denominación de esa instancia, bautizándola como Consejo de la Magistratura, y le asignó la responsabilidad de controlar y fiscalizar la administración económica y financiera del Órgano Judicial (CPE, art. 195.3)⁷⁸.

Sin embargo, en junio de 2010, la Ley N.º 025 del Órgano Judicial creó la Dirección Administrativa Financiera (DAF), encargada de la gestión administrativa y financiera de las jurisdicciones ordinarias y agroambiental y del Consejo de la Magistratura. Según esa norma, la DAF está bajo tuición del Tribunal Supremo de Justicia y la conforman un directorio y un director. El directorio está compuesto por los presidentes del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, y por el decano del Tribunal Supremo de Justicia. El director es designado por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura. Es la máxima autoridad ejecutiva de la Dirección.

En resumen, por efecto de la Ley N.º 025, las tareas de administración económica y financiera del Órgano Judicial volvieron a manos de los magistrados del Órgano Judicial. Así, estos, además de desempeñar labores jurisdiccionales, deben ocuparse nuevamente de las tareas administrativas, como antes de la Constitución de 1994.

La Ley N.º 025 hace suyo el artículo 195.3 de la Constitución y reafirma que “el control y la fiscalización del manejo administrativo y financiero corresponden al Consejo de la Magistratura”; sin embargo, la única competencia que le otorga con relación a la DAF es la determinación de una terna para la elección de su director ejecutivo.

Además, la DAF se ha convertido en una institución más dentro del Órgano Judicial, pues la Ley N.º 025 la concibe como una “entidad desconcentrada, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica, económica y financiera y patrimonio propio”. Así, posee una estructura organizativa compleja que cuenta aproximadamente con 500 funcionarios a nivel nacional, lo que incrementa significativamente el tiempo de duración de los procesos de gestión de recursos económicos en el Órgano Judicial.

77 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos*.

78 A diferencia de la Constitución reformada en 1994, que definía de forma expresa que el Consejo tenía la atribución de elaborar y ejecutar el presupuesto del Poder Judicial (art. 123.4).

5.2.4.3. Presupuesto del sector justicia

El presupuesto de las instituciones del sector justicia en Bolivia⁷⁹ es uno de los más bajos de la región⁸⁰. Según el Ministerio de Hacienda, el total del presupuesto aprobado de las instituciones judiciales en 2015 solo alcanzó al 0,49% del presupuesto general consolidado del Estado⁸¹.

Tabla 5.4. Presupuesto del sector justicia

Instituciones del sector justicia	Presupuesto 2014 (Bs)	Presupuesto 2015 (Bs)
Ministerio de Justicia	31.785.087	30.157.442
Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep)	6.944.843	7.667.603
Escuela de Jueces	6.080.444	6.259.741
Órgano Judicial	671.603.485	799.734.605
Tribunal Constitucional Plurinacional	54.241.061	54.941.638
Ministerio Público	163.610.347	177.346.373
Total	934.265.267	1.076.107.402
Presupuesto general del Estado agregado	259.439.429.292	300.555.212.707
Presupuesto general del Estado consolidado	195.409.570.082	221.180.950.531
Total del presupuesto del sector justicia	934.265.267	1.076.107.402
Porcentaje del presupuesto agregado	0,36%	0,36%
Porcentaje del presupuesto consolidado	0,48%	0,49%

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin embargo, según la misma fuente, entre 2014 y 2015, hubo un incremento de 141,8 millones de bolivianos⁸² en la asignación presupuestaria. También hubo un aumento significativo de la asignación al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Ministerio Público en las gestiones 2013 y 2014, respectivamente.

79 Ministerio de Justicia, Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Escuela de Jueces, Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional y Ministerio Público.

80 México asignó en 2006 el 1,45% de su gasto público total a su sistema judicial; República Dominicana, el 1,28% en 2011; Colombia, el 1,8% en 2014; y el Ecuador, 1,59% en el mismo año. Ver: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/Indicadores/CDLPJME.pdf>
http://www.suprema.gov.do/documentos/PDF/novedades/Novedad_Congreso_Nacional.pdf
http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/E2AEFB65D0C287EDE040090A-2000608B&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=tCBYVP_MJ4OrgwTgx4GIBg&ved=0CBIQF-jAA&usg=AFQjCNEF8j_XQdeI6ONXdMM1ZG3P2G7Hyw
http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/ENTIDAD_GASTOS.pdf
 Ver también la tabla 5.4.

81 El presupuesto alcanza a Bs 1.076.107.402 (aproximadamente \$us 155, 7 millones). Ver https://www.sigma.gob.bo/php/consultas_presupuesto.php

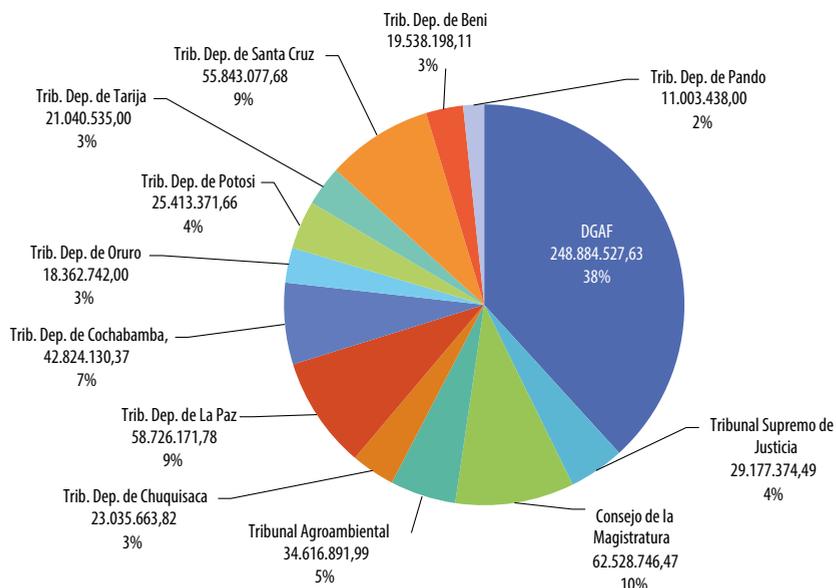
82 Que equivalen aproximadamente a \$us 20,5 millones.

Distribución del presupuesto en el Órgano Judicial

Los últimos datos disponibles sobre la distribución del presupuesto total del Órgano Judicial se publicaron en 2013⁸³. Cabe señalar que ninguno de los informes de rendición de cuentas o informes de gestión posteriores del Consejo de la Magistratura o del Tribunal Supremo de Justicia cuentan con información al respecto; se limitan a informar (de forma parcial) sobre el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a cada institución.

Según datos de 2013, el Consejo de la Magistratura solo percibe el 10% del presupuesto del Órgano Judicial; el porcentaje más alto (38%) es destinado a la Dirección Administrativa Financiera (unidad descentralizada, controlada por un directorio presidido por el presidente del Tribunal Supremo de Justicia).

Figura 5.1. Distribución del presupuesto del Órgano Judicial (en bolivianos)



Fuente: Consejo de la Magistratura, *Primer semestre de 2013*.

La situación financiera del Servicio Plurinacional de Defensa Pública (Sepdep)

La situación económica del servicio de defensa pública penal siempre fue precaria, lo que repercutió de forma significativa en su cobertura y calidad.

Hasta 2003, el Servicio contaba con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN), sin embargo, la Ley N.º 2496 definió que su presupuesto debía ser cubierto con un porcentaje de los ingresos propios del Poder Judicial. Ante la

83 Consejo de la Magistratura, *Primer semestre de 2013*.

negativa de este de cumplir esa disposición legal, el servicio corrió grave riesgo de desaparecer⁸⁴, lo que se evitó gracias al apoyo de la cooperación internacional.

Durante las gestiones 2004 y 2005, debido a la falta de un presupuesto adecuado a sus necesidades, el entonces Senadep suspendió su atención en 30 localidades del área rural y se quedó con nueve directores distritales, 55 defensores públicos y nueve abogados asistentes. Según últimos datos disponibles (2016), el Servicio Plurinacional de Defensa Pública cuenta con 121 defensores públicos, ubicados en 97 municipios (29% de los 339 municipios del país). La Defensa Pública estima que, de acuerdo con el volumen de casos atendidos, debería contar con al menos 10 defensores más⁸⁵.

El Estado no ha incrementado el presupuesto de esta institución de forma significativa en los últimos cinco años⁸⁶.

Asignación de los recursos humanos en el Órgano Judicial

Según el Consejo de la Magistratura (2015), el Órgano Judicial cuenta con un total de 5.968 puestos laborales, de los cuales, el 20% (1.205) son jueces y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental; el 57% (3.401) corresponde a personal de apoyo jurisdiccional, es decir, secretarios, oficiales de diligencias, etc.; y el 22,8% (1.362) es personal administrativo (de esos 1.362 empleados, el 49% corresponde a los tribunales departamentales de Justicia, el 11%, al Consejo de la Magistratura y el 37%, a la Dirección Administrativa Financiera).

Algunos datos llaman la atención:

- a) Por cada juez o magistrado que hay en el país, el Órgano Judicial cuenta con cuatro personas que cumplen funciones administrativas (personal administrativo y de apoyo jurisdiccional).
- b) La Dirección Administrativa Financiera (encargada de la gestión administrativa y financiera de las jurisdicciones ordinarias, agroambiental y del Consejo de la Magistratura)⁸⁷ cuenta con 498 funcionarios a nivel nacional, es decir el 8,3% del total de funcionarios del Órgano Judicial.
- c) El 9% de los puestos laborales del Órgano Judicial está vacante o acéfalo.

84 El Servicio atendía en ese momento 17.406 casos.

85 De enero a noviembre de 2014, la Defensa Pública atendió 17.406 casos.

86 El presupuesto que el Estado asignó al Senadep en 2014 llegó a Bs 6,9 millones. Luego se incrementó a Bs 14,2 millones gracias a los recursos (temporales), provenientes de la cooperación internacional (Cosude y Danida).

87 Según la Ley N.º 025 del Órgano Judicial (art. 226), “La Dirección Administrativa y Financiera es una entidad desconcentrada, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica, económica y financiera y patrimonio propio, encargada de la gestión administrativa y financiera de las jurisdicciones ordinarias, agroambiental y del Consejo de la Magistratura. Ejerce sus funciones en todo el territorio del Estado, pudiendo crear oficinas departamentales”.

Tabla 5.5. Personal del Órgano Judicial (2015)

Distrito	Jurisdiccional			Apoyo jurisdiccional			Administrativo			Total			Varones (%)	Mujeres (%)	Acefalias (%)				
	Var.	Muj.	Acef.	Total	Var.	Muj.	Acef.	Total	Var.	Muj.	Acef.	Total							
Chuquisaca	64	32	4	100	89	158	33	280	22	26	1	49	175	216	38	429	40,8	50,3	8,9
La Paz	155	97	18	270	263	307	160	730	79	60	2	141	497	464	180	1.141	43,6	40,7	15,8
Cochabamba	99	87	8	194	207	290	40	537	51	66	1	118	357	443	49	849	42,0	52,2	5,8
Oruro	60	22	2	84	84	112	24	220	21	22	1	44	165	156	27	348	47,4	44,8	7,8
Potosí	73	36	4	113	92	142	34	268	23	24	1	48	188	202	39	429	43,8	47,1	9,1
Tarija	45	43	1	89	48	167	29	244	26	29	1	56	119	239	31	389	30,6	61,4	8,0
Santa Cruz	134	86	7	227	249	327	74	650	61	80	4	145	444	493	85	1.022	43,4	48,2	8,3
Beni	48	25	1	74	72	99	35	206	19	25	5	49	139	149	41	329	42,2	45,3	12,5
Pando	19	8	2	29	24	45	13	82	11	12	0	23	54	65	15	134	40,3	48,5	11,2
Tribunal Supremo	6	3	9	18	69	37	1	107	19	6	0	25	94	46	10	150	62,7	30,7	6,7
Tribunal Agroambiental	4	3	0	7	38	35	4	77	11	5	2	18	53	43	6	102	52,0	42,2	5,9
Consejo de la Magistratura	0	0	0	0	0	0	0	0	84	60	4	148	84	60	4	148	56,8	40,5	2,7
DAF	0	0	0	0	0	0	0	0	268	218	12	498	268	218	12	498	53,8	43,8	2,4
Totales/ Promedios	707	442	56	1.205	1.235	1.719	447	3.401	695	633	34	1.362	2.637	2.794	537	5.968	46,1	45,8	8,1

Fuente: Consejo de la Magistratura, Anuario estadístico judicial 2015.

5.2.4.4. Régimen laboral de los funcionarios administrativos del Órgano Judicial

Pese a que en la década de los noventa se logró aprobar un reglamento de carrera administrativa, el Consejo de la Magistratura no pudo constituir un sistema integrado de personal, lo que condujo al establecimiento de subsistemas y funciones aisladas e insuficientes⁸⁸. A la fecha, aún no hay un régimen administrativo del personal de apoyo jurisdiccional, ni del personal administrativo del órgano judicial que defina procesos de ingreso, capacitación, evaluación y ascenso sobre la base de competencias.

5.3. BUENAS PRÁCTICAS

En la transformación de los métodos de trabajo se destacan como buenas prácticas las siguientes: a) el diseño y la implementación de plataformas de atención al público y unidades de solución temprana (UST) en las fiscalías a nivel nacional (2006-2010); b) la implementación de medidas de emergencia para el descongestionamiento del sistema penal, que incluyó un proyecto piloto de tratamiento de casos de flagrancia (2009); y c) la coordinación interinstitucional para reducir el número de presos sin condena (de 2013 al presente).

5.3.1. PLATAFORMAS DE ATENCIÓN AL PÚBLICO Y UNIDADES DE SOLUCIÓN TEMPRANA

Entre 2005 y 2010, el Ministerio Público logró incrementar en gran medida la eficiencia de la institución a través del diseño y la implementación de plataformas de atención al público y de unidades de solución temprana (UST), además del seguimiento automatizado de casos i3p⁸⁹. Estas acciones fueron ejecutadas en coordinación con la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC) y contó con el apoyo de Usaid Bolivia.

Los resultados producidos por las UST fueron significativos. Por ejemplo, en 2008, en La Paz, las UST (en el Ministerio Público y en la FELCC) resolvieron el 59% de los casos que les fueron remitidos, y aplicaron salidas alternativas al juicio en el 40% de los casos; todo ello con un tiempo promedio de procesamiento de 30 días. Del mismo modo, las UST de Cochabamba resolvieron el 28% de los casos que se les presentó y hallaron salidas alternativas al juicio en el 38%, con un plazo medio de resolución de 18 días. En Santa Cruz, el 94% de los casos referidos a las UST fueron resueltos (78% con sentencias y 22% con salidas alternativas al juicio), con un tiempo de tramitación promedio de 53 días. En el mismo año, a nivel nacional, en gran parte debido a las UST, casi el 24% de los

88 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos*.

89 Usaid/Bolivia Administration of Justice Program, *Final report*.

casos se resolvió en audiencias previas al juicio, como resultado la aplicación de una alternativa al juicio⁹⁰.

5.3.2. *MEDIDAS DE EMERGENCIA PARA EL DESCONGESTIONAMIENTO DEL SISTEMA PENAL*

5.3.2.1. *Unidades de flagrancia*

En 2009, el Ministerio Público, con el apoyo de Usaid, aplicó un Programa piloto en la Fiscalía de Cochabamba, por el cual a) se creó una unidad de flagrancia para mejorar el rendimiento de los fiscales, aumentar el número de salidas alternativas y proporcionar bases adecuadas a las peticiones de prisión preventiva en las etapas iniciales de las causas penales; b) se desarrollaron políticas y procedimientos relacionados con los seis delitos/problemáticas más comunes en Cochabamba, lo que incluyó la elaboración de protocolos que describían la actividad investigadora mínima que debía desarrollar el fiscal en estos casos, en coordinación con la FELCC; y c) se desarrolló un proceso de liquidación de causas rezagadas⁹¹.

Durante el periodo experimental, a la Unidad de Flagrancia del Ministerio Público se le otorgó el 100% de las solicitudes de detenciones preventivas, al igual que 100% de las salidas alternativas a juicio. El tiempo de detención del imputado antes de la audiencia inicial se redujo, de varios días a un promedio de 16 horas. La duración de las audiencias bajó, de horas a minutos. Además, se diseñó y se aplicó un sistema de información simple (llamado SIAAP) para definir la condición de detenidas de las personas⁹².

5.3.2.2. *Coordinación interinstitucional para reducir el número de presos sin condena*

El sistema de justicia penal adolece de un elevado porcentaje de rezago judicial⁹³. Ante eso, desde 2013, el Estado tomó una serie de medidas que lograron reducir la proporción de presos sin condena, de 82% en 2014 a 76% en 2015, y en enero de 2016 el Ministro de Gobierno afirmó que el porcentaje de detenidos preventivos se había reducido a 69%⁹⁴.

90 *Ibid.*

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*

93 De acuerdo con últimos datos disponibles, los porcentajes de causas pendientes para la próxima gestión son los siguientes: a) juzgados de ejecución penal, 82,84%; b) juzgados de instrucción penal: imputaciones formales, 72,31%, inicio de investigación, 67,20%; c) juzgados de sentencia, 56,95% (Consejo de la Magistratura, *Anuario estadístico judicial 2014*).

94 Dirección General de Régimen Penitenciario, "Presentación del Plan Estratégico Institucional 2016-2020" (La Paz, 12 noviembre de 2015).

Fueron medidas de carácter normativo⁹⁵. El liderazgo de su aplicación fue asumido por el Tribunal Supremo de Justicia, el cual creó una unidad nacional y ocho unidades departamentales para la ejecución del “Plan para el control jurisdiccional y resolución de causas con detenidos preventivos”. Este incluyó la realización de audiencias en los principales centros penitenciarios de los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, Tarija y Potosí⁹⁶, en las que participaron jueces, fiscales, y defensores públicos y privados.

Este proceso se destacó por los altos niveles de coordinación logrados a nivel departamental entre las instituciones operadoras de la justicia penal (Órgano Judicial, Ministerio Público, Servicio Plurinacional de Defensa Pública, direcciones Nacional y departamentales de Régimen Penitenciario y Policía Boliviana); otros actores públicos como la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Persona con Discapacidad; y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas privadas de libertad⁹⁷.

5.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo propone, en primer lugar, una reflexión sobre la necesidad de un cambio de paradigma en la justicia, cuyas bases sean el derecho de acceso a una justicia de calidad y la visión de esta como un servicio público. En segundo lugar, desde la perspectiva de gestión, aborda el estado de situación del Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público y el Servicio Plurinacional de Defensa Pública, y con ello identifica algunas problemáticas de esas instituciones.

5.4.1. CAMBIO DE PARADIGMA: “SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA FUNDADO EN EL DERECHO DE ACCESO A UNA JUSTICIA DE CALIDAD”

Tanto la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, como la Cumbre Judicial Iberoamericana coinciden al afirmar que una de las dimensiones más importantes del derecho de acceso a la justicia es el derecho de acceso a una justicia de calidad.

Los servicios públicos de justicia deben funcionar con los principios de universalidad, gratuidad, sostenibilidad, subsidiariedad y adaptabilidad.

95 Entre 2012 y 2014, se aprobaron tres indultos mediante decretos presidenciales; en 2014 se sancionó la Ley N.º 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal; y en 2015 se aprobó una amnistía mediante el Decreto Presidencial N.º 2437.

96 Se organizaron las audiencias debido al elevado porcentaje de audiencias cautelares y de juicio suspendidas por la ausencia de los operadores de justicia y las partes, registradas por el Órgano Judicial y otros actores de sociedad civil.

97 Tribunal Supremo de Justicia, *Informe de la Unidad de Seguimiento y Monitoreo para la Efectivización del Descongestionamiento del Sistema Penal* (CITE. Dec. TSJ-U. Seguimiento N.º 13/2015) (Sucre, 24 de noviembre de 2015).

La persona usuaria es la razón de ser de la Justicia. Para esto se requiere de un sistema de diagnóstico eficaz y permanente de las necesidades, expectativas y requerimientos del usuario, con equidad, objetividad y eficiencia.

Estos objetivos se logran a través de sistemas de gestión de calidad capaces de dar respuesta precisa y oportuna a los conflictos suscitados y susceptibles de ser resueltos con apego al derecho.

Al igual que los otros poderes del Estado, el Judicial debe caracterizarse por los resultados que obtiene en la calidad de su servicio; ello independientemente de las soluciones jurídicas que deban darse a la ciudadanía ante conflictos específicos.

Es fundamental contar con indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan en forma objetiva valorar la gestión y el servicio; es determinante en la mejora o no de la gestión. Los indicadores de calidad permiten observar tendencias y progresos, así como obtener una perspectiva global de la organización. También hacen posible considerar a los destinatarios del servicio (usuarios) y a sus expectativas para satisfacer su necesidad de acceso a la justicia.

Los sistemas judiciales pueden aspirar a cumplir con las normas ISO⁹⁸—hay algunos ejemplos de ello en nuestra región⁹⁹—, aunque también se pueden aplicar los principios de la gestión de calidad sin obtener esa certificación.

5.4.2. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS INSTITUCIONES JUDICIALES DEBE SER ESTABLE Y RESPONDER A OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Las estructuras organizacionales del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional han estado en permanente cambio desde 2012, cuando deberían ser más estables y responder a objetivos institucionales relacionados con la calidad

98 Un sistema de gestión basado en las normas ISO 9001: 2008 contiene una serie de principios aplicables a la administración de justicia: el servicio al usuario, la participación del personal y la mejora continua. La metodología para cumplir los requisitos de la mejora continua consiste en determinar los grupos de usuarios y las características del servicio y de los procesos; especificar requisitos legales y de la organización; y hacer seguimiento de los indicadores. Es imprescindible que la organización se involucre en la definición de los procedimientos y las instrucciones, para que se actúe de manera similar y coordinada dentro de la organización. Salaberry *et al.*, “Gestión de calidad”.

99 En la República Argentina se destacan el “Proyecto de desarrollo de juzgado modelo” (Projum); la implementación del sistema de calidad, norma ISO 9001, propiciado a través de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires; la existencia de núcleos de calidad en la provincia San Juan; o los encuentros de integrantes del Poder Judicial por una justicia más eficiente. En El Salvador, la Corte Suprema de Justicia es una institución certificada por la norma ISO 9001: 2000 en las áreas administrativas. *Ibid.*, 8. En México sobresale la implementación de sistemas de gestión de calidad en los estados de Nayarit y Oaxaca, con base en las normas ISO 9001: 2008. Ver las notas de prensa a las que se accede a través de estos vínculos: <http://www.nnc.mx/portada/92226.php>; <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Implementan-politicas-de-gestion-de-calidad-en-el-Poder-Judicial/>

del servicio y con principios de eficiencia y eficacia. Solo a manera de ejemplo: actualmente la organización del Consejo de la Magistratura responde a criterios normativos, definidos por la Ley del Órgano Judicial, y no así a objetivos institucionales.

5.4.3. EL CONCEPTO DE CALIDAD DEL SERVICIO DE JUSTICIA DEBE INCORPORARSE EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y MONITOREO DE LAS INSTITUCIONES JUDICIALES

Hay falencias en las funciones de planificación y supervisión de funcionamiento en las instituciones judiciales. Ello perjudica el cumplimiento de los objetivos institucionales y provoca la duplicación de tareas. A eso se suma la constante modificación de planes estratégicos, lo que deja poco tiempo para su ejecución y dificulta el monitoreo de su aplicación y la evaluación de sus resultados.

Las visiones estratégicas cambian con frecuencia, según la autoridad de turno. Los conceptos de calidad, eficiencia y eficacia de los servicios de justicia solo están presentes en algunos de los instrumentos de planificación estratégica de las instituciones judiciales.

También se observó que las instituciones judiciales no producen la información necesaria para verificar el cumplimiento de objetivos institucionales. Por ejemplo, si un objetivo institucional fuera mejorar el acceso a la justicia de población en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños, adultos mayores, etc.), las instituciones judiciales no estarían en condiciones de saber si cumplieron esa meta porque no producen información desagregada por sexo o edad.

Los datos estadísticos producidos por el Consejo de la Magistratura y Ministerio Público, a través de sistemas manuales o informáticos como el Ianus, Sirej, etc., no responden o responden parcialmente a un sistema de indicadores relacionados con a) eficiencia y eficacia del servicio, b) promoción de derechos humanos y c) evaluación del rendimiento del personal jurisdiccional, entre otros.

En este contexto, es recomendable que el concepto de calidad del servicio de justicia se incorpore en los procesos e instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación de las instituciones judiciales.

También es necesario contar con información desagregada que permita también medir el impacto del trabajo desarrollado.

5.4.4. SE DEBEN IDENTIFICAR CLARAMENTE LOS “PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS” QUE COMPONEN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA

Hay un poco de resistencia de las instituciones judiciales a verse a sí mismas como prestadoras de un “servicio público”, por lo que las actividades

que desarrollan no están pensadas propiamente en términos de procesos y procedimientos¹⁰⁰.

Hay que desburocratizar las instituciones pensando en el usuario para evitar dilaciones innecesarias. Muchos de los procesos que se realizan en el órgano judicial se pueden concentrar en un grupo de funcionarios que presten servicios comunes; así se optimizaría el talento humano y se evitaría la duplicación de funciones. Por ejemplo, en lugar de contar con un oficial de diligencias en cada juzgado se pueden crear servicios comunes de notificación para todos los juzgados y en todas las materias.

Cabe destacar buenas prácticas concebidas para mejorar algunos procesos y procedimientos en el Órgano Judicial y en el Ministerio Público: centrales de notificaciones, unidades de flagrancia, plataformas de atención al usuario, unidades de solución temprana de causas y, más recientemente, fiscalías corporativas (algunas, descritas en el apartado de buenas prácticas de este capítulo). Sin embargo, la mayoría de estas experiencias no continuaron y se retornó a las tradicionales y burocráticas prácticas de prestación del servicio.

Es necesario repensar los servicios de justicia en términos de una gestión moderna de prestación de un servicio público. Para ello deben identificarse claramente los procesos que componen la prestación de los servicios de justicia, determinar la misión de cada uno de estos y eliminar aquellos que no cumplen ningún objetivo.

También hay que definir un procedimiento para realizar cada uno de los procesos identificados para la prestación de los servicios de justicia y elaborar instrucciones operativas o protocolos de actuación para su realización. También es importante evaluar de forma periódica la calidad de estos procedimientos, pues son susceptibles de mejora.

5.4.5. EL PAPEL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DEL ÓRGANO JUDICIAL

La creación del Consejo de la Judicatura (reforma constitucional de 1994) obedecía principalmente a la necesidad de separar las principales tareas administrativas y financieras del Poder Judicial de sus funciones propiamente jurisdiccionales.

En 2009, la nueva Constitución cambia de denominación al Consejo llamándolo Consejo de la Magistratura, y lo reconoce como la instancia responsable del controlar y fiscalizar la administración económica financiera del Órgano Judicial (CPE, art. 195.3). Esta función, de por sí disminuida con respecto a

100 Ver la definición de ambos términos en el apartado “Procesos y procedimientos” de ese mismo capítulo.

la que le asignaba la anterior Constitución¹⁰¹, tampoco se cumple a cabalidad: la Ley N.º 025 le asigna similar papel a la Dirección Administrativa Financiera (DAF), una instancia en la que no participa el Consejo y que es dirigida por los magistrados. Así, estos han vuelto a hacerse cargo de tareas financieras y administrativas.

Todo ello ha ocasionado diferentes problemas de coordinación, duplicidad de funciones, el crecimiento del aparato burocrático (la DAF tiene aproximadamente 500 funcionarios en todo el país) y, consecuentemente, la molestia en los jueces y personal de apoyo jurisdiccional, lo que repercute en el trabajo que brindan a la ciudadanía.

5.4.6. *MEJORAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS Y HUMANOS A LAS INSTITUCIONES JUDICIALES*

El presupuesto de las instituciones del sector justicia en Bolivia es uno de los más bajos de la región. Pese a que en 2015 se incrementó en 141,8 millones de bolivianos, solo llega al 0,49% del presupuesto general consolidado del Estado.

