

REFORMA PROCESAL PENAL Y DETENCIÓN PREVENTIVA EN BOLIVIA



4

PENSANDO
LA TRANSICIÓN
CONSTITUCIONAL

REFORMA PROCESAL PENAL Y DETENCIÓN PREVENTIVA EN BOLIVIA



Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia

Fundación CONSTRUIR, 2012

PP. 248 – (Libro)

Primera Edición: 500 ejemplares

D.L.: 4-1-2617-12

Funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia / Reforma Procesal Penal/Debido Proceso/ Régimen de Medidas Cautelares/ Detención Preventiva /Derechos Humanos/Sistema Interamericano de Protección de los DDHH/

Coordinadores de la investigación y Redacción:

Ramiro Orias

Susana Saavedra

Claudia V. Alarcón

Comité Consultivo:

Leticia Lorenzo

Centro de Estudios en Justicia de las Américas (CEJA)

Jennifer Guachalla

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

Maria de los Ángeles Loayza

Programa “Ventana de Paz”- PNUD

Edición:

Carmen Luz Calvo

Diseño y Diagramación:

Rudy Alvarado

Alfredo Revollo

Impresión:

iGroup Iniciativas Inteligentes SRL

D.R. © 2012

Elaborado por: Fundación CONSTRUIR

Teléfono: (591-2) 2423764 - Fax (591-2) 2413485

Calle Jacinto Benavente N° 2173

entre Fernando Guachalla y Agustín Aspiazú (Sopocachi)

Sitio Web: www.fundacionconstruir.org

Septiembre, 2012

Las opiniones expresadas en este estudio por los autores no comprometen a las organizaciones que auspiciaron la investigación.

Índice

Presentación	9
CAPÍTULO UNO	
La Reforma Procesal Penal en Bolivia	11
1. Consideraciones Preliminares.....	11
2. Situación antes de la Reforma de 1999: El Sistema Inquisitivo.....	12
2.1. Elaboración del Anteproyecto de Reforma al Nuevo Código de Procedimiento Penal.....	16
2.2. Vacatio Legis, Etapa Preparatoria a la Implementación del Nuevo Código de Procedimiento Penal mediante un Plan Nacional.....	19
2.3. Ley 1970 de Reforma Procesal Penal: Lineamientos Básicos y Medidas Cautelares.....	20
2.3.1. Lineamientos Básicos de la Reforma.....	20
2.3.2. Régimen de Medidas Cautelares.....	25
3. Reforma penal, penas e inseguridad ciudadana.....	26
3.1. Ley Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana N° 2494 de 4 de agosto de 2003.....	26
3.2. Ley N° 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz".....	28
3.3. Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, N° 007 de 18 de mayo de 2010.....	30
3.4. Otras Modificaciones al Ordenamiento Penal.....	32
4. Conclusiones.....	33

CAPÍTULO DOS

El Sistema de Administración de Justicia Penal en Bolivia	39
1. Consideraciones Preliminares.....	39
2. Órgano Judicial y Juzgados de Instrucción Penal.....	40
3. Ministerio Público.....	48
4. Servicio Nacional de Defensa Pública – SENADEP.....	53
5. Sistema Penitenciario.....	62
6. Conclusiones.....	71

CAPÍTULO TRES

El Proceso Penal en Bolivia	75
1. Consideraciones Preliminares.....	75
2. El Proceso Penal y las Reglas del Debido Proceso.....	76
2.1. Implicancias del Debido Proceso.....	76
2.2. El Proceso Penal.....	80
2.3. Etapa Preparatoria del Juicio.....	84
2.3.1. Denuncia, Querrela e Intervención Policial Preventiva.....	84
2.3.2. Imputación Formal – Estado de Situación de las Audiencias Preliminares.....	92
2.3.3. Estado de Situación de las Audiencias Cautelares.....	94
2.3.3.1. Tipos de Medidas Cautelares.....	95
2.3.3.2. Finalidad de las medidas cautelares.....	98
2.3.3.3. Consideraciones importantes en torno a la aplicación de Medidas Cautelares.....	100
2.3.4. La Etapa Preparatoria y Otras Formas de Finalización de la Competencia del Juzgado de Instrucción.....	104
2.3.5. Actos Conclusivos.....	117
2.4. Segunda Etapa: Juicio Oral – Consideraciones Generales.....	117
3. Conclusiones – Balance de Resultados.....	119

CAPÍTULO CUATRO

Detención Preventiva en Bolivia: a la luz de los estándares internacionales	127
1. Consideraciones Preliminares.....	127
2. La Prisión Preventiva en Bolivia.....	128
2.1. Población Carcelaria en Bolivia.....	129

3. Los Estándares Internacionales en Materia de Detención Preventiva, Tratamiento a Reclusos y Derechos Humanos.....	140
4. Balance de Resultados – Detención Preventiva en Bolivia a la Luz de los Estándares Internacionales.....	147

CAPÍTULO CINCO

Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares

<i>"Estudios de Caso en las Ciudades de La Paz y El Alto"</i>	153
1. Antecedentes.....	153
2. Metodología y Organización del Proceso de Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares.....	155
2.1. Metodología de la Observación.....	155
2.2. Organización del Proceso de Observación.....	157
3. Desarrollo del Proceso de Observación de Audiencias Cautelares.....	158
4. Resultados del Proceso de Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares.....	159
4.1. Muestra de la Observación de Audiencias Cautelares.....	159
4.2. Desarrollo de las Audiencias Cautelares "Movimiento de Causas en los Juzgados Cautelares".....	160
4.3. Causas de Suspensión de las Audiencias Cautelares.....	162
4.3.1. Inasistencia de todas las partes.....	166
4.3.2. Ausencia del Fiscal.....	166
4.3.3. Ausencia del Juez.....	166
4.3.4. Ausencia del Querellante.....	167
4.3.5. Ausencia del(a) Imputado(a).....	168
4.3.6. Ausencia del Defensor.....	169
4.3.7. Causas de la Inasistencia.....	169
4.4. Resultado de las Audiencias Instaladas.....	170
4.4.1. Presencia de los Sujetos Institucionales en las Audiencias.....	170
4.4.1.1. Presencia de él/los(as) Imputado(as).....	170
4.4.1.2. Presencia del Fiscal en las Audiencias Cautelares.....	174
4.4.1.3. Presencia del Querellante en las Audiencias Cautelares.....	177
4.4.1.4. Presencia del Juez en las Audiencias Cautelares.....	178

4.4.1.5. Presencia del Defensor en las Audiencias Cautelares	178
4.5. Delitos Imputados en las Audiencias Cautelares.....	179
4.6. Medidas cautelares solicitadas y adoptadas en las audiencias.....	180
4.6.1. La relación entre las medidas cautelares solicitadas y las medidas cautelares determinadas	181
4.7. Dinámica de la Audiencia y Comportamiento de los Sujetos Institucionales.....	187
4.7.1. El rol del Fiscal y los Fundamentos de la Imputación Formal	187
4.7.1.1. Respecto al Comportamiento del Fiscal en la Audiencia	198
4.7.2. El rol de la Defensa en las Audiencias Cautelares	201
4.7.3. El rol del Juez en las Audiencias Cautelares.....	208
5. Conclusiones del Monitoreo de Audiencias Cautelares	210
CAPÍTULO SEIS	
Conclusiones y recomendaciones	225
1. Conclusiones.....	225
2. Propuestas.....	229
Anexos	237
Bibliografía	241

Presentación

La Constitución Política del Estado aprobada mediante referéndum en 2009, incorpora en el texto constitucional un amplio catálogo de derechos y garantías de las personas, tales como el debido proceso, la presunción de inocencia, la defensa pública y el derecho a defenderse en libertad; y reconoce los principios de oralidad, participación ciudadana e igualdad de las partes ante el juez, como guías del sistema de administración de justicia penal. Todo esto en consonancia con los principios, que en su momento orientaron la reforma del código procesal penal en el año 1999.

Sin embargo, a pesar de los avances normativos registrados en el país durante los últimos años, el índice actual de presos sin condena en Bolivia es del 84%, situación que genera la violación sistemática de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, debido al hacinamiento, la falta de acceso a servicios básicos y otros problemas ocasionados por la sobrepoblación carcelaria.

Por ello la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendó al gobierno de Bolivia garantizar que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar de la detención preventiva de forma motivada y de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, y que los procesados tengan a disposición un recurso judicial para impugnar los excesivos plazos bajo dicha medida. En ese contexto, el presente estudio analiza el proceso de implementación del Código de Procedimiento Penal de 1999, en general, y del sistema de medidas cautelares, en particular, durante el periodo 2008-2012. En los siguientes ámbitos: a) las diversas modificaciones a la legislación penal y procesal penal verificadas en los últimos años, y la forma en la que éstas han afectado —directa o indirectamente— la aplicación del régimen de medidas cautelares previsto en el Código de Procedimiento Penal, b) la eficiencia y eficacia del sistema de justicia penal, con énfasis en la etapa preparatoria y la aplicación de medidas cautelares, y c) la problemática que rodea la realización de las audiencias de medidas

cautelares en las ciudades de La Paz y El Alto, y la calidad de la actuación de cada uno de los operadores de justicia que participan en dichas audiencias.

La presente investigación fue desarrollada por la Fundación CONSTRUIR, y ha contado con la asistencia técnica del Centro de Estudios en Justicia de las Américas (CEJA), la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia) y el Programa Conjunto de Naciones Unidas “Promoviendo el Cambio en Paz”.

Es importante destacar que el presente estudio contó con un presupuesto muy modesto y no hubiera sido posible sin la comprometida participación de las autoridades y docentes de las facultades de derecho de la Universidad Católica Boliviana y de la Universidad Salesiana, y el tiempo y la dedicación que aportaron a esta investigación, estudiantes voluntarios de las Universidades Católica, Salesiana y Universidad Mayor de San Andrés, los mismos que recolectaron la información contenida en el capítulo V del presente documento (observación ciudadana de audiencias cautelares).

Finalmente, considerando que actualmente el Estado Plurinacional de Bolivia ha iniciado un proceso de revisión del Código de Procedimiento Penal aprobado en 1999 con la finalidad de reconducir la reforma procesal penal hacia los fines trazados por la Constitución, el presente estudio pretende aportar en dicho proceso con insumos para el debate ciudadano y legislativo sobre la situación de la justicia penal, con el objetivo de que la información, conclusiones y recomendaciones contenidas en el mismo, contribuyan en la formulación de las medidas correctivas necesarias para retomar la filosofía de origen de la reforma procesal penal de 1999 y superar los graves problemas que el país atraviesa en materia de justicia penal.

La Paz, septiembre de 2012.

Denis Racicot
Representante
Oficina en Bolivia del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Reforma Procesal Penal en Bolivia

1. Consideraciones Preliminares

El proceso de reforma del sistema procesal penal en Bolivia lleva más de una década. En este tiempo, ha sido objeto de innumerables discusiones públicas, diversas modificaciones normativas y escasas evaluaciones técnicas.

Una de las causas principales que motivó dicha reforma, tuvo que ver con las altas tasas de detención preventiva en las cárceles del país: en los años noventa se llegó al 80% de presos sin condena. Con la finalidad de bajar esos porcentajes, la reforma buscó superar el modelo inquisitivo —en el que primero se detenía y luego investigaba—, por un proceso acusatorio, oral y protector de las garantías de las personas. Sin embargo, hoy —transcurridos más de 10 años—, los índices de presos sin sentencia se han incrementado. ¿Qué pasó? ¿Qué factores afectaron para que esto sucediera? ¿Por qué esta garantía no se hace efectiva?

Si bien, la nueva Constitución Política del Estado ha establecido algunas salvaguardas en la protección legal de las personas, como en su Artículo 23. I. que manda *“Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. La libertad personal sólo podrá ser restringida en los límites señalados por la ley, para asegurar el descubrimiento de la verdad histórica en la actuación de las instancias jurisdiccionales”*; se han producido un conjunto de modificaciones legislativas en el sistema penal, que han desvirtuado su fundamento en tanto garantía del ciudadano frente al poder punitivo del Estado.

Las modificaciones normativas de tipo penal, promovidas por el Estado en este periodo, buscaron dar respuesta a la demanda de justicia de la población, reducir los índices de criminalidad y efectivizar la respuesta de la administración de justicia penal en la persecución y sanción de delitos. No obstante, la realidad actual de sobrepoblación carcelaria, y los muy bajos índices de causas judiciales que efectivamente terminan en sentencia, nos muestran que las últimas medidas adoptadas no han sido eficaces ni adecuadas.

El presente capítulo estará dividido en cuatro partes: una primera, que expone los antecedentes previos a la reforma procesal penal en Bolivia, una segunda parte destinada a los fundamentos del sistema acusatorio, una tercera de análisis detallado respecto a las modificaciones al sistema normativo penal, y finalmente, un balance de los resultados alcanzados con estas medidas normativas.

2. Situación antes de la Reforma de 1999: El Sistema Inquisitivo

Desde que la República de Bolivia recuperó la democracia en 1982, en su proceso de construcción del Estado de Derecho, uno de los mayores desafíos ha sido la consolidación institucional del sistema de administración de justicia penal.

En efecto, a pesar de que el país reconstruía su institucionalidad democrática; el sector judicial continuó funcionando bajo los denominados “Códigos Banzer”, con la lógica autoritaria que dejó como legado el periodo previo de gobiernos militares. La justicia penal en Bolivia se regía por el Código Procesal Penal aprobado mediante Decreto Ley N° 10426 de 23 de agosto de 1972, que correspondía a un modelo inquisitivo bajo las premisas del expediente escrito, donde el ciudadano no tenía las suficientes garantías procesales para defenderse frente al poder punitivo del Estado; modelo acorde a las necesidades de control del orden público del régimen militar.¹

1 Orias Ramiro, “Bolivia: (contra) reforma penal, detención preventiva y crisis penitenciaria”, exposición presentada en el Seminario Regional Andino “LEYES, PENAS Y CÁRCELES: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?”, Lima-Perú, febrero de 2012.

Como ha señalado Leticia Lorenzo,² el sistema procesal penal correspondía a un modelo inquisitivo que generó graves niveles de discriminación y consolidó la creencia del “sistema penal” como la mejor vía para cobrar deudas; porque se concentró en la persecución de delitos patrimoniales. Es así, que hasta el año 1995, ningún diagnóstico del sistema penal era real, ya que las cárceles estaban ocupadas por personas que no habían podido pagar sus deudas. Esta situación se agravó con la promulgación de la Ley N° 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas del 19 de julio de 1988, que significó que en ese tiempo un 45% de los presos se encontraban procesados o condenados por delitos de narcotráfico.

El sistema inquisitivo, aplicado durante ese tiempo, hacía de la persecución penal una vía que legitimaba cualquier medio posible para la averiguación de la verdad, vulnerador de los derechos humanos, y totalmente ajeno a la víctima.

Cuadro N° 1 Características del Sistema Inquisitivo

<ul style="list-style-type: none"> • La persecución penal se basaba en la confesión del imputado. Esto derivó en el uso de la tortura como medio de averiguación de la verdad.
<ul style="list-style-type: none"> • Concentración en el Juez de las figuras de acusador y juzgador. El sistema judicial actuó como policía, investigando el delito y generando pruebas para posteriormente evaluarlas y dictar en función a esta valoración una sentencia.
<ul style="list-style-type: none"> • La falta de límites operativos temporales. Es decir, la inexistencia de plazos dentro del proceso penal.
<ul style="list-style-type: none"> • La falta de controles jurisdiccionales. No existía ningún tipo de control jurisdiccional, posibilidad de apelación ni consulta sobre fallos. La única vía para la revisión de una medida cautelar era a través del recurso de Habeas Corpus.
<ul style="list-style-type: none"> • La detención preventiva era la “regla”. Una de las primeras actuaciones de la investigación penal era la detención del(a) acusado(a), lo que se convertía en una especie de pena anticipada, porque la persecución penal se tornaba en un instrumento de abuso de quienes eran económicamente débiles o carecían de poder político, ya que en muchos casos las personas detenidas permanecían en esta situación mucho más tiempo que aquel que les hubiera correspondido en caso de ser declarados(as) culpables.

(Continúa en la siguiente página)

2 Lorenzo Leticia, “Evaluación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia”, exposición presentada en el seminario “Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva”, La Paz-Bolivia, enero de 2011.

(Continuación de la anterior página)

- **El excesivo formalismo del proceso escrito.** El proceso penal se fundaba en la escritura de todos los actos y la lógica del expediente, aspecto que eliminaba todo criterio de humanidad dentro del proceso.
- **No se contaba con una defensa real.** La actuación del defensor se basaba en la respuesta “escrita” a los hechos argumentados en el expediente, casi no tenía contacto con el (la) acusado(a) o imputado(a), por lo que la investigación y el conjunto de actuaciones en el juicio se realizaban a sus espaldas, situación que se agravaba en el caso de los abogados de oficio, designados por el juez, que cumplían un rol absolutamente formal.

A principios de los años noventa, la realidad que mostraba la justicia penal era verdaderamente crítica, sino dramática. En 1992, el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), realizó un profundo diagnóstico sobre la justicia penal en Bolivia,³ el cual puso en evidencia los problemas de retardación de justicia, la vulneración de garantías constitucionales, corrupción, discriminación y selectividad en contra de sectores desaventajados, además de barreras económicas para el acceso a la justicia, así como las debilidades de los operadores judiciales⁴.

Como fue mencionado, la persecución de delitos patrimoniales mantenía relación directa con la detención preventiva, presentándose bajo la figura del “apremio corporal” que generó un gran porcentaje de población carcelaria detenida “indefinidamente” por adeudar honorarios a sus propios abogados.⁵

Por otro lado, la implementación de la Ley N° 1008⁶ incrementó la actividad procesal; aportando dentro del sistema penal delitos relacionados al transporte, fabricación y comercialización de sustancias controladas, como delitos no excarcelables⁷ y por tanto derivaban

3 ILANUD, Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia, USAID, La Paz, 1992.

4 Orias Ramiro, “Bolivia: (contra) reforma penal, detención preventiva y crisis penitenciaria”, exposición presentada en el Seminario Regional Andino “LEYES, PENAS Y CÁRCELES: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?”, Lima-Perú, febrero de 2012.

5 Lorenzo Leticia, “Evaluación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia”, exposición presentada en el seminario “Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva”, La Paz-Bolivia, enero de 2011.

6 Ley 1008 Régimen de la Coca y Sustancias Controladas de 19 de julio de 1988.

7 La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado sentado la prohibición de delitos no excarcelables, por vulnerar el principio de igualdad, convirtiendo a la

de forma directa en la aplicación de la detención preventiva. El procedimiento diseñado para la persecución de los delitos vinculados con el narcotráfico vulneraba las garantías constitucionales, estableciendo la detención preventiva como regla infranqueable para este tipo de delitos.

Como consecuencia, el 80% de la población carcelaria del país, estaba constituida por presos sin sentencia, situación que desde la mirada procesal obtuvo muchas observaciones y críticas, y que motivó en 1994 a discutir sobre la necesidad de una reforma procesal penal en Bolivia.

A partir de allí, se impulsaron diversas modificaciones al sistema normativo penal entre las cuales se encuentra la **Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales**,⁸ que determinaba que el cumplimiento forzoso a las obligaciones patrimoniales sólo podía hacerse efectivo sobre el patrimonio de los sujetos responsables, determinando la improcedencia del apremio corporal respecto a deudas de naturaleza fiscal, tributaria, seguridad social, honorarios profesionales de abogado, multas electorales, hechos ilícitos cometidos por hijos menores de edad, obligaciones inherentes al pago de timbres, entre otras que durante mucho tiempo habían sido una de las causales más recurrentes para la prisión preventiva en Bolivia, ya que se instrumentaba el sistema penal para el pago de obligaciones civiles y comerciales. Luego, en 1996, se promulgó la **Ley de Fianza Juratoria Contra la Retardación de Justicia Penal**,⁹ con la finalidad de controlar la retardación de justicia mediante un sistema de liberación automática del detenido, previa declaración jurada, en los casos en que el Órgano Judicial no cumplía los plazos “ampliados” de las leyes procesales.

En ese contexto, se inició el proceso de reforma procesal en Bolivia, que tuvo tres fases:

detención preventiva en una pena anticipada. Véase: CIDH, Informe N° 86/09 de 6 de agosto de 2009, párrafos 141 y 142.

8 Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Delitos Patrimoniales, N° 1602 de 15 de diciembre de 1994.

9 Ley de Fianza Juratoria Contra la Retardación de Justicia Penal, N° 1685 del 2 de febrero de 1996.

- **Fase N° 1, de 1995 a marzo de 1999.** Elaboración del Anteproyecto del Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCP) y amplia discusión pública hasta su aprobación.
- **Fase N° 2, de marzo de 1999 a marzo de 2001.** Vacatio Legis de dos años, etapa preparatoria del Nuevo Código de Procedimiento Penal, mediante la preparación de un Plan Nacional de Implementación, disponiéndose la vigencia anticipada del régimen de medidas cautelares y salidas alternativas.
- **Fase N° 3, a partir de marzo de 2001.** Vigencia plena y desarrollo del plan de implementación, que incluyó la adecuación institucional y administrativa de los órganos de justicia, la capacitación de los operadores y el acompañamiento de la sociedad civil.

2.1. Elaboración del Anteproyecto de Reforma al Nuevo Código de Procedimiento Penal

La comisión redactora del nuevo Código de Procedimiento Penal, en su exposición de motivos¹⁰ —como resaltamos en los siguientes recuadros—, estableció como fundamentos principales de la reforma los siguientes:

El sistema de justicia penal atraviesa una crisis estructural, cuyo aspecto más crítico es la retardación manifiesta que impide la realización de una justicia pronta y cumplida.

La carencia de un mecanismo apropiado de selección de acciones y delitos se traduce en una sobrecarga de trabajo de los jueces y tribunales penales.

Absoluta ineficacia del Estado para la persecución de la delincuencia organizada, la corrupción y los delitos verdaderamente graves, puesto que irracionalmente concentra sus esfuerzos persecutorios en la delincuencia convencional.

10 Comisión redactora del Anteproyecto del NCP, Exposición de Motivos, disponible en: <http://www.procedimientopenal.com.bo/exposicion.htm>

Mucha de la población privada de libertad estaba constituida por presos perseguidos por delitos patrimoniales, situación que generaba que gran parte del aparato judicial se movilizara en torno a estos delitos; lo que incidía en un aumento de la carga procesal, derivando en la retardación de justicia. Asimismo, se identificó como un problema la inexistencia de políticas públicas relacionadas al tratamiento de la delincuencia, cuyo mayor referente fue la modificación del código penal boliviano, ley N° 1768 del 10 de marzo de 1997, donde se introducen tipos penales vinculados a la integridad corporal y libertad sexual.

La etapa de la instrucción presentaba tres circunstancias críticas:

- a. *Se reduce a una reproducción y ratificación de las diligencias de policía judicial, que no constituyen propiamente una investigación porque se realizan en la mayor parte de los casos sin ningún tipo de control, ya sea funcional o jurisdiccional.*
- b. *El juez instructor actúa en un rol doble, de investigador y contralor de los derechos y garantías del imputado; debido al carácter incompatible de estas funciones, ninguna de las mismas se cumple eficazmente.*
- c. *El Ministerio Público no ejerce las atribuciones conferidas constitucionalmente, como son: investigar, recolectar elementos de convicción y fundar su acusación en la etapa del plenario, limitándose su actuación a una intervención meramente dictaminadora.*

La ausencia de un verdadero juicio oral, público y contradictorio, debido a que en la práctica el Juez de Instrucción ratifica todo lo actuado por la Policía Técnica Judicial, así como por la existencia de normas que impiden su real y plena vigencia, aunque paradójicamente otras disposiciones lo consagran.

En efecto, una de las principales características del sistema inquisitivo fue la concentración de funciones en el juez, quien tenía potestades omnipotentes puesto que ejercía la investigación, promovía la acusación, conducía el debate del plenario, valoraba la prueba y determinaba la sanción. El resto de los actores del proceso no tenían una participación efectiva.

Proliferación de recursos provocando demora y arbitrariedad constituyéndose en un factor agravante de la retardación de justicia.

El informe del ILANUD y los hallazgos respecto a la retardación de justicia, muestran que gran parte de las demoras en la sustanciación del proceso penal eran atribuibles al juez. Aspectos tales como la postergación de audiencias y la demora en el pronunciamiento de los autos finales, resultaban de su excesiva carga procesal.

La retardación de justicia constituye uno de los problemas de mayor gravedad para el sistema penal en Bolivia; ha generado situaciones absolutamente atentatorias del Estado de Derecho. Por ejemplo, mantener privada de libertad a una persona que, después de varios años de proceso, eventualmente es declarada inocente o absuelta, o permitir que esté en detención preventiva un tiempo mayor al máximo de la pena que se le podría imponer por el delito por el cual se la procesaba.

Para 1995, el 80% de la población carcelaria de Bolivia, estaba compuesta por personas en situación de detención preventiva, aspecto que vulneraba sus garantías constitucionales que afirman la prohibición de la imposición de una pena sin que antes se haya determinado la culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada, y la presunción de inocencia.

El informe del ILANUD evidenció, además, la brecha existente entre la norma y su puesta en práctica; lo que se traducía en la vulneración de los principios que sustentaban la administración de justicia, conforme se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Principios y Prácticas del Sistema de Administración de Justicia Penal

PRINCIPIO	PRÁCTICA
Principio de Justicia Prompta y Oportuna	Retardación de Justicia.
Principio de Igualdad Ante la Ley	Flexibilidad de la norma favoreciendo a personas con recursos económicos quienes podían pagar un abogado que garantice mejores resultados en el juicio. Rigidez hacia los pobres.
Principio de Independencia del Poder Judicial	Injerencia política en el dictamen de resoluciones y/o sentencias.

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

PRINCIPIO	PRÁCTICA
Principio de Inviolabilidad de la Defensa	El imputado desconocía sus derechos, mantenía poco contacto con su abogado y el sistema escrito generaba que no tenga conocimiento respecto al contenido del expediente y evaluación de su caso.
Principios de Presunción de Inocencia y Debido Proceso	Los fallos de los jueces mostraban estar preparados con anterioridad, sin aceptar prueba contraria.

*Fuente: ILANUD, Informe “Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia”, 1992.

Es así que el Estado boliviano replantea la estructura del sistema de administración de justicia penal, impulsando el tránsito hacia un sistema acusatorio, oral y garantista; fundado en los principios de publicidad, intermediación, concentración, celeridad y economía procesal.

2.2. Vacatio Legis, Etapa Preparatoria a la Implementación del Nuevo Código de Procedimiento Penal mediante un Plan Nacional

Promulgada la Ley N° 1970 de Reforma Procesal Penal, el 25 de marzo de 1999, se inicia un periodo de preparación que incluyó la elaboración de normas complementarias y la planificación de las políticas institucionales de implementación, proceso que puso especial atención al cumplimiento de las garantías constitucionales en materia del debido proceso, que incluyó el establecimiento de juzgados liquidadores para que concluyan con las causas pendientes que había dejado sin resolver el sistema inquisitivo anterior.

En marzo del 2000, de acuerdo a las previsiones del entonces Nuevo Código Procesal Penal, se comienza a aplicar el régimen de medidas cautelares. Poco después se aprueba la Ley del “Jubileo 2000”, de indulto penal. Ambas medidas, tienen por efecto una reducción importante del índice de detención preventiva. El año 2001, momento en el cual entró en vigencia plena la reforma, la situación en las cárceles registraba un 67% de privados de libertad en situación de detención preventiva.¹¹

11 Fuente: Elaboración Fundación Construir en base a Datos del INE y Dirección General de Régimen Penitenciario (2001-2011* Provisional).

2.3. Ley 1970 de Reforma Procesal Penal: Lineamientos Básicos y Medidas Cautelares

El nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley 1970, promulgado el 25 de marzo de 1999, implicó uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, transformando un sistema inquisitivo hacia uno de tipo acusatorio, garantista y oral, que incluyó la participación de jueces ciudadanos.

Lo novedoso del proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal, está en que se aplicó un plan estratégico de largo plazo, liderado por un Comité Ejecutivo presidido por el Ministro de Justicia, que incluyó la adecuación institucional y administrativa de los órganos de justicia, el desarrollo de infraestructura, la capacitación de los operadores y el acompañamiento de la sociedad civil.

2.3.1. Lineamientos Básicos de la Reforma

La reforma de la justicia Procesal Penal, se basó en los siguientes lineamientos:

- a) **Cumplimiento de las garantías constitucionales.** La Ley N° 1970 incorpora en el título I (artículos 1 al 12), un catálogo de garantías constitucionales inherentes al **debido proceso**.
- b) **Control judicial sobre la retardación de justicia.** En este punto se incorporan cuatro determinaciones:
 - Se especifica el inicio del plazo para la prescripción de la acción penal y se dispone taxativamente que el mismo sólo podrá ser interrumpido por la declaración de rebeldía.¹²
 - Se incorporan límites a la retardación de justicia a causa de las actuaciones de las partes.
 - Se establecen plazos fatales para la actividad procesal, transcurridos los cuales la acción penal debe extinguirse. Así, el proceso penal tiene una duración máxima de 36 meses (3 años) y en el caso de la etapa preparatoria, su duración

12 Artículos 30 y 31, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

máxima es de seis meses con la excepción de investigaciones complejas y su vinculación con organizaciones criminales, en cuyo caso el Ministerio Público puede solicitar una extensión de ese plazo de hasta dieciocho meses.¹³

- En cuanto a la detención preventiva, se establece su cesación cuando exceda el mínimo legal de la pena establecida para el delito que se juzga o cuando su duración exceda los 18 meses sin que se haya dictado acusación y 36 meses sin que se haya dictado sentencia.¹⁴

c) Excepcionalidad y proporcionalidad en la detención preventiva.

La Ley 1970 consagra la “excepcionalidad” en la aplicación de medidas cautelares, así como la aplicación —en caso de duda— de la medida más favorable para el imputado.¹⁵ Asimismo, se declara la improcedencia de la detención preventiva en delitos de acción privada, aquellos que no tengan prevista pena privativa de libertad y aquellos cuya máxima pena sea inferior a tres años.¹⁶

d) Oralidad del proceso penal.

Se introduce la oralidad en todos los actos del proceso penal,¹⁷ incluyendo la presentación de las pruebas, mismas que sólo podrán introducirse por medio de la palabra hablada (lectura), en los casos en que: a) se hayan recibido conforme a las reglas del anticipo de prueba, sin perjuicio de que las partes o tribunal exijan la comparecencia del testigo o perito cuando sea necesario, b) las declaraciones o dictámenes producidos por comisión o informe cuando el acto se haya producido por escrito, c) la denuncia, la prueba documental, los informes y las actas de reconocimiento, registro o inspección.

Cualquier otro elemento de prueba que, al margen de las situaciones mencionadas en el párrafo anterior, se incorpore al juicio por su lectura, no tendrá ningún valor. Finalmente, se

13 Artículos 133 y 134, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

14 Artículo 239, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

15 Artículo 7, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

16 Artículo 232, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

17 Artículos 7, 73, 113, 117, 123, 277, 291, 311, 314, 315, 325, 329, 333, 356, 374, 387, 391, 393, 399, 408, 412, 432, 439, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

establece que el juez o tribunal dictará resolución en audiencia de forma verbal y que todos los actores del proceso quedarán notificados por este pronunciamiento.

e) Participación ciudadana dentro del proceso. La introducción de la figura de los jueces ciudadanos se incorpora como una de las vías para democratizar la justicia, acercarla hacia el ciudadano y generar mecanismos que fortalezcan la transparencia del proceso penal. El artículo 52 del NCPP presenta a jueces ciudadanos en la conformación de Tribunales de Sentencia, para la sustanciación y resolución de juicios sobre delitos de acción pública, que son aquellos donde se lesionan bienes de relevancia social. Todos los ciudadanos (salvo abogados, funcionarios de los juzgados y miembros activos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional), pueden concurrir al proceso de selección desarrollado en función a un Padrón elaborado por el Tribunal Departamental Electoral, que es entregado al Tribunal Departamental de Justicia para el sorteo y conformación del Tribunal de Sentencia respectivo.¹⁸

f) Eficiencia en la investigación. En torno a la eficiencia en la investigación, se establecen diversas medidas:

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

18 Artículos 52, 57, 58, 59, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, 25 de marzo de 1999.

- *La policía de investigaciones actúa en el marco de la dirección funcional del Ministerio Público y no en forma autónoma (Arts. 74, 297 CPP).*¹⁹

g) Respeto a la diversidad cultural. En el marco de las garantías del debido proceso, se establece la obligatoriedad de la presencia del intérprete que asista a las personas cuyo idioma materno no fuera el español y acusadas de delitos, en todos los actos del proceso. Cuando el imputado no tenga recursos, el Estado le asignará un traductor.²⁰

El Código de Procedimiento Penal establece reglas especiales en caso de procesos a miembros de comunidades indígenas o campesinas por la vía penal:

- El fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio, serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas, que podrá participar en el debate.
- 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.²¹

Finalmente, el Código de Procedimiento Penal reconoce y respeta las normas consuetudinarias de la justicia indígena, originario, campesina, al mencionar en su artículo 28 que *“Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su Derecho Consuetudinario Indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecidos por la Constitución Política del Estado. La Ley compatibilizará la aplicación del Derecho Consuetudinario Indígena”*.

19 CEJA, Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, Santiago, abril de 2009.

20 Artículo 10, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

21 Artículo 391, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

- h) Revalorización de la víctima.** A partir de la introducción de salidas alternativas en el procedimiento penal, se buscó primar el interés de la víctima en la restitución de los derechos lesionados.

El Código de Procedimiento Penal CPP establece que la víctima tiene derecho a intervenir dentro del proceso, por sí sola o a través de un abogado, así como a ser escuchada antes de determinar cualquier decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal.²²

Asimismo, establece la figura de “representación convencional” que permite el inicio y prosecución de la querrela por parte de un mandatario con poder especial, pudiendo tratarse de una asociación o fundación de ayuda a víctimas, en cuyo caso no será necesario el poder especial ya que bastará con la delegación de facultades firmada entre la víctima y el representante legal de la entidad.²³

Por otra parte, cuando se haya impuesto al imputado, sentencia condenatoria ejecutoriada por inimputabilidad o semi-imputabilidad, la víctima podrá solicitar al juez la reparación del daño causado o la indemnización correspondiente.²⁴

- i) Simplificación del proceso.** Este lineamiento estableció regulaciones en varios sentidos:

- *Generación de mecanismos que permitan salidas alternas al juicio, aplicación de criterios de oportunidad, suspensión condicional del proceso, la conciliación, el procedimiento abreviado.*
- *Simplificación de las formalidades para el cumplimiento de la actividad procesal, de modo tal que dichas formas estén en función del fondo a resolverse y no viceversa. A modo de ejemplo, establece la posibilidad de renunciar o abreviar los plazos por las partes (Art. 131), flexibilidad en cuanto a las formas de notificaciones (Art. 161), posibilidades de convalidación de defectos procesales relativos.*

22 Artículo 11, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

23 Artículo 81, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

24 Artículo 382, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

Adicionalmente, con la finalidad de brindar una respuesta pronta y efectiva al ciudadano, el CPP ha establecido como potestad del Ministerio Público tanto el rechazo de casos (cuando no constituyan hechos delictivos, no existan indicios de que la persona denunciada haya participado o no exista posibilidad de obtener elementos probatorios) como el sobreseimiento (en aquellos casos donde se de alguna de las circunstancias del rechazo pero haya existido una imputación formal).²⁵

- j) Control judicial en la ejecución de la pena.** En 2001 se promulga la Ley 2298 de Ejecución Penal y Supervisión. Determina la facultad del juez de ejecución penal para ejercer un permanente control jurisdiccional respecto a la situación de la persona privada de libertad en situación de detención preventiva o sentenciada por un delito, verificando sus condiciones y el cumplimiento pleno de sus derechos y garantías conforme a la Constitución Política del Estado, y a los tratados y convenios internacionales.

2.3.2. Régimen de Medidas Cautelares

En cuanto al régimen de medidas cautelares, el Código Procesal Penal establece que su aplicación en el proceso penal, incluida la detención preventiva, tendrá un carácter excepcional y sólo deberá cumplir fines procesales. Para asegurar la averiguación de la verdad, evitar la fuga del imputado y la obstrucción de la investigación. El nuevo procedimiento penal también amplía la gama de medidas cautelares aplicables al imputado, dando mayores posibilidades para que éste se defienda en libertad a través de la inclusión de medidas sustitutivas, como el arresto domiciliario, la obligación de presentación periódica, prohibición de salir del país, fianza juratoria, personal y real, etc.

El Código de Procedimiento Penal establece que *“la libertad personal..., sólo podrá ser restringida cuando sea indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y la aplicación de la ley”* (art. 221). En ese sentido, se establece que solamente procede la detención preventiva cuando existan suficientes elementos de convicción de que

25 Lorenzo Leticia, Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, CEJA, Santiago, abril de 2009.

el imputado es autor del hecho punible, y que no se someterá al proceso (peligro de fuga) u obstaculizará la averiguación de la verdad (peligro de obstaculización). Asimismo, esta norma definía que la detención preventiva terminará “cuando su duración exceda de 18 meses sin que se haya dictado sentencia, o de 24 meses sin que ésta hubiera adquirido la calidad de cosa juzgada” (art. 239. 3).

3. Reforma penal, penas e inseguridad ciudadana

Al poco tiempo de la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal, en el país se abre un debate público —que en alguna medida dura hasta el presente—, sobre el espíritu garantista del procedimiento penal reformado, cuestionando el alcance de las medidas cautelares. Existe una opinión creciente, pero no siempre bien fundada en información empírica, que existe una relación causal entre garantismo y crecimiento del delito; como si el rigor penal en sí mismo tuviera un efecto preventivo o disuasivo, sin valorar otros elementos estructurales que hacen al crecimiento de la percepción de inseguridad ciudadana. Se asienta en la percepción del público la idea que la reforma procesal penal era demasiado *complaciente* con los imputados y que había que *endurecer* la norma.²⁶

A partir de allí se generaron diversas modificaciones al ordenamiento jurídico penal boliviano, algunas tendientes a la creación de nuevos tipos penales, otras a ampliar las facultades de los jueces y fiscales para solicitar y aplicar la detención preventiva. Finalmente, una reforma específica amplía los plazos procesales fijados por la Ley 1970 para la investigación preliminar, la ampliación de las actuaciones policiales y cesación de la detención preventiva.