Además, su distribución dentro del Órgano Judicial debe ser revisada. Llama la atención que, según datos del Consejo de la Magistratura (2014), a) por cada juez o magistrado se cuente con 3,8 personas que cumplen funciones administrativas; b) la Dirección Administrativa Financiera (encargada de la gestión administrativa y financiera de las jurisdicciones ordinarias, agroambiental y del Consejo de la Magistratura) cuente con 498 funcionarios a nivel nacional, es decir, el 8% de todo el personal del Órgano; y c) el 9% de los puestos del Órgano Judicial se encuentran vacantes o acéfalos.

A la fecha, aún no hay un régimen administrativo del personal de apoyo jurisdiccional ni del personal administrativo del órgano judicial que defina escalas de ingreso, actividades de capacitación, parámetros de evaluación y ascenso con base en competencias.

Entre todas las instituciones que conforman el sistema de justicia, merece especial atención la situación económica del Servicio Plurinacional de Defensa Pública. Según últimos datos, el Estado no ha incrementado el presupuesto de ese servicio en los últimos cinco años y los salarios de sus empleados son los más bajos de entre los operadores de justicia. Todo ello deriva en una alta rotación del personal, lo que también repercute negativamente en el servicio que se presta al usuario.

En suma, además de evidenciarse una insuficiente asignación de recursos económicos y humanos a todas las instituciones relacionadas con la adminis-

101 Ver el apartado “Papel del Consejo de la Magistratura en la administración de recursos del Órgano Judicial”.

tración de justicia, también es clara la necesidad de revisar la distribución de recursos dentro de cada una de esas instituciones.

Cabe destacar que cualquier iniciativa de reforma judicial —en particular sobre aquellas instancias que tienen relación con la aplicación de sistemas de gestión de calidad— requiere una mayor inversión a la que actualmente hace el Estado.

Capítulo 6

Estado de situación de las jurisdicciones constitucional, agroambiental y ordinaria

Este capítulo analiza la problemática específica por la que atraviesan las jurisdicciones constitucional, agroambiental y ordinaria.

El rezago judicial y los problemas de gestión de causas en cada una de esas jurisdicciones son observados a partir del análisis de la carga procesal de cada jurisdicción, es decir, la cantidad de casos ingresados en gestiones anteriores, el número de causas ingresadas, atendidas y resueltas en la gestión, y las pendientes para la próxima gestión. Asimismo, para analizar los datos con base en unidades comparables, se observan los porcentajes y las tasas de congestión.

La tasa de congestión¹ permite obtener información sobre el nivel de saturación o retraso que tienen las oficinas judiciales², también indica la capacidad resolutive de los órganos jurisdiccionales³. Cuanto mayor sea esa tasa, más congestionado estará el juzgado.

La fuente principal de la información son los anuarios estadísticos publicados por el Consejo de la Magistratura hasta 2015.

Antes de ingresar al análisis de cada jurisdicción, describiremos la situación de los casos ingresados al sistema judicial antes de que comenzaran a funcionar las nuevas instituciones judiciales en 2012.

1 Es el cociente que resulta de los asuntos pendientes o acumulados del año anterior al inicio de periodo, más los asuntos que se registran como ingresados en el año, entre el número de asuntos resueltos durante el mismo año. Se expresa más simple con la siguiente fórmula:

$$\frac{(\text{asuntos pendientes de la anterior gestión} + \text{asuntos ingresados en la gestión})}{\text{asuntos resueltos en la gestión}}$$

Santos Pastor. *Indicadores judiciales para las Américas*, Vol. 2 de *Cifrar y descifrar*, con Liliana Maspóns (s. l.: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, s. f.), 27.

2 Cumbre Judicial Iberoamericana, *Plan Iberoamericano de Estadística Judicial: Borrador de informe final* (s. l., enero de 2008). Para más datos sobre la fórmula, ver también la ficha bibliográfica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Consejo de la Judicatura del Ecuador, que se basa en el documento de la Cumbre Judicial: [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/DOCUMENTOS_PNBV/Obj%206/Meta/6.6%20Tasa%20de%20congesti%C3%B3n%20\(por%20n%C3%BAmero%20de%20causas\).pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/DOCUMENTOS_PNBV/Obj%206/Meta/6.6%20Tasa%20de%20congesti%C3%B3n%20(por%20n%C3%BAmero%20de%20causas).pdf)

3 “Indicadores jurisdiccionales”, Dirección de Estadística Judicial (Paraguay), <http://www.pj.gov.py/contenido/162-direccion-de-estadisticas/635>

6.1. LIQUIDACIÓN DE CAUSAS INGRESADAS HASTA 2011

Con la Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional (N.º 212, del 23 de diciembre de 2011), el Estado diseñó un proceso de transición para concluir la tramitación de causas ingresadas antes de que comiencen a funcionar las nuevas instituciones judiciales a partir de 2012. A tal efecto, la ley creó salas liquidadoras, constituidas por algunos de los magistrados suplentes, electos mediante el voto popular en las elecciones judiciales de 2011. Según la Ley N.º 212, estas salas debían tramitar en el plazo de un año las causas que habían ingresado hasta diciembre de 2011.

La sala liquidadora del Tribunal Constitucional, conformada por cinco magistrados suplentes, logró concluir en los tiempos previstos (hasta diciembre de 2012) la tramitación de 2.247 causas rezagadas: el 100%.

Las salas liquidadoras del Tribunal Supremo⁴, constituidas por nueve magistrados, divididos en cuatro salas (civil, penal y dos sociales administrativas), trabajaron durante dos años, sin embargo, no lograron concluir con las causas rezagadas: hasta 2013, resolvieron solo el 57% (3.453) de las causas. Quedaron pendientes de resolución el 43% (2.571), que fueron distribuidas entre los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia⁵. Solo en 2015, esa instancia logró concluir con el 100% de las causas pendientes ingresadas con anterioridad a diciembre de 2011⁶.

En el Tribunal Agroambiental, dos salas liquidadoras, conformadas por siete magistrados y magistradas, se encargaron de resolver 344 causas pendientes. Tampoco cumplieron con el objetivo y solo resolvieron el 67% (236). Quedaron pendientes el 32% (108), que fueron distribuidas a los magistrados titulares. Hasta 2015, 17 causas permanecían irresueltas.

6.2. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución de 2009 asigna al Tribunal Constitucional Plurinacional la condición de garante, contralor e intérprete de la Constitución⁷. Sus decisiones

4 La Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, mediante el Acuerdo N.º 210/2014, del 16 de diciembre de 2014, cerró el ciclo de los magistrados liquidadores. Tribunal Supremo de Justicia, *Informe de gestión judicial 2014 rendición pública de cuentas* (Sucre, Tribunal Supremo de Justicia, 2015).

5 *Ibid.*, 10.

6 Por el Acuerdo de Sala Plena N.º 210/2014, del 16 de diciembre, se dispuso que las salas liquidadoras remitieran las causas remanentes del periodo de liquidación al 31 de diciembre de 2014.

7 Con respecto a esta última atribución, la Constitución de 2009 redujo la capacidad del Órgano Legislativo de interpretación auténtica de la Constitución y definió como criterios de interpretación la voluntad del constituyente y el tenor literal del texto constitucional. Eduardo Rodríguez V., “Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional”, en *Miradas; Nuevo texto*

son vinculantes, obligatorias y no admiten recurso ulterior. Es responsable de a) conocer las acciones de constitucionalidad, b) resolver los conflictos de competencia entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y los conflictos entre estas, y c) revisar las acciones de defensa (de amparo, popular, de cumplimiento, de libertad y de protección de privacidad).

Adicionalmente, el Tribunal tiene otras atribuciones relacionadas con la jurisdicción indígena (control de constitucionalidad, solución de conflictos de competencia y absolución de consultas) y con el proceso autonómico (control de constitucionalidad de los estatutos y cartas orgánicas de las entidades territoriales autónomas).

Todas estas atribuciones fueron desarrolladas por la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (aprobada en julio de 2010) y por el Código Procesal Constitucional (aprobado en julio de 2012).

Más allá de las importantes atribuciones que la Constitución y las leyes le asignan al Tribunal Constitucional Plurinacional, esta institución es clave en la estabilidad democrática del país, debido a que se someten y someterán a su consideración importantes temas relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y a conflictos de competencia entre instituciones o, incluso, órganos del Estado.

Con la modificación de la Ley del Tribunal Constitucional⁸, en abril de 2017, se incrementó de siete a nueve el número de magistrados. Estos deben organizarse en cuatro salas.

6.2.1. PROBLEMÁTICA

Entre los problemas que actualmente enfrenta el Tribunal Constitucional Plurinacional, se cuentan los siguientes:

6.2.1.1. Falta de continuidad en la presidencia del Tribunal

Según el artículo 30 de la Ley N.º 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional (del 6 de julio de 2010), “El periodo de funciones del Presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional será de tres (3) años, pudiendo ser reelegida o reelegido”. Pese a ello, en cinco años —entre 2012 y 2017— el Tribunal Constitucional designó a cuatro presidentes.

Como se señaló en el capítulo precedente (referido al análisis de estructura organizativa y sistemas de planificación de las instituciones judiciales), estos

constitucional (La Paz: Idea Internacional, UMSA, Vicepresidencia del Estado, 2010), 425. Sin embargo, la Constitución de 2009 también reconoce otros criterios de interpretación basados en el derecho internacional de los derechos humanos y el “bloque de constitucionalidad” (arts. 40, 256 y IV del art. 13); la interpretación intercultural de los derechos (arts. 1 y 178); y la interpretación basada en la “cláusula abierta” (art. 13.II).

8 Ley N.º 929, del 27 de abril de 2017.

permanentes cambios en la Presidencia de la institución también derivaron en modificaciones en la estructura organizativa del Tribunal⁹ y en la aprobación de al menos dos planes estratégicos institucionales.

6.2.1.2. Juicios de responsabilidades iniciados contra miembros del Tribunal por la Asamblea Legislativa Plurinacional

Como se analizó en el capítulo relativo a la independencia judicial, en 2014 la Asamblea Legislativa Plurinacional suspendió de sus funciones e inició juicio a tres magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional: Ligia Velásquez, Rosario Cháñez y Gualberto Cusi. En la actualidad, la mayoría de los magistrados del Tribunal enfrentan al menos un proceso abierto en su contra en la Asamblea Legislativa.

6.2.1.3. Consultas sobre la constitucionalidad de las cartas orgánicas o estatutos autonómicos de las ETA

Otra de las atribuciones del Tribunal, definidas por la Constitución de 2009, es la absolución de consultas sobre la constitucionalidad de las cartas orgánicas y estatutos autonómicos de las entidades territoriales autónomas (ETA). Durante los primeros años (2012-2014) se registró un considerable rezago en el trabajo del Tribunal en esta área, sin embargo, entre 2015 y 2016 la congestión se redujo notablemente¹⁰.

En este momento sería realmente oportuna la sistematización del trabajo del Tribunal Constitucional Plurinacional en esta área, y un análisis de su contribución al proceso autonómico del país.

9 En 2012, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) aprobó una estructura organizativa acorde con sus nuevas atribuciones. Así, creó una secretaría técnica que tenía a su cargo las unidades de Descolonización, Tratados y Convenios Internacionales, y Descentralización y Autonomías. Cada una de estas unidades emitía informes con base en consultas realizadas por las salas del Tribunal Constitucional Plurinacional. La labor de la Unidad de Descentralización y Autonomías consistía en emitir informes sobre la constitucionalidad o no de las cartas orgánicas o estatutos autonómicos de las entidades territoriales autónomas (municipios, gobernaciones, autonomías indígenas, etc.). Lastimosamente, en 2014 se eliminaron de la estructura organizativa del TCP esa unidad y la de Tratados y Convenios Internacionales, y se retornó a la organización del Tribunal en salas. Actualmente, hay un alto índice de rezago del Tribunal en el tratamiento de las consultas sobre la constitucionalidad de las cartas orgánicas y estatutos autonómicos, lo que sin duda retrasa el proceso autonómico en el país.

10 En enero de 2016 el TCP entregó dos estatutos y 32 cartas orgánicas con resultados de control constitucional (ver <http://www.autonomias.gob.bo/index.php/historico-de-noticias/630-tcp-entrega-estatutos-y-cartas-organicas-con-resultados-de-control-constitucional.html>); en abril de 2016, validó 46 cartas orgánicas municipales (ver http://la-razon.com/nacional/TCP-valida-cartas-organicas-municipales_0_2481351888.html); y en diciembre de 2016 entregó resoluciones de 24 cartas orgánicas municipales (ver http://www.la-razon.com/nacional/Tribunal-Constitucional-resoluciones-municipales-Sucre_0_2618738160.html).

6.2.1.4. Rezago judicial y problemas de gestión de causas

Desde 2012 (año de inicio de actividades), se observa una tendencia creciente en el porcentaje de causas procesadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional “que quedan pendientes para la próxima gestión”. En 2012 dejó un 59% de causas pendientes para la siguiente gestión; en 2013 ese porcentaje se incrementó a 79%, mientras que en 2014 se redujo al 66%. Actualmente el Tribunal no registra una tasa de congestión negativa, sin embargo, es evidente la necesidad de mejorar el flujo de resolución de causas para evitar que la referida tasa se incremente.

Tabla 6.1. Movimiento de causas del Tribunal Constitucional Plurinacional (2012-2015)

Gestión	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	0	2464	2.464	1.462	1.002	59,33	40,7	1,7
2013	1.002	3.215	4.215	3.341	876	79,26	20,8	1,3
2014	1.024	3.984	5.008	3.311	1.697	66,11	33,9	1,5

Fuente: Tribunal Constitucional Plurinacional¹¹.

De acuerdo con el plan estratégico institucional (2016-2020) del Tribunal Constitucional Plurinacional, el 79% de las causas se resuelven mediante sentencia y el 21% mediante auto constitucional de rechazo emitido por la comisión de admisión¹².

Según la misma fuente, la falta de celeridad en la resolución de causas radica en “la excesiva carga procesal que sostiene la institución dentro de las acciones de defensa, puesto que la legislación vigente prevé que las decisiones de los Tribunales de Garantía deben ser revisadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de sus Salas y por otra la consulta de proyectos de estatutos o cartas orgánicas que requieren, cuantas veces sea necesario, control previo de constitucionalidad”¹³.

El Tribunal sostiene que para lograr y mantener la celeridad procesal hay que unificar criterios y filtros en el proceso de revisión de fallos expedidos por los tribunales de garantía, así como en el proceso de emisión de las acciones y recursos presentados por el Tribunal Constitucional¹⁴.

Asimismo, identifica que la demora de los jueces o tribunales de garantía en remitirle al Tribunal los casos resueltos para que este revise las acciones de

11 Tribunal Constitucional Plurinacional, *Plan estratégico institucional 2016-2020* (Sucre: Tribunal Constitucional Plurinacional, 2015).

12 *Ibid.*, 22.

13 *Ibid.*, 21.

14 *Ibid.*, 21.

defensa es lo que más incide en la retardación de justicia; más aún si se considera que no hay un sistema de seguimiento de casos.

En ese contexto, el propio Tribunal Constitucional Plurinacional propone desconcentrar sus funciones a través de la creación de salas y/o juzgados constitucionales en capitales de departamento, ciudades intermedias y otras zonas rurales, puesto que en la medida en que los jueces y tribunales de garantía dependan del Tribunal Constitucional Plurinacional, se podrá garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso constitucional¹⁵.

Esta medida también reduciría la mora procesal en la justicia ordinaria, cuyas salas de los tribunales departamentales de Justicia ocupan el 25% de su tiempo en la tramitación de acciones de defensa.

6.3. JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL

La reforma constitucional de 1994 integró el Tribunal Agrario al Poder Judicial. Posteriormente, la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (del 18 de octubre de 1996) y la Ley N.º 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria (del 28 de noviembre de 2006, que modifica a la Ley N.º 1715) definieron con mayor claridad el tipo de conflictos que deben ser resueltos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la jurisdicción agraria, e incluso la jurisdicción indígena.

La Constitución Política del Estado de 2009 crea la jurisdicción y el Tribunal Agroambiental, y le asigna a este la función principal de “Resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; y demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales” (art. 189).

En abril de 2017 se modificó la Ley N.º 026 del Régimen Electoral¹⁶ y se redujo de siete a cinco el número de magistrados que deben componer el Tribunal Agroambiental. Actualmente este cuenta con 57 juzgados a nivel nacional, ubicados en capitales de departamento y en provincias.

6.3.1. PROBLEMÁTICA

6.3.1.1. *Aún no se aprobó una ley que defina los tipos de conflictos que debe resolver el Tribunal en materia ambiental*

El Tribunal Agrario no cuenta con una ley de la jurisdicción agroambiental que defina la competencia y los procedimientos para la solución de los conflictos en ma-

15 *Ibid.*, 45.

16 Ley N.º 929, del 27 de abril de 2017.

teria ambiental, y en consecuencia no hay una definición sobre el tipo de conflictos ambientales que serán resueltos por la vía administrativa o la vía jurisdiccional.

Debido a este vacío, desde que se aprobó la Constitución de 2009, este Tribunal no ha admitido ni procesado ni una sola causa en materia ambiental. Los conflictos ambientales actualmente son resueltos únicamente por la vía administrativa.

6.3.1.2. Rezago judicial y problemas de gestión de causas

En 2013, el Tribunal Agroambiental resolvió el 52% de las causas ingresadas, y los juzgados agroambientales, el 66% (estas cifras incluyen las causas con rezago ingresadas del extinto Tribunal Agrario Nacional)¹⁷.

Tabla 6.2. Movimiento de causas en el Tribunal Agroambiental (2012-2015)

Gestión	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión (%)	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	0	376	376	213	163	56,6	43,4	1,8
2013	271	454	725	379	346	52,3	47,7	1,9
2014	359	504	863	438	425	50,8	49,2	2,0
2015	424	510	934	438	496	46,9	53,1	2,19

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

6.3.1.3. Reducida carga procesal y escasa cobertura física de los juzgados agroambientales

En 2015, los 57 jueces de la jurisdicción agroambiental, a nivel nacional, atendieron 4.094 causas, de las cuales resolvieron el 80,5% de los casos ingresados y quedaron pendientes para la próxima gestión el 19,5%. Un juez agroambiental, en promedio, recibe 72 causas al año y seis por mes.

Tabla 6.3. Movimiento de causas en juzgados agroambientales (2012-2015)

Gestión	Número de juzgados	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de causas atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	47		2.075	2.075	1.289	786	62,1	37,9	1,6
2013	57	786	1.871	2667	1.761	896	66,0	34	1,5
2014	57	344	3.289	3.633	2.859	774	78,7	21,3	1,3
2015	57	642	3.452	4.094	3296	798	80,5	19,5	1,2

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

17 Tribunal Agroambiental. *Informe de gestión 2013*. Sucre, enero de 2014.

Creemos que la reducida carga procesal de estos jueces se debe a que trabajan en un asiento judicial fijo (pese a que atienden a dos o tres provincias), lo que dificulta la prestación efectiva del servicio. Por estas razones, habría que establecer la itinerancia del servicio de justicia agroambiental.

6.3.1.4. Necesidad de mayor coordinación y cooperación con la jurisdicción indígena originario campesina

Urge el fortalecimiento de los vínculos con la jurisdicción originario campesina, debido al lazo estrecho entre esta y la jurisdicción agroambiental. Deben tenderse puentes entre ambas jurisdicciones para que sienten las bases de un trabajo coordinado y de colaboración, en el marco del respeto de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, territorio y recursos naturales.

6.4. JURISDICCIÓN ORDINARIA

6.4.1. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

El Tribunal Supremo de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. Actualmente está integrado por nueve magistrados y se organiza internamente en cuatro salas especializadas: a) sala civil, b) sala penal y c) dos salas contenciosa y contenciosa administrativa, social y administrativa.

6.4.1.1. Problemática

Falta de continuidad en la presidencia del Tribunal, lo que ocasiona cambios de personal en la institución

Según el artículo 39 de la Ley N.º 025 del Órgano Judicial, el periodo de mandato de la presidenta o presidente del Tribunal Supremo de Justicia es de tres años, con la posibilidad de reelección. Sin embargo, entre 2012 y 2015 el Tribunal designó a tres presidentes. Cada uno de esos cambios ocasionó renovaciones en el personal dentro de la estructura organizativa de la institución.

Rezago judicial y problemas de gestión de causas

El Tribunal Supremo de Justicia muestra un aumento en el porcentaje de causas pendientes para la próxima gestión entre 2012 y 2015 (con excepción de 2014¹⁸).

18 El anuario 2014 del Consejo de la Magistratura señala que el Tribunal Supremo de Justicia dejó pendiente para la próxima gestión el 37% de las causas; sin embargo, la suma de casos resueltos y pendientes no arroja 100%. Consejo de la Magistratura, *Anuario estadístico judicial 2014* (Sucre: Órgano Judicial, s. f.).

En 2015, el nivel de resolución de causas del Tribunal Supremo de Justicia fue menor a la mitad de las causas atendidas, por lo que quedan pendientes para la próxima gestión más del 55% de los casos.

Tabla 6.4. Movimiento de causas del Tribunal Supremo de Justicia (2012-2015)

Gestión	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	1.961	2.653	4.614	1.896	2.718	41,1	58,9	2,43
2013	2.778	3.289	6.047	2.614	3.433	43,2	56,8	2,32
2014	2.795	3.196	5.991	2.557	*2.226	42,7	37,2	2,34
2015	2.996	2.398	*6.412	2.868	*3.544	*44,7	*55,3	2,28

Nota. Los datos consignados en las publicaciones oficiales de 2014 y 2015 y que se usaron como fuente para la elaboración de este cuadro contienen errores que no pudieron subsanarse. Indicamos con un asterisco las cifras donde hay errores aritméticos.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Del total de los autos supremos emitidos en la gestión 2015 (2.758), el mayor número de resoluciones corresponde a la Sala Plena (1.070: 38,80%); luego, las dos salas contenciosa y contenciosa administrativa, social administrativa (849 resoluciones: 30,78%), la Sala Penal (430: 15,59%) y la Sala Civil (409: 14,83%)¹⁹.

6.4.2. JUSTICIA CIVIL

Los antecedentes de la justicia procesal civil en Bolivia se remontan al antiguo Código de Procederes Santa Cruz, del 14 de noviembre de 1832, y a la compilación de leyes de Procedimiento Civil promulgada el 20 de febrero de 1878.

Esa norma fue sustituida por el Código de Procedimiento Civil, aprobado por el Decreto Ley N.º 12760, del 6 de agosto de 1975, y elevado a rango de ley mediante la Ley N.º 1760, del 28 de febrero de 1997.

La Ley N.º 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar hizo una serie de modificaciones al Código de Procedimiento Civil con el fin de a) resolver el problema de retardación judicial, y b) introducir el proceso monitorio y el proceso por audiencia. La norma tuvo efectos positivos porque descentralizó algunos procedimientos que llegaban en su última instancia hasta la Corte Suprema y que hoy se resuelven definitivamente en cortes superiores de Distrito (actualmente tribunales departamentales de Justicia). También limitó las excusas y recusaciones que eran un instrumento de dilación de procesos. Sin embargo, las reformas fueron opacadas por la mala práctica

19 No es posible conocer la proporción de casos resueltos por las diferentes salas (civil, penal y social administrativa), según el tipo de resoluciones emitidas, porque no hay una categorización homogénea que permita diferenciar a las resoluciones que ingresan al fondo de la causa de las que definen el caso observando el procedimiento.

de perseguir, en general, la declaración de nulidad por vicios de forma —que ocurre luego de largos años— antes que la declaración del derecho. Es decir, prima lo procesal sobre lo sustancial²⁰.

En noviembre de 2013, la Ley N.º 439 aprobó el nuevo Código de Procedimiento Civil. Según su exposición de motivos, los pilares en los que sustenta son: a) el proceso por audiencia, b) notificaciones con actos procesales en estrados judiciales (aunque también posibilita la notificación electrónica), c) facilidad en la obtención de medidas cautelares y d) introducción de procesos monitorios y prevalencia de algunos procesos voluntarios²¹.

La misma ley crea la Comisión de Seguimiento e Implementación del Código Procesal Civil, presidida por las o los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y que estará conformada por el Ministro de Justicia, el ministro de Economía y Finanzas Públicas, el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el presidente del Consejo de la Magistratura y el presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional²².

6.4.2.1. Problemática

Escasa información sobre los resultados de la implementación del nuevo Código de Procedimiento Civil

Con la reforma del Código Procesal Civil de 2013, el legislador apuesta por un sistema por audiencias, la conciliación en sede judicial y la desjudicialización de varios “procedimientos voluntarios” (tales como la aceptación de herencia, división y partición de bienes, etc.) que ahora pueden ser conocidos por autoridades administrativas, lo que sin duda contribuirá a descongestionar el sistema procesal civil y promoverá una mayor celeridad en la resolución de los casos.

Por efecto de la Ley N.º 719, del 6 de agosto de 2015, el Código de Procedimiento Civil recién entró en vigor plenamente al 6 de febrero de 2016.

En la implementación del nuevo Código no se incluyó un sistema de liquidación de causas ingresadas con el antiguo Código Procesal Civil. Por lo tanto, actualmente los nuevos juzgados públicos, civil y comercial procesan al mismo tiempo casos ingresados con el antiguo y nuevo Código Procesal Civil, lo que podría afectar la tramitación de las nuevas causas y la sistematización de los resultados obtenidos por el nuevo código²³.

20 Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Justicia para todos: Poder Judicial Bolivia Estudio de Consolidación Institucional del Sistema Judicial* (La Paz, noviembre de 2003).

21 Asamblea Legislativa Plurinacional, *Nuevo Código Procesal Civil: Tercera era de codificación en Bolivia; 1832-1976-2013* (La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional, 2013).

22 Ley N.º 439, del 19 de noviembre de 2013, parág. I de la disposición adicional segunda.

23 Según el informe de rendición pública de cuentas del Consejo de la Magistratura, correspondiente a la gestión 2014, durante ese año se hicieron dos “inventarios reales de procesos”, radi-

Sin embargo, actualmente el mayor problema es que la Comisión de seguimiento de los resultados en la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Civil, aún no hace público el estado del avance de la aplicación de dicha norma.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Órgano Judicial para la capacitación de los operadores de justicia sobre el nuevo Código de Procedimiento Civil, estos aún son insuficientes.

Rezago judicial y problemas de gestión de causas

En la estructura anterior a la Ley N.º 439, la jurisdicción civil se organizaba en juzgados de instrucción y de partido. A partir de febrero de 2016, los juzgados de partido e instrucción se denominan juzgados públicos. Los tribunales departamentales de Justicia cuentan con salas —compuestas por dos o más vocales— especializadas en procesar la apelación de causas en materia civil.

De acuerdo con los datos publicados por el Consejo de la Magistratura entre 2012 y 2015, los juzgados de partido tenían una tasa de congestión más alta que los juzgados de instrucción, tanto en ciudades capitales como en provincias.

El año 2015 los juzgados de instrucción en ciudades capitales registraron una tasa de congestión de 1,40 porque resolvieron el 70,7% de sus causas; y los juzgados de partido, 1,90 porque solo resolvieron el 50,8% de los procesos atendidos. Estos datos reflejan un alto grado de congestión judicial, principalmente en los juzgados civiles de partido, que solo logran resolver la mitad de las causas que ingresan.

Las causas que se tramitan en provincias son el 20% de los casos a nivel nacional. El nivel de congestión en los juzgados de partido es mayor que en los de instrucción. En la gestión 2015, los juzgados de instrucción civil de provincia registraron una tasa de congestión de 1,43 y los juzgados de partido civil de provincia, de 1,86.

cados en los juzgados ordinarios en materia civil y comercial, como insumo base para la aplicación del plan de descongestión de procesos en materia civil. El primer inventario reportó, al 31 de enero de 2014, un total de 87.035 procesos en trámite en ciudades capitales y provincias; de estos, 76.210 corresponden a ciudades capitales y 10.825, a provincias. El segundo inventario dio como resultado, al 30 de mayo, la existencia de 63.867 causas y una reducción de 12.343 procesos en ciudades capitales (16%), producto del plan de descongestión implementado por el Consejo. Consejo de la Magistratura, *Anuario estadístico judicial 2014*. Sin embargo, la información presentada carece del detalle necesario para determinar el tipo de causas que se resolvieron durante el proceso.