3.1. Ley Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana N° 2494 de 4 de agosto de 2003

Esta norma se constituye en el primer referente de contra reforma en Bolivia e introduce cambios significativos al régimen de medidas cautelares: a) incorporando la reincidencia como causal para la

26 Orias Ramiro, “Bolivia: (contra) reforma penal, detención preventiva y crisis penitenciaria”, exposición presentada en el Seminario Regional Andino “LEYES, PENAS Y CÁRCELES: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?”, Lima-Perú, febrero de 2012.

configuración del peligro procesal, b) ampliando las facultades del juez y el fiscal para determinar el peligro de fuga y obstaculización del proceso, y c) incrementando las penas.

En términos generales, los cambios importantes de esta norma se subdividen en dos grandes áreas, con incidencia directa en el régimen de medidas cautelares:

- a) En lo que se refiere al **peligro de reincidencia**, la norma introduce este criterio oficial para la configuración del peligro procesal, estableciendo que procede la aplicación de medidas cautelares incluida la detención preventiva, cuando el/la imputado(a) haya sido condenado por sentencia ejecutoriada en Bolivia o en el extranjero y no hubiera transcurrido el plazo de 5 años desde el cumplimiento de la condena.²⁷ Finalmente, la norma faculta al juez para aplicar medidas cautelares más gravosas que las solicitadas por el fiscal y/o querellante, y en el caso de que no se aplique la detención preventiva, la aplicación de una o varias medidas cautelares en el imputado.²⁸
- b) **Configuración del peligro procesal.** En cuanto al **peligro de fuga**, la norma amplía la discrecionalidad del juez para determinar la aplicación de este criterio procesal, e introduce la **reincidencia** como un factor para su aplicación, al establecer que puede configurarse el peligro de fuga cuando el imputado(a) haya recibido sentencia condenatoria privativa de libertad en primera instancia.²⁹

En cuanto a la **obstaculización del proceso**, la norma amplía de manera ambigua los criterios para su consideración, y va más allá en cuanto a las facultades discrecionales del juez para su determinación, estableciendo que cualquier otra circunstancia debidamente acreditada que permita sostener que el imputado obstaculizará la averiguación de la verdad, es valedera para determinar el peligro de obstaculización del proceso.³⁰

27 Artículo 16, Ley 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de 4 de agosto de 2003.

28 *Ibidem*

29 Artículo 15, Ley 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de 4 de agosto de 2003.

30 *Ibidem*

- c) **Endurecimiento de penas.** Se determina el aumento de penas para diversos delitos, ya que dicho aumento se traduce en un incremento de los plazos mínimos y máximos establecidos, y como efecto, menores posibilidades de solicitar la aplicación de salidas alternativas y criterios de oportunidad reglada.

3.2. Ley N° 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”

Esta norma nace en el marco de una Política del Estado Boliviano de lucha contra la corrupción. La Ley N° 004 establece la creación de Tribunales y Juzgados Anticorrupción, con competencia para conocer y resolver procesos penales en materia de corrupción y delitos vinculados, ampliando facultades a fiscales y jueces para solicitar y determinar la incautación y confiscación de bienes del imputado.

La norma también establece una vinculación directa de delitos del código penal con la corrupción y el enriquecimiento ilícito,³¹ y crea ocho nuevos tipos penales a los que asigna penas que en muy pocos casos son sujetas a la aplicación de salidas alternativas y/o criterios de oportunidad: **a) Uso indebido de bienes y servicios públicos:** con una pena prevista de uno a cuatro años y, en función a los agravantes asignados, de tres a ocho años. **b) Enriquecimiento ilícito:** que prevé como sanción la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos o electos, la privación de libertad de cinco a 10 años, multa de hasta 500 días y el decomiso de bienes obtenidos ilegalmente. **c) Enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al Estado:** que sanciona a particulares que hubieren incrementado desproporcionalmente su patrimonio con pena privativa de libertad de tres a ocho años; y a representantes legales de personas jurídicas que hubieren incrementado el patrimonio de la entidad que representan causando un daño al Estado, con la restitución del monto producto del enriquecimiento ilícito y la multa del 25% de su patrimonio. **d) Favorecimiento al enriquecimiento ilícito:** con privación de libertad de tres a ocho años y multa de hasta 500 días. **e) Cohecho activo transnacional:** sancionado con pena privativa de libertad de cinco a 10 años y multa de hasta 500

31 Artículo 24, Ley N° 004 de Lucha Contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito Marcelo Quiroga Santa Cruz, de 4 de marzo de 2010.

días. **f) Cohecho pasivo transnacional:** sancionado con pena privativa de libertad de cinco a 10 años y multa de hasta 500 días. **g) Obstrucción de la Justicia:** sancionado con pena privativa de libertad de tres a ocho años y agravada en la mitad cuando medie el uso de la fuerza o intimidación para su comisión, y, **h) falsedad en la declaración jurada de bienes y rentas:** sancionado con pena privativa de libertad de uno a cuatro años y multa de hasta doscientos días.³²

La norma también modifica diversos artículos del código penal y del Código de Procedimiento Penal, entre los cuales resalta la **imprescriptibilidad** de la pena en delitos de corrupción,³³ el establecimiento de agravantes a las penas impuestas en los delitos vinculados a la corrupción,³⁴ la interrupción de la prescripción de la acción penal por **declaratoria de rebeldía**, la **improcedencia** de la suspensión condicional de la pena y el perdón judicial en delitos de corrupción; y la **retroactividad** de la Ley en delitos de corrupción.³⁵

La retroactividad de la acción penal en delitos de corrupción, constituye una violación al principio de legalidad en el debido proceso (*Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege: no hay crimen, ni pena, sin que exista una ley que reconozca a la acción como delito y le atribuya como tal, una sanción*), principio que se encuentra consagrado en los tratados y convenios internacionales firmados y comprometidos por Bolivia.

Recordemos que la acción penal se fundamenta en la irretroactividad de la ley que protege a los ciudadanos de posibles juicios y sanciones por acciones que, en el momento de su comisión, no estaban reconocidas como delito dentro del ordenamiento jurídico. Recordemos también, que los principios del debido proceso buscan limitar el poder punitivo del Estado frente a posibles vulneraciones a los derechos humanos y

32 Artículos 26 al 33, Ley N° 004 de Lucha Contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito Marcelo Quiroga Santa Cruz, de 4 de marzo de 2010.

33 Artículo 34, Ley N° 004 de Lucha Contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito Marcelo Quiroga Santa Cruz, de 4 de marzo de 2010.

34 El artículo 34 de la Ley 004 modifica los artículos 105, 142, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 173, 173 Bis, 174, 177, 185 Bis, 221, 222, 224, 225, 228, 229 y 230 del Código Penal, e incorpora los Artículos 150 Bis, 172 Bis y 228 Bis.

35 El artículo 123 de la CPE, establece que la ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado.

fundamentales reconocidos a las personas. En este sentido, el análisis sobre la aplicación práctica de la retroactividad dentro de la acción penal, debe ser profundizado, ya que sólo debiera aplicarse como determina el artículo 123 en términos procesales de investigación, y no así en cuanto al juzgamiento de personas por la comisión de tipos penales que en el momento de realización de la acción, no hubieran sido reconocidos como tales.

Al respecto el ex magistrado del Tribunal Constitucional, José Antonio Rivera, nos dice que *“Uno de los elementos caracterizadores del Estado de Derecho es la no aplicación retroactiva de las leyes. Este elemento se materializa en el principio fundamental de la irretroactividad de la ley, lo que significa que, en resguardo de la seguridad jurídica, las normas legales no pueden aplicarse a aquellos actos jurídicos o situaciones jurídicas que ya han acaecido en el pasado.*

*En un verdadero Estado democrático constitucional de derecho, la ley sólo prevé para lo venidero, no tiene aplicación retroactiva, salvo cuando es más favorable para la persona procesada por haber cometido un delito, o en materia social y laboral cuando es favorable a los trabajadores y está expresamente prevista por la ley. Ello porque una aplicación retroactiva de la ley lesionaría la predictibilidad, la igualdad ante la ley y la libertad frente a la arbitrariedad de la administración del derecho”.*³⁶

3.3. Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, N° 007 de 18 de mayo de 2010

La Ley 007, sigue la línea de la Ley 2494³⁷ e incorpora una segunda variante a la ley 1970 de Reforma Procesal Penal, en cuanto a la ampliación de los criterios para la configuración del peligro procesal y, en particular, en cuanto al criterio de reincidencia.

Puntualmente, en materia de **peligro de fuga**, establece que además de los criterios ya establecidos en la Ley 1970³⁸ y ampliados en la Ley 2494,³⁹

36 Rivera José Antonio, “La Aplicación Retroactiva de la Ley N° 004” (En Línea), 9 de diciembre de 2012, en La Paz-Bolivia, Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20101209/la-aplicacion-retroactiva-de-la-ley-n%C2%BA-004_102934_200603.html

37 Ley 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de 4 de agosto de 2003.

38 Ley 1970, de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999, de 15 de marzo de 1999.

39 Ley 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de 4 de agosto de 2003.

existen cinco factores para determinar el peligro de fuga: a) existencia de actividad delictiva anterior, b) haber recibido imputación formal o sentencia en primera instancia, c) habersele aplicado a la persona una salida alternativa por delito doloso, d) pertenecer a asociaciones delictivas u organizaciones criminales, y, e) constituir un peligro para la sociedad, para la víctima o para el denunciante.⁴⁰

Se amplía la configuración del peligro de fuga introduciendo criterios —ya superados por el Derecho Penal— de peligrosidad social, a partir de la existencia de actividad delictiva anterior o del “peligro efectivo para la sociedad”, aspecto que va en detrimento de los estándares del debido proceso; en particular, del principio de presunción de inocencia, ya que estos no prueban su autoría y/o relación directa con el hecho, aspecto que sólo se **determina en un proceso penal y se legitima** a través de una sentencia que pruebe la existencia de culpabilidad, y/o a través de una imputación formal que al menos de cuenta de la existencia de una investigación que ha reunido pruebas suficientes contra el/la imputado(a).

En cuanto a la **obstaculización del proceso**, se introducen cambios mínimos respecto a este criterio referido a la presencia de indicios de que el/la imputado(a) pueda influir negativamente en operadores de justicia, fiscales y personal del juzgado, incorporando a “Magistrados(as) del Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Constitucional”.

Uno de los cambios más controvertidos de la Ley 007, es la modificación al artículo 239 del Código de Procedimiento Penal que amplía los plazos de prisión para poder solicitar la **cesación de la detención preventiva**, estableciendo que la misma terminará cuando su duración exceda los 18 meses sin que se haya dictado acusación y/o 36 meses sin que se haya dictado sentencia. La cesación de la detención preventiva procederá siempre y cuando la demora no sea atribuible a los actos dilatorios de él/la imputado(a), lo que pone en duda la amplitud del derecho a la defensa.

Otra de las modificaciones importantes de esta norma es la creación de un régimen inmediato de tratamiento a delitos flagrantes (artículos 393 bis al 393 sextier).⁴¹ La Ley no define con precisión la flagrancia, ya que

40 Artículo 1, Ley 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, de 18 de mayo del 2010.

41 *Ibidem*

se aplica antes, durante y después del delito, incluyendo una presunción de flagrancia demasiado amplia y temporalmente indefinida.

En cuanto a la presentación espontánea prevista en el artículo 223 del Código de Procedimiento Penal, la ley 007 introduce una modificación que aduce a que la misma, *“por sí sola, no desvirtúa los peligros procesales que motivan la aplicación de medidas cautelares”*, con lo que desnaturaliza la función de incentivo por la cual fue contemplada dentro del Código de Procedimiento Penal.

En relación a la aprehensión por la fiscalía (artículo 226 del Código de Procedimiento Penal), la Ley 007 modifica este artículo estableciendo que procede cuando versen sobre el imputado, indicios sobre su autoría en relación al hecho y concurren causales para la configuración del peligro procesal.

Finalmente, en cuanto a los requisitos para la detención preventiva, prevista en el artículo 233, amplía las facultades de la víctima —aunque no se hubiere constituido en querellante— de solicitarla.

3.4. Otras Modificaciones al Ordenamiento Penal

En los últimos años, se han adoptado —de manera errática— otras modificaciones al ordenamiento penal, relacionadas principalmente a la creación y modificación de tipos penales, así como al incremento de penas, lo que deriva en mayores detenciones preventivas como ser:

- Ley N° 045 “Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación”, del 8 de octubre de 2010.
- Ley N° 054, de “Protección Legal de Niñas, Niños y Adolescentes”, de 8 de noviembre de 2010.
- Ley N° 065 de “Pensiones”, de 10 de diciembre de 2010.
- Ley N° 100 de “Desarrollo y Seguridad Fronteriza”, de 4 de abril de 2011.
- Ley N° 170 “Contra el Financiamiento del Terrorismo y Separatismo”, del 9 de septiembre de 2011.
- Ley N° 254 “Código Procesal Constitucional”, de 5 de julio de 2012.

- Ley N° 262 del “Régimen de Congelamiento de Fondos y otros activos de Personas Vinculadas con Acciones y Financiamiento de Terrorismo” de 31 de julio de 2012.
- Ley N° 263 “Sobre Trata y Tráfico de Personas” de 31 de julio de 2012.
- Ley N° 264 “Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana” del 31 de julio de 2012.

4. Conclusiones

Como se ha visto, en los últimos años el ordenamiento jurídico penal y procesal penal en Bolivia, ha sido objeto de diversas reformas. La Ley N° 1970 de reforma procesal penal, se presenta inicialmente como la más significativa, porque introduce un verdadero cambio desde un sistema penal restrictivo de derechos y de tipo inquisitivo, hacia un sistema garantista que limite el poder punitivo del Estado, dando paso a la promoción de una persecución penal sustentada en los principios del debido proceso.

Indudablemente, con la oralidad, contradicción, publicidad e inviolabilidad de la defensa en el proceso penal, se avanzó y dio solución a los problemas principales relacionados con la vulneración del principio de inocencia, sobrecarga procesal, limitación a las funciones omnipotentes del juez; y la falta de controles jurisdiccionales.

Asimismo, en función a la reforma procesal penal se introdujeron cambios estructurales en el sistema de administración de justicia, tales como la institucionalización de jueces, fiscales y defensores públicos; la participación de jueces ciudadanos; la implementación de mecanismos de consulta y difusión hacia la ciudadanía. Respecto a los resultados del movimiento de las causas en los juzgados y Ministerio Público (IAUNUS, I3P); la promulgación de la Ley 2298 de Ejecución Penal y Supervisión, donde se provee mecanismos de redención de la pena, se define la organización y tratamiento diferenciado a privados de libertad con sentencia y detenidos preventivos; entre otros.

Pese a los esfuerzos desarrollados en la reforma de la justicia penal, los índices de confianza ciudadana en el sistema judicial se mantuvieron

por debajo del 40%,⁴² los índices de inseguridad ciudadana se incrementaron en un 70% entre el 2005 y el 2010⁴³ y la población de detenidos preventivos en Bolivia llegó a un 84% en 2011.⁴⁴

Las cifras mencionadas anteriormente dan cuenta de que la búsqueda de mejorar las capacidades de persecución penal del delito, se ha basado en un enfoque absolutamente punitivo y normativo. Se diría de “populismo punitivo” y “fetichismo legal”.⁴⁵ Las medidas implementadas no se han traducido en mejoras efectivas respecto a la sensación de seguridad ciudadana, a los índices de reducción en la delincuencia, al aumento significativo de causas judiciales que terminan en sentencias y mucho menos en una reducción efectiva de la población carcelaria en el país.

Según el Centro de Estudios en Justicia de las Américas, Bolivia presenta una de las tasas más altas de presos sin condena del continente.⁴⁶ Esto no es casual, es un efecto de las modificaciones introducidas al sistema penal, sin haber incluido un proceso de desarrollo institucional para su implementación operativa y administrativa. Se cambiaron las leyes, pero no se reformaron las instituciones. Se aumentaron las penas, pero no se fortaleció el sistema penitenciario.

42 Indicadores de Percepción del Poder Judicial, CEJA (En Línea), 2009, disponible en: http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion3e2b5.html?idioma=espanol&capitulo=ACERCADE&tipeport=REPORTE4&seccion=IPPJ

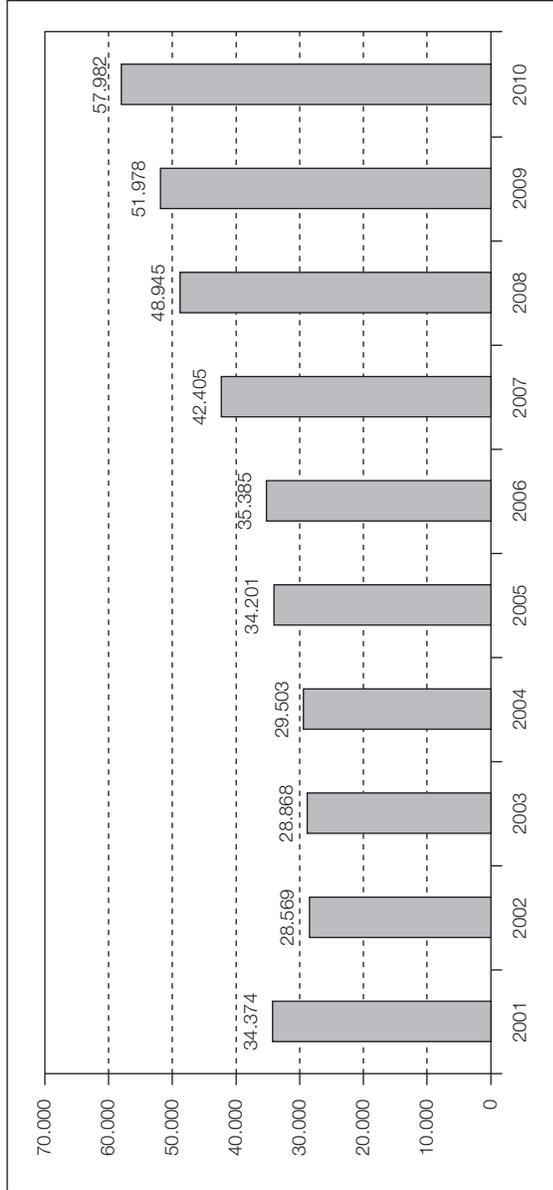
43 Inseguridad Ciudadana 2005-2010, Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, (En línea), disponible en: <http://www.onsc.gob.bo/index.php/menupublicacion>

44 Régimen Penitenciario, mayo del 2012.

45 Orias Ramiro, “Bolivia: (contra) reforma penal, detención preventiva y crisis penitenciaria”, exposición presentada en el Seminario Regional Andino “LEYES, PENAS Y CÁRCELES: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?”, Lima-Perú, febrero de 2012.

46 Cristián Riego y Mauricio Duce: Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, CEJA, Santiago, abril de 2009.

Cuadro N° 3
Evolución de las Denuncias por Delitos en Bolivia 2001-2010



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Si observamos los índices de criminalidad, nos encontramos con datos que muestran que el endurecimiento de penas no ha tenido impacto en la reducción de la delincuencia, tal como expresan las cifras del informe **“Estado de Situación de la Inseguridad Ciudadana en Bolivia 2005-2010”**, del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, dependiente del Ministerio de Gobierno. Los porcentajes obtenidos en función a reportes de la Policía Boliviana muestran que: a) Entre el 2005 y el 2007 las denuncias por delitos se incrementaron en un 24% (de 34201 en 2005 a 42405 casos en 2007), b) en un 52% entre el 2005 y el 2009 (de 34201 en 2005 a 51978 en 2009), y, c) en un 70% entre el 2005 y el 2010 (de 34201 en 2005 a 57982 en 2010).⁴⁷

Cabe apuntar, que los datos estadísticos oficiales señalados, están basados en denuncias efectivas de la población registradas por la policía; sin embargo, existen “cifras negras” de casos no denunciados ante las autoridades públicas. Por ello, mencionaremos a continuación resultados de encuestas de victimización y percepción sobre seguridad ciudadana, para evidenciar si existe una mayor seguridad como efecto de los cambios normativos aplicados en el sistema procesal penal reformado.