Tabla 6.5. Movimiento de causas en juzgados de instrucción civil en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)

Gestión	Área geográfica	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	Ciudad*	**41.187	103.353	144.540	101.819	42.721	70,4	29,6	1,42
	Provincias	**7.774	28.408	36.182	27.151	9.031	75,0	25,0	1,33
2013	Ciudad*	**28.719	127.408	156.197	***112.621	43.576	68,1	27,9	1,39
	Provincias	8.671	33.537	42.208	***30.074	12.134	71,3	28,7	1,40
2014	Ciudad*	41.792	116.267	158.059	117.279	40.780	74,2	25,8	1,35
	Provincias	8.669	33.960	42.629	33.249	9.380	78,0	22,0	1,28
2015	Ciudad*	**42.974	96.254	139.228	***101.961	37.267	70,7	26,8	1,41
	Provincias	**12.389	36.556	48.945	***34.379	14.566	68,3	29,7	1,46

* Ciudades capitales y El Alto.

** Esta cifra incluye la causas pendientes de la gestión anterior, desarchivadas, recibidas por excusa o recusación, medidas preparatorias y medidas precautorias.

*** Incluye las causas resueltas y las archivadas.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Tabla 6.6. Movimiento de causas en juzgados de partido civil en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)

Gestión	Área geográfica	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	Ciudad*	**41.690	26.536	68.226	27.301	40.925	40,0	60,0	2,50
	Provincia	**10.783	11.175	21.958	11.000	10.958	50,1	49,9	2,00
2013	Ciudad*	24.569	31.891	56.460	***24.168	32.292	42,8	57,2	2,34
	Provincia	9.524	9.036	18.560	***8.133	10.427	43,8	56,2	2,28
2014	Ciudad*	25.248	22.518	47.766	24.265	23.501	50,8	49,2	1,97
	Provincia	8.829	8.699	17.528	8.520	9.008	43,8	56,2	2,06
2015	Ciudad*	**23.736	24.231	47.967	***26.152	21.815	52,04	45,5	1,83
	Provincia	**8.253	9.055	17.308	***9.737	7.571	53,2	43,7	1,78

* Ciudades capitales y El Alto.

** Esta cifra incluye la causas pendientes de la gestión anterior, desarchivadas, recibidas por excusa o recusación, medidas preparatorias y medidas precautorias.

*** Incluye las causas resueltas y las archivadas.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

A nivel nacional, el 80% de la carga procesal de los juzgados de instrucción y partido civiles corresponde a las ciudades de La Paz, Santa Cruz de la Sierra, El Alto y Cochabamba. En estas también está el mayor número de causas civiles pendientes de resolución para el próximo año. Los jueces de instrucción con mayores porcentajes de resolución de causas civiles se encuentran en Sucre,

El Alto y Oruro. Los jueces de partido civil que resuelven un mayor número de causas son los de Tarija, Sucre y Pando.

Con relación al tipo de causas, los juzgados de partido en lo civil, tanto en ciudades capitales como en provincias, procesan principalmente casos ordinarios y ejecutivos, tal como lo muestran las siguientes tablas:

Tabla 6.7. Tipos de causas en juzgados de partido civil de ciudades capitales y El Alto y de provincias (2015)

Tipo de causas/procesos	Ciudades capitales y El Alto		Provincias	
	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)
Ordinario	26.740	55,7	10.974	63,4
Ejecutivo	8.075	16,8	833	4,8
Coactivo civil	1.612	3,4	171	1,0
Procesos concursales	73	0,2	17	0,1
Otros procesos	6.736	14,0	4.225	24,4
Exhortos	1.234	2,6	346	2,0
Órdenes instruidas	1.366	2,8	434	2,5
Otros	2.131	4,4	308	1,8
Totales	47.967	100,0	17.308	100,0

Fuente: elaborado con base en el anuario estadístico 2015 del Consejo de la Magistratura.

Como se observa en el cuadro precedente, hay un alto porcentaje de causas clasificadas por el Consejo de la Magistratura en la categoría de “otros” y “otros procesos”, sobre los que no se aporta mayores detalles.

En 2015 los juzgados de instrucción civil de ciudades capitales y provincias procesaron principalmente solicitudes de órdenes judiciales, procesos ejecutivos y voluntarios.

Tabla 6.8. Tipos de causas en juzgados de instrucción civil de ciudades capitales y El Alto y de provincias (2015)

Tipo de causas/procesos		Ciudades capitales y El Alto		Provincias	
		Número	%	Número	%
Sumario		10.686	7,7	4.882	10,0
Ejecutivo		29.233	21,0	8.946	18,3
Coactivo civil		1.747	1,3	519	1,1
Interdicto		2.184	1,6	858	1,8
Desalojo		671	0,5	118	0,2
Concursales		27	0,0	0	0,0
Voluntarios	Declaratoria de herederos	24.345	18,6	11.902	25,4
	Herencias	282		41	
	Testamentos	37		27	
	Inventarios	33		19	
	División de bienes	633		180	
	Mensura y deslinde	157		113	
	Rendición de cuentas	197		26	
	Declaración de ausencia	96		43	
	Bienes vacantes	25		10	
	Pago y consignación	96		29	
Ordenes judiciales	Inscripciones	2.732	37,7	1.825	25,5
	Franqueo de testimonios	6.690		4.278	
	Otras ordenes judiciales	43.033		6.374	
Exhortos		4.993	3,6	4.452	9,0
Otros procesos		11.331	8,1	4.303	8,8
Totales		139.228	100,0	48.945	100,0

Fuente: elaborado con base en el anuario estadístico 2015 del Consejo de la Magistratura.

Con respecto a la apelación de causas civiles, a nivel nacional hay un total de 18 salas civiles-familiares en los tribunales departamentales de Justicia. En 2015, estas salas resolvieron 8.390 procesos, principalmente ordinarios (41,7%)

Tabla 6.9. Tipos de causas atendidas en salas civiles-familiares (2015)

Tipo de proceso	Número	%
Ordinario	3.502	41,7
Ejecutivo	1.028	12,3
Coactivo civil	.362	4,3
Familiares	2.273	27,1
Otros procesos	1.225	14,6
Totales	8.390	100,0

Fuente: anuario estadístico 2015 del Consejo de la Magistratura.

Según los anuarios estadísticos publicados por el Consejo de la Magistratura, entre 2013 y 2015 se redujo la tasa de congestión de las salas civiles, de 1,43 a 1,29. En 2015, las salas civiles a nivel nacional resolvieron el 76,2% de las causas.

Tabla 6.10. Movimiento de causas en salas civiles de los tribunales departamentales de Justicia (2013-2015)

Gestión	Número de juzgados	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2013	17	*2.170	5.474	7.644	5.277	2.367	69,0	31,0	1,45
2014	17	*2.088	5.782	7.870	5.933	1.937	75,4	24,6	1,33
2015	18	*1.206	7.184	8.390	6.395	1.995	76,2	23,8	1,31

* Incluye causas recibidas por excusa y recusación.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

6.4.2.2. La conciliación en materia civil

En febrero de 2016, comenzó el trabajo de 157 conciliadores judiciales que prestan servicios en todo el país (91 en capitales de departamento y 66 en provincias). En noviembre de 2016 el Tribunal Supremo de Justicia, mediante el Acuerdo N.º 122/2016, aprobó el protocolo de actuación de conciliación judicial en materia civil.

De acuerdo con las previsiones del nuevo Código de Procedimiento Civil, la conciliación judicial previa se aplica de forma obligatoria en procesos civiles ordinarios, y de manera optativa, en procesos civiles ejecutivos y monitorios.

Tabla 6.11. Conciliaciones previas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por departamento (febrero-septiembre de 2016)

	Recibidas por excusa y recusa	Nuevas, ingresadas en el periodo	Total de ingresadas	Resueltas con audiencia conciliatoria realizada	Concluidas por audiencias programadas no realizadas y otras	Conciliaciones pendientes para el siguiente periodo
Chuquisaca	1	841	842	382	368	92
La Paz	1	1.479	1.480	519	765	196
El Alto	0	746	746	200	441	105
Cochabamba	37	1.947	1.984	818	793	373
Oruro	0	925	925	395	341	189
Potosí	0	980	980	386	500	94
Tarija	2	627	629	210	322	97
Santa Cruz	0	1.797	1.797	647	882	268
Beni	1	231	232	93	119	20
Pando	0	196	196	108	88	0
Total	42	9.769	9.811	3.758	4.619	1.434
Porcentajes (%)			100	38	47	15

Fuente: Consejo de la Magistratura²⁴.

Tabla 6.12. Formas de conclusión de las audiencias de conciliación realizadas en ciudades capitales, El Alto y provincias, por departamento (febrero-septiembre de 2016)

Departamento	Conciliaciones resueltas con audiencias realizadas	Con acuerdo total	Con acuerdo parcial	Fallidas (sin acuerdo)
Chuquisaca	382	210	7	165
La Paz	519	234	16	269
El Alto	200	69	6	125
Cochabamba	818	482	23	313
Oruro	395	244	20	131
Potosí	386	279	6	101
Tarija	210	126	24	60
Santa Cruz	647	281	36	330
Beni	93	54	0	39
Pando	108	51	0	57
Total	3.758	2.030	138	1.590
%	100	54	4	42

Fuente: Consejo de la Magistratura.

24 Consejo de la Magistratura, "Conciliación previa en sede judicial de ciudades capitales y provincias: Periodo febrero a septiembre 2016", *Boletín Estadístico Judicial*, n.º 03/2016 (2016).

Entre febrero y septiembre de 2016, los conciliadores atendieron 9.811 casos (7.379 en capitales de departamento y 2.432 en provincias). En el 38% de ellos (3.758), se llegó a realizar al menos una audiencia conciliatoria y en el 15% quedó pendiente una solución para el siguiente año (2017).

De los casos en los que se llegó a realizar al menos una audiencia conciliatoria (3.758), en el 58% se llegó a un acuerdo total o parcial y en el 42% no se pudo llegar a ningún acuerdo.

6.4.3. JUSTICIA FAMILIAR

El nuevo Código de las Familias se aprobó mediante la Ley N.º 603, del 19 de noviembre de 2014. Entraron en vigor inmediatamente algunos artículos del mencionado Código, como los relativos a la asistencia familiar y la desvinculación familiar. Por efecto de la Ley N.º 719, del 6 de agosto de 2015, el mencionado Código tuvo vigencia plena el 6 de febrero de 2016.

El nuevo Código simplifica los trámites e introduce la oralidad; establece que el divorcio de mutuo acuerdo se resuelva a través de notarios de fe pública; determina un monto mínimo para la asistencia familiar; reconoce la existencia de cinco tipos de familias; y toma en cuenta el interés superior del niño.

6.4.3.1. Problemática

Escasa información sobre los resultados de la implementación del nuevo Código de las Familias

Tal como ocurrió con el nuevo Código de Procedimiento Civil, la implementación del Código de las Familias tampoco estableció un sistema de liquidación de causas ingresadas con el antiguo Código. Debido a ello, los juzgados de familia procesan al mismo tiempo casos ingresados con ambos códigos, lo que podría afectar la tramitación de las nuevas causas y la sistematización de los resultados obtenidos por la nueva normativa.

También es un problema la falta de información sobre los resultados en la aplicación del Código de Familias, debido a que el sistema informático Sirej aún no es alimentado adecuadamente por el personal de los juzgados.

Rezago judicial y problemas de gestión de causas

Entre 2012 y 2015, la tasa de congestión de los juzgados de instrucción de familia en ciudades capitales y El Alto se incrementó de 1,6% a 1,9%. El 49% de las causas atendidas en 2015 quedó pendiente de resolución para la siguiente gestión.

Según el *Anuario estadístico judicial*, en 2015 los juzgados de instrucción de familia de ciudades capitales y El Alto procesaron 40.125 causas, de las cuales, el 52,1% son procesos de asistencia; el 10,3%, otros procesos sumarios

(tenencia de hijos, posesión de estado, violencia familiar); el 17,3%, otros procesos especiales, el 10,3%, incidentes (incremento, reducción o cesación de asistencia familiar, derecho de visita); 3,2%, actuados (inscripciones, exhortos); el 3,4%, otros procesos; y el 1,4%, procesos voluntarios (emancipación, autorización judicial).

Tabla 6.13. Movimiento de causas en juzgados de instrucción de familia en ciudades capitales y El Alto (2012-2015)

Gestión	Número de juzgados	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	35	*17.859	22.841	40.700	19.947	20.753	49,0	51,0	2,0
2013	36	10.886	29.843	40.729	20.067	20.662	49,3	50,7	2,2
2014	37	20.484	20.939	41.423	19.222	22.201	46,4	53,6	2,0
2015	37	18.023	22.102	40.125	20.576	19.549	51,3	48,7	2,0

* Esta cifra incluye las causas pendientes de la gestión anterior, desarchivadas, recibidas por excusa o recusación, medidas preparatorias y medidas precautorias

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Como podemos observar en el cuadro que sigue, las mayores tasas de congestión se encuentran en los juzgados de instrucción de familia de las ciudades capitales y El Alto.

Tabla 6.14. Movimiento de causas en juzgados de instrucción de familia en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)

Gestión	Ubicación geográfica	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	Ciudad*	16.059	**24.641	40.700	19.947	20.753	49,0	51,0	2,0
	Provincias	3.076	11.562	14.638	10.523	4.115	71,9	28,1	1,4
2013	Ciudad*	10.886	**29.843	40.729	20.067	20.662	49,3	50,7	2,0
	Provincias	6.036	12.843	18.879	11.491	7.388	60,9	39,1	1,6
2014	Ciudad*	20.484	20.939	41.423	19.222	22.201	46,4	53,6	2,2
	Provincias	7.291	12.007	19.298	11.385	7.913	59,0	41,0	1,7
2015	Ciudad*	18.023	22.102	40.125	20.576	19.549	51,3	48,7	1,9
	Provincias	**7.040	14.953	21.993	14.746	7.247	67,0	33,0	1,5

*Ciudades capitales y El Alto.

** Esta cifra incluye causas desarchivadas y recibidas por excusa y recusación.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Los juzgados de partido de familia presentaron también niveles de congestión altos. En 2015, solo resolvieron el 57,6% de las causas atendidas, y quedaron pendientes para la próxima gestión el 42,4%. En 2015, se atendieron 45.578

causas en juzgados de partido de familia de ciudades capitales y El Alto, de las cuales, el 83,13% fueron procesos de divorcio.

Tabla 6.15. Movimiento de causas en juzgados de partido de familia en ciudades capitales y El Alto (2011-2015)

Gestión	Número de juzgados	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	44	*22.419	17.290	39.709	15.132	24.577	38,1	61,9	2,6
2013	44	19.356	21.078	40.434	18.167	22.267	44,9	55,1	2,2
2014	48	*21.816	20.496	42.312	19.052	23.260	45,0	55,0	2,2
2015	48	22.818	22.760	45.578	26.240	19.338	57,6	42,4	1,7

*Esta cifra incluye la causas pendientes de la gestión anterior, desarchivadas, recibidas por excusa o recusación, medidas preparatorias y medidas precautorias.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Como podemos observar en el cuadro que sigue, las tasas de congestión en provincias y ciudades capitales más El Alto son muy similares.

Tabla 6.16. Movimiento de causas en juzgados de partido en lo familiar en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)

Gestión	Ubicación geográfica	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	Ciudad*	20.349	19.360	39.709	15.132	24.577	38,1	61,9	2,6
	Provincias	4.517	5.480	9.997	4.074	5.923	40,8	59,2	2,5
2013	Ciudad*	19.356	21.078	40.434	18.167	22.267	44,9	55,1	2,2
	Provincias	5.494	5.436	10.930	4.811	6.119	44,0	56,0	2,3
2014	Ciudad*	21.621	20.619	42.240	19.001	23.239	45,0	55,0	2,2
	Provincias	4.601	4.549	9.150	4.103	5.047	44,02	55,2	2,2
2015	Ciudad*	22.818	22.760	45.578	26.240	19.338	57,6	42,4	1,7
	Provincias	**4612	5.410	10.022	5.738	4.284	57,3	42,7	1,7

*Ciudades capitales y El Alto.

**Esta cifra incluye la causas pendientes de la gestión anterior, recibidas por excusa o recusación, medidas preparatorias y medidas precautorias.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

6.4.4. JUSTICIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El nuevo Código Niña, Niño y Adolescente (CNNA) se aprobó mediante la Ley N.º 548, del 17 de julio de 2014.

El Código Niña, Niño y Adolescente (2014) fue un logro importante, que adaptó gran parte de la legislación para la niñez de Bolivia en conformidad con los tratados

internacionales. (...) el Código establece fuertes sanciones para los casos de violencia y acoso sexual contra niños, niñas y adolescentes, a la vez que crea un sistema de Protección de niños, niñas y adolescentes justicia juvenil para adolescentes en conflicto con la ley, que ofrece la posibilidad de promover medidas alternativas a la privación de la libertad²⁵.

El 27 de mayo de 2015, mediante el Decreto Supremo N.º 2377, se aprobó el reglamento de esa ley, relativo al Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente. Adicionalmente, en 2016, el Ministerio de Justicia elaboró y validó tres manuales dirigidos a operadores de justicia sobre adolescentes en conflicto con la ley: a) “Manual de procedimientos jurisdiccionales e investigaciones en el sistema penal para adolescentes”, b) “Manual para la defensa de los derechos de las y los adolescentes con responsabilidad penal”, y c) “Manual para la ejecución y seguimiento de medidas socioeducativas”.

Los jueces de la niñez y adolescencia conocen y definen la situación jurídica de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, y adolescentes en conflicto con la ley (ver el acápite sobre al acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes). En ese contexto, estos jueces conocen principalmente: a) procesos de adopción, guarda y tutela, y b) infracciones y delitos atribuidos a adolescentes.

6.4.4.1. Problemática

Rezago judicial y problemas de gestión de causas en juzgados públicos de la niñez y adolescencia

A nivel nacional solo hay 19 juzgados públicos de la niñez y adolescencia en ciudades capitales y El Alto.

Una medida que redujo notablemente la carga procesal de estos jueces desde 2015 fue la ampliación de competencias de los notarios de fe pública, quienes actualmente pueden autorizar los viajes de los niños, niñas y adolescentes. (Según los anuarios estadísticos judiciales publicados por el Consejo de la Magistratura, en 2014, los jueces de niñez y adolescencia autorizaron 50.843 viajes, y en 2015 solo 3.775 viajes a nivel nacional).

A pesar de ello, en 2015 los juzgados públicos de niñez y adolescencia resolvieron solo el 50% de las causas que conocieron durante el año, lo que plantea la necesidad de incrementar el número de jueces en esta materia, principalmente en ciudades capitales de departamento y en El Alto.

25 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Situación con respecto a la protección de la niñez y adolescencia en Bolivia”, https://www.unicef.org/bolivia/08_UNICEF_Bolivia_CK_-_nota_conceptual_-_Proteccion.pdf

Tabla 6.17. Movimiento de causas en juzgados de niñez y adolescencia en ciudades capitales y El Alto (2011-2014)

Gestión	Número de juzgados	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	15	6.055	6.690	12.745	5.941	6.804	46,6	53,4	2,1
2013	15	5.743	7.228	12.971	5.646	7.325	43,5	56,5	2,3
2014	19	7.228	7.492	14.720	6.703	8.017	45,5	54,5	2,2
2015	19	8.456	13.144	21.600	10.802	10.798	50,0	50,0	2,0

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

En 2015, los juzgados de niñez y adolescencia de ciudades capitales y El Alto atendieron un total de 21.600 causas, de las cuales los tipos de proceso más frecuentes fueron los relativos a infracciones cometidas por adolescentes (12%), legalización de acogimiento (8,9%), guarda (8%), maltrato (6,5%) y adopción nacional e internacional (4%).

Jueces de juzgados públicos mixtos, que conocen casos de niños, niñas y adolescentes, carecen de formación especializada en niñez y adolescencia

En 2015 el Órgano Judicial contaba con 77 juzgados mixtos públicos de niñez y adolescencia en provincias.

Pese a que el rezago judicial en este tipo de juzgados se redujo durante los últimos años (en 2015 solo el 32% de las causas quedó pendiente de resolución para la siguiente gestión), la principal observación de las instituciones públicas y privadas que trabajan con estos jueces es su falta de formación especializada en los derechos de la niñez y adolescencia y en el nuevo Código de Niña, Niño y Adolescente.

Tabla 6.18. Movimiento de causas en juzgados de niñez y adolescencia en ciudades capitales y provincias (2011-2014)

Gestión	Ubicación geográfica	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	Ciudad*	**6.171	6.574	12.745	5.941	6.804	46,6	53,4	2,1
	Provincias	691	1.192	1.883	992	891	52,7	47,3	1,9
2013	Ciudad*	5.743	7.228	12.971	5.646	7.325	43,5	56,5	2,3
	Provincias	731	2.942	3.673	1.449	2.224	39,5	60,5	2,5
2014	Ciudad*	7.228	7.492	14.720	6.703	8.017	45,5	54,5	2,2
	Provincias	963	2.497	3.460	2.318	1.142	67,0	33,0	1,5
2015	Ciudad*	**8.496	13.104	21.600	10.802	10.798	50,0	50,0	2,0
	Provincias	943	2.620	3.563	2.407	1.156	67,6	32,4	1,5

* Ciudades capitales y El Alto.

** Esta cifra incluye la causas pendientes de la gestión anterior, las desarchivadas, recibidas por excusa o recusación, medidas preparatorias y medidas precautorias.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Elevado índice de detención preventiva de adolescentes en conflicto con la ley

A nivel nacional se observa que el porcentaje de detención preventiva de adolescentes en conflicto con la ley es similar o mayor al porcentaje de adultos en esa situación (70%), lo que ya implica una seria violación a sus derechos.

En 2016, en el centro Qalauma, de La Paz, un 85% de los adolescentes privados de libertad se encontraban en detención preventiva²⁶.

De acuerdo con información obtenida por la OACNUDH Bolivia, en el centro Cometa (Cochabamba) se evidenció que los adolescentes que guardan detención preventiva durante más tiempo son aquellos cuyas causas están radicadas en juzgados mixtos de provincia.

Ausencia de fiscales especializados en casos de adolescentes en conflicto con la ley

Actualmente en el país hay jueces especializados en niñez y adolescencia en todas las capitales de departamento y en El Alto. El Servicio Plurinacional de Defensa Pública, a pesar de sus limitados recursos económicos y humanos, especializa al menos a un defensor público en cada departamento en casos de adolescentes en conflicto con la ley.

Sin embargo, el Ministerio Público es la única institución del sistema penal que aún no ha designado a fiscales especializados en niñez y adolescencia para que tramiten con prioridad y celeridad este tipo de casos, conforme corresponde a la situación de especial vulnerabilidad de los adolescentes en conflicto con la ley.

6.4.5. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Según Eduardo Rodríguez Veltzé, en términos generales, el Estado boliviano no ha tenido mayor aptitud o vocación para el desarrollo de un derecho administrativo, esto es, una jurisdicción accesible que conozca y resuelva las controversias entre la administración y los administrados (ya sea un gobierno municipal, un departamento, una autonomía, la administración central, etc.), para garantizar su plena participación, en su caso, con auxilio de la función jurisdiccional²⁷.

Según el mismo autor, en Bolivia el Estado disponía de la jurisdicción tributaria, la jurisdicción coactiva fiscal, social, etc., para recibir reclamos de los ciudadanos en esos ámbitos. Sin embargo, ninguna entidad pública tenía competencia para resolver los reclamos de los ciudadanos sobre otras instancias de la administración pública. Fue a mediados de los años noventa cuando se esta-

26 “Jóvenes bolivianos recomponen sus sueños tras los muros del penal de Qalauma”, *La Razón*, 11 de noviembre de 2016, http://www.la-razon.com/sociedad/Qalauma-jovenes-bolivianos-recomponen-suenos-penal_0_2598940115.html

27 Rodríguez V., “Órgano Judicial”, 428.

bleció el régimen regulatorio y se comenzó a desarrollar espacios de reclamación administrativa ante los entes reguladores de servicios públicos regulados, como las superintendencias; incluso se aprobó un procedimiento administrativo en 2000²⁸.

En años posteriores estos avances normativos, incluido el empoderamiento de los vecinos ante a sus gobiernos municipales, generaron un crecimiento extraordinario de la jurisdicción contencioso-administrativa ante la Corte Suprema de Justicia. Esta, a partir de 2000, advirtió un crecimiento de más del 700 por ciento en esta materia con respecto a los cinco años anteriores²⁹.

El Tribunal Constitucional recibió también un creciente número de asuntos vinculados con reclamos de ciudadanos sobre la administración pública, a través de los recursos de amparo constitucional, que representan más del 50% de su carga de atención³⁰.

La nueva Constitución del Estado no incorpora referencia alguna a la jurisdicción contencioso-administrativa —anteriormente atribuida a la Corte Suprema y a los tribunales— para resolver las causas que resulten de contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo, y de demandas contencioso-administrativas derivadas de su actuación administrativa. Únicamente prevé esta competencia para el Tribunal Agroambiental en materia de recursos renovables³¹.

6.4.5.1. Problemática

Aún no se aprueba una ley especial sobre la jurisdicción contencioso-administrativa

Con el fin de subsanar la omisión de la Constitución con respecto a la jurisdicción contencioso-administrativa, en junio de 2010 la Ley del Órgano Judicial establece: “Los juzgados y salas en materia administrativa, coactiva, tributaria y fiscal, continuarán ejerciendo sus competencias hasta que sean reguladas por Ley como jurisdicción especializada”. Sin embargo, a la fecha no existe ningún proyecto de ley especial sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hasta el momento, únicamente se aprobó una norma transitoria para la tramitación de los procesos contenciosos y contencioso-administrativos, la Ley N.º 620, del 29 de diciembre de 2014. Esta creó una sala Contencioso y Contencioso Administrativa, tanto en el Tribunal Supremo como en los tribunales departamentales.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*, 429.

31 *Ibid.*

Rezago judicial y problemas de gestión de causas

Según datos del Consejo de la Magistratura, durante los últimos años, los juzgados de partido en materia administrativa, coactiva fiscal y tributaria fueron los más congestionados del Órgano Judicial: más del 80% de los casos quedan pendientes para la siguiente gestión. Los casos que estos juzgados conocen con mayor frecuencia son los coactivos fiscales y los tributarios.

Tabla 6.19. Movimiento de causas en juzgados de partido en materia administrativa, coactiva fiscal y tributaria en ciudades capitales y El Alto (2011-2015)

Gestión	Número de juzgados	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	15	6.533	2.471	9.004	1.672	7.332	18,6	81,4	5,4
2013	15	5.874	3.448	9.322	*1.546	7.776	13,5	83,4	6,0
2014	11	7.578	2.351	9.929	1.268	8.661	12,8	87,2	7,8
2015	11	8.555	3.447	12.002	*2.143	9.859	17,2	82,1	5,6

* Incluye las causas archivadas sin concluir proceso.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Las apelaciones en los procesos administrativos son conocidas por las salas en materia social y administrativa de los tribunales departamentales de Justicia. Las causas que con mayor frecuencia conocen esas salas también pertenecen a materia coactiva fiscal y tributaria.

Tabla 6.20. Movimiento de causas en las salas social y administrativa en ciudades capitales y El Alto (2013-2015)

Gestión	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2013	*1.856	2.888	4.744	2.610	2.134	55,0	45,0	1,8
2014	*2.200	3.246	5.446	3.282	2.164	60,3	39,7	1,6
2015	*2.106	3.925	6.031	3.077	2.954	51,0	49,0	2,0

* Incluye causas recibidas por excusa y recusación.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

6.4.6. JUSTICIA LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

6.4.6.1. Problemática

Dispersión normativa y jurisprudencia contradictoria

La normativa básica de la jurisdicción laboral está compuesta por la Ley General del Trabajo (aprobada mediante un Decreto Supremo del 24 de mayo de 1939, elevado a rango de ley el 8 de diciembre de 1942), el Código Procesal del Trabajo (Decreto Ley N.º 16896, del 25 de julio de 1979) y el Código de Seguridad Social (ley del 14 de diciembre de 1956).