Conforme a la encuesta del Latinobarómetro (2010), el 50% de los bolivianos considera a Bolivia como un país donde vivir cada día es más inseguro. La encuesta regional de LAPOP refleja que la percepción de inseguridad ciudadana promedio en Bolivia es de las cuatro más altas en América Latina, llegando al 48,7% de la población encuestada.⁴⁸

En síntesis, vemos que la delincuencia es un problema multifacético, porque está vinculado a distintos factores como la pobreza, el desempleo y las inequidades, entre otros que tienen que ver más con la desigualdad de oportunidades en el acceso a un desarrollo pleno que con el sistema de administración de justicia penal. Esta afirmación es

47 Inseguridad Ciudadana 2005-2010, Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, (En línea), disponible en: <http://www.onsc.gob.bo/index.php/menupublicacion>

48 Orias Ramiro, Leyes Duras, Penas Altas y Seguridad Ciudadana, (En Línea), 18 de marzo de 2012 disponible en: <http://www.paginasiete.bo/2012-03-19/Opinion/Destacados/14Opi00219-03-12-P720120319LUN.aspx>

refrendada por el estudio “América Frente al Espejo” de la CEPAL,⁴⁹ que muestra que los índices más altos de victimización se exponen en países con mayores brechas sociales. Superar esas asimetrías sociales en las políticas públicas debe ser el eje rector de la seguridad ciudadana, junto a una reforma de la gestión de las instituciones encargadas de la persecución del delito.

En conclusión, vemos que si bien en un principio la Ley 1970 fue planificada y concebida para responder a la ausencia de un debido proceso en Bolivia, y en función a la misma se implementaron una serie de políticas orientadas a fortalecer las capacidades y eficiencia del Estado en la persecución penal; en la implementación no logró cumplir con los fines previstos, situación que en gran medida se debió a las modificaciones al ordenamiento jurídico penal con enfoque punitivo, ya que la discusión sobre la persecución penal no profundizó en los aspectos integrales que hacen al funcionamiento de la administración de justicia penal, y a la falta de políticas de prevención por parte del Estado.

Se hace necesario un abordaje integral de la problemática del delito, que parta del conjunto de inequidades sociales que persisten como un factor que motiva a la delincuencia. Por otra parte, si bien la Ley 2298 constituye a la fecha el único referente normativo que promueve espacios para apoyar la reinserción social, laboral y económica de las personas privadas de libertad; no ha existido un compromiso serio de apoyo a su implementación por parte del Estado (mayor inversión en infraestructura y en programas de apoyo), ya que las acciones para brindar posibilidades de trabajo o estudio a los internos se han debido más a los esfuerzos solidarios de la Iglesia y de organizaciones de la sociedad civil, que a medidas promovidas por las instancias estatales responsables de la administración del régimen penitenciario.

49 Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), América Frente al Espejo (En línea), abril de 2010, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf>

CAPÍTULO DOS

El Sistema de Administración de Justicia Penal en Bolivia

1. Consideraciones Preliminares

La reforma procesal penal impulsada en Bolivia, en una primera etapa, se orientó a consolidar mayores garantías a las partes dentro del proceso penal, a través de la incorporación de las reglas del debido proceso en la persecución y juzgamiento penal, y; en una segunda etapa se buscó modificar el régimen de medidas cautelares a través de la ampliación de las facultades discrecionales y procesales de jueces y fiscales para la aplicación de la detención preventiva, así como el endurecimiento de penas, con la finalidad de que las causas penales lleguen a una sentencia ejemplarizadora.

Hemos visto que, en la práctica, las modificaciones al sistema normativo penal a partir del 2003, no han logrado dar respuesta efectiva a la problemática de inseguridad ciudadana y más bien han generado una sobrecarga procesal, por lo que la capacidad de respuesta de la administración de justicia penal —salvo algunos cambios referidos a la oralidad, inmediatez, contradicción y publicidad del proceso— continúa como hace 20 años. Muestra un cuadro de juzgados saturados de causas rezagadas y una tendencia permanente al encarcelamiento.

Un análisis integral requiere el estudio profundo de las capacidades instaladas en las instancias para responder a la demanda de justicia, atendiendo las causas que ingresan en los juzgados y en el Ministerio Público. Asimismo, es necesario valorar las capacidades institucionales de la Defensa Pública.

El presente capítulo estará dedicado al análisis de las instituciones responsables de la administración de justicia penal en Bolivia, para conocer las capacidades en la persecución penal.

2. Órgano Judicial y Juzgados de Instrucción Penal

La nueva CPE sienta las nuevas bases del sistema de administración de justicia del Estado Plurinacional. El nuevo modelo de gestión judicial responde al principio del “pluralismo jurídico”, estableciendo que la función judicial es única y que se ejerce mediante la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental, la jurisdicción constitucional y la jurisdicción indígena originario campesina (Art. 179). Se establece un Consejo de la Magistratura como parte del Órgano Judicial, encargado del régimen disciplinario, así como del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero, además responsable de la formulación de políticas para su gestión (Art.193).

Entre las innovaciones más llamativas del nuevo texto constitucional, se tiene la elección de las más altas autoridades del órgano judicial mediante voto popular y sufragio universal, y el reconocimiento constitucional de la justicia indígena originario campesina, con la misma jerarquía de la justicia ordinaria.

En este sentido, los imperativos constitucionales generan retos trascendentales en el paso a la consolidación de esta denominada “justicia plural”, tales como la generación de mecanismos de coordinación y cooperación para fortalecer el acceso a la justicia y la efectiva tutela de derechos. En especial la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos que garanticen la gratuidad, celeridad y accesibilidad de la justicia.

El 24 de junio de 2010 se promulga la nueva Ley del Órgano Judicial,¹ la misma que señala que *sobre la base del principio del pluralismo jurídico, la independencia, imparcialidad y seguridad jurídica, entre otros, proclamados por el art. 178 de la Constitución; ha realizado un nuevo diseño del Órgano Judicial, determinando que la potestad de impartir justicia se ejercerá a través de la Jurisdicción Ordinaria, la Jurisdicción Agroambiental, y la Jurisdicción*

1 Ley N° 025, del Órgano Judicial, del 24 de junio del 2010.

Indígena Originaria Campesina, previendo la posibilidad de crear jurisdicciones especializadas por Ley. Complementariamente se instituye el Consejo de la Magistratura, con potestad disciplinaria y de control administrativo.²

En este sentido, la nueva estructura del sistema judicial está compuesta por: a) Tribunal Supremo de Justicia: integrado por 9 magistrados titulares y 9 suplentes quienes son elegidos por voto universal de los(as) ciudadanos(as), b) Tribunales Departamentales de Justicia: integrados por vocales cuyo número se define en función al número de habitantes de cada departamento, c) Juzgados de Instrucción Penal, Juzgados de Sentencia y Tribunales de Sentencia en Materia Penal, d) Juzgados Públicos por Materia y Juzgados Mixtos, en los cuales se integrará como personal de apoyo jurisdiccional a los conciliadores.

En lo que concierne a los juzgados de instrucción, la Ley 025 sólo ha mantenido esta figura para las causas penales, estando a cargo de sustanciar la etapa preparatoria del juicio oral. Para los fines del estudio, los juzgados de instrucción en materia penal se constituyen en fuente directa de análisis, al conocer en el ámbito de su jurisdicción los actos correspondientes a la etapa preparatoria y la aplicación de criterios de oportunidad.

A partir de los objetivos del presente estudio, se solicitó al Consejo de la Magistratura información de las gestiones 2008 al 2011 respecto al número de juzgados, funcionarios y carga procesal, con la finalidad de analizar las capacidades técnicas y humanas para la administración de justicia inicial.

El análisis presentado a continuación corresponde a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura respecto al número de Juzgados de Instrucción Penal Cautelar existentes en las ciudades capitales de los departamentos de Bolivia.

2 Rivera José Antonio, La Democratización del Sistema Judicial del Estado, (En línea), diciembre del 2011, disponible en: <http://www.gobernabilidad.org.bo/documentos/democracia2011/Ponencia.Rivera.06.12.11.pdf>

Cuadro N° 4
Número de Juzgados de Instrucción Penal Cautelar en Bolivia 2008-2010

CIUDADES	N° DE JUZGADOS GESTIÓN 2008	N° DE JUZGADOS GESTIÓN 2009	N° DE JUZGADOS GESTIÓN 2010
SUCRE	3	3	3
LA PAZ	10	10	10
EL ALTO	5	5	5
COCHABAMBA	7	7	7
ORURO	3	3	3
POTOSÍ	3	3	3
TARIJA	3	3	3
SANTA CRUZ	14	14	14
TRINIDAD	2	2	2
COBIJA	2	2	2
TOTAL	52	52	52

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura, respecto al periodo 2008-2010.*

Cuadro N° 5
Relación entre el número de Juzgados de Instrucción Penal Cautelar y la Población en Ciudades Capitales Proyectada al 2010

CIUDADES	POBLACIÓN PROYECTADA AL 2010	N° DE JUZGADOS EN CIUDADES CAPITALES 2010	N° DE JUZGADOS POR HABITANTE
SUCRE	280.225	3	93.408
LA PAZ	923.741	10	92.347
EL ALTO	1.178.349	5	235.669
COCHABAMBA	695.226	7	99.318
ORURO	235.702	3	78.567
POTOSÍ	150.647	3	50.215
TARIJA	176.787	3	58.929
SANTA CRUZ	1.811.390	14	129.385
TRINIDAD	56.940	2	28.470
COBIJA	34.498	2	17.249
TOTAL	5.543.505	52	106.605

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura y el Instituto Nacional de Estadística respecto al periodo 2008-2010.*

Los Juzgados de Instrucción Penal Cautelar están relacionados de forma directa a la distribución de la población, cuya estimación en relación a la población proyectada 2010 es la que se ve en el Cuadro N° 5.

Para analizar el impacto de estas cifras en la carga procesal, en el Cuadro N° 6 se presenta la relación causas penales ingresadas – Número de Juzgados de Instrucción Penal en ciudades capitales.

Sin embargo, los datos del cuadro N° 5 muestran que existe una relación importante entre las causas ingresadas y las ciudades con mayor densidad poblacional; así vemos que Santa Cruz, La Paz, Cochabamba y El Alto, representan el 74% de las causas ingresadas en 2008, el 77% de las causas en 2009 y el 75% de las causas al 2010. Por otra parte, ya en lo referente a la relación del trienio, el número de causas ha aumentado entre el 2008 y el 2010 un 13.5%. Sin embargo, el número de juzgados se ha mantenido, aspecto que denota un primer factor determinante sobre la carga procesal. Al análisis deben integrarse, además, las cifras correspondientes a causas acumuladas por gestión, lo que también se suma a la carga procesal.

El número de causas nuevas ingresadas que se procesan por año se ha incrementado por gestión, de un 21,5% entre el 2008 y el 2009, y de un 17,4% entre el 2008 y el 2010. Las ciudades con mayor acumulación de causas son Santa Cruz y Cochabamba, que registran números altos en relación a otras ciudades como Potosí que mantiene cifras bajas, aún cuando tiene índices de causas ingresadas similares a otras ciudades como Cobija, donde los índices de acumulación de causas se ha incrementado notoriamente entre el periodo 2008 al 2010 (160%).

Por otra parte, las estadísticas judiciales no mencionan los índices de juzgados en suplencia, aspecto importante dentro del análisis, porque supone que las causas pendientes de un juzgado que entra en suplencia, son asumidas por el resto de los juzgados adscritos al distrito judicial, incrementando aún más la carga procesal, con el agravante de la imposibilidad de medir el impacto, cifra y porcentaje de este incremento, ya que no es un criterio de análisis en la estadística judicial generada por el IANUS.

Cuadro N° 6
Relación Causas Ingresadas – Número de Juzgados de Instrucción Penal

CIUDADES	GESTIÓN 2008		GESTIÓN 2009		GESTIÓN 2010	
	N° DE JUZGADOS	N° DE CAUSAS INGRESADAS	N° DE JUZGADOS	N° DE CAUSAS INGRESADAS	N° DE JUZGADOS	N° DE CAUSAS INGRESADAS
SUCRE	3	2.808	3	3.260	3	3.716
LA PAZ	10	12.705	10	14.863	10	14.895
EL ALTO	5	6.704	5	6.824	5	7.734
COCHABAMBA	7	7.374	7	8.808	7	8.105
ORURO	3	2.559	3	2.039	3	2.410
POTOSÍ	3	1.988	3	2.345	3	2.039
TARIJA	3	2.408	3	2.318	3	2.732
SANTA CRUZ	14	13.942	14	15.556	14	14.521
TRINIDAD	2	2.088	2	2.818	2	3.486
COBHA	2	1.411	2	1.526	2	1.543
TOTAL	52	53.987	52	60.357	52	61.181

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura, respecto al período 2008-2010.

Cuadro N° 7
Relación entre Causas Acumuladas y Causas Nuevas por Gestión 2008-2010

CIUDADES	GESTIÓN 2008			GESTIÓN 2009			GESTIÓN 2010		
	TOTAL	N° DE INGRESOS NUEVOS	CASOS PENDIENTES DE LA GESTIÓN ANTERIOR	TOTAL	N° DE INGRESOS NUEVOS	CASOS PENDIENTES DE LA GESTIÓN ANTERIOR	TOTAL	N° DE INGRESOS NUEVOS	CASOS PENDIENTES DE LA GESTIÓN ANTERIOR
SUCRE	4.563	2.808	1.755	5.248	3.260	1.988	4.789	3.716	1.073
LA PAZ	21.491	12.705	8.786	25.031	14.863	10.168	25.911	14.895	11.016
EL ALTO	9.882	6.704	3.178	11.873	6.824	5.049	12.984	7.734	5.250
COCHABAMBA	13.013	7.374	5.639	17.654	8.808	8.846	21.972	8.105	13.867
ORURO	5.804	2.559	3.245	5422	2.039	3.383	5.880	2.410	3.470
POTOSÍ	2.388	1.988	400	3034	2.345	689	2.460	2.039	421
TARIJA	3.304	2.408	896	3.870	2.318	1.552	4.067	2.732	1335
SANTA CRUZ	24.214	13.942	10.272	31.000	15.556	15.444	42.099	14.521	27.578
TRINIDAD	3652	2.088	1.564	4.189	2.818	1.371	5.827	3.486	2.341
COBUIA	1.751	1.411	340	2.318	1.526	792	2.437	1.543	894
TOTAL	90.062	53.987	36.075	109.639	60.357	49.282	128.426	61.181	67.245

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura, respecto al periodo 2008-2010.

Cuadro N° 8
Identificación de la Carga Procesal Promedio por Juez y Juzgado de Instrucción Cautelar Penal 2008-2010

CIUDADES	GESTIÓN 2008			GESTIÓN 2009			GESTIÓN 2010		
	TOTAL CAUSAS POR GESTIÓN	N° DE JUECES POR CIUDAD	PROMEDIO DE CASOS POR JUEZ	TOTAL CAUSAS POR GESTIÓN	N° DE JUECES POR CIUDAD	PROMEDIO DE CASOS POR JUEZ	TOTAL CAUSAS POR GESTIÓN	N° DE JUECES POR CIUDAD	PROMEDIO DE CASOS POR JUEZ
SUCRE	4.563	3	1.521	5.248	3	1.749	4.789	3	1.596
LA PAZ	21.491	10	2.149	25.031	10	2.503	25.911	10	2.591
EL ALTO	9.882	5	1.976	11.873	5	2.374	12.984	5	2.596
COCHABAMBA	13.013	7	1.859	17.654	7	2.522	21.972	7	3.138
ORURO	5.804	3	1.934	5.422	3	1.807	5.880	3	1.960
POTOSÍ	2.388	3	796	3.034	3	1.011	2.460	3	820
TARIJA	3.304	3	1.101	3.870	3	1.290	4.067	3	1.355
SANTA CRUZ	24.214	14	1.729	31.000	14	2.214	42.099	14	3.007
TRINIDAD	3.652	2	1.826	4.189	2	2.094	5.827	2	2.913
COBUJA	1.751	2	875	2.318	2	1.159	2.437	2	1.218
TOTAL	90.062	52		109.639	52		128.426	52	

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura, respecto al periodo 2008-2010.

Como puede verse, los niveles de carga procesal por Juzgado de Instrucción Penal, son bastantes diferenciados. Lo que incide de forma directa en la retardación de justicia, ya que es prácticamente imposible que un solo juzgado pueda observar con prontitud, a detalle y con el cuidado que amerita, la aplicación de medidas cautelares.

Estas cifras se agudizan para las ciudades del eje central del país (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto), donde los niveles de carga procesal, oscilan entre las 1500 y las 2500 causas. Respecto a la ciudad de Cochabamba, como se ve en los datos de la gestión 2010, la situación alcanza proporciones mayores, al generar una cifra promedio de 3007 casos por juez.

Un reciente reporte sobre la retardación de justicia en Bolivia para el 2012, muestra una mora judicial cercana al colapso; en materia penal fluctúa entre el 60% y el 90% en las distintas Cortes de Distrito Judicial en los nueve Departamentos del país.³ Dicho reporte, en base a los datos del Consejo de la Magistratura, revela que en promedio, el 75% de los informes de inicio de investigación atendidos por los fiscales quedaron pendientes o inconclusos, el 17% fueron rechazados, y sólo el 7% fueron imputados formalmente.

El presupuesto asignado por el Estado para el funcionamiento de la administración de justicia es insuficiente y no va acorde a los nuevos retos que la Constitución Política del Estado impone al aparato judicial, como la creación de nuevos juzgados, la incorporación de la conciliación judicial, la consolidación de la gratuidad en la justicia a través de la eliminación de timbres y sellos, entre otras medidas que son importantes para construir esta nueva percepción de justicia por la cual los bolivianos han apostado a través del voto para la aprobación de la Constitución Política del Estado en 2009.

En términos presupuestarios, vemos que para la gestión 2012 el presupuesto del TGN asignado al funcionamiento del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional es de 545.579.894 Bolivianos, que representan sólo el 0,36% del total de los ingresos,⁴ cifra que no se ajusta a

3 Carlos Böhr, La Retardación de Justicia en materia Penal, en Boletín de Difusión N° 1, FBDM. Enero de 2012.

4 Ministerio de Salud y Deportes, Análisis del Presupuesto General del Estado y Sector Salud

los desafíos de implementación de la Ley del Órgano Judicial, sobre todo si se toma en cuenta que la eliminación de timbres y sellos significará una disminución de 50 millones de Bolivianos de ingresos propios en el presupuesto anual del Órgano Judicial previsto para el 2012.⁵

3. Ministerio Público

El Ministerio Público se constituye en el defensor de la legalidad y los intereses generales de la sociedad y su función principal es “ejercer la acción penal pública”.⁶ Es el encargado de *llevar la dirección funcional de la investigación con independencia, autonomía y responsabilidad, impartiendo de manera directa, órdenes a los miembros de organismos policiales y/o que ejerzan funciones de investigación de delitos, velando por la legalidad y el respeto de los derechos y garantías constitucionales de las personas involucradas*. Su funcionamiento y estructura se encuentran regulados bajo la Ley N° 260 del 11 de julio de 2012.