A partir de estas normas básicas, en las últimas décadas se desarrolló una regulación reglamentaria dinámica y dispersa, aprobada mediante decretos supremos y resoluciones del Ministerio de Trabajo, e influida por el derecho internacional (convenios de la Organización Internacional del Trabajo) y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Constitucional Plurinacional. A esta dispersión, se suma en algunos casos la dificultad de interpretar algunos fallos aparentemente contradictorios de los tribunales Supremo y Constitucional, relacionados con los derechos de los trabajadores³².

Rezago judicial y problemas de gestión de causas

Los problemas normativos descritos en el apartado precedente, sumados a otras falencias relativas a la gestión de causas, repercuten en las elevadas tasas de congestión judicial de la jurisdicción laboral.

Como se advierte en el cuadro que sigue, el porcentaje de causas resueltas de los juzgados laborales, en las últimas gestiones, no supera el 50%.

Tabla 6.21. Movimiento de causas en juzgados de partido del trabajo y seguridad social en ciudades capitales, El Alto y provincias (2012-2015)

Gestión	Ubicación geográfica	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2012	Ciudad*	22.246	20.758	43.004	22.905	20.099	53,3	46,7	1,9
	Provincias	417	682	1.099	333	766	30,3	69,7	3,3
2013	Ciudad*	**18.998	19.974	38.972	19.770	19.202	50,7	49,3	2,0
	Provincias	673	932	1.605	730	875	45,5	54,5	2,2
2014	Ciudad*	20.027	25.738	45.765	21.479	24.286	46,9	53,1	2,1
	Provincias	683	911	1.594	716	878	44,9	55,1	2,2
2015	Ciudad*	**25.157	16.399	41.556	18.918	22.638	45,5	54,5	2,2
	Provincias	998	1.268	2.266	1.164	1.102	51,4	48,6	1,9

* Ciudades capitales y El Alto.

** Incluye causas recibidas por excusa y recusación.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

32 En enero de 2017, se suscitó una discusión jurídica, mediática y social a propósito de la aparente contradicción entre la SCP 1262/2013, del 1 de agosto de 2013, y la SCP 0907/2016: si esta última restituía o no el preaviso como “mecanismo” de despido de un trabajador antes de que se cumpla su contrato.

Excesiva duración de la etapa de casación en los procesos laborales

Pese a que el Código Procesal del Trabajo establece el carácter sumario de los procesos laborales, cualquier caso en materia laboral puede llegar no solo a la apelación, sino a la etapa de casación, lo que genera una pesada carga procesal. Tanto fue así que se crearon dos salas sociales en el Tribunal Supremo de Justicia. En ese contexto, parece necesario revisar la necesidad de la etapa de casación, considerando el carácter sumario de este tipo de procesos y la importancia de los derechos tratados (pago de beneficios sociales, reincorporación, desafuero, etc.).

6.5. SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

En este acápite abordaremos la problemática del sistema de justicia penal de forma integral, es decir, tanto lo relativo al sistema judicial como al sistema penitenciario.

Antes de ingresar al análisis, es necesario destacar uno de los problemas fundamentales que aqueja a todo el sistema de justicia penal:

Ausencia de una política criminal con enfoque de derechos humanos

El Estado aún no ha formulado de forma clara una política criminal con enfoque de derechos humanos. Una política con tales características debe priorizar:

- La prevención integral del delito por encima de la respuesta punitiva.
- Los derechos de las víctimas e imputados, en general, y de aquellos que pertenecen a población en situación de vulnerabilidad, en particular; tanto durante el proceso penal, como durante el cumplimiento de la sentencia.
- La aplicación de penas y medidas cautelares no privativas de libertad, con enfoque restaurativo.
- La medición de resultados con base en parámetros de calidad, eficiencia y eficacia, sin afectar los derechos de víctimas e imputados.
- La implementación de programas de reinserción social (económicos, productivos y educativos), y la atención y apoyo postpenitenciario.

Según el enfoque de derechos humanos, una política criminal debe ser elaborada con la participación de todos los actores del sistema penal (jueces, fiscales, abogados, etc.) y también se debe prever su monitoreo y evaluación con participación ciudadana. Adicionalmente, una política debe contar con el presupuesto necesario para su implementación.

La ausencia de una política criminal que cuente mínimamente con los elementos descritos en los párrafos precedentes es una de las principales causas de los problemas que describiremos a continuación, tanto en el ámbito judicial como el penitenciario.

6.5.1. PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA JUDICIAL

Una de las principales características de la problemática de la justicia penal es que se presentan en ella de manera más exacerbada los obstáculos de acceso a la justicia, la falta de independencia de los operadores de justicia y la corrupción, lo que repercute de forma más drástica en los derechos humanos de víctimas e imputados y, principalmente, en los derechos de quienes pertenecen a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

6.5.1.1. Desde 1999, la normativa penal y procesal penal tiende a endurecer las penas y las condiciones de aplicación de medidas cautelares

El Código de Procedimiento Penal de 1999 (Ley N.º 1970, que entró en vigor plenamente el 31 de mayo de 2001) intentó realizar uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, con la transformación de un sistema inquisitivo, a uno de tendencia acusatoria, garantista y oral que incluyó la participación de jueces ciudadanos.

Sin embargo, al poco tiempo de su aprobación se comenzó a modificar el conjunto de las normas penales, con una tendencia altamente punitiva: se incluyeron 95 nuevos delitos en el Código Penal,³³ y en el ámbito procesal penal, se ampliaron las facultades de jueces y fiscales para solicitar y aplicar la detención preventiva. Finalmente, se aprobó una reforma específica del Código Procesal Penal que amplía los plazos procesales fijados por la Ley N.º 1970 para la investigación preliminar, la ampliación de las actuaciones policiales y la cesación de la detención preventiva³⁴.

En ese contexto de exacerbación punitiva, recientemente se planteó la aplicación de la “sumatoria de penas para delitos de alta relevancia social y casos de reincidencia” y la “cadena perpetua para el delito de violación de niños y niñas seguido de muerte”³⁵. Estas medidas podrían afectar el principio de progresividad reconocido por el artículo 13.I. de la Constitución Política del Estado y probablemente ameritarían una reforma del artículo 118 de la Consti-

33 En todo ese periodo solo se derogaron 12 tipos penales.

34 Fundación Construir, *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia* (La Paz: Construir & OACNUDH, julio de 2012).

35 “Conclusiones de la Cumbre Nacional de Justicia”, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, última actualización el 15 de junio de 2016, <http://www.justicia.gob.bo/index.php/noticias/notas-de-prensa/2021-conclusiones-de-la-cumbre-nacional-de-justicia-plural>

tución, que establece como pena máxima 30 años de privación de libertad sin derecho a indulto.

6.5.1.2. Insuficiente cobertura de las instituciones del sistema judicial

Según datos del Anuario estadístico judicial 2015, publicado por el Consejo de la Magistratura, de 339 municipios, solo el 48% (163 municipios) cuenta con al menos un juzgado en materia penal.

En ciudades capitales y El Alto, hay 184 juzgados y tribunales en materia penal. Llama la atención la existencia de solo cinco juzgados de instrucción, competentes para conocer casos de violencia contra la mujer (además, conocen casos de corrupción).

En Bolivia hay 291 juzgados y tribunales en materia penal, ubicados en 153 municipios, la mayoría de los cuales conoce también otro tipo de materias.

Tabla 6.22. Juzgados y tribunales en materia penal en ciudades capitales y El Alto

Ciudad	Juzgados de instrucción	Juzgados de sentencia	Juzgados de ejecución penal	Juzgados de instrucción y de violencia contra la mujer	Juzgados de instrucción, anticorrupción y de violencia contra la mujer	Juzgados de sentencia y de violencia contra la mujer	Juzgados de sentencia, anticorrupción y de violencia contra la mujer	Tribunales de sentencia	Tribunales de sentencia, anticorrupción y de violencia contra la mujer
Sucre	5	2	1					3	
La Paz	14	9	4		1		1	11	1
El Alto	7	4	1		1			5	
Cochabamba	9	5	3		1			7	
Oruro	5	2	1					3	
Potosí	5	2	1					3	
Tarija	4	2	1	1				3	
Santa Cruz	15	8	4		1		1	12	
Trinidad	3	2	1					2	
Cobija	3	1	1					2	
Total	70	37	18	1	4	0	2	51	1

Fuente: Anuario estadístico judicial 2015.

Tabla 6.23. Juzgados y tribunales de materia penal en provincias

Departamento	Número de municipios con juzgados penales	Juzgados de instrucción mixtos, liquidadores y cautelares	Juzgados de instrucción mixtos y cautelares	Juzgados de instrucción cautelar	Juzgados de partido liquidadores y de sentencia	Juzgados de partido mixtos y de sentencia	Juzgados de sentencia	Tribunales de sentencia	Tribunales de sentencia y partido de trabajo y seguridad social	Número de juzgados o tribunales por departamento
Chuquisaca	21	21				7		3		31
La Paz	29		29			16		4		49
Cochabamba	25	23	4	3	14		3	6		53
Oruro	12	9	3			3		2		17
Potosí	21	1	26		4	10		5		46
Tarija	8	1	8				1	5	5	20
Santa Cruz	26		32			16		6		54
Beni	8	4	4	4			2	4		18
Pando	3	3								3
Total	153	62	106	7	18	52	6	35	5	

Fuente: Anuario estadístico judicial 2015.

Con respecto a la cobertura del Ministerio Público, en 2005 esta institución contaba al menos con un fiscal en el 23% de los municipios (de 326 en total)³⁶. En 2014, gracias a un incremento del 49,8% en su presupuesto, el Ministerio Público amplió su cobertura al 41% de los municipios, sobre un total de 339. Ese mismo año esa institución elevó el número de médicos forenses de 54 a 61, respecto a la gestión previa³⁷.

La cobertura del servicio de Defensa Pública es la menor de entre todas las instituciones operadoras de la justicia penal, a pesar de que atiende aproximadamente al 40% de la población carcelaria del país. Cabe destacar que todos los usuarios de este servicio son personas de escasos recursos económicos. Actualmente el Servicio Plurinacional de Defensa Pública cuenta con 121 defensores públicos, ubicados en 97 municipios (29% de 339 municipios).

6.5.1.3. Rezago judicial

Entre los principales problemas que enfrenta el sistema penal se cuenta la retardación de justicia. Esta vulnera el derecho de víctimas y de imputados a una justicia pronta y oportuna, más aún cuando las personas están privadas de libertad.

36 Red Participación y Justicia, “Mapa de servicios de justicia” (La Paz: Red Participación y Justicia, 2006).

37 Ministerio Público, “Rendición pública de cuentas 2014” (Sucre, febrero de 2015).

En ese contexto, es llamativo el elevado porcentaje de causas que quedan pendientes para la próxima gestión en materia penal (67,8% en 2015). Los datos del Consejo de la Magistratura de 2015 indican que la mayor congestión está en los juzgados de ejecución penal y en los de instrucción penal.

Tabla 6.24. Movimiento de la carga procesal en ciudades capitales, El Alto y provincias, por tipo de juzgado (2015)

Materia	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas en la gestión (%)	Causas pendientes para la próxima gestión (%)	Tasa de congestión
Instrucción penal: inicio de investigación	118.676	152.107	270.783	89.615	181.168	33,09%	66,91%	3,0
Instrucción penal: imputaciones formales	22.569	23.426	45.995	12.151	33.844	26,42%	73,58%	3,8
Juzgados de sentencia	10.098	8.049	18.147	7.068	11.079	38,95%	61,05%	2,6
Tribunales de sentencia	8.090	5.650	13.740	4.647	9.093	33,82%	66,18%	3,0
Juzgados de ejecución penal	5.739	2.453	8.192	1.473	6.719	17,98%	82,02%	5,6
Total	165.172	191.685	356.857	114.954	241.903	32,20%	67,80%	3,1

Fuente: Anuario estadístico judicial 2015.

Juzgados de instrucción en lo penal

Los juzgados de instrucción penal (ciudades capitales, El Alto y Provincias) reportaron en 2015 el mayor ingreso de causas de los últimos cuatro años³⁸, y una tasa de congestión de 2,1. El 34% de las causas atendidas fue rechazado, el 52% quedó pendiente para la siguiente gestión y solo en el 5% de los casos ingresados en la gestión el fiscal imputó formalmente.

Tabla 6.25. Movimiento de causas de juzgados de Instrucción en lo Penal en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)

Ubicación de juzgados	Número de juzgados	Informes de causas pendientes al inicio de la gestión	Informe de causas recibidas por excusa, recusación o declinatoria	Nuevas causas ingresadas con inicio de la investigación	Total de informes de inicio de investigación	Causas rechazadas en inicio de investigación	Informe de causas que merecieron imputación formal	Informe de causas remitidas a otros juzgados, excusa, recusa y otros	Inicio de causas con imputación directa	Informe de inicio de causas pendientes para la próxima gestión	Tasa de congestión
Ciudades capitales y El Alto	71	141.560	427	93.172	235.159	81.028	13.096	8.439	9.587	123.009	2,1
Provincias	177	39.181	624	41.849	81.654	26.794	5.961	1.898	4.906	42.095	2,1
Total	248	180.741	1.051	135.021	316.813	107.822	19.057	10.337	14.493	165.104	2,1
%		57	0	43	100	34	6	3	5	52	2,1

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

38 216.967 causas en 2012; 270.524 en 2013; 264.626 en 2014. Anuarios estadísticos judiciales del Consejo de la Magistratura.

Juzgados de sentencia

Los juzgados de sentencia de ciudades y provincias reportaron en la gestión 2015 un 36% de causas resueltas y un 64% de pendientes; su tasa de congestión es de 2,7. Los juzgados de provincia tienen un mayor porcentaje de resolución de causas y una menor tasa de congestión (2,3). En ambos casos (ciudades y provincias) los juzgados están congestionados.

Tabla 6.26. Movimiento de causas de juzgados de sentencia en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)

Ubicación de juzgados	Número de juzgados	Pendientes de la gestión anterior	Recibidas por excusa o recusación	Causas ingresadas por declinatoria e inhibitoria (por reenvío)	Causas ingresadas por conversión de acciones de otros juzgados	Causas nuevas ingresadas en la presente gestión	Total de causas atendidas en la gestión	Causas resueltas en la gestión	Pendientes para la próxima gestión	Tasa de congestión
Ciudades capitales y El Alto	37	6.689	50	18	96	4.480	11.333	3.701	7.632	3,1
Provincias	80	2.714	31	32	19	2.567	5.363	2.376	2.987	2,3
Total	117	9.403	81	50	115	7.047	16.696	6.077	10.619	2,7
%		56	0	0	1	42	100	36	64	

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

El 76% de las causas que procesan los juzgados de sentencia de ciudades capitales y El Alto son acciones privadas; el 16%, acciones públicas a instancia de parte; 5%, acciones de libertad y 6%, otras (exhortos y órdenes instruidas)³⁹.

Tribunales de sentencia

En 2015 los tribunales de sentencia (ciudades capitales, El Alto y provincias) mostraron una alta tasa de congestión (3,5). El mismo año solo se resolvieron el 29% de los casos: 39% en ciudades capitales y El Alto y 20% en provincias. En provincias, la tasa de congestión fue de 5%.

Tabla 6.27. Movimiento de causas de tribunales de sentencia en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)

Ubicación de juzgados	Número de tribunales	Pendientes de la gestión de la gestión anterior	Causas ingresadas por excusa o recusación (de tribunal)	Causas ingresadas por imposibilidad de conformar tribunal en otros tribunales de sentencia	Causas ingresadas por reenvío*	Otra forma de causas ingresadas	Causas nuevas ingresadas**	Total de causas atendidas	Causas resueltas	Causas pendientes por declaratoria de rebeldía para la próxima gestión	Causas pendientes para la próxima gestión	Tasa de congestión
Ciudades capitales y El Alto	51	6.599	14	113	99	97	9.964	16.886	5.564	1.930	9.392	3,0
Provincias	35	4.746	14	128	38	320	3.758	9.004	1.815	1.061	6.128	5,0
Total	86	11.345	28	241	137	417	13.722	25.890	7.379	2.991	15.520	3,5
%		44	0	1	1	2	53	100	29	12	60	

* Declinatoria de competencia de otros juzgados.

** No comprende las causas que ya fueron registradas en las otras casillas.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Salas penales

De acuerdo con datos del Consejo de la Magistratura, las salas penales muestran un nivel menor de congestión: en la gestión 2015 se resolvieron el 78% de las causas ingresadas, y quedaron pendientes solo el 22% de las causas.

Tabla 6.28. Movimiento de causas de salas penales en ciudades capitales y El Alto (2013-2015)

Gestión	Ubicación geográfica	Pendientes de la gestión anterior	Ingresadas en la gestión	Total de atendidas en la gestión	Causas resueltas	Pendientes para la próxima gestión	Causas resueltas (%)	Causas pendientes (%)	Tasa de congestión
2013	18	1.657	*11.009	12.666	9.011	3.655	71,1	28,9	1,4
2014	18	1.982	*12.450	14.432	12.284	2.148	85,1	14,9	1,2
2015	19	2.419	*13.272	15.691	12.240	3.451	78,0	22,0	1,3

* Se incluyen las recibidas por excusa y recusación.

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

*6.5.1.3. Deficiencias en la gestión institucional**Elevado porcentaje de audiencias suspendidas por ausencia del representante del Ministerio Público o el querellante*

En 2012, un estudio realizado por la Fundación Construir, con apoyo de la OACNUDH Bolivia, en las ciudades de La Paz y El Alto, dio cuenta de que a) el 72% de las audiencias convocadas para la consideración de la imposición de alguna medida cautelar al imputado eran suspendidas, principalmente, debido a la ausencia del representante del Ministerio Público y los querellantes⁴⁰; b) la ausencia de los querellantes se debía en su mayoría a problemas de notificación; y c) el 17% de las audiencias instaladas se llevaron a cabo sin la presencia del fiscal⁴¹.

Los problemas descritos en el párrafo precedente se repiten en otras ciudades capitales con mayor o menor intensidad y no han mejorado durante los últimos años; por el contrario, en algunas ciudades la situación incluso empeoró. Esto solo es un ejemplo de las deficiencias de gestión institucional de las que adolecen las instituciones operadoras de la justicia penal, y ponen en evidencia la falta de coordinación entre ellas y un retroceso en la aplicación de los principios de intermediación, oralidad y contradicción del proceso penal.

Frecuentes cambios de fiscales

Otra deficiencia de gestión institucional son los constantes cambios de fiscales asignados a cada caso, y que se originan en los retrasos en la implementación de la carrera fiscal y en los problemas de organización de personal en el Ministerio Público.

40 Fundación Construir, Reforma procesal, 161.

41 *Ibid.*, 174.

Problemas en la relación entre la Policía y el Ministerio Público

Las etapas del proceso penal en las que hay mayor retardación de justicia son la de preparatoria y la de investigación. La causa principal de ello es la conflictiva relación entre el Ministerio Público y la Policía: se basa en una comunicación escrita, formal y altamente burocratizada, con niveles altos de discrecionalidad en el ingreso y el seguimiento de los casos⁴².

Los frecuentes cambios de policías investigadores asignados a cada caso es otro de los problemas más usualmente señalados por las víctimas de los delitos. Ello amerita una discusión sobre la necesidad de contar con una división de la Policía que se dedique única y exclusivamente a apoyar la labor de investigación del Ministerio Público, y que dependa de este o del Órgano Judicial.

Esta medida evitaría los frecuentes cambios de destino a los que están sometidos actualmente los policías investigadores y la consecuente ausencia de continuidad en la investigación de los delitos y la falta de especialización en la labor investigativa, entre otras falencias.

Escasa aplicación de las salidas alternativas y del proceso abreviado

Según el *Anuario estadístico judicial 2015* del Consejo de la Magistratura, el 5,65% de las causas atendidas por los juzgados de instrucción penal en las ciudades capitales, El Alto y provincias concluyeron a través de procesos abreviados; el 4,93%, como consecuencia de la aplicación de criterios de oportunidad; el 2,78%, por la suspensión condicional del proceso y el 1,56%, por conciliación. Cabe resaltar que el 2,93% de los procesos terminaron por vencimiento de los plazos máximos de duración de la etapa preparatoria, y el 3,15%, por sobreseimiento del imputado.

Las salidas alternativas aún no cumplen con el propósito de promover la pronta resolución de casos, y su aplicación no ha sido prioritaria para los fiscales.

6.5.1.4. Aplicación excesiva y prolongada de la detención preventiva

Otra problemática importante es la aplicación excesiva de la detención preventiva. Según datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, en 2017, el 69% de los presos en Bolivia no tenían condena.

42 Teresa Ledezma Inchausti, *Innovación profesional* (La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 10.

Tabla 6.29. Causas resueltas en juzgados de instrucción en lo penal en ciudades capitales, El Alto y provincias (2015)

Tipo de juzgado	Número de juzgados	Remisión al juzgado o tribunal de sentencia por conclusión de la audiencia conclusiva	Procedimiento abreviado	Que merecieron criterios de oportunidad	Suspensión condicional del proceso	Sobresesimiento	Conciliación	Prescripción	Vencimiento del plazo de duración máxima de la etapa preparatoria	Conversión de acciones	Declinatoria e inhibitoria	Excusa	Recusa	Otros	Total
Ciudades capitales y El Alto	71	8.216	5.680	5.442	2.138	3.158	964	362	4.103	361	914	266	438	68.694	100.736
Provincias	177	3.922	2.256	1.232	1.422	1.233	585	454	442	135	408	494	151	22.633	35.367
Anticorrupción en ciudades capitales y El Alto	26	161	52	27	44	63	22	2	0	5	36	16	7	1.760	2.195
Anticorrupción en provincias	162	101	7	10	41	20	7	70	32	0	5	28	3	588	912
Violencia contra la mujer: capitales y El Alto	24	832	582	871	516	334	727	7	2	14	112	52	15	7.823	11.887
Violencia contra la mujer: provincias	165	747	325	189	214	152	160	1	43	1	32	18,0	18	4.547	6.447
Total	625	13.979	8.902	7.771	4.375	4.960	2.465	896	4.622	516	1.507	874	632	106.045	157.544
%	0,40	8,87	5,65	4,93	2,78	3,15	1,56	0,57	2,93	0,33	0,96	0,55	0,40	67,31	100

Fuente: anuarios estadísticos del Consejo de la Magistratura.

Tabla 6.30. Relación de la aplicación de la detención preventiva en los últimos años

Año	Sentencia condenatoria	%	Detención preventiva	%	Total
2001	1.830	32,8	3.747	67,2	5.557
2002	2.133	35,2	3.932	64,8	6.065
2003	1.235	21,8	4.434	78,2	5.669
2004	1.705	26,3	4.790	73,7	6.495
2005	1.764	26	5.029	74	6.793
2006	1.799	25,6	5.232	74,4	7.031
2007	2.011	26,2	5.672	73,8	7.683
2008	2.193	31,6	4.743	68,4	6.936
2009	1.989	24,9	5.996	75,1	7.985
2010	2.233	23,7	7.173	76,3	9.406
2011	1.843	16,6	9.257	83,4	11.100
2012	2.377	16,7	11.895	83,3	14.272
2013	2.418	16,8	11.997	83,2	14.415
2014	2.577	18,1	11.643	81,9	14.220
2015	4.242	31,0	9.430	69,0	13.672
2016	5.133	32%	10.905	68,0	16.038
2017	5.123	31,5	11.129	69,39	*16.252

* Enero de 2017

Fuente: Dirección General de Régimen Penitenciario.

Estos datos reflejan que la aplicación de la detención preventiva en Bolivia no se rige por los criterios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, que deben orientar la aplicación de esta medida cautelar; todo lo contrario, la detención preventiva se ha constituido en la regla y no en la excepción en el proceso penal.

En muchos casos la aplicación de la detención preventiva se extiende más allá de la pena máxima establecida por el delito bajo investigación. Según un estudio realizado por la OACNUDH Bolivia (a diciembre 2016) en el departamento de Cochabamba, el 32% (442) de todas las personas en detención preventiva (1.316) superaron el plazo máximo de 24 meses de detención previsto por el Código de Procedimiento Penal, mientras que en el departamento de La Paz, del total de detenidos preventivamente (2.091), el 23,1% (485 personas) superaron el mismo plazo⁴³.

43 Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia), *La aplicación de la detención preventiva en los departamentos de Cochabamba y La Paz* (La Paz: OACNUDH Bolivia, septiembre de 2017), 27.

La aplicación excesiva y prolongada de la detención preventiva se debe a muchas y diversas causas que tienen relación con algunos de los problemas del sistema judicial descritos en el presente documento (retardación de justicia y corrupción) y otros que afectan exclusivamente al sistema de justicia penal (como el endurecimiento de las penas y las condiciones de aplicación de medidas cautelares y la escasa aplicación de las salidas alternativas del proceso penal, entre otras). Sin embargo, también se han detectado algunos problemas específicos relativos a las audiencias cautelares, que describiremos a continuación.

Ausencia de elementos de convicción sobre el peligro procesal que justifiquen la imposición de una medida cautelar

Según la Fundación Construir, en el 61% de las audiencias cautelares estudiadas (en las ciudades de La Paz y El Ato), el fiscal no presentó ante el juez ningún elemento de convicción para fundar la existencia de algún peligro procesal (riesgo de fuga o peligro de obstaculización) que justifique la imposición de alguna medida cautelar. La actuación del fiscal se limitó a citar los artículos del Código de Procedimiento Penal, relativos al peligro de fuga o de obstaculización. Pese a ello, en el 94% de las audiencias instaladas, el juez determinó la imposición de alguna medida cautelar (39%, detención preventiva y 55%, medidas alternativas a la detención preventiva)⁴⁴.

Esta situación evidencia una violación del principio de inocencia y una inversión de la carga de la prueba, que en estos casos recae en el imputado: este se ve obligado a presentar elementos de convicción al juez sobre su arraigo y antecedentes y, en algunos casos, a cumplir requisitos que no están establecidos en la norma, tales como la presentación de contratos laborales “refrendados por el Ministerio de Trabajo” (cuando se sabe que esa institución difícilmente puede verificar la veracidad de un contrato). También se observó casos en que los jueces exigen a los imputados contratos de trabajo, pese a que estos son trabajadores o comerciantes informales.

Medidas disciplinarias impuestas a jueces y fiscales por no solicitar o por no conceder detención preventiva

Asimismo, la Oficina observó la tendencia de aplicación de medidas disciplinarias o incluso el inicio de procesos penales (por incumplimiento de deberes u otros) cuando el fiscal no solicita una detención preventiva o el juez no la concede.

Esto pone en evidencia que aún persiste la concepción de que la detención preventiva es una pena anticipada, una forma de retribución social por el hecho

44 Ministerio de Gobierno, *Plan estratégico nacional de la Dirección General de Régimen Penitenciario 2016-2020* (La Paz, noviembre de 2015).

cometido; esta situación se agrava aún más cuando los casos tienen repercusión mediática.

Reducida aplicación de medidas que sustituyen a la detención preventiva

También contribuye al alto índice de detenidos preventivos la limitada aplicación de las medidas sustitutivas de la detención preventiva, tales como la detención domiciliaria o la obligación de presentarse al juzgado de forma periódica, entre otras.

La carencia de mecanismos de supervisión de estas medidas es lo que ocasiona, principalmente, que los jueces no tengan elementos para garantizar el arraigo del imputado.

En el caso de la detención domiciliaria y de otras medidas sustitutivas de la detención preventiva se ha sugerido el uso de manillas electrónicas; sin embargo, esa medida aún no se ha implementado.

Ausencia de control jurisdiccional sobre la duración de la detención preventiva

Los jueces cautelares no ejercen control sobre la duración de la detención preventiva. Esto se debe a distintas causas.

Primero, durante la audiencia de solicitud de medida cautelar el juez no pregunta al fiscal el tiempo que le demandará la investigación (muchos casos ingresan por flagrancia y otros no ameritan mucho tiempo de investigación, porque ya cuentan con suficientes elementos de convicción), por lo tanto, el juez no define una fecha para revisar la medida privativa de libertad.

A esto se suma, el hecho de que la gran mayoría de los jueces y fiscales no cuentan con un registro del número de detenidos preventivos cuyos expedientes cursan en su despacho, y menos un registro de la duración de dicha medida. Recordemos que, en el ámbito judicial, el sistema Ianus solo se encarga del reparto de causas y no ofrece herramientas para identificar las causas en las que hay detenidos preventivos. Si bien en algún momento se obligó a los jueces a colocar una caratula roja al expediente de los detenidos preventivos, el efecto visual que produce esta medida no tiene repercusiones en el control.

En las diferentes jornadas de descongestionamiento penal⁴⁵ realizadas en distintos departamentos se evidenció que los procesos de las personas que guardaban detención preventiva no contaban con ninguna actuación, desde la resolución de la detención preventiva.

45 A partir de la aprobación de la Ley N.º 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal (30 de octubre de 2014), en 2015, el Tribunal Supremo de Justicia promovió distintas medidas para reducir el rezago judicial; entre ellas, la realización de audiencias (cesación de la detención preventiva, procedimiento abreviado, etc.) dentro de los centros penitenciarios.

6.5.1.5. Las medidas adoptadas para reducir la duración de los procesos penales y la congestión judicial fueron temporales y de alcance limitado

Se han hecho importantes esfuerzos estatales para reducir la población carcelaria y los porcentajes de detención preventiva, como: a) la aprobación de indultos y amnistías⁴⁶ y b) la organización de sucesivas jornadas de descongestionamiento penal (2015-2016) que dieron como resultado una reducción de la detención preventiva de 82% a 69% (2015). Sin embargo, estas medidas tienen carácter temporal y coyuntural, y no solucionan los problemas estructurales que dan lugar al elevado porcentaje de presos sin condena, tales como la retardación de la justicia, la poca aplicación de las salidas alternativas y otros que describimos con detalle en el presente acápite.

6.5.1.6. Corrupción en el sistema de justicia penal

Como lo señalamos con anterioridad, la corrupción es un problema generalizado en el sistema judicial. Sin embargo, en el ámbito penal este problema tiene un mayor impacto en las personas de escasos recursos, tanto víctimas como imputados, máxime si el imputado se encuentra privado de libertad.

6.5.1.7. Deficiencias en los servicios periciales relacionados con la producción de la prueba

Los servicios periciales adolecen de serias falencias de cobertura y de tiempos de procesamiento de las pericias.. Ante la limitada cobertura de médicos forenses, se propuso que los facultativos de hospitales públicos puedan emitir certificaciones. Esta iniciativa podría facilitar a la víctima el acceso a la justicia.

6.5.1.8. Limitado acceso a información sobre el funcionamiento del sistema penal

Como dijimos previamente (principio de transparencia), la falta de acceso a la información sobre el funcionamiento del sistema de justicia es un problema que aqueja a todo el sistema judicial.

Sin embargo, en materia penal este problema tiene graves consecuencias en la situación de privación de libertad de las personas.

Un ejemplo que resume todo lo dicho es el caso identificado por la Oficina de un joven adolescente en situación de calle que ingresó al penal de Palmasola

46 Ministerio de Gobierno, *Plan estratégico nacional de la Dirección General de Régimen Penitenciario 2016-2020*. Entre las gestiones 2012 y 2014, los decretos presidenciales 1445 (19 de diciembre de 2012), 1723 (18 de diciembre de 2013), 2131 (de 2014) y 2437 (1 de julio de 2015) concedieron amnistías, indultos parciales y ampliación de la vigencia y alcance del indulto por razones humanitarias. De acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, hasta 2014, los indultos y amnistías beneficiaron a 3.199 personas.

en 2004 y salió del mismo centro con una resolución de extinción de la acción penal dictada en 2015: tras 11 años en detención preventiva.

El caso de esta persona no estaba registrado en el Ianus, el juez responsable del proceso (que cambió en varias ocasiones durante esos años) no poseía ninguna copia de su expediente, y el único documento que existía en los registros penitenciarios era el mandamiento de detención preventiva.

Actualmente no hay datos oficiales fiables sobre la duración la detención preventiva de cada una de las personas privadas de libertad, u otra información que nos permita identificar a los presos sin condena que pertenecen a población en situación de vulnerabilidad (mujeres, mujeres que viven con sus hijos en los penales, adultos mayores, personas con enfermedades graves, etc.). Esta información permitiría a los operadores de justicia priorizar y dar mayor celeridad a este tipo de casos.

Por otra parte, el limitado acceso de la defensa a los cuadernos de investigación también es una de las quejas recurrentes de los abogados defensores, tanto públicos como privados.

6.5.2. *PROBLEMÁTICA RELATIVA AL SISTEMA PENITENCIARIO*

El sistema penitenciario presenta problemas estructurales de larga data que ocasionan graves violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, en particular, las personas que pertenecen a población en situación de vulnerabilidad.

6.5.2.1. *Ausencia de una política penitenciaria integral que aplique medidas para mejorar el sistema*

Durante 2015, la Dirección de Régimen Penitenciario elaboró de manera participativa el proyecto del primer plan estratégico nacional 2016-2020, sin embargo, el documento aún no fue aprobado.

6.5.2.2. *Inadecuada infraestructura física y condiciones de habitabilidad precarias en los centros penitenciarios*

El sistema carcelario en Bolivia presenta una serie de desafíos. Es una institución con una asignación presupuestaria muy limitada y tiene una serie de carencias no solo de infraestructura y equipamiento, sino también de personal.

6.5.2.3. *Las personas privadas de libertad (PPL) en detención preventiva conviven con PPL sentenciadas por delitos leves y graves*

El régimen penitenciario mantiene en los mismos ambientes a personas con sentencia, a detenidos preventivos y a personas con apremio por asistencia familiar.

En las cárceles no se clasifica a las personas por tipo de delito, y se conocen al menos cuatro centros penitenciarios en los que no se clasifica a las personas por género⁴⁷. Tampoco se sabe con exactitud el número de menores de edad que habitan los centros penitenciarios y menos aún la cantidad precisa de niños o niñas que viven ahí con sus padres.

6.5.2.4. Hacinamiento

Según la Dirección General de Régimen Penitenciario, a enero de 2017 el hacinamiento carcelario⁴⁸ llegó a 224%, pues 16.252 personas privadas de libertad habitan 62 recintos penitenciarios que tienen solo una capacidad de 5.013 cupos a nivel nacional.

Tabla 6.31. Población carcelaria nacional e índice de hacinamiento (2017)

	Número de recintos penitenciarios	Capacidad	Población actual	Sobrepoblación	Índice de hacinamiento
Centros penitenciarios	19	3.986	13.818	9.832	247%
Carceletas provinciales	43	1.027	2.434	1.407	137%
Total nacional	62	5.013	16.252	11.239	224%

Fuente: Dirección General de Régimen Penitenciario.

El hacinamiento tiene como causas principales la inadecuada e insuficiente infraestructura y los altos índices de presos en detención preventiva (69%) y con problemas serios de retardación de justicia.

6.5.2.5. Débiles sistemas de registro y monitoreo de las personas privadas de libertad

Los registros de personas privadas de libertad —muchos de ellos elaborados de forma manual, aunque la mayoría de recintos penitenciarios cuentan al menos con un documento de Excel— no se han estandarizado y/o actualizado.

47 Pastoral Social Cáritas Boliviana & Pastoral Penitenciaria Católica Boliviana, *Bolivia: realidad penitenciaria* (Pastoral Social Cáritas Boliviana: La Paz, 2014), 36.

48 Cabe señalar que en Bolivia (Dirección Nacional de Régimen Penitenciario), al igual que en otros países, se calcula el hacinamiento con base en un índice cuya fórmula se expresa de la siguiente manera:

$$\text{índice de hacinamiento} = (\text{capacidad oficial del recinto} - \text{población actual}) \\ * 100 / \text{capacidad oficial del recinto}$$

El hacinamiento también se mide con una tasa que “representa el porcentaje de detenidos sobre la capacidad oficial carcelaria. Se calcula de la siguiente forma: $OL = NTPP * 100 / OPC$ ” (NTPP: población carcelaria total; OPC: capacidad carcelaria oficial). “Glosario-sistemas penitenciarios y carcelarios”, Observatorio Hemisférico de Seguridad (Organización de los Estados Americanos), última actualización el lunes 2 de octubre de 2017, http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_glosario_carceles.asp

La mayoría de los centros penitenciarios no cuentan con mobiliario y/o equipos de computación o cámaras fotográficas para efectuar adecuadamente el registro.

Los jueces de ejecución penal tampoco cuentan con información sobre el conjunto de personas privadas de libertad: solo poseen datos parciales de las personas privadas de libertad que solicitan algún beneficio penitenciario, a las que se ha impuesto alguna medida disciplinaria o se las ha trasladado de recinto penitenciario.

Actualmente, la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario implementa, a través de un software denominado Sipembol, un programa piloto de registro de personas privadas de libertad en los centros de Qalauma y Obrajes.

6.5.2.6. Elevada proporción de personas privadas de libertad que carecen de documentos de identificación

Según un estudio realizado por la OACNUDH Bolivia (a diciembre de 2016)⁴⁹, “en Cochabamba, el 27% de las personas privadas de libertad (595) no poseen ningún registro judicial o penitenciario sobre su cédula de identidad. De este grupo de personas el 93,95% son hombres y el 6,05% mujeres. En La Paz el porcentaje es menor. El 10,1% de las personas privadas de libertad (299) no cuentan con un registro de su cédula de identidad. De éstos, el 8,6% son mujeres y el 91,3% hombres”.

Durante 2015, las instituciones competentes en la materia realizaron distintas campañas para otorgar documentos de identidad (certificados de nacimiento y cédulas de identidad) a las personas privadas de libertad en los principales recintos penitenciarios del país. Sin embargo, se requiere la implementación de mecanismos permanentes de control, con el fin de que las personas privadas de libertad siempre cuenten con documentos de identificación vigentes.

En una situación más grave se encuentran las personas extranjeras que no cuentan con el soporte de sus consulados o embajadas. Su carencia de documento de identidad o de pasaporte dificulta su salida.

6.5.2.7. Situación de niños y niñas que viven en las cárceles con sus progenitores

En marzo de 2017, la Dirección General de Régimen Penitenciario informó a la OACNUDH Bolivia que en el departamento de La Paz⁵⁰ hay 374 niños y niñas que viven en cárceles corriendo grave riesgo de violencia y otras formas de vulneración de sus derechos. Muchos de ellos exceden la edad máxima de permanencia en recintos penitenciarios definida por la ley (seis años).

49 OACNUDH Bolivia, *La aplicación de la detención preventiva*, 32.

50 En el departamento de La Paz, solo los centros penitenciarios de San Pedro, Miraflores y Obrajes albergan a niños en sus instalaciones.

Tabla 6.32. Niños y niñas que viven en cárceles en La Paz (2017)

	0-6 años	7-12 años	más de 13 años	Total
San Pedro	191	122	0	313
Miraflores	10	0	0	10
Obrajes	33	17	1	51
Total	234	139	1	374

Fuente: Dirección General de Régimen Penitenciario (marzo de 2017).

El resguardo de los derechos de la población infantil que habita en los centros penitenciarios amerita una intervención integral e interinstitucional del Estado en todos sus niveles territoriales⁵¹ y de otras entidades privadas que trabajan en la temática, para resguardar los derechos de la población infantil que habita en los centros penitenciarios.

6.5.2.8. Insuficientes centros especializados para el cumplimiento de medidas socioeducativas y cautelares, impuestas a adolescentes en conflicto con la ley

Hay pocos y sobrepoblados “centros de reintegración social” donde los adolescentes en conflicto con la ley cumplen con las medidas socioeducativas y cautelares (como la detención preventiva) impuestas por los jueces de niñez y adolescencia.

A diferencia de los centros penitenciarios de adultos (que dependen del Ministerio de Gobierno y de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario), estos centros, según el Código de Niña, Niño y Adolescente (art. 277), dependen de los gobiernos autónomos departamentales; estos son responsables de su creación, equipamiento, financiamiento, dirección, organización y gestión.

En La Paz hay dos centros de reintegración social para adolescentes en conflicto con la ley (uno para mujeres y otro para varones) que dependen del Gobierno Departamental de La Paz, y uno, Qalauma, que todavía depende de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario. Los dos primeros están sobrepoblados, entre otras razones, porque Qalauma se niega a recibir a menores de 18 años. Por esto, urge definir la situación jurídica de este último centro.

En Santa Cruz, el Centro Educativo Piloto de Justicia Penal Juvenil “Nueva Vida Santa Cruz” (Cenvicruz) recibe únicamente a adolescentes en conflicto con la ley sobre los que se impuso una medida socioeducativa por efecto de una sentencia. Mientras, los adolescentes en conflicto con la ley en

51 Tanto de los gobiernos autónomos departamentales (por medio de los servicios de Gestión Social, Sedeges), como de los gobiernos autónomos municipales (a través de las defensorías de la Niñez y Adolescencia) y la Defensoría del Pueblo.

detención preventiva se encuentran en otros centros, como el de Techo Pinardi y Fortaleza, en condiciones de hacinamiento.

En Cochabamba, el Centro Cometa alberga tanto a adolescentes en conflicto con la ley que cuentan con sentencia, como aquellos que se encuentran con detención preventiva. A diciembre de 2016, el centro estaba sobrepoblado, pero se adecuarían ambientes adicionales para ampliar su espacio disponible.

En el resto de los departamentos, los adolescentes en conflicto con la ley están reclusos en centros penitenciarios para adultos o en una diversidad de centros de acogida que dependen principalmente de las gobernaciones, instituciones de la Iglesia católica y de la sociedad civil.

6.5.2.9. Especial situación de adolescentes que en el momento de la supuesta comisión del delito tenían menos de 18 años

En 2015 y 2016, la Oficina estableció que algunos centros penitenciarios de adultos albergaban a adolescentes que en el momento de la supuesta comisión del hecho delictivo eran menores de 18 años. Algunos de ellos aún se encontraban en detención preventiva y otros ya contaban con sentencia ejecutoriada.

Esta situación se debe principalmente a que el nuevo Código de Niña, Niño y Adolescente, aprobado en 2014, establece que el sistema penal para adolescentes se aplica a mayores de 14 años y menores de 18; a diferencia del antiguo código que se aplicaba a adolescente menores de 16.

Estos casos ameritan la adopción de diversas medidas, tales como la inmediata revisión de la medida cautelar, el traslado de los adolescentes a centros de reintegración social y la revisión de sus sentencias y/o la pena, en aplicación del principio de la ley penal más favorable.

En ese contexto, el Tribunal Supremo de Justicia emitió un instructivo⁵² dirigido a identificar con prioridad los casos de adolescentes que residen en centros penitenciarios de adultos. La instrucción también alienta a que las autoridades nacionales y departamentales aúnen esfuerzos para una solución inmediata de este serio problema.

6.5.2.10. Adultos mayores privados de libertad, personas con discapacidad y personas con problemas graves de salud no cuentan con la atención médica necesaria

Los centros penitenciarios también albergan a personas con discapacidad y personas con problemas graves de salud (como VIH, tuberculosis, etc.) que requieren atenciones y cuidados especiales, sin embargo, no brindan esos servicios: atención médica y de salud oportuna ni provisión de medicamentos.

52 El 21 de julio de 2015.

También es preocupante la permanencia de personas con problemas mentales en los centros penitenciarios, principalmente debido al abuso de sustancias controladas. Su consumo pone en riesgo la integridad de estas personas y de quienes conviven con ellas. En muchos casos estos internos son sometidos a aislamiento en condiciones inhumanas y degradantes.

6.5.2.11. Ausencia de información sobre tasas de reincidencia

Las personas que trabajan en instituciones relacionadas con personas privadas de libertad en Bolivia tienen la percepción de que los que más reinciden son quienes se encuentran en situación de calle o que no reciben un apoyo postpenitenciario que facilite una mejor reintegración. Ante la ausencia de información oficial sobre la tasa de reincidencia, es imposible definir una estrategia que apunte con certeza a sus causas.

6.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.6.1. PROMOVER LA CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES, LA INDEPENDENCIA Y LA MEJORA EN LA GESTIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

No hay duda de que la condición de garante, contralor e intérprete de la Constitución que ostenta el Tribunal Constitucional Plurinacional lo coloca entre las instituciones más importantes para el mantenimiento del equilibrio de poderes, la estabilidad, la democracia y el estado de derecho en el país. Sin embargo, durante los últimos años se han observado importantes problemas que aquejan a la jurisdicción constitucional, entre los que se cuentan principalmente la falta de continuidad en la Presidencia del Tribunal, que ha derivado en numerosos cambios en la estructura de su personal y ajustes en su planificación estratégica.

Por otra parte, los juicios de responsabilidades emprendidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional contra la mayor parte de los magistrados del Tribunal (que derivaron en la destitución de tres de sus miembros), además de desestabilizar la labor del Tribunal, pueden interpretarse como un atentado contra su propia independencia.

Adicionalmente, se observan problemas relativos al rezago judicial y a la gestión de causas (según últimos datos disponibles, en 2014, el 33% de las causas ingresadas al Tribunal quedaron pendientes de solución para la siguiente gestión), por lo que parece pertinente la iniciativa del propio Tribunal de descentralizar sus funciones a través de la creación de salas y/o juzgados constitucionales en capitales de departamento, ciudades intermedias y otras zonas rurales, de manera que se reduzca el volumen de casos que llegan hasta esta máxima instancia. Como se dijo previamente esta solución reduciría la congestión en la

justicia ordinaria, ya que las salas de los tribunales departamentales de Justicia ocupan el 25% de su tiempo en la tramitación de acciones de defensa.

6.6.2. PROMOVER LA APROBACIÓN DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL Y DE MEDIDAS DESTINADAS A MEJORAR SU GESTIÓN

La principal problemática que aqueja a la jurisdicción agroambiental es la falta de una ley que defina el tipo de conflictos que debe resolver en materia ambiental (los conflictos ambientales actualmente son resueltos únicamente por la vía administrativa, y los únicos conflictos que actualmente resuelve esa jurisdicción son los de naturaleza agraria. No parece razonable que el número de magistrados que componen este tribunal⁵³ se reduzca de siete a cinco, pues cuando se apruebe la ley del Tribunal Agroambiental con toda seguridad se incrementará la carga procesal de este.

Por otra parte, aunque la carga procesal del Tribunal Agroambiental no sea elevada, llama la atención la alta proporción de casos que ese Tribunal dejó pendientes para la siguiente gestión (53% de un total de 934 casos atendidos en 2015), lo que evidencia serios problemas en la gestión de las mencionada causas.

También se observa una reducida carga procesal de los juzgados agroambientales, que puede deberse en gran medida a que cada juez posee un asiento judicial fijo (aunque puede asistir a más de un municipio). Por eso parece necesario que los mencionados asientos judiciales sean itinerantes o móviles. Ello incluso puede favorecer un mejor conocimiento y coordinación con la jurisdicción indígena, originario campesina de las regiones donde los jueces radican.

6.6.3. REDUCIR LA CONGESTIÓN EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, MEJORANDO LA GESTIÓN INTERNA Y ADOPTANDO MEDIDAS QUE REDUZCAN EL INGRESO DE CAUSAS

Una de las principales tareas que debe emprender el Tribunal Supremo de Justicia es reducir el elevado porcentaje de procesos que quedan pendientes para la siguiente gestión (55% en 2015).

Esto puede lograrse mejorando la gestión interna de los procesos que conoce, a través de la implementación de algunas herramientas tecnológicas que permitan generar controles en el sorteo de las causas y en los plazos de su resolución.

Sin embargo, el principal desafío es ajustar el ingreso de casos derivados al Tribunal Supremo de Justicia para que este solo admita la solución de asuntos complejos. Así se reduciría el tipo y número de causas que requieren atención,

53 Por mandato de la Ley N.º 929, del 27 de abril de 2017.

lo que haría que la jurisprudencia se nivele a estándares internacionales de derechos humanos. Para lograr ello habrá que revisar y ajustar la normativa relativa a las competencias de este Tribunal, darle a este la facultad de selección de casos y limitar el recurso de casación en algunas materias, entre otras medidas que es posible adoptar.

6.6.4. SUPERVISAR LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS QUE DETERMINAN LOS NUEVOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTO CIVIL Y DE FAMILIAS PARA REDUCIR LA CONGESTIÓN JUDICIAL

El nuevo Código Procesal Civil se aprobó en 2013 y el Código de las Familias en 2014, sin embargo, ambos entraron en vigencia plena el 6 de febrero de 2016, por efecto de la Ley N.º 719, del 6 de agosto de 2015.

Ambos cuerpos normativos contienen medidas destinadas a reducir la congestión judicial. Por ejemplo, el Código Civil apuesta a un sistema por audiencias y a la desjudicialización de varios “procedimientos voluntarios” (tales como la aceptación de herencia, división y partición de bienes, etc.) que ahora pueden ser conocidos por autoridades administrativas, mientras que el Código de Familias simplifica los trámites, introduce la oralidad y establece que el divorcio de mutuo acuerdo se resuelva a través de notarios de fe pública, entre otras disposiciones.

Se hace necesario el monitoreo de la implementación de esas medidas con el fin de reducir la elevada congestión que hay en ambos tipos de materias⁵⁴.

6.6.5. PROMOVER LA CONCILIACIÓN EN SEDE JUDICIAL Y REDUCIR LA ELEVADA PROPORCIÓN DE CASOS EN LOS QUE NO SE LLEGÓ A REALIZAR NINGUNA AUDIENCIA CONCILIATORIA

Pese a los avances y resultados alentadores en la aplicación de la conciliación judicial (38% de casos resueltos con al menos una audiencia conciliatoria realizada, de un total de 9.811 casos ingresados entre febrero y septiembre de 2016), esta aún tiene ante sí muchos desafíos.

Entre ellos se cuenta la socialización, entre abogados y litigantes, de los beneficios de la conciliación, la solución de los problemas logísticos relacionados con la notificación de las partes y la reducción de los casos en los que

54 En 2015, los juzgados de instrucción en ciudades capitales registraron una tasa de congestión de 1,40 (resolvieron el 70,7% de sus causas) y los juzgados de partido, 1,90 (solo resolvieron el 50,8% de los procesos atendidos). En el mismo año el 49% de las causas atendidas por los juzgados de instrucción de familia en ciudades capitales y El Alto quedó pendiente de resolución para la siguiente gestión. Los juzgados de partido de familia presentaron también niveles de congestión altos: en 2015, solo resolvieron el 57,6% de las causas atendidas, y quedaron pendientes el 42,4%. Consejo de la Magistratura. *Anuario estadístico judicial 2015*.

no se llegó a realizar ninguna audiencia conciliatoria por incomparecencia de las partes (47% de un total de 9.811 casos ingresados entre febrero y septiembre de 2016).

Adicionalmente, se necesita unificar criterios entre jueces y conciliadores sobre los casos en los que hay o no materia conciliable, a fin de agilizar el procedimiento de homologación de los acuerdos conciliatorios. También debería ampliarse la conciliación judicial previa a otras materias además de la civil (materias familiar y laboral, por ejemplo).

6.6.6. REDUCIR EL REZAGO JUDICIAL EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN JUZGADOS DE CIUDADES CAPITALES Y ESPECIALIZAR A LOS JUECES MIXTOS DE PROVINCIA Y A FISCALES EN DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En 2015 solo había 19 juzgados especializados en niñez y adolescencia en ciudades capitales y El Alto. Estos resolvieron solo el 50% de las causas que conocieron durante el año, lo que plantea la necesidad de incrementar el número de jueces en esta materia en ciudades capitales y El Alto.

En el mismo año se registraron en provincia 77 juzgados mixtos, también competentes en materia de niñez y adolescencia. Pese a que el rezago judicial en este tipo de juzgados no es tan elevado (32% de las causas quedan pendientes de resolución para la siguiente gestión), la principal observación de las instituciones públicas y privadas que trabajan con estos jueces es su falta de formación especializada en los derechos de la niñez y adolescencia, los contenidos del nuevo Código en la materia y la normativa complementaria vigente⁵⁵.

Ello puede derivar en que estos jueces no apliquen el principio del interés superior del niño en los casos que conozcan, lo que puede elevar la congestión judicial en la materia, incrementar los casos de detención preventiva de adolescentes en conflicto con la ley y prolongar su duración.

Finalmente, cabe señalar que el Ministerio Público es la única institución del sistema penal que aún no ha designado a fiscales especializados en niñez y adolescencia para que tramiten prioritariamente y con celeridad este tipo de casos, como corresponde con la situación de especial vulnerabilidad de los adolescentes en conflicto con la ley.

55 La normativa incluye los manuales aprobados por el Ministerio de Justicia y dirigidos a operadores de justicia sobre adolescentes en conflicto con la ley; a saber: a) el “Manual de procedimientos jurisdiccionales e investigaciones en el sistema penal para adolescentes”; b) el “Manual para la defensa de los derechos de las y los adolescentes con responsabilidad penal”; y c) el “Manual para la ejecución y seguimiento de medidas socioeducativas”.

6.6.7. MEJORAR EL ACCESO DEL CIUDADANO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y REDUCIR EL REZAGO JUDICIAL EN ESA MATERIA

La Constitución de 2009 no hace referencia a la jurisdicción contencioso-administrativa. La Ley del Órgano Judicial (2010) establece: “Los juzgados y salas en materia administrativa, coactiva, tributaria y fiscal, continuarán ejerciendo sus competencias hasta que sean reguladas por Ley como jurisdicción especializada”. En 2014 solo se aprobó una norma transitoria (Ley N.º 620) que creó una sala Contencioso y Contencioso Administrativa, tanto en el Tribunal Supremo como en los tribunales departamentales.

En la actualidad, el país aún no cuenta con una ley que regule la jurisdicción especial contencioso-administrativa, que facilite el acceso del ciudadano a un juez cuando este ya hubiere agotado la vía administrativa (dentro de las instituciones públicas) para la solución de sus reclamos sobre la actuación de la administración pública.

Esta ley y otras medidas destinadas a mejorar la gestión de casos también contribuirían a reducir el elevadísimo rezago judicial en esta materia: entre 2012 y 2015 más del 80% de los casos atendidos por los juzgados de partido en materia administrativa, coactivo fiscal y tributaria quedaron pendientes para la siguiente gestión.

6.6.8. APROBAR UNA NUEVA LEY GENERAL DEL TRABAJO Y ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN DE LA JURISDICCIÓN LABORAL

Con certeza, algunos de los principales problemas identificados en la jurisdicción laboral —tales como dispersión normativa, jurisprudencia contradictoria y casos que llegan innecesariamente a la etapa de casación— podrían ser abordados y eventualmente solucionados por una nueva ley general del trabajo. También se deben tomar medidas para mejorar la gestión judicial, y que permitan: a) reducir la elevada proporción de causas pendientes de solución para el siguiente año (54% en 2015) y la excesiva duración de la etapa de casación.

6.6.9. DISEÑAR UNA POLÍTICA CRIMINAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS QUE RESUELVA INTEGRAL E INTERINSTITUCIONALMENTE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS PENITENCIARIO Y DE JUSTICIA PENAL

Hasta el momento, las medidas para resolver los problemas de la justicia penal y del régimen penitenciario se tomaron principalmente en el ámbito

normativo⁵⁶, y otras medidas⁵⁷ tuvieron un alcance temporal y limitado. La sensación de inseguridad ciudadana en la sociedad influyó, entre otras cosas, en la modificación del Código Penal en varias ocasiones, para incluir nuevos delitos y/o incrementar las penas, y en el cambio del Código de Procedimiento Penal, con el fin de ampliar los supuestos para aplicar la detención preventiva y el plazo máximo de duración de la medida.

En consecuencia, es aconsejable diseñar y aplicar una política criminal con enfoque de derechos humanos que aborde de forma integral e interinstitucional los problemas fundamentales del sistema de justicia penal y penitenciario, en particular la aplicación excesiva⁵⁸ y prolongada⁵⁹ de la detención preventiva, pues vulnera el derecho a la presunción de inocencia y se constituye en una pena anticipada⁶⁰. Obedece a diversas causas que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Estructurales: endurecimiento de las penas y las condiciones de aplicación de medidas cautelares.
- b) Relacionadas con el procedimiento y contenido de las audiencias cautelares: el juez impone la detención preventiva, pese a no contar con suficientes elementos de convicción sobre el peligro procesal que justifiquen la medida; las medidas que sustituyen a la detención preventiva son escasamente aplicadas.
- c) Otras: medidas disciplinarias impuestas a fiscales y a jueces por no solicitar detención preventiva o por no concederla, respectivamente, y ausencia de control judicial sobre la duración de esta.