El fiscal es el representante del Estado y la sociedad dentro de los procesos penales, y tiene la tarea de investigar y recolectar pruebas para averiguar la verdad de los hechos. En la audiencia de medidas cautelares, el fiscal es quien analiza los riesgos procesales que surgen en base a las averiguaciones preliminares y, posteriormente, es quien solicita las medidas necesarias para garantizar el desarrollo del proceso.

En el marco del presente estudio se hace necesario analizar la dotación y distribución de sus recursos humanos para cumplir con sus labores en la persecución penal pública. Al efecto, se solicitó a la Fiscalía General del Estado Plurinacional, información inherente a las gestiones 2008 al 2011.

En relación a la información estadística proporcionada, el primer factor de análisis corresponde al número de fiscales a nivel nacional y su distribución por departamento.

(En línea), 2012, febrero del 2012, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/85057818/Julien-Dupuy-Analisis-presupuesto-2012-para-el-sector-salud-en-Bolivia>

5 Diario La Razón, La Justicia Gratuita resta 10 MM al Órgano Judicial (En Línea), 12 de abril del 2012, disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/justicia-Bs-MM-Organismo-Judicial_0_1594640558.html

6 Art. 225, Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia.

Cuadro N° 9
Número de Fiscales a Nivel Nacional 2008-2011

CIUDAD	N° DE FISCALES POR DEPARTAMENTO GESTIÓN 2008	N° DE FISCALES POR DEPARTAMENTO GESTIÓN 2009	N° DE FISCALES POR DEPARTAMENTO GESTIÓN 2010	N° DE FISCALES POR DEPARTAMENTO GESTIÓN 2011
SUCRE	33	33	33	33
LA PAZ Y EL ALTO	110	110	110	111
COCHABAMBA	72	72	72	72
ORURO	18	18	18	18
POTOSÍ	30	30	30	32
TARIJA	27	27	27	29
SANTA CRUZ	92	92	92	95
TRINIDAD	24	24	24	25
COBIJA	8	8	8	9
TOTAL	414	414	414	424

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado Plurinacional, respecto al periodo 2008-2011.*

En el periodo de análisis, se observa un promedio nacional de incremento del 2% en el número de fiscales, lo que es insuficiente, si recordamos que las causas en ese mismo periodo aumentaron un 13.5%. La distribución geográfica de estos funcionarios se realiza de acuerdo a la densidad poblacional, y al número de causas procesadas por departamento.

En relación a la distribución de fiscales entre las ciudades capitales y provincia como se verá en un siguiente cuadro, las ciudades del eje central (La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz), tienen adscritos a más del 60% de los fiscales a nivel nacional: a) 2008, 2009 y 2010: 274 fiscales (65% de la muestra), b) 2011: 178 funcionarios (66% de la muestra). En relación a la distribución de los fiscales de materia por provincias y ciudades capitales: a) en 2008 y 2009 se reportaron 312 fiscales de materia en las ciudades capitales, y 102 en provincias, b) en 2010: el número de fiscales se mantuvo, pero la distribución en las ciudades capitales cambió, ya que se redujo a 306 para incrementar el número de fiscales en provincia (102 a 108), c) en 2011: se incrementa el número de fiscales en ambas áreas.

Cuadro N° 10
Distribución de Fiscales por Departamento, Ciudades Capitales y Provincias

DEPARTAMENTO	GESTIÓN														
	2008				2009				2010				2011		
	N° DE FISCAL POR DEPTO.	N° DE FISCAL POR PROVINCIA	N° DE FISCAL CIUDAD CAP.	N° DE FISCAL POR DEPTO.	N° DE FISCAL POR PROVINCIA	N° DE FISCAL CIUDAD CAP.	N° DE FISCAL POR DEPTO.	N° DE FISCAL POR PROVINCIA	N° DE FISCAL CIUDAD CAP.	N° DE FISCAL POR DEPTO.	N° DE FISCAL POR PROVINCIA	N° DE FISCAL CIUDAD CAP.	N° DE FISCAL POR DEPTO.	N° DE FISCAL POR PROVINCIA	
SUCRE	33	9	24	33	9	24	33	9	24	33	9	24	33	10	23
LA PAZ Y EL ALTO	110	13	97	110	13	97	110	14	96	111	14	96	111	14	97
COCHABAMBA	72	24	48	72	24	48	72	23	49	72	24	48	72	24	48
ORURO	18	3	15	18	3	15	18	3	15	18	3	15	18	3	15
POTOSÍ	30	14	16	30	14	16	30	15	15	32	16	16	32	16	16
TARUJA	27	9	18	27	9	18	27	9	18	29	10	19	29	10	19
SANTA CRUZ	92	20	72	92	20	72	92	25	67	95	24	71	95	24	71
TRINIDAD	24	9	15	24	9	15	24	9	15	25	10	15	25	10	15
COBUIJA	8	1	7	8	1	7	8	1	7	9	1	8	9	1	8
TOTAL	414	102	312	414	102	312	414	108	306	424	112	312	424	112	312

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado Plurinacional, respecto al periodo 2008-2011.

Cuadro N° 11
Relación de Fiscales y Número de Casos en Ciudades Capitales.
Gestión 2008

CIUDADES	GESTIÓN 2008		
	N° DE FISCALES DE CIUDADES CAPITALES	N° DE CASOS EN CIUDADES CAPITALES	CASOS POR FISCAL/ AÑO DE CIUDADES CAPITALES
SUCRE	24	2.564	106
LA PAZ Y EL ALTO	97	13.334	137
COCHABAMBA	48	5.879	122
ORURO	15	2.726	181
POTOSÍ	16	2.370	148
TARIJA	18	2.392	132
SANTA CRUZ	72	11.088	154
TRINIDAD	15	2.188	145
COBIJA	7	1.301	185
TOTAL	312	43.842	140

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado Plurinacional, respecto al periodo 2008-2011.*

Los datos nos muestran que el aumento de causas, entre gestiones, ha sido significativo, ya que en el promedio nacional el número de causas por fiscal ha subido de 165 a 179 entre el 2008 al 2012, representando un 8,5% de incremento, lo que nos lleva a estimar que cada fiscal adscrito a la capital lleva un promedio nacional de 3,5 causas por semana.

Cuadro N° 12
Relación de Fiscales y Número de Casos en Ciudades Capitales.
Gestiones 2009, 2010 y 2011

CIUDADES	GESTIÓN 2009			GESTIÓN 2010			GESTIÓN 2011		
	N° FISCALES POR CIUDAD	TOTAL CAUSAS POR GESTIÓN	PROMEDIO DE CASOS POR FISCAL	N° FISCALES POR CIUDAD	TOTAL CAUSAS POR GESTIÓN	PROMEDIO DE CASOS POR FISCAL	N° FISCALES POR CIUDAD	TOTAL CAUSAS POR GESTIÓN	PROMEDIO DE CASOS POR FISCAL
SUCRE	24	3.102	129	24	3.517	146	23	4.484	194
LA PAZ/EI ALTO	97	17.100	176	96	18.156	189	97	19.448	200
COCHABAMBA	48	7.905	164	49	6.863	140	48	7.111	148
ORURO	15	2.666	177	15	2.283	152	15	2.457	163
POTOSÍ	16	2.259	141	15	3.066	204	16	3.322	207
TARUA	18	2.712	150	18	2.834	157	19	3.411	179
SANTA CRUZ	72	11.581	160	67	10.551	157	71	10.115	142
TRINIDAD	15	2.864	191	15	3.442	229	15	3.726	248
COBUIJA	7	1.376	196	7	1.287	183	8	1.725	215
TOTAL	312	51.565	165	306	51.999	170	312	55.799	179

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado Plurinacional, respecto al periodo 2008-2011.

4. Servicio Nacional de Defensa Pública – SENADEP

El Servicio Nacional de Defensa Pública – SENADEP, se encuentra regulado por la ley N° 2496 del 4 de agosto de 2003. Tiene la finalidad de *garantizar la inviolabilidad de la defensa, proporcionando defensa técnica penal a todo imputado carente de recursos económicos y a quienes no designen abogado para su defensa.*⁷

El SENADEP depende del Ministerio de Justicia, aspecto que implica que los recursos financieros para su funcionamiento provienen, necesariamente, de la asignación presupuestaria de esta instancia, aspecto que desde su creación a la fecha ha limitado su crecimiento en cuanto a disponibilidad de recursos humanos para la atención de personas de economía precaria.

Cuadro N° 13
Número de Defensores Públicos Designados por Departamento

DEPARTAMENTOS	N° DE DEFENSORES GESTIÓN 2008	N° DE DEFENSORES GESTIÓN 2009	N° DE DEFENSORES GESTIÓN 2010	N° DE DEFENSORES GESTIÓN 2011
LA PAZ	18	18	18	18
ORURO	4	4	4	4
POTOSÍ	4	4	4	4
COCHABAMBA	16	16	16	16
CHUQUISACA	4	4	4	4
TARIJA	3	3	3	3
SANTA CRUZ	12	12	12	12
BENI	3	3	3	3
PANDO	2	2	2	2
TOTAL	66	66	66	66

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el SENADEP, respecto al periodo 2008-2011.*

El número de defensores públicos a nivel nacional es de 66, mismos que prestan asistencia legal gratuita a personas tanto en ciudades

7 Ley 2496, Ley de Creación del Servicio Nacional de Defensa Pública, del 4 de agosto de 2003.

capitales como en provincias. Este número no ha variado en las cuatro gestiones que conforman la muestra de análisis del informe, es decir, entre el 2008 y el 2011.

Adicionalmente, la Memoria Institucional 2011 del SENADEP reporta que se ha ampliado la cobertura en 36 asientos judiciales del área rural mediante la implementación de 19 defensores públicos móviles rurales, que realizan una labor itinerante.

Para el análisis de los datos presentados partiremos de algunas puntualizaciones importantes. La primera es que el principio de “igualdad de partes” en el proceso penal no se refleja adecuadamente en el sistema boliviano, dado que el número de funcionarios de SENADEP es bastante reducido frente al potencial de recursos humanos con los que cuenta el Ministerio Público.

La segunda, es que no existen datos oficiales respecto a la población de escasos recursos que es procesada en la vía penal. El mayor referente nos lo da el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos – PNADH, que establece que el 70% de la población carcelaria del país está compuesta por indígenas y personas con escasos recursos económicos,⁸ porcentaje que relacionado a la cifra de privados de libertad sin sentencia (detenidos preventivos), permite al menos establecer la percepción general de que el número de funcionarios es insuficiente para la demanda de acceso a la justicia generada por el sistema.

Una tercera cuestión tiene que ver con el alto porcentaje de personas denunciadas que en situación de arresto por flagrancia (dentro de las 24 horas del arresto), en su mayoría han contado con defensa privada, contratada y contactada apenas horas antes de la instalación de la audiencia cautelar.

8 Ministerio de Justicia, Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2009-2013 (En Línea), segunda edición 2010, disponible en: <http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/PNADH%20FINAL.pdf>

Cuadro N° 14
Promedio de Causas Atendidas por la Defensa Pública a Nivel Nacional.
Gestión 2008

DEPARTAMENTO	N° DE DEFENSORES POR DEPARTAMENTO	N° DE CASOS POLICIALES ATENDIDOS POR EL SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS POLICIALES POR DEFENSOR	N° DE CASOS JUDICIALES ATENDIDOS POR SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS JUDICIALES POR DEFENSOR	TOTAL CAUSAS ATENDIDAS (POLICIALES Y JUDICIALES)	CARGA PROCESAL PROMEDIO POR DEFENSOR P.
LA PAZ	18	1.199	62	1.197	66	2.396	133
ORURO	4	518	129	518	129	1.036	259
POTOSÍ	4	547	137	547	137	1.094	273
COCHABAMBA	16	926	58	936	58	1.862	116
CHUQUISACA	4	638	159	638	159	1.276	319
TARIJA	3	325	108	325	108	650	216
SANTA CRUZ	12	698	58	698	58	1.396	116
BENI	3	71	23	71	23	142	47
PANDO	2	203	101	203	101	406	203
TOTAL	66	5.125		5.133		10.258	

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el SENADEP, respecto al periodo 2008-2011.

Cuadro N° 15
Promedio de Causas Atendidas por la Defensa Pública a Nivel Nacional.
Gestión 2009

DEPARTAMENTO	N° DE DEFENSORES POR DEPARTAMENTO	N° DE CASOS POLICIALES ATENDIDOS POR EL SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS POLICIALES POR DEFENSOR	N° DE CASOS JUDICIALES ATENDIDOS POR SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS JUDICIALES POR DEFENSOR	TOTAL CAUSAS ATENDIDAS (POLICIALES Y JUDICIALES)	CARGA PROCESAL PROMEDIO POR DEFENSOR P.
LA PAZ	18	895	50	1.797	100	2.692	149
ORURO	4	138	34	154	38	292	73
POTOSÍ	4	112	28	273	68	385	96
COCHABAMBA	16	890	56	814	51	1.704	106
CHUQUISACA	4	1.446	361	290	72	1.736	434
TARIJA	3	116	39	184	61	300	100
SANTA CRUZ	12	762	63	1.066	89	1.828	152
BENI	3	135	45	208	69	343	114
PANDO	2	142	71	120	60	262	131
TOTAL	66	4.636		4.906		9.542	

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el SENADEP, respecto al periodo 2008-2011.

Cuadro N° 16
Promedio de Causas atendidas por la Defensa Pública a Nivel Nacional.
Gestión 2010

DEPARTAMENTO	N° DE DEFENSORES POR DEPARTAMENTO	N° DE CASOS POLICIALES ATENDIDOS POR EL SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS POLICIALES POR DEFENSOR	N° DE CASOS JUDICIALES ATENDIDOS POR SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS JUDICIALES POR DEFENSOR	TOTAL CAUSAS ATENDIDAS (POLICIALES Y JUDICIALES)	CARGA PROCESAL PROMEDIO POR DEFENSOR P.
LA PAZ	18	2.294	127	2.486	138	4.780	265
ORURO	4	421	105	929	232	1.350	337
POTOSÍ	4	221	55	632	158	853	213
COCHABAMBA	16	1.418	89	1.688	105	3.106	194
CHUQUISACA	4	553	138	979	245	1.532	383
TARIJA	3	499	166	487	162	986	328
SANTA CRUZ	12	1.393	116	1.446	120	2.839	236
BENI	3	992	331	534	178	1.526	508
PANDO	2	237	118	436	218	673	336
TOTAL	66	8.028		9.617		17.645	

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el SENADEP, respecto al periodo 2008-2011.

Cuadro N° 17
Promedio de Causas Atendidas por la Defensa Pública a Nivel Nacional.
Gestión 2011

DEPARTAMENTO	N° DE DEFENSORES POR DEPARTAMENTO	N° DE CASOS POLICIALES ATENDIDOS POR EL SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS POLICIALES POR DEFENSOR	N° DE CASOS JUDICIALES ATENDIDOS POR SENADEP	DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS JUDICIALES POR DEFENSOR	TOTAL CAUSAS ATENDIDAS (POLICIALES Y JUDICIALES)	CARGA PROCESAL PROMEDIO POR DEFENSOR P.
LA PAZ	18	2.548	142	2.488	138	5.036	279
ORURO	4	512	128	985	246	1.497	374
POTOSÍ	4	231	58	655	164	886	221
COCHABAMBA	16	1.515	95	1.730	108	3.245	202
CHUQUISACA	4	553	138	195	49	748	187
TARIJA	3	512	171	506	169	1.018	339
SANTA CRUZ	12	1.393	116	1.465	122	2.858	238
BENI	3	995	332	566	189	1.561	520
PANDO	2	215	107	445	218	660	330
TOTAL	66	8.474		9.035		17.509	

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el SENADEP, respecto al periodo 2008-2011.

En el cuadro N° 14 vemos que la relación entre el número de causas atendidas por departamentos, muestra una distribución bastante diferenciada, donde las ciudades del eje central, tienen asignados mayor número de defensores públicos pero menor carga procesal en promedio.

Así mismo los cuadros N° 15 y N° 16, evidencian que la situación de carga procesal en las ciudades de Tarija, Chuquisaca y Beni, alcanza proporciones preocupantes, tomando en cuenta que el aumento significativo de las causas recibidas por el SENADEP no se ha traducido en un aumento de funcionarios defensores en dichos departamentos.

Por su parte, el cuadro N° 17 nos muestra nuevamente, que el número de defensores y su distribución en función a cada departamento se mantiene; y que La Paz, con más defensores, continua reflejando menor carga procesal en relación a Beni, Pando y Tarija, que constituyen los Departamentos con menor asignación de defensores públicos en el país.

Finalmente el cuadro N° 18 expone los niveles de incremento de causas atendidas por la Defensa Pública en periodo 2008 al 2011, que a su vez nos permiten concluir que el número de defensores se ha mantenido.

Cuadro N° 18
Causas Atendidas por la Defensa Pública 2008-2011

DEPARTAMENTO	N° DE DEFENSORES 2008 AL 2011	N° CAUSAS ATENDIDAS 2008	N° CAUSAS ATENDIDAS 2009	N° CAUSAS ATENDIDAS 2010	N° CAUSAS ATENDIDAS 2011
LA PAZ	18	2.396	2.692	4.780	5.036
ORURO	4	1.036	292	1.350	1.497
POTOSÍ	4	1.094	385	853	886
COCHABAMBA	16	1.862	1.704	3.106	3.245
CHUQUISACA	4	1.276	1.736	1.532	748
TARIJA	3	650	300	986	1.018
SANTA CRUZ	12	1.396	1.828	2.839	2.858
BENI	3	142	343	1.526	1.561
PANDO	2	406	262	673	660
TOTAL	66	10.258	9.542	17.645	17.509

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por el SENADEP, respecto al periodo 2008-2011.*

Del análisis de los datos podemos concluir que el número de defensores se ha mantenido en todas las gestiones, sin embargo, ha existido un incremento notable en la demanda de causas atendidas por el SENADEP en relación a los siguientes porcentajes:

- **Relación entre gestiones 2008 y el 2009:** Existió una reducción del 7% en la afluencia de causas atendidas por el SENADEP.
- **Relación entre gestiones 2009 y el 2010:** Las causas atendidas por el SENADEP se incrementaron en un 85%.
- **Relación entre gestiones 2010 y 2011:** Las causas atendidas por el SENADEP redujeron en un 0,8%.
- **Relación entre el cuatrienio 2008-2011:** Existió un incremento del 71% en las causas atendidas por el SENADEP.

El análisis respecto a las capacidades instaladas en la Defensa Pública es complejo, porque la carga procesal no puede medirse con la misma regla que el resto de las instancias que intervienen en la persecución penal (Ministerio Público y Juzgado de Instrucción), ya que los jueces de instrucción en lo penal administran justicia en una primera instancia que es la etapa preliminar, por lo que concluida la misma, los casos pasan a una segunda instancia como los Tribunales de Sentencia y/o Juzgados Públicos Mixtos (de acuerdo a la ley 025).⁹ En el caso de los fiscales, dado su mayor número, mantienen niveles de carga procesal menor en relación a los de la Defensa Pública, pero además, en la investigación, son asistidos por un conjunto de actores.

La carga procesal de los defensores públicos, genera una sobrecarga de trabajo mucho más profunda, ya que implica la asistencia a los(as) imputados(as) en todos los actos del juicio penal. Además de esto, los defensores deben trasladarse hacia las provincias para la asistencia de los casos que son demandados en estas instancias, lo que obliga a generar en los defensores roles itinerantes en la asistencia a población que habita en uno o varios municipios.