56 Ley N.º 1970 (Código de Procedimiento Penal), Ley N.º 2298 de Ejecución Penal y Supervisión y la Ley N.º 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal, entre otras disposiciones.

57 Los decretos presidenciales 1445 (19 de diciembre de 2012), 1723 (18 de diciembre de 2013), 2131 (2014) y 2437 (1 de julio de 2015) concedieron amnistías, indultos parciales y la ampliación de la vigencia y alcance del indulto por razones humanitarias. De acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, hasta 2014, los indultos y amnistías habían beneficiado a 3.199 personas. A eso se suma la organización de sucesivas jornadas descongestionamiento penal (2015-2016) —a partir de la aprobación de la Ley N.º 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal— que dio como resultado una reducción de la detención preventiva de 82% a 69% (2015).

58 Según el Ministerio de Gobierno, en enero de 2017 el 68% de las personas privadas de libertad (16.252) se encontraba en situación de detención preventiva.

59 Un estudio de la OACNUDH, realizado en La Paz y Cochabamba en 2016, halló que el 23% y el 32% del total de personas en detención preventiva, respectivamente, superaron el plazo máximo de 24 meses de detención.

60 La Oficina conoció, entre otros, el grave caso de un joven adolescente en situación de calle que ingresó al penal de Palmasola en 2004 y salió del mismo centro con una resolución de extinción de la acción penal dictada en 2015: tras 11 años en detención preventiva.

Una política criminal también debe considerar la existencia de problemas que aquejan específicamente a la justicia penal y al sistema penitenciario:

- a) Justicia penal: deficiencias en la gestión de las instituciones del sistema penal (elevada proporción de casos pendientes para el siguiente año, numerosas audiencias suspendidas, frecuentes cambios de fiscales y de policías investigadores asignados al caso) y deficiencias en los servicios periciales relacionados con la producción de prueba, entre otros⁶¹.
- b) Sistema penitenciario: ausencia de una política penitenciaria integral; inadecuada infraestructura física; hacinamiento y condiciones de habitabilidad precarias (en algunos casos configuran un trato inhumano, cruel y degradante); no hay clasificación por tipo de delitos, detención preventiva o sentencia; deficientes sistemas de registro y monitoreo de personas privadas de libertad: la información sobre ellas se centraliza de forma manual; el personal es poco cualificado en el manejo de herramientas informáticas; los equipos informáticos son obsoletos y no cuentan con mantenimiento periódico adecuado; alta rotación de personal, lo que dificulta la capacitación y estandarización de procedimientos; precaria situación de niños que acompañan a sus padres en centros penitenciarios; insuficientes centros especializados para el cumplimiento de medidas socioeducativas y cautelares impuestas a adolescentes en conflicto con la ley, entre otros problemas.

61 Los obstáculos para el acceso a la justicia, la falta de independencia de los operadores de justicia, la corrupción, etc., que aquejan a todo el sistema judicial. Además, cabe señalar que estos repercuten de forma más drástica en el ámbito de la justicia penal y sobre los derechos humanos de víctimas e imputados en general, y principalmente sobre aquellos que pertenecen a población en situación de vulnerabilidad.

Capítulo 7

Derecho a la participación ciudadana y control social

7.1. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

7.1.1. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El derecho a la participación es un derecho político; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende a los derechos políticos “como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país”¹.

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan, individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa². Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas, o bien, por medio de representantes libremente elegidos³.

La Carta Democrática Interamericana enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia. Así, se declara en ella que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (art. 2).

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe democracia y derechos humanos en Venezuela* (30 de diciembre de 2009), párr. 18, citada en Alberto Ricardo Dalla Via, “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Justicia Electoral* 1, n.º 8 (2011): 19. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Sentencia del 6 de agosto de 2008, Serie C N.º 184), párr. 141, citada en Dalla Via, “Los derechos políticos”, 19.

3 *Ibid.*, párr. 147, citada en Dalla Via, “Los derechos políticos”, 19.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El ejercicio de los derechos políticos es ‘inseparable’ de los otros derechos humanos fundamentales”, tales como los derechos a la libertad de expresión, a las garantías judiciales, de reunión, a la libertad de asociación, a la protección judicial, y de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión⁴.

7.1.1.1. *El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos*

El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos es reconocido, en términos similares, en el artículo 25, inciso a, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23, inciso 1, literal a), de la Convención Americana.

Se trata de “un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político”⁵ y que abarca “todos los aspectos de la administración pública, así como la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”⁶. Así, corresponde al sistema legal y constitucional del Estado parte prever las modalidades de tal participación⁷.

Este derecho puede ser ejercido directa o indirectamente. En el primer caso las personas pueden: a) ejercer facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos, b) decidir cuestiones de interés público mediante consultas populares, y c) asistir a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad⁸. En todos estos casos, así como en sus manifestaciones indirectas, este derecho puede implicar la realización de críticas u oposición⁹. Este derecho también puede ser ejercido indirectamente a través, por ejemplo, de la afiliación a un partido político¹⁰.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití* (1990), cap. I, párr. 15, citada en Dalla Via, “Los derechos políticos”, 21.

5 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comité de Derechos Humanos, “Observación general N.º 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho al voto (artículo 25 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos])” (57.º periodo de sesiones, 1996), párr. 5, en ONU, *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, 27 de mayo de 2008, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 260.

6 *Ibid.*

7 Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones del Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—43º periodo de sesiones relativas a la Comunicación No. 205/1986, Marshall vs. Canadá, 3 de diciembre de 1991, CCPR/C/43/D/205/1986, párr. 5.4.

8 ONU, Comité de Derechos Humanos, “Observación general N.º 25”, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párr. 6.

9 Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto: Observaciones del Comité de Derechos Humanos Jamahiriya Árabe Libia, 23 de noviembre de 1994, CCPR/C/79/Add.45.

10 Enrique Bernales Ballesteros, El derecho humano a la participación política, Derecho PUCP, n.º 59 (2006): 23, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2973>

7.1.1.2. *El derecho a la participación desde el enfoque de derechos humanos*

Desde la perspectiva de derechos humanos, la participación va mucho más allá de una mera consulta o de ser un apéndice técnico para el desarrollo de políticas públicas. La participación ha de considerarse, más bien, como algo que promueve una conciencia crítica y como la adopción de decisiones como base para una ciudadanía activa¹¹.

El Estado debe potenciar la capacidad de acción de los ciudadanos, especialmente de los más marginados, para articular su acción con las expectativas ciudadanas con relación a la propia acción del Estado, y tomar las riendas de su propio desarrollo. La participación significa velar por que los directos interesados se identifiquen realmente con los procesos de desarrollo de políticas públicas, y tengan un auténtico control sobre ellos en todas las fases del ciclo de programación de estas políticas (evaluación previa, análisis, planificación, ejecución, vigilancia y evaluación)¹².

Esto puede exigir lo siguiente¹³:

- Presupuestar y aumentar la capacidad de organización de la sociedad civil y de su participación efectiva en los procesos de desarrollo de políticas públicas.
- Aumentar la transparencia difundiendo la información en formatos accesibles y en idiomas minoritarios, cuando proceda.
- Crear canales específicos de participación para los grupos más pobres y más marginados, prestando atención al contexto social y cultural. Esos mecanismos deben integrarse en todo el proceso de desarrollo de políticas públicas (y no exclusivamente en la fase de formulación, en la que a menudo se detiene la participación).
- Promover una mayor concienciación sobre los derechos humanos como componentes transversales de las políticas públicas en lugar de añadidos opcionales.
- Apoyar las campañas de información acerca de las políticas públicas en los medios de información y de comunicación.
- Promover y aumentar la capacidad de las redes de comunicadores sociales locales.

11 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2006), 26.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, 27.

- Ampliar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y grupos de intereses compartidos, y fortalecer redes para articular sus expectativas con el Estado y otros titulares de deberes.

7.1.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El derecho a la participación tiene una naturaleza interdependiente con otros derechos, tales como los derechos a elegir, ser elegido, a la libertad de expresión, el derecho de reunión, a la libertad de asociación, a la protección judicial, y el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión¹⁴, entre otros. En Bolivia, el derecho a la participación ciudadana en la administración de justicia se puede ejercer en ámbitos como los siguientes:

- Elección de las máximas autoridades judiciales mediante voto popular.
- Justicia de paz y otras formas de solución de conflictos en los que participe la sociedad civil.
- Publicidad y oralidad de los procesos judiciales.
- Participación de jueces ciudadanos en procesos judiciales o administrativos.
- Cobertura de los procesos judiciales por los medios de comunicación.
- Formulación de propuestas sobre el sistema judicial por organizaciones no gubernamentales.
- Administración de la justicia a cargo de otras organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones indígena originario campesinas, asociaciones profesionales, empresas privadas, etc.).
- Espacios de participación y control social, creados por la Ley N.º 341 de Participación y Control Social.

Más adelante, en el acápite respectivo se analizará la problemática relativa al ejercicio del derecho a la participación en cada uno de estos ámbitos.

7.2. MARCO NORMATIVO

7.2.1. NORMATIVA INTERNACIONAL

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

14 Dalla Via, “Los derechos políticos”, 19.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: “Todos los ciudadanos gozarán (...) de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos los derechos políticos están contemplados en su artículo 23: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”.

En la Convención, el derecho a la participación está asociado a los siguientes derechos: a la libertad de expresión (art. 13), a las garantías judiciales (art. 8), de reunión (art. 15), a la libertad de asociación (art. 16), a la protección judicial (art. 25), de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión (IV), de asociación (XXII) de reunión (XXI), y de justicia (XVIII).

7.2.2. *NORMATIVA NACIONAL*

La Constitución Política del Estado tiene una extensa regulación sobre el derecho a la participación, y a la participación en la gestión pública y en la administración de justicia, tal como indican los siguientes artículos:

Artículo 11.I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

Artículo 26.I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación comprende:

1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.
2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. (...)
5. La fiscalización de los actos de la función pública.

Artículo 241. I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

- III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.
- IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.
- V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.
- VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Artículo 242. La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

Artículo 178. I. La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de (...) publicidad, (...) servicio a la sociedad, participación ciudadana (...).

Artículo 193. I. (...) El Consejo de la Magistratura se regirá por el principio de participación ciudadana.

7.3. PROBLEMÁTICA

La administración de justicia no solo atañe a los interesados en ella, sean actores políticos, administradores de justicia, abogados o litigantes; su funcionamiento

acorde con los estándares internacionales de derechos humanos tiene directa relación con la democracia y la visión de país que tienen todos los ciudadanos¹⁵.

En ese contexto, la participación ciudadana en los distintos ámbitos que tienen relación con el sistema judicial y la resolución de conflictos es clave para la profundización no solo de los procesos de reforma judicial, sino de la propia democracia.

7.3.1. ELECCIÓN MEDIANTE SUFRAGIO UNIVERSAL DE LAS MÁXIMAS AUTORIDADES JUDICIALES

Como se señaló en el acápite de la independencia judicial, la Constitución Política del Estado de 2009 estableció un nuevo sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejo de la Magistratura: mediante sufragio universal por un periodo de seis años, sin la posibilidad de reelección por un periodo similar¹⁶.

Así, el 16 de octubre de 2011 se realizaron las primeras elecciones de las altas autoridades judiciales mediante el nuevo procedimiento definido por la Constitución. Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos formuló algunas observaciones sobre el proceso de preselección¹⁷ y señaló que entre otros aspectos a mejorar, está el trabajo de información al público sobre las candidaturas¹⁸ y sobre el proceso de elección en general.

La elección de máximas autoridades judiciales fue un espacio inédito y único, en el que gran parte de los ciudadanos se mostraron interesados en conocer más no solo sobre los candidatos, sino también sobre las instituciones judiciales, qué labor realizan, qué autoridades la conforman, cuáles son sus principales problemas y cómo se pueden mejorar, entre otros aspectos. Esta demanda de información no fue suficientemente satisfecha por el gobierno ni los medios de comunicación durante el primer proceso de elección por voto popular de las autoridades judiciales (2011).

15 Ministerio de Desarrollo Sostenible, Justicia para todos: *Poder Judicial Bolivia Estudio de Consolidación Institucional del Sistema Judicial* (La Paz, noviembre de 2003).

16 Constitución Política del Estado, arts. 183.I, 188.III, 194.III y 200.

17 El proceso contó con un elevado número de postulaciones (581), sin embargo, el procedimiento de evaluación de méritos de los postulantes (preselección) podría haber incluido criterios meritocráticos con ponderaciones para ser más completo. Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, 2 de febrero de 2012, A/HRC/19/21/Add.2.

18 *Ibid.*

7.3.2. JUSTICIA DE PAZ Y OTRAS FORMAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS QUE PARTICIPA LA SOCIEDAD CIVIL

En este acápite también cabe el análisis de los servicios alternativos de solución de conflictos prestados por la sociedad civil (conciliación, mediación, etc.), sin embargo, ese tema fue abordado en el acápite correspondiente al derecho de acceso a la justicia, por lo que en este espacio nos concentraremos en la justicia de paz.

La justicia de paz es la actividad desplegada por una rama de la administración de justicia a la que se encomienda la resolución de aquellos casos que, por su mínima cuantía, desde el punto de vista económico, exigen, de manera particular, brevedad y sencillez, para que el esfuerzo que haya que realizar para resolverlos no resulte desproporcionado con el objeto perseguido¹⁹. En algunos países la justicia de paz puede llegar a resolver no solo negocios civiles y mercantiles de menor, sino también de mediana cuantía económica, así como imponer sanciones de poca consideración por faltas o delitos no graves²⁰.

Los jueces de paz son nombrados de entre los ciudadanos con mayor influencia en la comunidad. Por esta razón la justicia de paz constituye, además, un mecanismo de participación ciudadana en la resolución de los conflictos.

En Perú, Colombia, Venezuela, México y algunos municipios franceses, se eligen jueces de paz o de un nivel equivalente²¹. En Bolivia, en 2006, en el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé, se promulgó la Ley N.º 3324 de reformas a la Ley de Organización Judicial (N.º 1455, del 18 de febrero de 1993), que incorporó la justicia de paz a los órganos de la administración de justicia (art. 2) para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad. Sin embargo, la justicia de paz nunca se puso en marcha.

La Ley N.º 025 del Órgano Judicial, promulgada en 2010, no incluyó a los juzgados de paz en la estructura de ese órgano, pero sí creó a los juzgados contravencionales²², cuyo funcionamiento aún no arranca.

La inclusión o no de la justicia de paz en Bolivia, u otras variantes como los jueces itinerantes²³, es un tema pendiente que amerita un mayor deba-

19 Lambertina Galeana Marín, y Rodolfo Barrera Sales, “Justicia de paz: Propuesta para el fortalecimiento de su competencia”, *Contenido*, n.º 134 (marzo de 2008), <http://www.revistaa.freerivers.com/134/justicia.html>

20 *Ibid.*

21 Luis Pásara, *Elecciones judiciales en Bolivia: Una experiencia inédita; Resumen ejecutivo* (s. l.: Fundación para el Debido Proceso; Fundación Construir, s. f.), 21, http://www.dplf.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo_web.pdf

22 Ley N.º 025, art. 82. (competencia de juzgados contravencionales): “Las juezas y los jueces en materia de contravenciones tienen competencia para: 1. Aprobar el acta de conciliación en los asuntos de su conocimiento, conforme a ley; 2. Conocer y resolver de los asuntos establecidos por ley, en materia de policía, de seguridad y de tránsito; y 3. Otras establecidas por ley”.

23 Que existen con características diferentes en países como Venezuela, Colombia y Nicaragua.

te, si se considera la escasa cobertura del Órgano Judicial, sobre todo, en pequeños centros urbanos alejados de las capitales y dispersos en distintas regiones del país.

Es recomendable que dicho debate también tome en cuenta las diferencias entre la justicia de paz y la jurisdicción indígena originario campesina, con el objetivo de evitar superposiciones o la cooptación de la jurisdicción indígena por la jurisdicción ordinaria.

7.3.3. PUBLICIDAD Y ORALIDAD DE LOS PROCESOS JUDICIALES

Los profesores Binder y Obando afirman que “uno de los mecanismos que mejor ha servido para comenzar a construir puentes entre sociedad civil y el sistema judicial son los juicios públicos”²⁴.

Además, la publicidad de los juicios es un derecho fundamental: La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10) afirma que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Asimismo, el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene:

(...) toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente (...) en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

Con respecto a la publicidad de las audiencias, la OACNUDH observó un caso en el que un funcionario de una organización que realizaba un estudio sobre las audiencias cautelares tomó una foto durante una audiencia cautelar con su teléfono celular y el juez ordenó su arresto. La Oficina recibió denuncias de casos similares y de otros en los que los jueces pidieron a los asistentes a las audiencias que dejen sus teléfonos fuera de la sala de audiencia (para evitar fotos y grabaciones).

24 Alberto M. Binder & Jorge Obando, *De las “repúblicas aéreas” al Estado de derecho: Debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina* (Buenos Aires: Ad-Hoc, 2004), 389.

Para que sean públicos, los juicios tienen que ser orales y continuos; de lo contrario, es muy difícil que los ciudadanos observen un proceso de principio a fin. Lastimosamente en Bolivia como en otros países, la oralidad y continuidad del proceso penal ha sido distorsionada por la mala práctica de los operadores de justicia. Por ejemplo, las audiencias de juicio ya no son continuas y pueden durar años. Por otra parte, en las audiencias donde se solicita una medida cautelar, el fiscal envía al juez el cuaderno de investigaciones (similar a un expediente), en lugar de fundamentar su solicitud de forma personal en la audiencia. Esto vulnera los principios de oralidad, intermediación y contradicción que deben regir al proceso penal.

Binder y Obando añaden: “Los efectos de estas distorsiones sobre el juicio público son muy grandes. Sin la sana presencia del público los funcionarios también pierden interés y aumenta la posibilidad de ‘acuerdos’ entre los profesionales para obviar tramos del juicio y ganar tiempo, o bien disminuye la legitimidad de la decisión o nadie jamás se entera del resultado de ese juicio”²⁵.

7.3.4. PARTICIPACIÓN DE JUECES CIUDADANOS EN PROCESOS JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS

En la historia reciente de Bolivia, tenemos tres ejemplos de participación ciudadana en la administración de justicia: a) jueces ciudadanos en la justicia penal, b) jueces ciudadanos en los procesos administrativos disciplinarios de jueces y c) tribunal de imprenta.

7.3.4.1. Jueces ciudadanos en la justicia penal

Los jueces ciudadanos forman parte de un modelo de democracia participativa que permite a los ciudadanos formar parte de la administración de justicia y participar de una auténtica deliberación para fundamentar una sentencia penal como miembros de la sociedad en la que tuvo origen el delito.

El Código de Procedimiento Penal, aprobado mediante la Ley N.º 1970, del 25 de marzo de 1999, incorporó a los jueces ciudadanos al ordenamiento jurídico boliviano. Estableció tribunales de sentencia, integrados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos no profesionales en derecho que actuaban como un tribunal colegiado en igualdad de condiciones, es decir, con los mismos derechos, facultades y obligaciones desde el inicio del juicio hasta el dictado de la sentencia. Estos jueces se pronunciaban conjuntamente sobre la culpabilidad y la pena (a diferencia del jurado clásico que solo se pronuncia sobre la inocencia o culpabilidad). Estos tribunales se establecieron para el conocimiento de determinados delitos, sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea superior a cuatro años.

25 *Ibid.*, 391.

La introducción de la figura del juez ciudadano fue un importante avance, una innovación sustancial en la aplicación de la ley penal en Bolivia, acercó la justicia a la ciudadanía y su presencia representó el sentido de justicia de la comunidad. Su participación se valoró como sinónimo de transparencia en los procesos penales y contribuyó a la independencia judicial, pues la presencia de un tribunal colegiado disminuye los márgenes de discrecionalidad de un solo juez en el anterior sistema penal²⁶.

A momento de su implantación, la institución de los jueces ciudadanos fue por mucho una de las reformas más apoyadas por la población, y ganó los índices más altos de credibilidad social²⁷ como mecanismo de participación ciudadana y control social en las labores de impartición justicia; sin embargo, su popularidad se fue reduciendo con el transcurso del tiempo, aunque siempre contó con más del 51% de aprobación²⁸.

En 2012, un estudio promovido por la OACNUDH dio cuenta de opiniones positivas y negativas sobre la institución de los jueces ciudadanos. Los aspectos positivos identificados por el estudio se resumen en los siguientes:

- La participación de los jueces ciudadanos alivió la labor de los jueces técnicos, pues estos manifestaron sentirse “liberados” de acusaciones de corrupción.
- Se abrieron canales de participación ciudadana y de control social en la administración de justicia en un momento en que la credibilidad del Poder Judicial estaba en un nivel bajo.
- El sentido común expresado por los ciudadanos ayudó en gran medida a dictar sentencias lo más justas posible.

Entre los aspectos negativos de la participación de los jueces ciudadanos, se señalaron los siguientes:

26 De acuerdo con un estudio realizado por encargo de la OACNUDH en 2012 (inédito).

27 Una investigación de opinión pública, realizada en 2002 sobre la cultura política en Bolivia, reflejó que el 82,9% de los ciudadanos consideraba que el juicio penal “mediante jueces ciudadanos” es algo bueno y/o muy bueno para la justicia en el país. Mitchell A. Seligson, *Auditoría de la democracia: Bolivia, 2002* (La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2003). En 2004, en un trabajo similar, se consultó la opinión de los operadores de justicia con relación al apoyo o resistencia al cambio institucional: el 88% afirmó que la participación de jueces ciudadanos es buena y/o muy buena para los procesos penales. Barry Ames, Aníbal Pérez-Liñán & Mitchell Seligson, *Elites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana* (La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2004).

28 Un estudio realizado por encargo de la OACNUDH en 2012 (inédito) y que contó con el respaldo de Ipsos Apoyo en las encuestas, estableció que el 56% de los consultados considera que es muy bueno y bueno para la justicia boliviana que participen jueces ciudadanos en juicios penales, frente al 30% que lo considera como algo malo y muy malo. El 14% declinó respuesta indicando que desconoce del asunto.

- Falta de información de la ciudadanía sobre la institución del juez ciudadano, lo que le genera a aquella temor y desconfianza.
- Temor de los ciudadanos a tener una participación más activa dentro del juicio, según su formación académica.
- Las numerosas suspensiones de audiencias de juicio oral cansan a los jueces ciudadanos, ya que les provocan gastos adicionales de transporte y problemas con sus empleadores.
- No se definieron pautas mínimas de protección a ciudadanos, sobre todo, en casos sensibles como los de narcotráfico²⁹.

El estudio también encontró problemas de gestión institucional que afectaron a los procesos de constitución de los tribunales de sentencia. Eso se originó principalmente en deficiencias en el padrón electoral (usado como base para el sorteo de jueces ciudadanos), en dificultades para aplicar los procedimientos de sorteo y en el mal funcionamiento de las centrales de notificación³⁰.

29 *Ibid.*

30 Las limitaciones y dificultades encontradas en el trabajo de campo del mencionado estudio encargado por la OACNUDH en 2012 fueron los siguientes:

- a) Reducido manejo gerencial y problemas de logística: las debilidades de la central de diligencias son evidentes por el alto porcentaje de notificaciones que no llegan a hacerse efectivas debido al excesivo número de notificaciones asignadas a cada oficial de diligencias.
- b) Imposibilidad de conformar tribunales de Sentencia con jueces ciudadanos debido al elevado porcentaje de suspensión de audiencias de sorteo de jueces ciudadanos (11% de un total de 104 audiencias observadas) y de audiencias de constitución de Tribunales de Sentencia con jueces ciudadanos (13% de un total de 199 audiencias observadas), principalmente por la falta de notificación al fiscal (27% de las audiencias suspendidas de sorteo de jueces ciudadanos y 32% de las audiencias suspendidas de constitución de Tribunales de Sentencia) y a las partes (28% en las audiencias suspendidas de constitución de Tribunales de Sentencia). Por otra parte, también se observaron serios problemas relacionados con la notificación de jueces ciudadanos para que asistan a las audiencias. Eso tiene su origen en el padrón electoral empleado para el sorteo de jueces, pues no contiene información precisa sobre la denominación y numeración de domicilios de las personas. Ello deriva en que la central de notificaciones tenga problemas en la ubicación precisa de los domicilios, ya que solo se consignan datos ambiguos como barrio, zona, sin número, etc. A eso se suman los constantes cambios de domicilios de los ciudadanos.
- c) Ausencia del Ministerio Público. El Ministerio Público solo asiste a un 11% de las audiencias de sorteo de jueces ciudadanos realizadas (de un total de 104 audiencias observadas, de las cuales se realizaron solo 93) y a un 12% de las audiencias de constitución de tribunal (de un total de 199 audiencias observadas, de las cuales se realizaron solo 174).
- d) Traslado del caso al siguiente asiento judicial cuando no es posible constituir un tribunal de Sentencia. En el estudio se encontraron casos en La Paz que fueron sorteados hasta en 16 tribunales distintos.
- e) Recurrentes suspensiones de audiencias de juicio oral: perjudican a los jueces ciudadanos, por las erogaciones económicas insulsas que deben hacer para asistir a audiencias que son suspendidas y por los problemas que enfrentan con sus empleadores.
- f) En criterio de los jueces ciudadanos el trámite de pago por servicios prestados es burocrático.

Estos problemas provocaron una elevada congestión judicial que perjudicó sobremanera el inicio y la prosecución de las audiencias de juicio³¹. Por estas razones la Ley N.º 586, del 30 de octubre de 2014, suprimió la institución de los jueces ciudadanos, considerada como un avance en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la administración de justicia.

En su informe de 2014, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos alentó al Estado a revisar esa medida en ocasión de la futura discusión de la reforma de la justicia en el país³².

Cabe señalar que en la región tenemos interesantes ejemplos de normas procesales penales que promueven juicios con la participación de ciudadanos. En Venezuela, por ejemplo, los jueces legos deliberan con el juez profesional acerca de la culpabilidad o inocencia del acusado, y le corresponde al juez presidente la imposición de la pena correspondiente³³. También tenemos ejemplos de países en los que actualmente se realizan “juicios por jurados”, como es el caso de la provincia de Neuquén en la Argentina. En este último caso también se han ensayado fórmulas más ágiles de selección de jueces ciudadanos para la conformación de tribunales de sentencia. Estos mecanismos podrían ser útiles a momento de considerar la reincorporación de jueces ciudadanos en el ordenamiento jurídico boliviano³⁴.

31 El estudio, que analizó una muestra representativa de casos de las ciudades de La Paz y El Alto, encontró un caso (en etapa de juicio oral) en el que se intentó constituir un Tribunal de Sentencia con jueces ciudadanos en los 16 tribunales de Sentencia ubicados en el departamento de La Paz (en área urbana y provincias). Finalmente, el expediente fue remitido al siguiente asiento judicial ubicado en la ciudad de Oruro (donde se intentaba constituir el tribunal).

32 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Consejo de Derechos Humanos. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, 16 de marzo de 2015. A/HRC/28/3/Add.2.

33 Estudio realizado por encargo de la OACNUDH en 2012 (inédito).

34 El estudio encargado por la OACNUDH en 2012 cita también el caso de la provincia del Chubut (Argentina) que propuso como mecanismo de selección de ciudadanos que el Tribunal Electoral de la Provincia conforme un padrón de jurados una vez al año y remita a la Sala Penal del Superior Tribunal de Justicia una lista alfabética de personas, extraída por sorteo en audiencia pública de ese padrón electoral. La lista es publicada por 30 días y se notifica a todos los elegidos en sus domicilios, con el aviso de que podrán ser llamados a integrar los tribunales. El Código Procesal Penal de Neuquén establece que el primer mes de cada año judicial el órgano electoral debe elaborar una lista de ciudadanos que cumplan las condiciones previstas para conformar los tribunales de jurados, mediante el padrón electoral, por sorteo y en audiencia pública. Cada oficina judicial sorteará, de la lista de su jurisdicción, el triple de ciudadanos de los que se requerirá para conformar los jurados en todos los juicios proyectados para el año judicial, y dispondrá de las acciones necesarias para verificar los domicilios de las personas sorteadas. Además, se notificará a las personas sorteadas, haciéndoles saber que en el transcurso del año pueden ser citadas para ir a juicio y que deben comunicarse con la oficina si llegan a abandonar la jurisdicción o si están en una situación que les impida participar como jurados.