9 Ley N° 025, del Órgano Judicial, de 24 de junio del 2010.

La Defensa Pública, por la connotación de defensora de los pobres y menos favorecidos, juega un rol importantísimo en cuanto a la reducción de los índices de aplicación de detención preventiva, y el incremento en los niveles de aplicación de medidas sustitutivas y salidas alternativas.

Para que esto sea posible, además de contar con capacidades técnicas en materia de litigio estratégico, se debe contar con una asignación de casos que permita una dedicación responsable y comprometida con los(as) imputados(as), ya que su rol de acompañamiento no se agota en la audiencia cautelar, sino que va más allá, extendiéndose a todas las etapas del juicio.

Por tal razón el incremento en el porcentaje de causas atendidas, puede que se deba a la acumulación de causas pendientes de gestiones pasadas sumadas a las nuevas asignadas por gestión, aspecto que se traduce en la imposibilidad de brindar una defensa adecuada a las personas menos beneficiadas, quienes constituyen la naturaleza de la Defensa Pública.

En cuanto al presupuesto de la Defensa Pública, mencionar que anualmente dicha instancia funciona con un monto de 8.172.204 Bolivianos, los cuales son destinados en su mayoría a salarios de los defensores públicos, y al funcionamiento de las Direcciones Departamentales del SENADEP en los nueve departamentos del país. A esta información es importante añadir que gran parte de la cifra presupuestaria citada (76%), proviene de recursos de la cooperación internacional, por lo que sin su apoyo el SENADEP no podría funcionar en las mismas condiciones en que se mantiene en la actualidad.¹⁰

Del análisis de las debilidades del sistema de Defensa Pública, se desprenden tres consideraciones que urge atender:

- La necesidad de una distribución más adecuada de los defensores a nivel departamental, de tal manera que puedan generar niveles proporcionales y equitativos en la asignación de causas.
- La necesidad de incrementar el número de defensores a nivel nacional, al menos en igual proporción que los fiscales, para

10 SENADEP, Memoria Institucional 2011, La Paz-Bolivia.

así poder garantizar una asistencia adecuada y durante todo el proceso para las personas que requieren este servicio.

- La necesidad de que la Defensa Pública se constituya en una institución independiente del Órgano Ejecutivo y del Ministerio de Justicia, y que cuente con la asignación de un presupuesto específico que devenga del Tesoro General de la Nación. Esto a su vez posibilitará que a partir de la Dirección del SENADEP puedan generarse políticas de fortalecimiento tales como la institucionalización de defensores, la capacitación permanente para el litigio estratégico, el establecimiento de mecanismos de control y evaluación al desempeño de los defensores, entre otros.

5. Sistema Penitenciario

El sistema penitenciario boliviano está regulado por el Código Penal¹¹ (Capítulos III y IV), la Ley de Ejecución Penal y Supervisión,¹² y su Decreto Reglamentario.¹³ Su principal función es la verificación del cumplimiento de la pena, pero en torno a ella adquiere otros roles de igual supremacía, tales como lograr la enmienda y la readaptación y reinserción social de los(as) condenados(as), a través de la administración del régimen de beneficios penitenciarios establecidos por la Ley 2298, vigente en el país a partir del 2001.

La administración del sistema penitenciario, depende del Ministerio de Gobierno y es competencia de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, y sus Direcciones Departamentales a nivel nacional.

A efectos de la presente investigación, se ha recabado información respecto a la situación y capacidades del sistema penitenciario, para determinar el impacto de la detención preventiva en las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria.

Es importante iniciar el análisis mencionando la escasa información disponible (estadísticas penitenciarias) del tema penitenciario en

11 Ley N° 1768, Código Penal, de 10 de marzo de 1997.

12 Ley N° 2298, Ejecución Penal y Supervisión, del 20 de diciembre de 2001.

13 Decreto Supremo N° 26715, de 26 de julio de 2002.

Bolivia. El informe “Situación de las Cárceles en Bolivia”,¹⁴ publicado en 2007 por el Ministerio de Gobierno y la Asociación Interamericana de Juristas, establece que “los datos que utiliza la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario son siempre aproximados. La falta de estadísticas nacionales y Departamentales, impiden tener una información verídica y actual del número de privados de libertad ingresados en los recintos penitenciarios, así como sus circunstancias personales y jurídicas. Se trabaja siempre con aproximados”.¹⁵

Es así que no fue posible captar toda la información que permita integrar al análisis criterios que hacen a la identificación de las particularidades de la población carcelaria, en función a condiciones económicas, identidad cultural, de género y diversidades sexuales, porcentaje poblacional de niñez y primera infancia que vive en recintos penitenciarios con sus padres, entre otros.

Cuadro N° 19
Recintos Carcelarios en Bolivia

DEPARTAMENTO	PENALES URBANOS	PENALES RURALES
La Paz	1. San Pedro 2. Chonchocoro 1. CPMF Miraflores 2. COF Obrajes 3. Qalauma	4. Puerto Acosta 5. Inquisivi 6. Chulumani 7. Caranavi 8. Apolo
Chuquisaca	9. San Roque	10. Tarabuco 11. Zudañez 12. Padilla 13. Camargo 14. Monteagudo
Cochabamba	15. San Sebastián Hombres 16. San Sebastián Mujeres 17. San Antonio 18. El Abra 19. Quillacollo	20. Arani 21. Aiquile 22. Ayopaya

(Continúa en la siguiente página)

14 Ministerio de Gobierno e INTERJURIS, “Situación de las Cárceles en Bolivia”, 2007, disponible en: <http://www.interiuris.org/pdf/situacioncarceles.pdf>

15 Ministerio de Gobierno e INTERJURIS, “Situación de las Cárceles en Bolivia”, 2007, disponible en: <http://www.interiuris.org/pdf/situacioncarceles.pdf>

(Continuación de la anterior página)

DEPARTAMENTO	PENALES URBANOS	PENALES RURALES
Potosí	23. Cantumarca	24. Betanzos 25. Colquechaca 26. Sacaca 27. Puna 28. Tupiza 29. Uncia 30. Villazón 31. Uyuni 32. Buena Vista 33. Cotagaita
ORURO	34. San Pedro	
SANTA CRUZ	35. Palmasola 36. Centro Nueva Vida Santa Cruz	37. Montero 38. San José de Chiquitos 39. Samaypata 40. Camiri 41. Puerto Suárez 42. Valle Grande 43. Warnes 44. Yapacaní 45. Portachuelo
TARIJA	46. Morros Blancos V.	47. Yacuiba 48. Villa Montes 49. Bermejo 50. Entre Ríos
BENI	51. Mocovi	52. Riberalta 53. Guayaramerín 54. Santa Ana
Pando	57. Villa Busch	
TOTAL URBANO		18
TOTAL RURAL		39
TOTAL RECINTOS PENITENCIARIOS		57

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Dirección de Régimen Penitenciario.

La información que fue descrita en el cuadro, respecto al número de recintos carcelarios existentes en Bolivia, corresponde a un proceso de análisis y sistematización de los datos proporcionados por las instancias que fueron consultadas para el estudio, como son la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, Fiscalía General de la República, Consejo de

la Magistratura, Servicio Nacional de Defensa Pública y el Instituto Nacional de Estadística. Al cuadro se agregan también datos sobre la creación del recinto penitenciario juvenil “Nueva Vida” en la ciudad de Santa Cruz.¹⁶

De esta manera, Bolivia cuenta con 57 recintos penitenciarios, 18 urbanos y 39 rurales, que según el Informe “Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia” de la Comisión Interamericana de Derechos, tienen una capacidad de albergue de aproximadamente 4.700 personas.¹⁷ No obstante, actualmente (diciembre de 2011), la población carcelaria asciende a 11.516 internos, aspecto que ocasiona niveles de hacinamiento que superan el 185% e imposibilitan al sistema penitenciario el poder brindar a los privados(as) de libertad, condiciones humanas y dignas de vida.

El hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, hacen de los recintos penitenciarios del país, focos de contagio e infección de enfermedades mortales como el SIDA y la tuberculosis.¹⁸ Al respecto, el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos – PNADH “Para vivir Bien”, alerta acerca de que los recintos penitenciarios del eje troncal, cuentan sólo con un médico disponible para la atención de los internos, y los recursos asignados para la compra de medicamentos no alcanzan para dar tratamiento ni siquiera a las enfermedades más comunes. En 2007, el presupuesto asignado para medicamentos a nivel nacional fue de 201.800 Bolivianos (28.994 dólares), cifra que relacionada con la población penitenciaria, genera una distribución de 6 Bolivianos por interno para esa gestión (0,8 centavos de dólar).¹⁹

16 Diario “El Día”, Dan Nueva Vida a la Graja de los Espejos, 29 de abril del 2011, disponible en: http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=362&pla=3&id_articulo=61387

17 Comisión Interamericana de Derechos, “Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia” (En Línea), de 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>

18 EJUTV, Enfermedad y miseria en las cárceles de Bolivia: Mil reos con tuberculosis en San Pedro (En Línea), 20 de febrero de 2011, disponible en: <http://eju.tv/2011/02/enfermedad-y-miseria-en-crceles-de-bolivia-mil-reos-tuberculosos-en-san-pedro/>

19 Ministerio de Justicia, Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2009-2013 “Para Vivir Bien”, segunda edición (En línea), 2010, disponible en: <http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/PNADH%20FINAL.pdf>

A la infraestructura insuficiente, se suman otros factores como la alimentación deficitaria: el Estado designa diariamente un “prediario” de 8 Bolivianos²⁰ (1,14 dólares), cifra que no alcanza para proporcionales una alimentación saludable y humana; y la inexistencia de divisiones para separar a los presos con sentencia de las personas privadas de libertad en situación de detención preventiva, aspecto que se agrava si se toma en cuenta a los más de 2.000 niños y niñas que de acuerdo a UNICEF viven recluidos con sus padres,²¹ y que de acuerdo a la Ley 2298 deben contar con espacios adecuados (guarderías) expresamente destinadas para ellos.²²

Cuadro N° 20
Incremento de la Población Carcelaria Durante la Última Década

AÑO	TOTAL POBLACIÓN CARCELARIA A NIVEL NACIONAL
2001	5.577
2002	6.065
2003	5.669
2004	6.495
2005	6.793
2006	7.031
2007	7.683
2008	7.433
2009	8.073
2010	9.406
2011	11.516

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Dirección del Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística.*

20 Diario La Razón, La población penal creció en un 22,43% en 2011 (En línea), 13 de enero de 2012, disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/poblacion-penal-crecio_0_1540645943.html

21 Informe presentado por organizaciones de DDHH a la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (En Línea), 2010, disponible en: www.comunidad.org.bo/archivos/.../documento_para_publicacion.d

22 Ley N° 2298, De Ejecución Penal y Supervisión, de 20 de diciembre de 2001.

Cuadro N° 21
Incremento de la Población Carcelaria con Detención Preventiva

AÑO	TOTAL POBLACIÓN CARCELARIA A NIVEL NACIONAL	POBLACIÓN CARCELARIA CON SENTENCIA	POBLACIÓN CARCELARIA CON DETENCIÓN PREVENTIVA	POBLACIÓN CARCELARIA CON SENTENCIA	POBLACIÓN CARCELARIA CON DETENCIÓN PREVENTIVA
2001	5.577	1.830	3.747	33%	67%
2002	6.065	2.133	3.932	35%	65%
2003	5.669	1.235	4.434	22%	78%
2004	6.495	1.705	4.790	26%	74%
2005	6.793	1.764	5.029	26%	74%
2006	7.031	1.799	5.232	26%	74%
2007	7.683	2.011	5.672	26%	74%
2008	7.433	2.193	5.240	30%	70%
2009	8.073	1.999	6.074	25%	75%
2010	9.406	2.147	7.259	23%	77%
2011	11.516	1.890	9.626	16%	84%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Dirección de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística.*

Todas las debilidades mencionadas, dificultan la aplicación del régimen de beneficios contemplado en la Ley 2298, tal es el caso de las posibilidades de trabajo y estudio que contribuyen a la redención de pena y a la reinserción social de los(as) condenados(as), aspecto que desnaturaliza aún más el sentido de la pena, ya que lejos de generar condiciones para la readaptación social, constituye la imposición de un doble castigo. Además de ser privados de su libertad, son sujetos del estigma social y el tiempo que pasan tras las rejas no es empleado de forma productiva para la sociedad y para su vida misma.

En la última década, la población carcelaria ha tenido un incremento de más del 100%, y la situación de los(as) detenidos(as) preventivos mantiene cifras superiores al 80% del total de privados de libertad en el país. Esta información refleja un panorama crítico, llegando al punto de convertir al sistema judicial boliviano, en responsable de un problema serio de vulneración a los Derechos Humanos, mucho más grave que aquel que en 1994 motivó la implementación de la reforma, ya que si bien en esa época la población de detenidos preventivos constituía en términos relativos el 80% de los reclusos en las cárceles del país, el número absoluto de privados de libertad, era de 4176 internos.

Los(as) detenidos(as) preventivos se encuentran en una especie de "limbo", porque no pueden acceder a todos los beneficios previstos en la Ley 2298, pero sufren de todas las medidas restrictivas que pesan a la población condenada.

En cuanto al presupuesto del sistema carcelario, la Dirección Nacional del Régimen Penitenciario, ha proporcionado los siguientes datos sobre gastos y asignación presupuestaria respecto a los periodos 2008-2011:

Cuadro N° 22
Presupuesto Régimen Penitenciario 2008-2011 (Expresado en Bolivianos)

ITEM	2008	2009	2010	2011
Servicios Básicos Agua Electricidad/ Equipamiento y Mantenimiento	6.132.978	5.993.887	5.579.777	8.743.018
Prediaros	5.452.328	9.147.107	8.333.832	1.562.9910
TOTAL	11.585.306	15.140.994	13.913.609	22.283.928

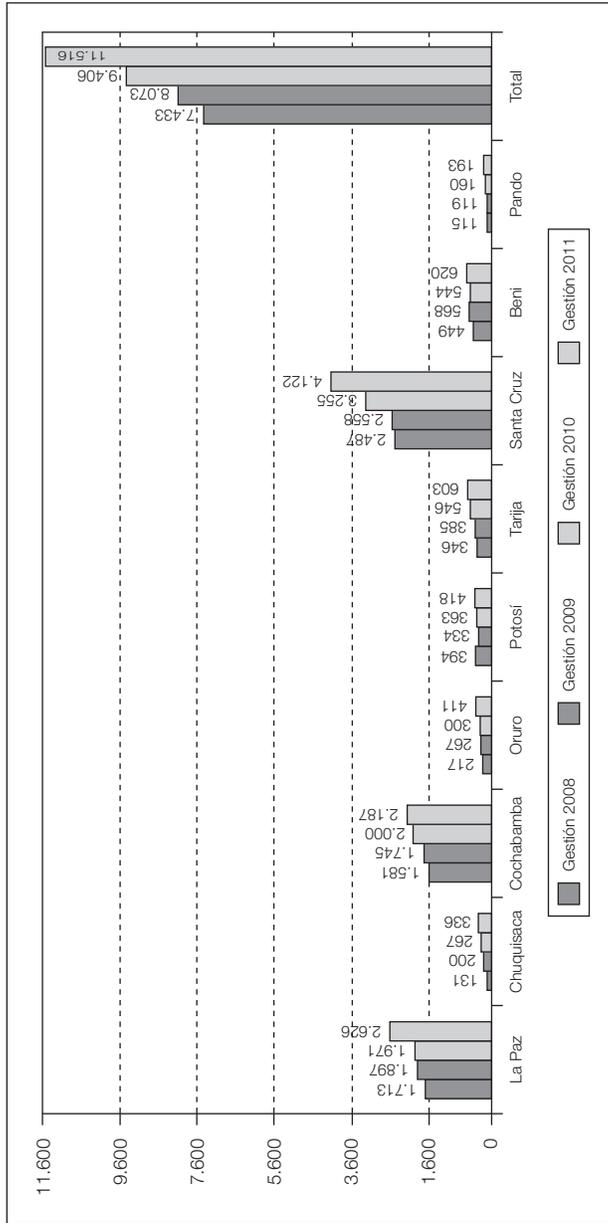
**Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Dirección de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística.*

En función a la información proporcionada por el cuadro podemos extraer los siguientes resultados:

- En promedio, el 70% de los recursos de esta instancia son destinados al prediario: a) 47% en 2008, b) 72% en 2009, c) 71% en 2010, y, d) 70% en 2011.
- Entre 2008 y el 2011 el presupuesto asignado a esta instancia se ha incrementado en un 92%.
- El mayor porcentaje del incremento mencionado, corresponde al periodo 2010 - 2011 donde el presupuesto se ha incrementado en un 60%.

Un último punto de análisis corresponde a la mención del porcentaje de privados de libertad por departamento para lo cual tomaremos una muestra de las gestiones 2008 al 2011.

Cuadro N° 23
Población Carcelaria por Departamento 2008 al 2011



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, en función a datos proporcionados por la Dirección de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística.

Los datos del cuadro, dan cuenta de que en promedio el 77% de la población privada de libertad en Bolivia, se encuentra distribuida entre los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que son los distritos judiciales con mayor volumen de movimiento de causas en los juzgados.

Asimismo, la información da luces respecto a las medidas que deben tomarse, de forma inmediata, para solucionar la crisis de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, mismas que deben enfocarse prioritariamente a invertir recursos para mejorar las condiciones de vida de los internos, de conformidad a los estándares internacionales en materia de reclusión y respeto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de los privados de libertad.

No obstante, ésta no es una solución, ya que como hemos visto a este punto del informe, el endurecimiento de penas y la aplicación de la prisión preventiva no se ha traducido en la reducción de la criminalidad, lo que demuestra que la cárcel no es la solución y que deben adoptarse medidas alternativas con un mayor compromiso e inversión de recursos por parte del Estado.

6. Conclusiones

En base a toda la información presentada, hemos visto a detalle las capacidades de las instituciones que hacen a la administración de justicia penal y penitenciaria en Bolivia, pudiendo identificar que todas ellas atraviesan serias debilidades estructurales para responder a la demanda de justicia, conforme a los principios procesales establecidos en la Constitución y Tratados Internacionales.

En términos generales, la acumulación de causas, la sobrecarga procesal, los recursos humanos insuficientes, y la demanda de respuesta que se incrementa en cifras año a año, son problemas recurrentes en las instituciones que hacen a la administración de justicia. A manera de resumir los principales factores problema identificados en el análisis, tenemos:

Recursos Insuficientes: las cifras proporcionadas en el análisis de las instituciones responsables de la administración de justicia penal, dan

cuenta que la sobrecarga procesal está vinculada de forma directa con la concentración de las causas, en un número reducido de funcionarios. Las cifras más críticas en este punto de reflexión corresponden a los Juzgados de Instrucción Penal Cautelares y a la Defensa Pública. En el caso de los Juzgados, vemos que la carga procesal alcanza proporciones preocupantes en un grado tal, que amerita una reflexión seria y comprometida de la necesidad urgente de la creación de juzgados (1200 a 1500 causas por juzgado). No debe olvidarse que es el Órgano Judicial el que recibe las causas dentro del periodo preliminar, constituyéndose en la instancia judicial con mayor movimiento y carga de trabajo.

En relación al balance general de los datos del movimiento en los juzgados penales cautelares, podemos ver que la situación de saturación y congestión se agrava, ocasionando un mayor número de causas pendientes que transitan hacia otra gestión, y consecuente un mayor número de personas que esperan una respuesta de la justicia a su situación legal.

Así vemos que el punto de partida para una nueva reforma al sistema de justicia penal, es precisamente la implementación de una asignación presupuestaria acorde a la demanda real y al movimiento de causas en los juzgados, sobre todo si tomamos en cuenta que los efectos de las modificaciones al ordenamiento jurídico penal (los nuevos tipos penales creados), irán mostrando su impacto de forma paulatina y progresiva en el incremento de causas.

En relación a la Defensa Pública, el Estado debe considerar la posibilidad de promover su fortalecimiento e independencia del Órgano Ejecutivo, ya que sólo así podrá adquirir institucionalidad dentro del aparato judicial, y a partir de allí contar con un presupuesto que asegure su funcionamiento, y abrir la posibilidad a generar de forma independiente políticas que fortalezcan los servicios prestados a la población boliviana.

Orientación del debate en función a las problemáticas estructurales de la administración de justicia. Al margen del impacto social de la delincuencia y la sensación de inseguridad ciudadana, vemos que la falta de confianza en la justicia, se genera también por la excesiva duración de los procesos, por la falta de respuestas y soluciones

oportunas y, consecuentemente, por un conjunto de brechas entre la norma y los procedimientos en la práctica, que re victimizan a quien busca la restitución de sus derechos, y sancionan de forma anticipada a quien recae como imputado(a) dentro del proceso, en un afán de generar mayor credibilidad.

En este sentido, es importante incluir al debate de la reforma penal, todo este conjunto de estadísticas generadas a partir del funcionamiento de la administración de justicia penal, porque permiten visualizar que la vía que han seguido las modificaciones al sistema normativo penal no han llevado a cambios que reflejen una mejora. A la fecha, los únicos cambios perceptibles generados a partir de estas modificaciones, son el incremento de la carga procesal, la retardación de justicia y la población privada de libertad en situación de detención preventiva.

Otro factor que debe integrarse al debate, es la corresponsabilidad del Estado en la criminalidad reincidente, ya que la reinserción social y el carácter rehabilitador de la pena, no sólo no se cumplen, sino que influyen en la disminución de posibilidades de reintegrar a la sociedad a las personas que han sido privadas de libertad, porque el estigma social y la dificultad de conseguir empleo, constituyen secuelas que impiden a estas personas reconstituir su vida una vez que han salido de la cárcel.

La reincidencia, en especial la de personas que han cumplido una condena de cárcel, constituye un posible peligro para la sociedad y evidencia el hecho de que el Estado ha fallado en la tarea de rehabilitar a estos individuos; en otras palabras, la aplicación de la pena no ha cumplido su función de rehabilitación social. Visto de esta forma, provee cuestionamientos profundos respecto a la ruta que hasta ahora han seguido los esfuerzos por fortalecer la justicia penal.

CAPÍTULO TRES

El Proceso Penal en Bolivia

1. Consideraciones Preliminares

El presente capítulo, aporta al análisis sobre el funcionamiento de la administración de justicia penal, a partir del conjunto de actos que conforman el proceso penal. Esto nos permitirá identificar, si las herramientas creadas por la Ley 1970 para descongestionar el aparato judicial y racionalizar el uso de la persecución penal por la vía ordinaria, se están cumpliendo o por el contrario, la tendencia al encarcelamiento continúa siendo en la práctica la regla de la persecución penal, y no la excepción como determina la norma.

Esta mirada general sobre el estado de situación de la norma y la práctica, permite ver que existen diversos factores problema que deben incorporarse al escenario de análisis y gestación de la nueva reforma penal en Bolivia, y que definitivamente se requieren vías alternativas al endurecimiento de penas y a la ampliación del poder punitivo del Estado. El "*Ius puniendi*"¹ no constituye una facultad absoluta, sino que debe responder a la capacidad para administrar justicia de forma pacífica, previsible, eficaz, igualitaria, y bajo el más absoluto respeto de los derechos y garantías individuales de las partes.

1 **Ius puniendi** es una expresión del latín que hace referencia a la facultad sancionadora del Estado.

2. El Proceso Penal y las Reglas del Debido Proceso

2.1. Implicancias del Debido Proceso

El proceso penal debe seguir ciertas reglas para asegurar que exista una investigación eficiente sin lesionar derechos y garantías, tanto de la persona acusada de cometer un delito, como de la víctima, este conjunto de reglas configuran lo que se denomina **debido proceso** e implican legal y justa aplicación del derecho, haciendo efectiva la protección de los derechos que la ley otorga.

El debido proceso constituye un conjunto de etapas formales, continuas y necesarias dentro de un juicio penal, que deben ser cumplidas por los sujetos procesales y deben respetar los derechos subjetivos de las partes, que son anteriores al Estado, y que buscan garantizar el efectivo derecho a la defensa y a la obtención por parte de los órganos judiciales de un proceso justo, pronto y transparente.

El derecho al debido proceso es consagrado por diversos convenios y tratados internacionales como la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, que en su artículo 10 establece 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”.

Por su parte, la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, señala en su Título XXVI: “Derecho al Proceso Regular”, que *implica que toda persona acusada de delito tiene el derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por Tribunales anteriores establecidos de acuerdo con leyes preexistentes.*

El Pacto de San José Costa Rica, también consagra el debido proceso, cuando establece en su Artículo 8, parágrafo 1, “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 con anterioridad por la ley, en la sustentación 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”.

El Artículo 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o por la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil”.²

De esta manera los instrumentos internacionales que protegen los Derechos Humanos, conciben al debido proceso como un requerimiento básico, que contiene imperativos que procuran la existencia no sólo de un proceso legal, sino también un proceso justo que permita al Estado el ejercicio del poder penal y a la persona acusada de un delito, la oportunidad de defenderse.

La Constitución Política del Estado, y la normativa penal boliviana, se amparan en los tratados, convenios, e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, proporcionando una serie de reglas y presupuestos que deben presentarse en los juicios penales y que juntos configuran un debido proceso, como ser:

- **Derecho a un juez predeterminado por ley.** Referido a que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales o tribunales que no sean constituidos por ley y con anterioridad a la sustanciación del hecho.³
- **Derecho a un juez imparcial e independiente.** Traducido en el hecho de que los jueces deben estar sometidos únicamente a la constitución, las convenciones y tratados vigentes, y las leyes, siendo imparciales e independientes en sus funciones.

No debe existir ningún tipo de injerencia de los Órganos del Estado, personas naturales o jurídicas, en la sustanciación de un proceso concreto. Los jueces se encuentran facultados para informar a las instancias pertinentes en orden jerárquico sobre cualquier hecho que afecte su independencia, y la legislación

2 El Debido Proceso, (En línea), 13 de diciembre de 2007, disponible en: <http://forodelderecho.blogcindario.com/2007/12/00046-el-debido-proceso.html>

3 Código de Procedimiento Penal, Artículo 2, de 25 de marzo de 1999.

prevé también instancias de recusación hacia jueces por parte de los sujetos del proceso cuando concurren hechos que afecten su imparcialidad e independencia.⁴

- **Legalidad.** Nadie puede ser juzgado por un hecho que no se encuentre establecido como delito dentro de la ley, y nadie puede ser sentenciado con una pena que no se encuentre establecida dentro de la ley.⁵
- **Derecho a la defensa técnica y material.** Toda persona acusada de un delito tiene derecho irrenunciable a ser asistido por un abogado desde el inicio del proceso hasta el fin de la ejecución de la sentencia; en caso de no contar con un abogado el Estado tiene la obligación de asignarle un abogado de oficio y/o un defensor público en caso de que el mismo no cuente con recursos económicos.⁶
- **Derecho a la presunción de inocencia.** Toda persona acusada de un delito se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario en un proceso penal, oral, público y contradictorio, donde se le haya asegurado y prestado todas las capacidades técnicas y materiales para su defensa. No se podrá obligar al imputado a declarar en contra de sí mismo y su silencio en ningún caso podrá ser utilizado en su perjuicio.

La carga de la prueba corresponde a los acusadores y queda prohibida la presunción de culpabilidad.⁷

- **Derecho a la asistencia de un intérprete.** La persona acusada de cometer un delito que no hable español, tiene derecho a ser asistido por un intérprete o traductor en todos los actos del proceso. Cuando el imputado no tenga recursos, el Estado le asignará un traductor.⁸

4 Código de Procedimiento Penal, Artículos 3 y 316, de 25 de marzo de 1999.

5 Constitución Política del Estado, Artículo 23, parágrafo III, de 7 de febrero de 2009.

6 Código de Procedimiento Penal, Artículos 8 y 9, de 25 de marzo de 1999.

7 Constitución Política del Estado, Artículo 116, de 7 de febrero de 2009 / Código de Procedimiento Penal, Artículo 6, de 25 de marzo de 1999.

8 Código de Procedimiento Penal, Artículo 10, de 25 de marzo de 1999.

- **Duración razonable del proceso.** El Código de Procedimiento Penal establece plazos fatales para la duración del proceso, y de forma individual para los actos procesales que lo componen. De forma general, el Código de Procedimiento Penal establece en su artículo 133 que el proceso penal tendrá una duración máxima de tres años (36 meses).

En cuanto a la aplicación de la detención preventiva, el Código de Procedimiento Penal, en su artículo 239, establece que dicha medida no podrá exceder los 18 meses sin que se haya dictado acusación, y 36 meses sin que se haya dictado sentencia.

- **Prohibición de pena sin juicio previo.** Nadie podrá ser condenado sin tener una sentencia ejecutoriada emanada de autoridad competente y previo proceso penal, oral, contradictorio, que le haya asegurado al imputado todas las posibilidades para su defensa.⁹
- **Prohibición de doble juzgamiento.** Nadie podrá ser procesado ni condenado dos veces por el mismo hecho, aun cuando se conozcan nuevas circunstancias en referencia al hecho cometido. Si la sentencia fue cumplida en el extranjero, para los tribunales nacionales tendrá calidad de cosa juzgada.¹⁰

Así vemos que el sistema de administración de justicia penal se ampara en una serie de principios y garantías tendientes a asegurar la averiguación de la verdad sin lesionar los derechos de las partes del proceso; limitando el poder represivo del Estado y posibilitando la aplicación del derecho objetivo, a través de un conjunto de imperativos que posibiliten que tanto la investigación de los delitos como la imposición de la sanción, se enmarquen en el respeto a dichos principios y garantías reconocidos por la Constitución Política del Estado, y la normativa nacional e internacional en materia del debido proceso.

9 Código de Procedimiento Penal, Artículo 1, de 25 de marzo de 1999.

10 Código de Procedimiento Penal, Artículo 4, de 25 de marzo de 1999.

2.2. El Proceso Penal

Un proceso judicial es una serie de operaciones o acciones dirigidas a la obtención de un resultado a una petición realizada ante un juez de materia, cuya respuesta se materializa a través de una sentencia o un fallo judicial.

Desde el ámbito penal, se entiende como un conjunto de actividades que deben cumplirse para obtener una resolución judicial denominada "sentencia", que responda a una solicitud realizada por el fiscal o la víctima, para obtener una sanción y/o la restitución de un bien lesionado a través de una acción denominada "delito" y reconocida como tal en el ordenamiento jurídico.

Lo anteriormente descrito, implica que el proceso penal busca establecer con precisión la responsabilidad de una o varias personas en la comisión de un hecho delictivo. Para esto se vale de un conjunto de actos progresivos y relacionados entre sí, que llevarían a determinar: a) la existencia o no del hecho delictivo, b) el grado de responsabilidad de la persona o personas imputadas o involucradas dentro del hecho, c) el daño ocasionado, y d) la sanción que corresponde para la reparación del daño establecida de antemano por el ordenamiento jurídico.

El código boliviano reconoce tres clases de proceso penal:

- a) **Proceso penal por delitos de acción privada:** es aquel seguido sólo por la víctima. Es decir, es la víctima la que tiene que recolectar toda la prueba y presentarla ante el juez de sentencia, sin la participación del fiscal o la policía. Los delitos de acción privada son puntualmente: giro de cheque sin fondos, giro defectuoso de cheque, apropiación indebida y abuso de confianza, despojo, alteración de linderos, perturbación y daño simple. De igual forma, son delitos de acción privada todos aquellos que pertenecen al grupo de "delitos contra el honor" como ser difamación, calumnia, injuria, etc.
- b) **Delitos de acción pública a instancia de parte:** son aquellos delitos donde es indispensable la participación de la víctima o querellante para el inicio de la acción penal. En este tipo de delitos, el fiscal no puede perseguir el delito si la víctima no participa activamente.

Son delitos de acción pública a instancia de parte: i) delitos contra la familia: abandono de familia, incumplimiento de deberes de asistencia familiar y abandono de mujer embarazada, y b) delitos contra la libertad sexual: violación, abuso deshonesto, estupro, rapto, corrupción de mayores de 17 años y proxenetismo.

- c) **Proceso penal por delitos de acción pública:** es aquel perseguido por el fiscal, sin la necesidad de que la víctima participe del proceso. Una vez iniciado el proceso penal por delitos de acción pública, no puede ser suspendido o cesado. Son delitos de acción pública, todos aquellos que no forman parte de los delitos de acción privada y los delitos de acción pública a instancia de parte.¹¹

Dentro del proceso penal intervienen varias partes como ser:

Cuadro N° 24 Partes del Proceso Penal

→	Imputado: es la persona a quien se le atribuye la comisión de un delito.
→	Defensor: es el abogado que tiene la función de asistir y defender al imputado hasta el fin de la ejecución de la sentencia.
→	Víctima: es toda persona que como consecuencia de un delito sufre un daño físico, psicológico, moral y/o económico. Cuando la víctima es menor de edad, también se consideran víctimas a sus parientes cercanos (padres, apoderados, esposo(a), etc.). Las personas jurídicas, asociaciones, fundaciones, pueden asumir la defensa legal de las víctimas. Con la Ley 007, la víctima puede actuar dentro del proceso penal en todas sus etapas, sin necesidad de constituirse en querellante. ¹²
→	Querellante: la víctima se constituye en el querellante cuando manifiesta su voluntad de promover el proceso penal, participando activamente del mismo.
→	Fiscal: es aquel profesional abogado que cumple una función pública dentro del Ministerio Público, cuya misión es la de defender los intereses del Estado y sociedad, dirigir la investigación de los delitos y promover el proceso penal ante los jueces.

(Continúa en la siguiente página)

11 Compañeros de las Américas, Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal, primera edición, La Paz-Bolivia, 2004, página 20.

12 Artículo 11, Ley N° 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, de 18 de mayo de 2010.

(Continuación de la anterior página)

<p>El fiscal busca la averiguación de la verdad sobre el delito velando en todo momento por la legalidad del proceso y el cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Política del Estado.</p>
<p>→ Policía: es un funcionario público que forma parte de la policía nacional y participa en la investigación de los delitos bajo la dirección del Ministerio Público.</p>
<p>→ Juez de instrucción en lo penal (llamado también juez cautelar o de garantías): es aquel funcionario público cuya misión es la de controlar la investigación, principalmente el respeto de los derechos y garantías del imputado o víctima.</p> <p>El juez de instrucción en lo cautelar es el centro de nuestra investigación, porque es responsable de la conducción de la audiencia cautelar, que es un acto de la etapa preliminar; donde se define la aplicación de medidas cautelares, salidas alternativas, y reconocimiento de los acuerdos firmados entre las partes (acuerdo transaccional).</p>
<p>→ Juez de sentencia en lo penal: es el funcionario público de carrera judicial encargado de conocer juicios por delito de acción privada, y los juicios por delitos de acción pública que no tengan pena privativa de libertad, o cuya pena de libertad sea inferior a cuatro años.</p> <p>Conoce también las actas de conciliación en asuntos de su conocimiento y puede rechazarlas si considera que vulneran derechos fundamentales.</p> <p>Conoce los delitos de acción pública flagrantes conforme al procedimiento establecido.</p> <p>Los jueces de sentencia, actúan determinando el procedimiento para la reparación del daño cuando se haya emitido sentencia condenatoria.¹³</p>
<p>→ Tribunales de Sentencia: están integrados por dos jueces técnicos (abogados de carrera judicial) y tres jueces ciudadanos. Son responsables de conocer los juicios penales de acción pública, cuya pena privativa de libertad sea mayor a cuatro años.¹⁴</p>

Para tener una mayor comprensión de las partes que intervienen en el proceso penal se presenta un cuadro que resume esta relación.

13 Artículo 74, Ley N° 25, del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010.

14 Artículo 76, Ley N° 25, del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010.

Cuadro N° 25
Partes que Intervienen en el Proceso Penal

Proceso Penal por delitos de acción privada	Proceso Penal por delitos de acción pública (Pena privativa de libertad mayor a cuatro años)	Proceso Penal por delitos de acción pública a instancia de parte
Juez de Sentencia	Juez de Instrucción	Juez de Instrucción
Abogado víctima	Tribunal de Sentencia	Tribunal de Sentencia
Abogado Defensor	Fiscal Policía	Fiscal Policía
Querellante	Abogado Defensor	Abogado Defensor
Imputado	Abogado víctima	Abogado víctima
Víctima	Querellante	Querellante
	Víctima	Víctima
	Imputado	Imputado

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

El proceso penal está dividido en tres fases principales que son: a) La etapa preparatoria, b) El juicio oral, y c) Recursos y Ejecución de la sentencia.

2.3. Etapa Preparatoria del Juicio

La etapa preparatoria tiene por finalidad realizar la investigación de los hechos y descubrir la verdad respecto a la comisión o no del hecho delictivo, a partir de aquí se determinará si se cuenta con elementos de convicción suficientes para fundar la imputación del fiscal y/o querellante.

La etapa preparatoria a su vez, se subdivide en tres fases: la denuncia, querrela y/o intervención policial preventiva. La imputación formal, y, finalmente, los actos conclusivos.

2.3.1. Denuncia, Querrela e Intervención Policial Preventiva

Referido a la toma de conocimiento de un hecho delictivo por parte del Ministerio Público y/o autoridad jurisdiccional; es la forma bajo la cual se inicia el proceso o persecución penal, misma que puede darse bajo tres figuras:

***Denuncia.** Se refiere al acto realizado por la víctima o por una persona que tome conocimiento de un hecho delictivo, ante la Policía o el Ministerio Público. La misma puede hacerse de forma verbal o escrita.¹⁵*

***Querrela.** También llamada acusación particular, es aquel documento u acto procesal a través del cual una persona víctima de un delito, pone en conocimiento del fiscal o juez del órgano jurisdiccional el desarrollo de un hecho delictivo que ha afectado sus intereses, y manifiesta su voluntad de participar activamente dentro de la persecución penal. La querrela se presenta de forma escrita.¹⁶*

15 Artículos 284 al 289, Ley N° 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

16 Artículo 290, Ley N° 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

***Intervención Policial Preventiva.** Referida al inicio de la investigación que realiza la policía al haber tomado conocimiento de un hecho delictivo; este proceso lo hace bajo la dirección del Ministerio Público.¹⁷*

Es importante mencionar que esta etapa del proceso sólo opera para la acción penal pública y la acción penal a instancia de parte, por lo que en los delitos de acción privada se suprime, ya que la carga de la prueba corresponde al querellante.

Durante la etapa preparatoria, el fiscal toma conocimiento de la realización de un delito y lleva adelante con la policía una investigación preliminar (20 días¹⁸), para determinar si existe el delito, quiénes participaron en el mismo, y qué pruebas existen contra las personas que son imputados(as).