7.3.4.2. *Jueces ciudadanos en los procesos administrativos disciplinarios de jueces*

La Ley N.º 025 crea tribunales disciplinarios para juzgar a vocales, jueces y servidores de apoyo judicial. Esas instancias están conformadas por un juez técnico y dos jueces ciudadanos competentes para sustanciar en primera instancia procesos de este tipo originados en faltas gravísimas.

Cabe señalar que a pesar de que la Ley N.º 025 define que las autoridades responsables de sustanciar los procesos disciplinarios se denominarán “jueces”, estos no ejercen facultades jurisdiccionales, sino administrativas; es decir, sus resoluciones tienen carácter administrativo y no judicial.

Entrevistas realizadas por la OACNUDH revelan que la constitución de tribunales disciplinarios con jueces ciudadanos enfrenta similares problemas a los que en su momento se identificaron con relación a los jueces ciudadanos en materia penal (principalmente, problemas de gestión).

7.3.4.3. *Tribunales de imprenta*

Los tribunales de imprenta están regulados por la aún vigente Ley de Imprenta, del 19 de enero de 1925. Esta norma crea un fuero especial para periodistas que cometen faltas contra la ética de esa profesión. Así lo plantean los siguientes artículos:

Artículo 21. El cuerpo de jurados se compone de cuarenta individuos en las capitales de Departamento y de veinte en las provincias, que serán elegidos por los Concejos y Juntas Municipales, respectivamente, prefiriéndose a los abogados más notables, miembros de Universidad y propietarios con residencia fija en el lugar.

Artículo 22. Para ser jurados se requiere tener vecindad en el lugar y estar en el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos.

(...)

Artículo 28. Corresponde al Jurado el conocimiento de los delitos de Imprenta, sin distinción de fueros; pero los delitos de calumnia e injuria contra los particulares serán llevados potestativamente ante el Jurado o los tribunales ordinarios. Los funcionarios públicos, que fuesen atacados por la prensa en calidad de tales, sólo podrán quejarse ante el Jurado. Mas, si a título de combatir actos de los funcionarios públicos, se les injuriase, difamase o calumniase personalmente, podrán éstos querellarse ante los tribunales ordinarios. Cuando los tribunales ordinarios conozcan de delitos de prensa, aplicarán las sanciones del Código Penal, salvo que el autor o persona responsable diera ante el Juez y por la prensa satisfacción plena y amplia al ofendido y que éste acepte los términos de la satisfacción, y, en caso de ausencia o muerte, a cualquiera de sus herederos o deudos.

A pesar de los numerosos anuncios de modificación de la mencionada ley, los tribunales de imprenta compuestos por jueces ciudadanos han persistido

como ejemplo de participación ciudadana en el juzgamiento de cierto tipo de profesionales que cumplen con una importante labor pública.

Desde 2002, se registraron al menos cinco causas iniciadas contra periodistas y medios de comunicación procesados a través de un tribunal de imprenta³⁵.

7.3.5. COBERTURA DE PROCESOS JUDICIALES A CARGO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Binder y Obando afirman: “Si juicio público quiere significar algo para la sociedad moderna ello incluye necesariamente a los medios de comunicación como parte de esa publicidad. Las reglas para hacerlo, el modo de organizar la participación de los medios de comunicación en las distintas etapas del proceso, la mejor forma de relacionar a los distintos tipos de funcionarios judiciales con ellos y otros tantos nuevos problemas son los desafíos que se deben enfrentar”³⁶.

En Bolivia se han registrado algunos avances al respecto. En 2014, el Órgano Judicial y el Ministerio Público diseñaron y aprobaron una política institucional de comunicación. Empero, al menos en el Órgano Judicial no se pudo avanzar en su implementación debido a la falta de recursos asignados y personal necesario.

Entre tanto, se siguen registrando casos en los que jueces u otros funcionarios judiciales niegan el ingreso a audiencias judiciales a periodistas, con distintos tipos de argumentos, como la falta de espacio físico en las salas de audiencias o la “reserva” del caso, incluso en casos en los que no participan niños, niñas o adolescentes³⁷.

Sin embargo, también hay que señalar algunas deficiencias en la cobertura de noticias judiciales a cargo de la prensa: “En primer lugar todavía el modo como se cubren las noticias y problemas judiciales está calcado sobre las viejas secciones de ‘policiales’. De ellas proviene una antigua tradición de ‘amarillismo’ que destaca con exclusividad los puntos novelescos o alarmanes del caso”³⁸. Esta forma de cubrir las noticias judiciales, en muchos casos puede incluso ocasionar serias violaciones de derechos humanos; por ejemplo, de niños niñas, niños o adolescentes, cuando estos son víctimas o imputados por la comisión de un delito. Esta situación desnuda la poca formación de los periodistas bolivianos en periodismo de investigación y periodismo judicial, y

35 Gabriel Díez Lacunza, “Ley de Imprenta en democracia: entre los tribunales y los intentos por modificarla”, *Página Siete*, 30 de mayo de 2016, <http://www.paginasiete.bo/gente/2016/5/30/imprenta-democracia-entre-tribunales-intentos-modificarla-98054.html>.

36 Binder & Obando, *De las “repúblicas aéreas”*, 394.

37 “Periodistas de Página Siete son detenidos durante cobertura del caso puestos militares”, *Los Tiempos*, 1 de noviembre de 2016, Nacional, <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20161101/periodistas-pagina-siete-son-detenido-cobertura-del-caso-puestos>.

38 Binder & Obando, *De las “repúblicas aéreas”*, 395.

el poco interés de los medios de comunicación en cambiar las formas “tradicionales” de cubrir los temas relacionados con el sistema judicial³⁹.

7.3.6. PAPEL DE LAS ONG EN LA FORMULACIÓN DE PROPUESTAS Y MONITOREO DEL SISTEMA JUDICIAL

Las denuncias sobre falencias en la administración de justicia dieron pie a la aparición de nuevas organizaciones, preocupadas por la problemática judicial, y también a la incorporación de este asunto en la agenda de ciertas organizaciones ya existentes. Este fenómeno ha estimulado la toma de conciencia sobre algunos problemas nuevos⁴⁰ del sistema judicial y otros invisibilizados.

Entre 2003 y 2009, a través de un programa financiado por Usaid, se creó en Bolivia la Red Participación y Justicia, compuesta en principio por 113 organizaciones de la sociedad civil⁴¹ que desarrollaron proyectos relacionados con a) la formación o capacitación en justicia penal, medios alternativos de solución de conflictos y derechos humanos, entre otros; b) la prestación de servicios de justicia (orientación jurídica, conciliación, patrocinio de casos, etc.); y c) monitoreo e investigación de asuntos relacionados con la justicia penal, el acceso a la justicia y justicia indígena, entre otros. Posteriormente, con el apoyo de la cooperación danesa, la Red continuó con algunas de estas líneas de acción. Sin embargo, durante los siguientes años se redujo significativamente el número de sus miembros y el alcance de su trabajo.

La experiencia de la Red Participación y Justicia permitió constatar, en primer lugar, que, en Bolivia, a diferencia de otros países de la región, no había instituciones de la sociedad civil (medianas o grandes) de gran cobertura que desarrollaran sus actividades principales en el ámbito de la justicia.

Sin embargo, había organizaciones de la sociedad civil con algunas de estas características y con prioridades muy cercanas a este sector; por ejemplo, las que promueven y/o protegen los derechos de las mujeres y de otro tipo de población en situación vulnerable, o las que promueven derechos humanos en general.

39 *Ibid.*, 398. Según los profesores Binder y Obando, “se han presentado, sin embargo, distintas dificultades. En primer lugar, no siempre las empresas dueñas de los medios están dispuestas a especializar a sus empleados, ya que ello puede traer como consecuencia un aumento en sus remuneraciones y exigencias de trabajo. No existe una preocupación en todos los medios por aumentar permanentemente la calidad de su propia información. Para un periodista que no tiene el apoyo de su propia empresa le es difícil emprender un camino de especialización, ya que esta no siempre le abre nuevas puertas de desarrollo laboral”.

40 *Ibid.*, 410.

41 Realizaron diversas acciones: a) difusión y capacitación sobre las reformas judiciales, en general, y la reforma procesal penal, en particular; b) monitoreo de las instituciones judiciales; y c) incidencia en temas de interés social en el ámbito judicial.

Actualmente la situación no ha cambiado mucho, aunque en los últimos años un par de estas organizaciones se ha especializado en el sistema judicial y en la cultura de paz⁴².

En síntesis, si bien actualmente el país cuenta con algunas organizaciones especializadas en justicia y paz, el conjunto de las organizaciones que promueven derechos humanos o derechos de poblaciones específicas en situación de vulnerabilidad tienen mucho potencial para a) el monitoreo del sistema judicial y/o los servicios de justicia en temas de acceso a la justicia u otros más específicos, como la violencia contra las mujeres y la trata y tráfico de mujeres, entre otros; b) promover políticas en favor de población en situación de vulnerabilidad en el sistema judicial; c) trabajar de forma conjunta y coordinada en el marco de coaliciones con fines específicos.

Por todo lo expuesto, es posible y aconsejable potenciar las capacidades de trabajo en redes para realizar tareas de monitoreo, investigación y elaboración de propuestas e incidencia de la sociedad civil en el ámbito de la justicia.

7.3.7. PAPEL DE OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Binder y Obando afirman: “Lentamente, se va abriendo un nuevo camino que todavía necesita ser explorado. Para un sistema judicial aislado de la sociedad y con una sobrecarga endémica de trabajo, la apertura hacia organizaciones que puedan desempeñar servicios auxiliares es un camino provechoso. Sin embargo, todavía se lo recorre tímidamente y, en algunos casos, se les cierra las puertas de un modo absoluto”⁴³.

En Bolivia, algunas organizaciones de la sociedad civil han asumido la prestación de ciertos servicios auxiliares dentro del sistema judicial. Por ejemplo, el tratamiento de adolescentes en conflicto con la ley⁴⁴, el auxilio carcelario o el postpenitenciario⁴⁵ y el refugio para víctimas de violencia, o de trata o tráfico de personas⁴⁶, entre otros. En ese ámbito sería interesante explorar expe-

42 Entre estas podemos citar a la Fundación Construir (<http://www.fundacionconstruir.org/>) y a la Fundación UNIR (<http://unirbolivia.org/nuevo/nosotros/mision/>).

43 Binder & Obando, *De las “repúblicas aéreas”*, 413.

44 Por ejemplo, el centro Techo Pindari, en Santa Cruz, es sostenido por el proyecto Don Bosco, con el apoyo de la Gobernación, que proporciona becas alimenticias, trabajadores sociales y asistencia legal a los adolescentes. Estos reciben terapias ocupacionales a través de talleres de cocina, de bisutería, de porcelana y otros, a fin de que aprendan a ser autónomos y tengan, más adelante, una forma de sustento. Asimismo, cuentan con apoyo psicológico y formación en valores, y se trabaja en mejorar su autoestima y en ayudarlos a reconstruir los vínculos con sus familias. Ver “Techo Pindari busca rescatar a adolescentes infractores”, *El Deber*, 23 de julio de 2015.

45 Como la Pastoral Penitenciaria, que depende de la Pastoral Social Cáritas Boliviana (<http://www.caritasbolivia.org/>).

46 Como lo hace la Fundación Munasim Kullakita (<http://www.munasimkullakita.org/inicio/>) a través de su programa de atención de niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual comercial.

riencias de otros países en los que se han terciarizado servicios previos al juicio, tales como la valoración del riesgo de fuga o del peligro de obstaculización, para sustentar la decisión judicial de imposición o no de una medida cautelar privativa de libertad, o de supervisión de la libertad vigilada⁴⁷.

Otras organizaciones de la sociedad civil prestan servicios de justicia, como la orientación jurídica, la conciliación y arbitraje⁴⁸ y el patrocinio legal de casos de violación de derechos humanos individuales o colectivos.

También es necesario fortalecer las capacidades de las organizaciones tradicionales (organizaciones indígenas, sindicatos, asociaciones de profesionales, etc.) para la defensa de derechos de sus asociados ante el sistema judicial, o para prestar servicios de solución de conflictos dentro de sus propias organizaciones.

7.3.8. *EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN EL MONITOREO DEL SISTEMA JUDICIAL*

Según el plan de acción del “Programa mundial para la educación en derechos humanos” (2005-en curso), las universidades producen nuevos conocimientos y hacen avanzar la reflexión crítica, lo que a su vez sirve de base para las políticas y prácticas relacionadas con los derechos humanos. Asimismo, las investigaciones producidas por las instituciones de educación superior pueden apoyar la identificación y difusión de prácticas óptimas, así como la elaboración de metodologías e instrumentos innovadores basados en dichas prácticas⁴⁹.

En ese contexto, es posible afirmar que tanto las universidades públicas como privadas, en general, y las facultades de derecho, en particular, tienen el deber de producir información sobre el funcionamiento del sistema de admi-

47 Ramiro Orías, *Servicios de antelación a juicio: Una alternativa a la crisis penitenciaria* (La Paz: Fundación Construir, s. f.), 2:

El sistema de servicios previos al juicio realiza una entrevista con el detenido para obtener información sobre sus lazos con la comunidad, empleo, escolaridad, antecedentes penales, cumplimiento con decisiones judiciales previas; información que es verificada con las autoridades competentes, así como con amigos y familiares del procesado, y se integra en un reporte que es enviado tanto a la fiscalía como a la defensa y el cual incluye una recomendación sobre si la persona deber ser liberada (y si así es, bajo qué condiciones) o mantenida en prisión mientras dura su juicio. Tal reporte y la recomendación respectiva son utilizados durante la audiencia de medida cautelar, auxiliando al juez en la toma de la decisión apropiada.

El componente de supervisión provee al defendido de información, guía y apoyo para asegurar el cumplimiento con las condiciones de libertad provisional impuestos por el juez. La supervisión incluye un mecanismo periódico de vigilancia y reporte al juez, al fiscal y a la defensa sobre dicho cumplimiento, lo que es esencial para el éxito de todo programa de servicios previos a juicio.

Así, los jueces podrían contar con información de calidad para tomar mejores decisiones a la hora de decidir a quienes imponen la detención preventiva y de las herramientas de seguimiento y supervisión para aquellos casos a los que se les concede la posibilidad de la defensa en libertad, lo que contribuiría positivamente a mejorar la política penitenciaria, ya que llegarían allí los casos más difíciles y peligrosos para la convivencia ordenada de la sociedad.

48 Tales como los centros de conciliación y arbitraje de cámaras de comercio y de colegios de abogados.

49 Organización de las Naciones Unidas, *Programa mundial para la educación en derechos humanos: Segunda etapa; Plan de acción* (Nueva York, 2012), HR/PUB/12/3, 5.

nistración de justicia con la finalidad de identificar buenas prácticas y señalar los problemas del sistema judicial.

Además de la investigación, las universidades también pueden contribuir en el avance de la jurisprudencia en temas relacionados con administración de justicia y derechos humanos; por ejemplo, a través de la creación de clínicas jurídicas que realicen litigio estratégico con casos emblemáticos de violación de derechos humanos.

Así, es necesario que tanto las universidades públicas como las privadas revisen el perfil (conocimientos, actitudes y valores requeridos) del abogado que quieren formar, el diseño curricular y los contenidos de formación de los alumnos con el fin de incorporar de forma transversal los derechos humanos.

7.3.9. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL PREVISTOS POR LA LEY DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

La Ley N.º 341 de Participación y Control Social, promulgada el 5 de febrero de 2013, establece que todas las entidades públicas —incluidos el Órgano Judicial, el Ministerio Público (art. 2. I) y el Tribunal Constitucional Plurinacional (art. 19)— crearán espacios permanentes de participación y control social, conformados por actores sociales colectivos (art. 15), reconocidos legalmente a nivel nacional, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino e intercultural (art. 16). Adicionalmente, dicha ley determina que cualquier persona podrá adscribirse voluntariamente y de manera circunstancial a los espacios permanentes de participación y control social (art. 16).

El artículo 19 de la ley señala:

- I. El Órgano Judicial mediante el Consejo de la Magistratura, garantizará la Participación y Control Social, en el acceso a la información, rendición pública de cuentas, la evaluación de gestión, el control disciplinario y los procesos de postulación, preselección y selección de las y los servidores judiciales.
- II. El Tribunal Constitucional Plurinacional garantizará la Participación y Control Social a través del acceso a la información, rendición pública de cuentas, evaluación de gestión, y ante la entidad correspondiente, en los procesos de postulación, preselección y selección de las y los magistrados.

Según la Ley N.º 341, la participación y el control social tendrán carácter amplio y participativo.

De acuerdo con la ley, la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación, es protagonista de la participación y control social (art. 6). Según el artículo 7, hay tres tipos de actores en la participación y control social:

- 1) Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.

- 2) Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
- 3) Circunstanciales. son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

Entre los derechos que la ley reconoce a los actores de la participación y control social están los siguientes (art. 8):

1. Participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos, y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado.
2. Realizar Control Social a la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas que administran recursos fiscales, y/o recursos naturales.
3. Realizar Control Social y acceder a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos que prestan las empresas públicas, privadas, incluyendo las cooperativas u otro tipo de entidades.
4. Ser informados sobre los convenios que se suscriban con las instituciones y agencias de cooperación externa, que desarrollen actividades en el territorio del Estado Plurinacional.
5. No ser discriminada o discriminado en el ejercicio de la Participación y Control Social.
6. Acceder a información documentada y estadística, de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales.
7. Ser asistidas y asistidos en la búsqueda de información por las y los servidores públicos de las entidades estatales, y las y los empleados de las empresas privadas que presten servicios básicos o administren recursos fiscales y/o recursos naturales.
8. Presentar iniciativas legislativas u otra normativa.
9. Participar en los procesos de rendición pública de cuentas de las entidades del Estado Plurinacional.
10. Acceder a información formal y oportuna de todos los recursos económicos, programas y asistencia de los organismos de la cooperación internacional.

Empero, a la fecha ni el Órgano Judicial, ni el Ministerio Público ni el Tribunal Constitucional Plurinacional han constituido espacios permanentes de participación y control social, conformados por actores sociales colectivos reconocidos legalmente a nivel nacional, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino e intercultural, como lo prevé la Ley N.º 341.

7.4. BUENAS PRÁCTICAS

7.4.1. CONCURSO DE INVESTIGACIÓN PERIODÍSTICA SOBRE JUSTICIA

En 2014, la Fundación Construir convocó al “Concurso de proyectos sobre investigación periodística: valorando la justicia” en temas muy importantes, como los siguientes: a) acceso a la justicia para mujeres, niños y LGTB; b) resoluciones judiciales emblemáticas en la protección de derechos humanos; c) buenas prácticas en transparencia judicial y jurisdiccional; d) acceso a la información judicial; e) interculturalidad y mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia; y f) experiencias de participación ciudadana en la administración de justicia⁵⁰.

El concurso no solo contó con la participación de periodistas, sino también de los medios de comunicación a los que representaban. Estos publicaron las investigaciones realizadas, sin costo para los organizadores.

7.4.2. INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PERFIL⁵¹ DE LOS ESTUDIANTES DE DERECHO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL PAÍS

En mayo 2015, las doce facultades de Derecho de las universidades públicas en Bolivia, reunidas en el marco de una reunión sectorial convocada por el Comité Ejecutivo de Universidades en Bolivia (CEUB), acordaron incluir “la defensa de los DDHH” en el perfil de los futuros abogados, y se comprometieron a revisar su plan de estudios con el fin de incorporar esta nueva dimensión en los contenidos de capacitación de los abogados.

Con el objetivo de promover la implementación de dichas medidas, entre agosto y diciembre 2015, la OACNUDH organizó un curso de *e-learning* sobre derechos humanos y administración de justicia, dirigido a 30 profesores de universidades públicas (400 horas académicas). Además, el 3 y 4 de diciembre de 2015, la Oficina organizó un evento con la participación de 10 de las 12 facultades de Derecho del país en el que se compartieron buenas prácticas de incorporación de los derechos humanos en el perfil y el diseño curricular (Universidad San Francisco Xavier y Universidad Católica Boliviana), y se acordó promover las clínicas legales como estrategia de enseñanza de DDHH, estandarizar los planes de enseñanza en materia de derechos humanos y desarrollar un protocolo para la implementación de prácticas jurídicas en el Servicio Plurinacional de Defensa Pública.

50 Ver las bases del concurso en <http://www.fundacionconstruir.org/index.php/documento/categoria/id/34>

51 Conjunto de conocimientos, habilidades, competencias y valores requeridos, en este caso, para titularse como abogado.

7.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El derecho a la participación es un derecho humano y forma parte del catálogo de derechos políticos reconocidos por los principales instrumentos de derechos humanos.

Además, el derecho a la participación tiene una naturaleza interdependiente con otros derechos, tales como los derechos a elegir, a ser elegido, a la libertad de expresión, a las garantías judiciales, de reunión, a la libertad de asociación, a la protección judicial, y a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión⁵², entre otros. También tiene una importante vinculación con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos⁵³.

Desde el enfoque de derechos humanos, la participación va mucho más allá de la mera consulta o de ser un apéndice técnico en el desarrollo de políticas públicas. La participación ha de considerarse, más bien, como algo que promueve una conciencia crítica y la adopción de decisiones como bases para una ciudadanía activa⁵⁴.

Todos estos conceptos, enfocados en el sistema de administración de justicia, dan como resultado una amplia gama de espacios dentro de este sistema en los que la ciudadanía puede participar de forma activa.

En Bolivia estos espacios o ámbitos son los siguientes, tal como se los desarrolló en la problemática del presente capítulo:

- a) Elección mediante voto popular de las máximas autoridades judiciales.
- b) Justicia de paz y otras formas de solución de conflictos en los que participa la sociedad civil.
- c) Publicidad y oralidad de los procesos judiciales.
- d) Participación de jueces ciudadanos en procesos judiciales o administrativos.
- e) Cobertura de procesos judiciales a cargo de los medios de comunicación.
- f) El papel de organizaciones no gubernamentales en la formulación de propuestas sobre el sistema judicial.
- g) El papel de otras organizaciones de la sociedad civil en la administración de justicia.
- h) El papel de las universidades en el monitoreo del sistema judicial
- i) Espacios de participación y control social, creados por la Ley N.º 341 de Participación y Control Social.

52 Dalla Via, “Los derechos políticos”, 19.

53 Reconocido en los artículos 25, literal a), del Pacto Internacional, y en el artículo 23, inciso 1, literal a), de la Convención Americana.

54 OACNUDH, *Preguntas frecuentes*, 26.

Las recomendaciones que se pueden formular en cada uno de estos campos son las que se presentan seguidamente.

Con respecto a la elección mediante voto popular de las máximas autoridades judiciales, se deben mejorar los procesos de información al ciudadano no solo sobre las cualidades y antecedentes de los candidatos, sino también sobre la naturaleza, objetivos y fines de las propias instituciones judiciales. Este esfuerzo también debería instalar en el ciudadano y en los propios administradores de justicia la idea de la administración de justicia como un servicio público.

También es necesario iniciar el debate sobre la justicia de paz en Bolivia, u otras variantes, como los jueces itinerantes⁵⁵, como una de las posibles alternativas para solucionar el problema de la escasa cobertura del Órgano Judicial, sobre todo, en ciudades intermedias dispersas. Es recomendable que dicho debate también tome en cuenta las diferencias entre la justicia de paz y la jurisdicción indígena originario campesina, para que una no sustituya a la otra.

El Órgano Judicial debería promover y fortalecer la oralidad, continuidad y publicidad de los juicios en todas las materias. De otro modo, es muy difícil que los ciudadanos y los medios de comunicación tengan motivación para observar un proceso judicial. Para ello se deben identificar las malas prácticas de los operadores de justicia que han distorsionado la aplicación de estos principios, sobre todo, en materia penal.

Sobre la participación de jueces ciudadanos en procesos judiciales o administrativos, hay que recordar que las razones que justificaron su exclusión en los tribunales de sentencia penal se originan en problemas de gestión institucional que podrían haber sido superados con una mejor planificación de los procesos de selección de jueces ciudadanos. Por esta razón es recomendable revisar esa medida en la futura discusión de la reforma de la justicia en el país.

Con relación a la cobertura de procesos judiciales a cargo de los medios de comunicación, las instituciones judiciales deberían implementar políticas de comunicación que establezcan reglas claras para la participación de los medios de comunicación en las distintas etapas del proceso, y que planteen mejores formas de relacionamiento entre los distintos tipos de funcionarios judiciales y la prensa. Además, los medios deben especializar a sus periodistas en investigación y periodismo judicial, para salir del esquema de la noticia policial sensacionalista y amarillista con el que se cubren las noticias del ámbito judicial.

Habría que fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, especializadas en justicia y paz, y de las que promueven derechos humanos o derechos de poblaciones específicas en situación de vulnerabilidad, para a) el monitoreo del sistema judicial y/o los servicios de justicia en temas de acceso a la justicia u otros más específicos, como la violencia contra las mujeres y la trata y tráfico de mujeres, entre otros; b) promover políticas en favor de po-

55 Que existen con características diferentes en países como Venezuela, Colombia y Nicaragua.

blación en situación de vulnerabilidad en el sistema judicial; y c) el trabajo conjunto y coordinado entre ellas, en el marco de coaliciones con fines específicos.

También es importante fortalecer el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de ciertos servicios auxiliares dentro del sistema judicial (por ejemplo, el tratamiento de adolescentes en conflicto con la ley, el auxilio carcelario o postpenitenciario, y el refugio para víctimas de violencia, o trata o tráfico de personas, entre otros), o de servicios de justicia (conciliación y arbitraje y/o patrocinio legal de casos de violación de derechos humanos individuales o colectivos).

Hay que debatir sobre la posibilidad de ampliar los espacios de estas u otras organizaciones para que presten otro tipo de servicios. Por ejemplo, la valoración del riesgo de fuga o del peligro de obstaculización para sustentar la decisión judicial sobre la imposición o no de una medida cautelar privativa de libertad o sobre la supervisión de la libertad vigilada (servicios de antelación al juicio).

Es importante el papel de las universidades públicas y privadas en la investigación y monitoreo de los problemas de la administración de justicia. Además, se debe promover la inclusión de los derechos humanos en el perfil, diseño curricular y contenidos de formación de abogados.

Finalmente también se deben fortalecer las capacidades de las organizaciones tradicionales (organizaciones indígenas, sindicatos, asociaciones de profesionales, etc.) para la defensa de los derechos de sus asociados ante el sistema judicial, o para la prestación de servicios de solución de conflictos dentro de sus propias organizaciones.

Bibliografía

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ames, Barry, Aníbal Pérez-Liñán, y Mitchell Seligson. *Elites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2004. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/2003-elites.pdf>
- Baytelman, Andrés. *Claves para organización del trabajo de desestimación: Materiales del módulo e-learning del curso "Formación de capacitadores para la reforma procesal penal"*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, 2004.
- Bernales B., Enrique. El derecho humano a la participación política, *Derecho PUCP*, n.º 59 (2006): 9-32. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2973>
- Bidart C., Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Ediart, 1995, vol. 6.
- Binder, Alberto M. y Jorge Obando. *De las "repúblicas aéreas" al Estado de derecho: Debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2004.
- Borello, Raúl. "Sobre el pluralismo jurídico". En *Las fuentes del derecho y otros textos de teoría general*, compilado por Lucía Aseff, Rosario, Argentina: Juris, 2005.
- Carvalho P., Cristina. "Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial de América Latina". *El Otro Derecho* 25 (2000). <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr025/elotrdr025-04.pdf>
- Chilet Rosell, Elisa. "Un marco teórico para analizar el sesgo de género en la investigación epidemiológica: haciendo visible lo invisible". *Feminismo/s* 18 (diciembre de 2011): 353-63. doi: 10.14198/fem.2011.18.22.
- Conciliadores judiciales presentan recurso revocatorio al Consejo de la Magistratura. *Agencia Boliviana de Información*, 26 de agosto de 2015. <http://www3.abi.bo/abi/?i=330423>
- Cuiza, Pablo. "Diputados debe tramitar 20 juicios de responsabilidades contra ex y actuales autoridades judiciales". *La Razón*, 1.º de febrero de 2013. Consultado el 14 de agosto de 2016. http://www.la-razon.com/nacional/Diputados-responsabilidades-actuales-autoridades-judiciales_0_1771622892.html
- Dalla Via, Alberto R. "Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". *Justicia Electoral* 1, n.º 8 (2011): 15-79. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>
- Díez L., Gabriel. "Ley de Imprenta en democracia: entre los tribunales y los intentos por modificarla". *Página Siete*, 30 de mayo de 2016. <http://www.paginasiete.bo/gente/2016/5/30/imprenta-democracia-entre-tribunales-intentos-modificarla-98054.html>
- Duce, Mauricio, y Cristián Riego. *Desafíos del ministerio público fiscal en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, s. f.

- http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1754/CEJA_PERS-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gadea, Albert. “Gestión de la calidad en servicios públicos: La perspectiva de los ciudadanos, clientes y usuarios”. Paper, Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet, Barcelona, 2000. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/25A2CB3D8DC2E0FD05257BDD0058FD11/\\$FILE/AlbertGadea.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/25A2CB3D8DC2E0FD05257BDD0058FD11/$FILE/AlbertGadea.pdf)
- Galeana M., Lambertina, y Rodolfo Barrera Sales. “Justicia de paz: Propuesta para el fortalecimiento de su competencia”. *Contenido*, n.º 134 (marzo de 2008). <http://www.revistaa.freeservers.com/134/justicia.html>
- Guachalla E., Jénifer. “Funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado”. En *Miradas: Nuevo texto constitucional*, 467-482. La Paz: Idea Internacional, UMSA, Vicepresidencia del Estado, 2010.
- . *Sistema jurídico de las naciones y pueblos indígena originario campesinos: Lineamientos para un política de Estado y una ley de deslinde jurisdiccional*. La Paz: Defensoría del Pueblo, 2009.
- Ledezma I., Teresa. *Innovación profesional*. La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- . “Los retos del Ministerio Público para lograr un servicio eficiente”. En *Reformas procesales penales en América Latina: Discusiones locales*, editado por Mauricio Duce, Cristian Riego y Juan Enrique Vargas, 211-240. Santiago de Chile: CEJA, 2005.
- Mateo, Edgardo. “El Poder Judicial en Uruguay, organización y carrera judicial: Ministro de Tribunal de Apelaciones en lo Civil”. Disertación. (Montevideo: 12 de noviembre de 2012).
- Molina R., Ramiro. “La articulación de dos sistemas jurídicos: Propuesta para una ley de deslinde jurisdiccional”. En *Pluralismo jurídico y diálogo intercultural*, 91-115. La Paz: Compañeros de las Américas, 2009.
- Orias, Ramiro. *Reforma judicial en Bolivia: Elementos para el diagnóstico y desafíos*. La Paz: FES-Bolivia, 2015. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/11647.pdf>
- . *Servicios de antelación a juicio: Una alternativa a la crisis penitenciaria*. La Paz: Fundación Construir, s. f.
- Pásara, Luis. *Elecciones judiciales en Bolivia: Una experiencia inédita; Resumen ejecutivo*. s. l.: Fundación para el Debido Proceso; Fundación Construir, s. f. http://www.dplf.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo_web.pdf
- Pastor, Santos. *Indicadores judiciales para las Américas*. Vol. 2 de *Cifrar y descifrar*. Con Liliana Maspóns. s. l.: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, s. f.
- . “Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿Mito o realidad?” (Borrador). Paper presentado en la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos, organizada por el Banco Interamericano para el Desarrollo, Quito, Ecuador, 24-26 de julio de 2003.

- “Periodistas de Página Siete son detenidos durante cobertura del caso puestos militares”. *Los Tiempos*, 1 de noviembre de 2016, Nacional. <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20161101/periodistas-pagina-siete-son-detenidos-cobertura-del-caso-puestos>
- Red Participación y Justicia. “Mapa de servicios de justicia”. La Paz: Red Participación y Justicia, 2006.
- Rodríguez V., Eduardo. “Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional”. En *Miradas: Nuevo texto constitucional*, 423-433. La Paz: Idea Internacional, UMSA, Vicepresidencia del Estado, 2010.
- Rojas A., Martha. “Derecho de acceso a la justicia: Consagración constitucional en Bolivia y desarrollo jurisprudencial”. Paper. Enviado el 28 de julio de 2011. <https://www.clubensayos.com/Temas-Variados/Derecho-De-Acceso-A-La-Justicia/34277.html>
- Salaberry, Elena, Edgardo Ettlin, y Ricardo Rodríguez da Silveira. “Gestión de calidad en los tribunales”. Paper, Montevideo, 26 de junio de 2009. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/25A2CB3D8DC2E0FD05257BD-D0058FD11/\\$FILE/AlbertGadea.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/25A2CB3D8DC2E0FD05257BD-D0058FD11/$FILE/AlbertGadea.pdf)
- Seligson, Mitchell A. *Auditoría de la democracia: Bolivia, 2002*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2003. www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/2002-auditoria.pdf
- Siles Vallejos, Abraham. *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*. Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2011.
- “Techo Pinardi busca rescatar a adolescentes infractores”. *El Deber*, 23 de julio de 2015.
- Yrigoyen F., Raquel. “Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”. En *Pueblos indígenas y derechos humanos*, coordinador Mikel Berraondo, 537-67. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.
- . *Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*. Ciudad de Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1999.
- Wolkmer, Antonio Carlos. “Pluralismo jurídico: Nuevo marco emancipatorio en América Latina”. Paper, Clacso, s. f. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf>

DOCUMENTOS ELABORADOS POR INSTITUCIONES PÚBLICAS BOLIVIANAS

- Asamblea Legislativa Plurinacional. *Nuevo Código Procesal Civil: Tercera era de codificación en Bolivia; 1832-1976-2013*. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional, 2013.
- Consejo de la Magistratura. *Anuario estadístico judicial 2015*. Sucre: Órgano Judicial, 2016. <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/institucion/2013-05-07-16-03-21/finish/19-anuarios-estadisticos/4101-anuario-estadistico-2015>
- . “Conciliación previa en sede judicial de ciudades capitales y provincias: Periodo febrero a septiembre 2016”. *Boletín Estadístico Judicial*, n.º 03/2016 (2016). <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/institucion/2013-05-07-16-03-21/finish/19-anuarios-estadisticos/4602-boletin-estadistico-judicial-03-2016>

- . Plan estratégico institucional ajustado 2016-2020: Órgano Judicial. Sucre: 2016.
- . *Rendición pública de cuentas: Primer semestre de 2013*. Sucre: Consejo de la Magistratura, 2013.
- . *Anuario estadístico judicial 2014*. Sucre: Órgano Judicial, s. f.
- . *Rendición pública de cuentas: Segundo semestre 2015*. Sucre, 2015.
- . *Rendición pública de cuentas: Primer semestre 2015*. s. l., s. f. <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2014-02-06-14-45-43/2014-02-07-13-03-51/publicaciones/finish/6-publicaciones/2362-rendicion-publica-de-cuentas-1-semestre-2015>
- Guerrero, Ramiro. “Inauguración del año fiscal 2016 e informe de actividades del Ministerio Público 2015”. Discurso ofrecido en la Fiscalía General del Estado, Sucre, 4 de enero de 2016. <http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/index.php/2016-01-08-20-55-47>
- Instituto de la Judicatura. *Informe de actividades 2000-2010*. Sucre: Instituto de la Judicatura, 2011.
- Instituto Nacional de Estadística. *Censo de Población y Vivienda 2012*. La Paz: INE, 2015.
- Ministerio de Comunicación. *Agenda Patriótica 2025: 13 pilares de la Bolivia digna y soberana*. s.l., s.f. Accedido el 14 de junio de 2016. https://www.bcb.gob.bo/webdocs/enlaces/AgendaPatriotica_0.pdf
- . *Cumbre Nacional de Justicia Plural para Vivir Bien; Sucre, 11-12 de junio de 2016: Conclusiones finales*. Ministerio de Comunicación: 12 de junio de 2016. Accedido el 10 de agosto de 2016. <http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/publicaciones/Conclusiones%20Cumbre%20de%20Justicia.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Sostenible. *Justicia para todos: Poder Judicial Bolivia Estudio de Consolidación Institucional del Sistema Judicial*. La Paz, noviembre de 2003.
- Ministerio de Gobierno. *Plan estratégico nacional de la Dirección General de Régimen Penitenciario 2016-2020*. La Paz, noviembre de 2015.
- Ministerio de Justicia. *Estudio sobre el estado de situación de niñas, niños y adolescentes privados del cuidado parental que residen en centros de acogida en Bolivia*. La Paz, 2015.
- . “Plan de acceso a la justicia para personas con discapacidad”. Documento en proceso de consulta, La Paz, 2015.
- . *Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas: 2015-2019*. La Paz: Ministerio de Justicia, 2015.
- . *El derecho consuetudinario en Bolivia*. Coordinado por Ramiro Molina Rivero. La Paz: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1999.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. *Directrices de planificación de mediano y largo plazo hacia la Agenda Patriótica 2025*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2014. Accedido el 14 de junio de 2016. <http://www.insumosbolivia.gob.bo/directrices-de-planificacion-de-mediano-y-largo-plazo-hacia-la-agenda-patriotica-2025/file>
- . *Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien: 2016-2020*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo, s. f. <http://www.planificacion.gob.bo/pdes/>

- Ministerio Público. “Rendición pública de cuentas 2014”. Sucre, febrero de 2015.
- . *Rendición pública de cuentas: Final 2016*. Presentación, Sucre, 2016. <http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/index.php/transparencia/rendicion-publica-de-cuentas>
- . *Rendición pública de cuentas: Parcial; Gestión 2015*. Presentación, Sucre, 15 de septiembre de 2015. http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/publicaciones/Presentacin_2015.pdf
- Ministerio Público, y Policía Nacional de Bolivia. *Manual de actuaciones investigativas de fiscales, policías y peritos*. La Paz, 2007.
- Órgano Judicial, Instituto de la Judicatura. *La formación judicial en Bolivia: Perspectivas de futuro*, coord. Iván Arandía Ledezma. Sucre: Instituto de la Judicatura, 2011. <http://www.ops.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/formacion-judicial.pdf>
- Órgano Judicial, Ministerio Público y Tribunal Constitucional Plurinacional. “Convenio de Cooperación Interinstitucional, para la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano”. Sucre, 2 de enero de 2014.
- Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”: Lineamientos estratégicos; 2006-2011. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2007. Accedido el 28 de agosto de 2016. <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>
- Plan Nacional de Integridad: Estrategia boliviana de desarrollo institucional y lucha contra la corrupción. La Paz, 1998. Accedido el 16 de junio de 2016. <http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/plan-nacional-institucionalidad.pdf>
- Tribunal Agroambiental. *Informe de gestión 2013*. Sucre, enero de 2014. http://www.tribunalagroambiental.bo/index.php/2016-03-15-22-15-37/publicaciones/item/download/6_af9a5e276d3e9650e11ed5d01215d681
- . *Informe de gestión y rendición de cuentas final 2015*. Sucre, 2016. http://www.tribunalagroambiental.bo/index.php/2016-03-15-22-15-37/publicaciones/item/download/18_dbd753ec180b11ba74e1a78a475b7e4e
- Tribunal Constitucional Plurinacional. *Plan estratégico institucional 2016-2020*. Sucre: Tribunal Constitucional Plurinacional, 2015.
- Tribunal Supremo de Justicia. “Autoridades judiciales reactivan el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico”. Comunicado de prensa. 25 de noviembre de 2015. <http://tsj.bo/autoridades-judiciales-reactivan-el-consejo-nacional-de-desarrollo-estrategico/>
- . *Informe de gestión judicial 2014 rendición pública de cuentas*. Sucre, Tribunal Supremo de Justicia, 2015.
- . *Informe de la Unidad de Seguimiento y Monitoreo para la efectivización del descongestionamiento del sistema penal* (CITE. Dec. TSJ-U; Seguimiento N.º 13/2015). Sucre, 24 de noviembre de 2015.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape). *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza; Informe de avance y perspectivas*. La Paz, 1.º de agosto de 2003. [http://www.udape.gob.bo/portales_html/revista/INFORME-DE-AVANCE-EBRP\(ago-03\).pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/revista/INFORME-DE-AVANCE-EBRP(ago-03).pdf)

OTROS DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). *Programa de apoyo a la Administración de Justicia, Centros Integrados de Justicia Reporte de Resultados 2005-2007*. La Paz, 2008.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid). “La carrera judicial, el gobierno del poder judicial”. Conclusiones del curso La Carrera Judicial, el Gobierno del Poder Judicial, Montevideo, 12 al 16 de noviembre de 2012. <http://tinyurl.com/h832fo6>

Banco Interamericano de Desarrollo. “BID aprueba US\$2.7 millones para organizaciones de la sociedad civil Boliviana: Apoyarán mayor acceso a la justicia para los grupos mas vulnerables”. Comunicado de prensa, 30 de junio de 1999. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/1999-06-30/bid-aprueba-us27-millones-para-organizaciones-de-la-sociedad-civil-boliviana,249.html>

Comisión Andina de Juristas (CAJ), y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude). *Diagnóstico de la justicia en Bolivia*. La Paz, 2012.

Comisión Internacional de Juristas (CIJ). *Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales*. Guía para profesionales N.º 1. Ginebra: CIJ, 2007. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a7838272>

Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública [Ciudadanía] y Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina [Lapop]. *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de ciudadanos*. Cochabamba: Ciudadanía, 2014. <http://www.ciudadaniabolivia.org/es/node/368>

Defensor del Pueblo. *Sistema jurídico de los pueblos indígenas amazónicos de Bolivia*. La Paz: Defensor del Pueblo, 2008.

Fundación Construir. *Mapa jurídico indígena y tipologías jurisdiccionales*. Coordinado por Ramiro Molina Rivero. La Paz: Fundación Construir, 2014.

———. *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia*. La Paz: Construir & OAC-NUDH, julio de 2012.

Fundación para el Debido Proceso Legal. *Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina*. Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007.

Ministerio de Asuntos Exteriores (España), Oficina de Planificación y Evaluación. *Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia*. s. l., s. f. Accedido el 17 de junio de 2016. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/>

- Evaluacion/InformesEvaluacion/12.%20Eval%20%20Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial%20en%20Bolivia.pdf
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud). *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*. La Paz: Ilanud, 1992.
- Pastoral Social Cáritas Boliviana & Pastoral Penitenciaria Católica Boliviana. *Bolivia: realidad penitenciaria*. La Paz: Pastoral Social Cáritas Boliviana, 2014.
- Red Participación y Justicia. *Mapa de servicios de justicia*. La Paz: Partners of Americas, 2006.
- Transparency International. *Combatiendo la corrupción en sistemas judiciales: Guía de incidencia*. Berlín: Transparency International, s. f.
- Usaid/Bolivia Administration of Justice Program... *Final report: Contract No. 511-C-00-05-00042-00*. Washington, EEUU: Checchi and Company Consulting, Inc., 12 de julio de 2010. Accedido el 21 de agosto de 2017. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacr614.pdf

DOCUMENTOS ELABORADOS POR INSTITUCIONES U ÓRGANOS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y Ministerio de Justicia. *Diagnóstico situacional de las y los adolescentes en conflicto con la ley en Bolivia (2013)*. La Paz, 2013.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. Nueva York: ONU, 2013.
- Organización de las Naciones Unidas. Directrices sobre la función de los fiscales (Aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente). Agosto-septiembre de 1990. A/CONF.144/28/Rev. 1. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>
- . Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. 11 de agosto de 2014. A/69/294.
- . Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. 13 de agosto de 2012. A/67/305.
- . Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaul. 3 de agosto de 2015. A/70/263.
- . “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”. En *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985; Informe preparado por la Secretaría*. A/CONF.121/22/Rev.1. N.º de venta S.86.IV.1. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>
- . “Principios básicos sobre la función de los abogados”. En *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: La Ha-*

- bana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990; Informe preparado por la Secretaría. A/CONF.144/28/Rev. 1. N.º de venta S.91.IV.2. https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders_S.pdf*
- . *Programa mundial para la educación en derechos humanos: Segunda etapa; Plan de acción*. Nueva York, 2012. HR/PUB/12/3. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WPHRE_Phase_2_sp.pdf
- . Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015; Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 21 de octubre de 2015. A/RES/70/1.
- Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobadas por el Comité en su 50.º periodo de sesiones (6 a 31 de mayo de 2013). 14 de junio de 2013. CAT/C/BOL/CO/2.
- Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto: Observaciones del Comité de Derechos Humanos Jamahiriya Árabe Libia. 23 de noviembre de 1994. CCPR/C/79/Add.45.
- . Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto: Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos; Vietnam. 5 de agosto de 2002. CCPR/CO/75/VNM.
- . “Observación general N.º 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho al voto (artículo 25 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos])” (57.º periodo de sesiones, 1996), párr. 5. En ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. 27 de mayo de 2008. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I).
- . Observaciones del Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—43.º periodo de sesiones relativas a la Comunicación N.º 205/1986, Marshall vs. Canadá. 3 de diciembre de 1991. CCPR/C/43/D/205/1986.
- . Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia. 6 de diciembre de 2013. CCPR/C/BOL/CO/3.
- . Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Observación general N.º 32). 23 de agosto de 2007. CCPR/C/GC/32.
- Organización de las Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención; Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia. 16 de octubre de 2009. CRC/C/BOL/CO/4.
- Organización de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia. 28 de julio de 2015. CEDAW/C/BOL/CO/5-6.

- Organización de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Bolivia; (Estado Plurinacional de Bolivia). 10 de marzo de 2011. CERD/C/BOL/CO/17-20.
- Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia. 2 de febrero de 2012. A/HRC/19/21/Add.2.
- . Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia. 5 de marzo de 2014. A/HRC/25/19/Add.2.
- . Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. 7 de junio de 2012. A/HRC/20/19.
- . Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. 28 de abril de 2014. A/HRC/26/32.
- . Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaul (Informe preliminar sobre el estudio temático mundial relativo a la educación y formación en derechos humanos de profesionales del derecho). 20 de junio de 2012. A/HRC/20/20.
- . Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia. 16 de marzo de 2015. A/HRC/28/3/Add.2.
- . Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Estado Plurinacional de Bolivia. 17 de diciembre de 2014. A/HRC/28/7.
- . Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas Sr. Rodolfo Stavenhagen: Misión a Bolivia. 18 de febrero de 2009. A/HRC/11/11.
- Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto (Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 8 de agosto de 2008. E/C.12/BOL/CO/2.
- . Fortalecimiento de los principios básicos de la conducta judicial. 27 de julio de 2006. ECOSOC 2006/23 (contiene como anexo los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”).
- . La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados. 30 de julio de 1993. E/CN.4/Sub.2/1993/25.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014; Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York, 2014. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

- . *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: PNUD, 2005. http://www.justiciaviva.org.pe/acceso_justicia/documentos/Manual.pdf
- . *Programming for justice: Access for all; A practitioner's guide to a human rights based approach to access to justice*. Bangkok, 2005. http://www.unicef.org/ceecis/Programming_for_Justice.pdf

DOCUMENTOS E INFORMES ELABORADOS POR LA OACNUDH

- Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de la República de Bolivia Relativo al Establecimiento de una Oficina en Bolivia. Ginebra y La Paz. 13 de febrero de 2007. http://bolivia.ohchr.org/docs/Acuerdo_Bolivia_OACNUDH.pdf
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH). *Los derechos humanos en la administración de justicia: un manual de derechos humanos para jueces, fiscales y abogados*. Londres: International Bar Association, 2010.
- . “Marco conceptual y marco normativo de la conciliación en sede judicial en Bolivia”. Documento interno no publicado, noviembre de 2012.
- . *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2006.
- . *Propuesta de proyecto formativo del curso de formación inicial de la Escuela de Fiscales del Estado*. La Paz: OACNUDH, 2013.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), Comisión de Derechos Humanos. *La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados*. Resolución 2003/43 que aprueba los principios de Bangalore sobre la conducta judicial, 23 de abril de 2003. http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2003-43.doc
- Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia). *Country note for Bolivia (2014-2017)*. La Paz: OACNUDH Bolivia, 24 de marzo de 2014.
- . “Diagnóstico sobre la comunicación judicial”. Documento interno no publicado, 2013.
- . *La aplicación de la detención preventiva en los departamentos de Cochabamba y La Paz*. La Paz: OACNUDH Bolivia, septiembre de 2017.

DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL SISTEMA REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gonzales del Río c. Perú (263/1987). 28 de octubre de 1992. Informe CDH, vol. II (A/48/40), 1993.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. 28 de junio de 2007. OEA/SER.L/V/II. DOC. 34.
- . El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. 30 de diciembre de 2009. OEA Ser.L/ V/ II CIDH/RELE/INF. 1/09.

DOCUMENTOS ELABORADOS POR LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE
PRESIDENTES DE CORTES SUPREMAS Y TRIBUNALES SUPREMOS DE JUSTICIA

- Cumbre Judicial Iberoamericana. *Acceso de las mujeres a la justicia: Documento de fundamentación* [Anexo a la VII Cumbre]. Cancún, noviembre de 2002. http://www.cumbrejudicial.org/html-cumbres/Referentes_Internacionales_de_Justicia/CJI/Documentos/Anexos_VII_Cumbre_Cortes_Supremas/Acceso_de_las_Mujeres_a_la_justicia.pdf
- . *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano*. Cancún, noviembre de 2002. <http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/cartadederechodelaspersonas.pdf>
- . *Código Iberoamericano de Ética Judicial*. Santiago de Chile, abril de 2014. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=8c73bef9-ea33-4a72-912c-18a482bc1639&groupId=10124/
- . *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad* [aprobado en la XVI Cumbre]. Buenos Aires, 2012. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=511239&folderId=1202722&name=DLFE-6692.pdf
- . *Estatuto del Juez Iberoamericano*. Santa Cruz de Tenerife, mayo de 2001. http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/resultados_de_cumbre#contcodigoetica
- . Plan Iberoamericano de Estadística Judicial: Borrador de informe final. s. l., enero de 2008. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=d6e3d72d-abfb-4c40-8a3a-b885ac0ac459&groupId=10124
- . *Protocolo iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en justicia con enfoque de género* [Documento aprobado en la Asamblea Plenaria de la XVII edición de la Cumbre]. Santiago de Chile, abril de 2014. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=734bb668-702b-4c50-83ec-66c093d8389a&groupId=10124
- . *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* [Documento presentado en la XVI Cumbre]. Buenos Aires, abril de 2012. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=91b30682-e8d5-4499-917d-f04c5c3fb6d3&groupId=10124
- . *Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad* [“Reglas de Brasilia”]. Brasilia, marzo de 2008. <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/33>
- . *Transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* [Anexo VI a la declaración oficial de la XVII Cumbre]. Santiago de Chile, abril de 2014. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=777898&folderId=904111&name=DLFE-6353.pdf
- Documento de sustentación de las Reglas de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=10cef78a-d983-4202-816e-3ee95d9c1c3f&groupId=10124

NORMATIVA INTERNACIONAL

- Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996.
- Organización de las Naciones Unidas. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* [Aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007].
- Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* [Resolución 58/4 de la Asamblea General]. Nueva York, 2004. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.

NORMATIVA NACIONAL

LEYES

- Constitución Política del Estado, 2009.
- Ley N.º 1008 (Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas), del 19 de julio de 1988.
- Ley N.º 1469 (Ley Orgánica del Ministerio Público), del 19 de febrero de 1993.
- Ley N.º 1455 (Ley de Organización Judicial), del 18 de febrero de 1993.
- Ley N.º 1715 (Servicio Nacional de Reforma Agraria), del 18 de octubre de 1996.
- Ley N.º 1818 (Ley del Defensor del Pueblo), del 22 de diciembre de 1997.
- Ley N.º 1817 (Ley del Consejo de la Judicatura), del 22 de diciembre de 1997.
- Ley N.º 1836 (Ley del Tribunal Constitucional), del 1.º de abril de 1998.
- Ley N.º 1970 (Código de Procedimiento Penal), del 25 de marzo de 1999.
- Ley N.º 2494 (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana), del 4 de agosto de 2003.
- Ley N.º 3324 (Ley de Reformas Orgánicas y Procesales), del 18 de enero de 2006.
- Ley N.º 3545 (Reconducción de la Reforma Agraria, modificación de la Ley N.º 1715), del 28 de noviembre de 2006.
- Ley N.º 004 (Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”), del 31 de marzo de 2010.
- Ley N.º 007 (Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal), del 18 de mayo de 2010.
- Ley N.º 027 (Ley del Tribunal Constitucional), del 7 de julio de 2010.
- Ley N.º 025 (Ley del Órgano Judicial), del 24 de junio de 2010
- Ley N.º 044 (Ley para el Juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de Altas Autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público), del 8 de octubre de 2010.
- Ley N.º 064 (Ley de la Procuraduría General del Estado), del 5 de diciembre de 2010.
- Ley N.º 073 (Ley de Deslinde Jurisdiccional), del 29 de diciembre de 2010.

- Ley N.º 212 (Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional), del 23 de diciembre de 2011.
- Ley N.º 254 (Código Procesal Constitucional), del 5 de julio de 2012.
- Ley N.º 260 (Ley Orgánica del Ministerio Público), del 11 de julio de 2012.
- Ley N.º 243 (Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres), del 28 de mayo de 2012.
- Ley N.º 263 (Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas), del 13 de julio de 2012.
- Ley N.º 463 (Ley del Servicio Plurinacional de Defensa Pública), del 19 de diciembre de 2013.
- Ley N.º 348 (Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia), del 9 de marzo de 2013.
- Ley N.º 464 (Ley del Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima), del 19 de diciembre de 2013.
- Ley N.º 387 (Ley del Ejercicio de la Abogacía), del 9 de julio, 2013.
- Ley N.º 483 (Ley del Notariado Plurinacional), del 14 de enero de 2014.
- Ley N.º 548 (Código del Niña, Niño y Adolescente), del 17 de julio de 2014.
- Ley N.º 334 (Ley de Descongestionamiento y Efektivización del Sistema Procesal Penal), del 30 de octubre de 2014.
- Ley N.º 612 (“Ley para el juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vice presidenta o Vicepresidente, de altas autoridades del Tribunal supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público”, que modifica la Ley N.º 044), del 3 de diciembre de 2014.
- Ley N.º 708 (de Conciliación y Arbitraje), del 25 de junio de 2015.

DECRETOS SUPREMOS

- Decreto Supremo N.º 28586, del 17 de enero de 2006, Programa Nacional de Acceso a la Justicia.
- Decreto Supremo N.º 29272, del 12 de septiembre de 2007, Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien.
- Decreto Supremo N.º 29894, del 7 de febrero de 2009, Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Decreto Supremo N.º 214, del 22 de julio de 2009, Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

DECRETOS PRESIDENCIALES

- Decreto Presidencial de concesión del indulto N.º 1445, de 2012.
- Decreto Presidencial de indulto y amnistía N.º 1723, de 2013.
- Decreto Presidencial de concesión de amnistía, indulto parcial y ampliación de la vigencia y alcance del indulto por razones humanitarias N.º 2131, de 2014.

OTROS

Consejo de la Judicatura. Acuerdo 160/2000, del 13 de diciembre de 2000, Reglamento de Carrera Judicial.

———. Acuerdo 239/2003, del 11 de septiembre de 2003, Modifica el Reglamento de la Carrera Judicial.

Consejo de la Magistratura. Acuerdo 265-A/2013, del 25 de noviembre de 2013, Plan Prospectivo del Órgano Judicial (2014-2017).

———. Acuerdo 79/2014, del 8 de abril de 2014, Reglamento de Carrera Judicial.

Corte Suprema de Justicia. Acuerdo de Sala Plena N.º 002/2004, del 30 de enero de 2004, que hace suyos los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial.

Ministerio Público. Resolución FGE/RJGF/DAJ, N.º 121/2014, del 30 de mayo de 2014, Plan Estratégico Institucional (2014-2018).



Este libro se terminó de imprimir
en noviembre de 2017, en los
talleres de Bit Photo & Video,
en La Paz (Bolivia).