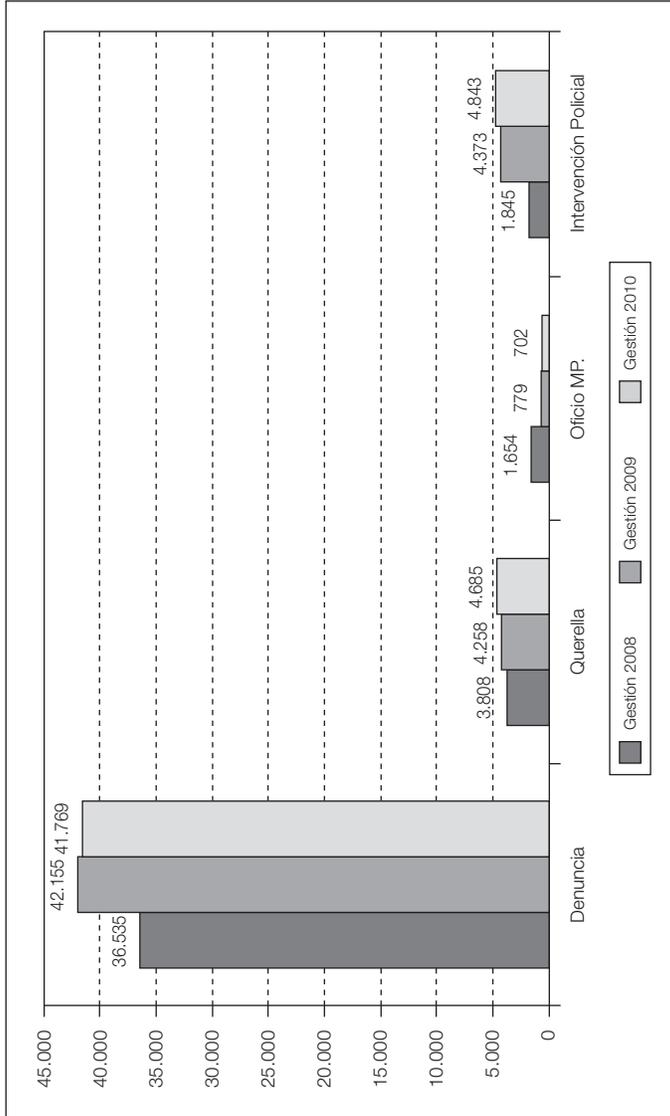
Una vez que hemos comprendido a cabalidad las implicancias de esta primera fase inherente a la etapa preparatoria, es importante determinar el flujo de denuncias registradas a nivel nacional, ya que esto nos permitirá analizar más adelante cuál es el nivel de respuesta a estas denuncias desde la administración de justicia penal; analizando por ejemplo el porcentaje de estos casos que culminan en juicio oral y una posterior sentencia, así como aquellos que terminan en una salida alternativa, entre otros.

Como habíamos mencionado, el Ministerio Público es una de las instancias llamadas por ley a recibir denuncias por la comisión de hechos ilícitos, y a actuar de oficio en la persecución penal en cuanto toma conocimiento de un hecho; acción realizada de forma coordinada con la Policía Boliviana. A través de la Fiscalía General del Estado, se ha podido recabar información respecto a los casos atendidos, en función a las diversas formas de acción para el inicio de la persecución penal e investigación: a) Acción directa a instancia de parte, b) denuncia, c) querrela, y c) informe de Inicio de Investigación de la Policía o “Intervención Policial Preventiva”.

17 Artículo 293, Ley N° 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

18 Artículo 1, Ley N° 007, de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, de 18 de mayo de 2010.

Cuadro N° 26
Estadística de Casos Atendidos por Acción Directa:
Denuncia, Querrela, Informe de Inicio de la Investigación 2008-2010



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Ministerio Público correspondientes a las gestiones 2008-2010.

En relación al cuadro N° 26 podemos ver que la denuncia realizada ante el fiscal es uno de los medios más frecuentes para solicitar la intervención del Ministerio Público en la persecución penal, seguida de la intervención policial preventiva, que como habíamos mencionado, se trata de denuncias que son comunicadas al fiscal de turno para su tratamiento y conducción por parte de la policía, entidad que tuvo conocimiento del hecho.

Otra información a considerar del cuadro, es que las actuaciones de oficio por parte del Ministerio Público, constituyen el porcentaje menos representativo de formas para la iniciación del proceso penal, seguida de las querellas.

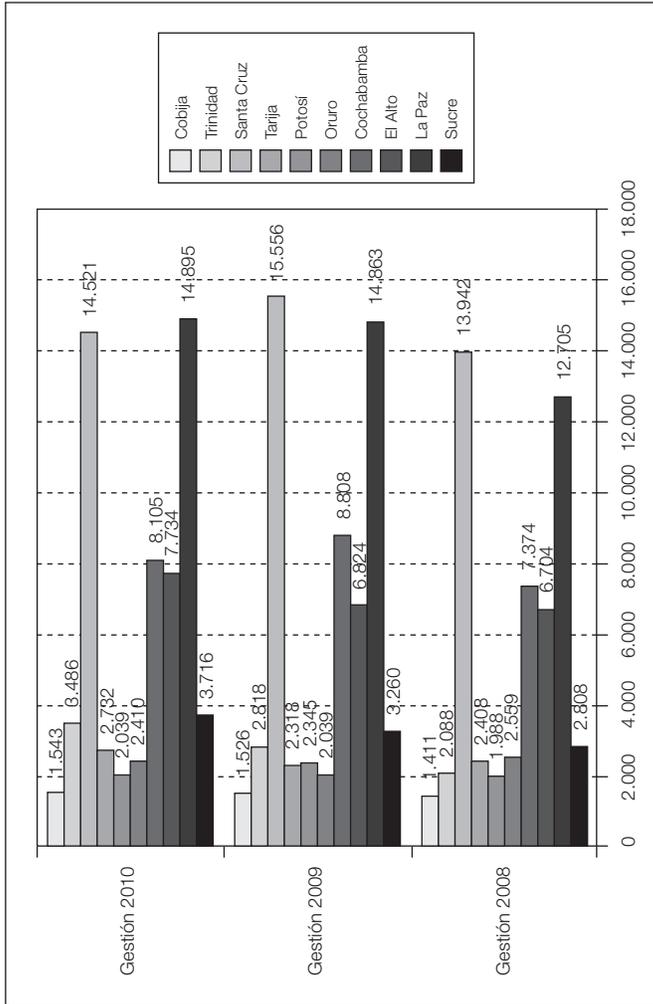
Cuadro N° 27
Estadística de Casos Atendidos Acción Directa, Denuncia, Querella,
Informe de Inicio de la Investigación

CASOS ATENDIDOS POR	2008	2009	2010
INTERVENCIÓN POLICIAL	4%	8%	9%
OFICIO MP	4%	2%	2%
QUERELLA	9%	8%	9%
DENUNCIA	83%	82%	80%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Ministerio Público correspondientes a las gestiones 2008-2010.*

Dentro de cada Fiscalía de Distrito deben existir oficinas de atención temprana de casos, que reciben las denuncias y las derivan a la unidad correspondiente, donde un fiscal de materia asume el caso, y determina si la denuncia puede ser resuelta sin la necesidad de solicitar la intervención judicial y/o de otra forma debe darse inicio a la investigación preliminar para perseguir la causa penalmente. En esta línea, el Ministerio Público tiene previsto un mecanismo de selección de casos para la persecución penal.

Cuadro N° 28
Estadística Judicial Sobre el Ingreso de Nuevas Causas en las Ciudades Capitales
y la Ciudad de El Alto 2008-2010

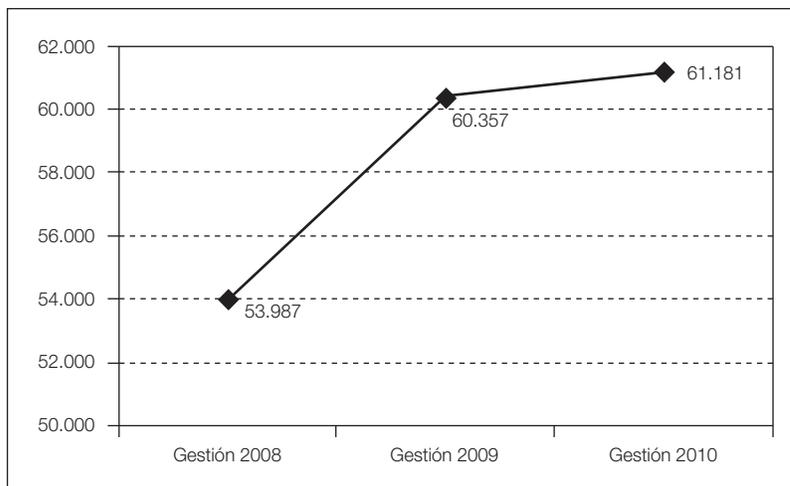


*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a las gestiones 2008-2010.

Una primera conclusión que podemos identificar respecto a la información presentada en el cuadro, es que las ciudades de El Alto y Santa Cruz son las que reportan mayor número de causas, al contrario de las ciudades de Cobija y Potosí.

Otra observación es que el flujo de causas en ciudades capitales ha tenido un incremento (11,7%) entre el 2008 y el 2009, pero entre el 2009 y el 2010 prácticamente se ha mantenido, puesto que el crecimiento sólo ha sido del 1,3%.

Cuadro N° 29
Total Ingreso de Nuevas Causas en las Ciudades Capitales
y La Ciudad de El Alto 2008-2010



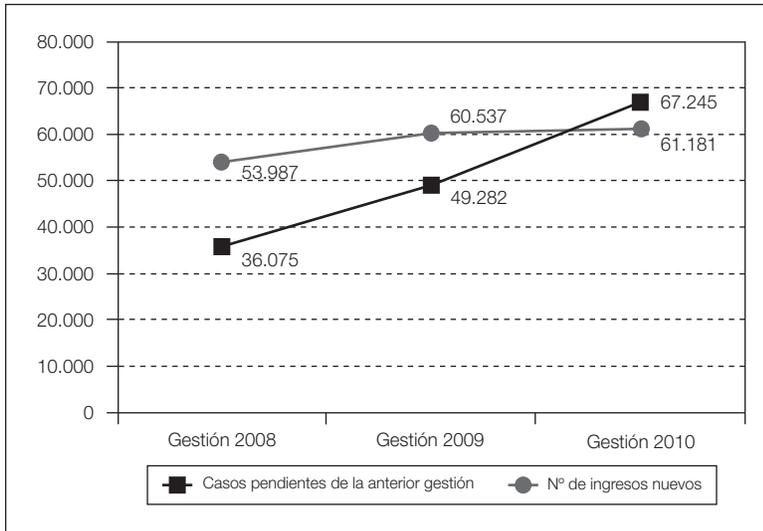
**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a las gestiones 2008-2010.*

El cuadro N° 29 muestra el nivel de incremento de causas ingresadas al órgano judicial. Esto implica un aumento de la carga procesal, pero no así, un mayor número de juzgados para generar capacidades de respuesta a estas causas en términos de celeridad.

La situación de sobrecarga procesal genera niveles críticos de acumulación de causas, mismas que al final de la gestión, no logran ser resueltas en su totalidad, por lo que el porcentaje de causas pendientes se suma al

número de causas ingresadas por gestión, agravando así la sobrecarga procesal que es asumida por los Juzgados de Instrucción en lo Penal.

Cuadro N° 30
Relación del Movimiento de Causas Pendientes y Causas Nuevas en Juzgados de Instrucción Penal Cautelar a Nivel Nacional 2008-2010

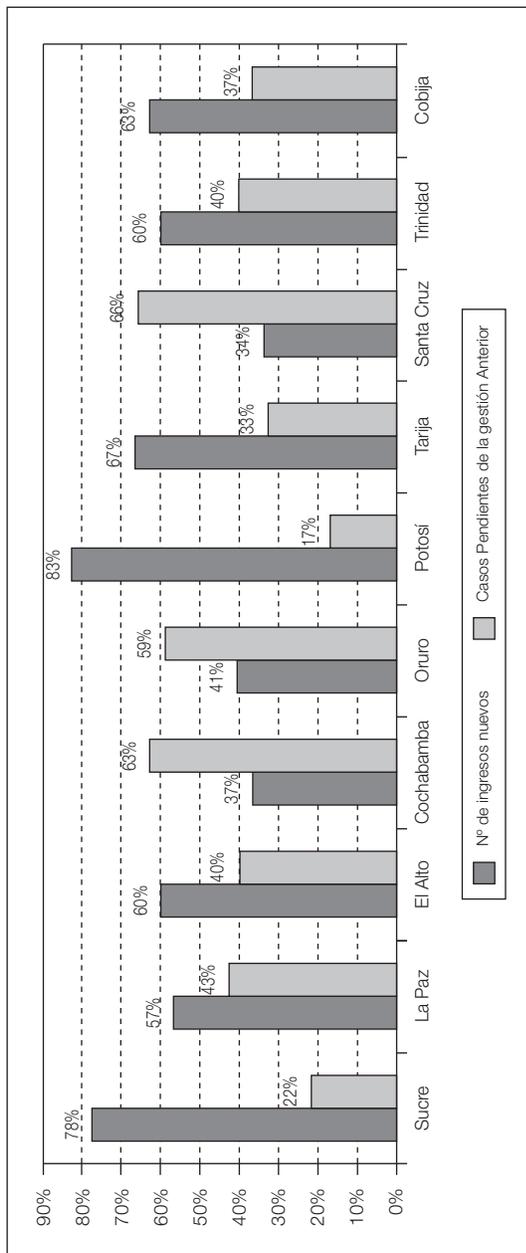


*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a las gestiones 2008-2010.

A través de la tabla se evidencia en términos relativos que se ha ido incrementando la brecha entre causas pendientes de resolución y causas nuevas que ingresan al sistema. Así, mientras en el 2008 el 40% estaba pendiente, el 2010 este porcentaje se invierte y sube al 52% de la carga procesal, resultado mayor a los ingresos nuevos.

Las cifras expuestas evidencian el porcentaje de causas ingresadas. Si bien mantienen una tendencia al incremento, es a partir de la suma de las causas pendientes que la problemática adquiere mayor profundidad, ya que el promedio de aquellas que son conocidas anualmente por cada uno de los 52 juzgados de Instrucción Penal cautelar oscila entre 1.200 a 1.500 (ver capítulo 2), lo cual supera en mucho las posibilidades de poder avanzar en la resolución de los procesos.

Cuadro N° 31
Relación Entre Causas Penales Ingresadas y Causas Pendientes en Ciudades Capitales de Bolivia 2010



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

Por otra parte, vemos que esta situación se agudiza de forma progresiva, pues en 2010, el 52% de las causas conocidas en los juzgados penales cautelares vienen acumulándose desde la gestión 2009, situación que prueba que el sistema de justicia no está respondiendo adecuadamente a la demanda de la población.

En este contexto vale la pena analizar con detenimiento, cuál es la situación particular de cada departamento en relación a la carga procesal durante la gestión 2010.

En las ciudades de Cochabamba, Oruro y Santa Cruz, el número de causas pendientes es superior a las causas ingresadas en la gestión, en un 18% en la ciudad de Oruro, en un 26% en las ciudades de Cochabamba y Cobija, y en un 32% en la ciudad de Santa Cruz.

En el resto de las ciudades capitales del país (salvo Sucre y Potosí), podría hablarse de una relación de porcentaje cercano al 50/50, lo cual debe ser visto a detalle por parte del Órgano Judicial y el Estado en aras de una nueva reforma penal, porque implica reconocer que el sistema de administración de justicia penal atraviesa por obstáculos de índole estructural para responder a la demanda de justicia de la población, al ser los actos preparatorios y su consecuente derivación en la audiencia cautelar un primer filtro que define el camino que seguirán las denuncias por delitos de acción pública.

Así, la muestra permite identificar un estado de situación respecto al ingreso de causas a juzgados cautelares a nivel nacional, y afirmar a partir de estos resultados que la acumulación de causas en lugar de haber reducido progresivamente como se esperaba al momento de implementación de la reforma, continúan saturando y aportando obstáculos para desarrollar una administración de justicia penal pronta.

2.3.2. Imputación Formal – Estado de Situación de las Audiencias Preliminares

Una vez que la investigación preliminar ha culminado, el fiscal pone en conocimiento del juez de instrucción penal la imputación formal, y se convoca a una *audiencia*. Es ésta la primera audiencia de todo el proceso, donde el fiscal da lectura a la imputación y a la descripción del

hecho o hechos que se imputan, y solicita en función a su relevancia, la aplicación de una medida cautelar, la aplicación de una salida alternativa, de un procedimiento abreviado o de procedimiento especial para delitos flagrantes.¹⁹ A partir de esta actuación comienza a correr el plazo establecido para la investigación en la etapa preparatoria.

El Tribunal Constitucional en su sentencia SC. 1036/2002-R, determina que no puede hablarse de actividad procesal en tanto no exista una imputación formal, la que tiene como efecto el ser un presupuesto del derecho a la defensa, porque marca el límite de la investigación que se realiza en la etapa preparatoria sobre cuya base se desarrollará el proceso penal y que, imprescindiblemente, debe ser de conocimiento del imputado para que éste ejerza todos los derechos y garantías reconocidos en la Constitución, Convenciones y Tratados, desde el primer acto del proceso hasta su finalización.²⁰

El procedimiento de programación de audiencias, cumple los siguientes pasos:

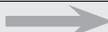
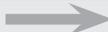
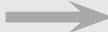
- Las causas ingresadas son registradas en un “Libro de Audiencias”.
- Sobre la base de este registro el secretario del juzgado va desarrollando la programación de audiencias para el juzgado, cuidando que las mismas no se crucen, excedan o prolonguen.
- Concluida la programación, el auxiliar de juzgado se encarga de publicar estos datos en una “Tablilla”, que es ubicada generalmente en la puerta o secretaría de juzgado, a fin de garantizar su accesibilidad y el cumplimiento del principio de publicidad en las audiencias cautelares.

En principio, un primer factor de análisis corresponde a los resultados de la investigación preliminar, estableciendo la relación entre causas ingresadas (Informes de Investigación Preliminar y denuncias por delitos de acción privada), e imputaciones formales presentadas por la fiscalía.

19 Artículo 1, Ley 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, de 18 de mayo del 2010.

20 Giovanni Pérez Gandarillas, Imputación Formal, Certeza de la Imputación y Derecho a la Defensa, (En Línea), 10 de diciembre de 2010, disponible en: <http://abogadobolivia.blogspot.com/2010/12/imputacion-formal-certeza-de-la.html>

Cuadro N° 32
Imputaciones Formales Puestas en Conocimiento del Juzgado de Instrucción Penal o Cautelar a Nivel Nacional 2008-2010

AÑO	CAUSAS INGRESADAS	RELACIÓN	IMPUTACIONES FORMALES
2008	53.987	 32%	17.210
2009	60.357	 28%	16.964
2010	61.161	 34%	20.670

**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.*

Existe una diferencia considerable entre los informes de inicio de investigación preliminar (ingreso de causas a juzgados), y las imputaciones formales presentadas en juicio. Es decir, aproximadamente sólo un tercio de las causas que tienen inicio de investigación pasan a situación de imputación formal. El resto, una parte se resuelve por salidas alternativas y otra queda rezagada como casos pendientes de resolución.

Vemos que un número considerable de causas ingresadas no llegan a una imputación formal o derivan en otra vía de resolución, lo que implica que no logran ser llevadas a una audiencia cautelar, aspecto que marca un primer escenario de retardación de plazos procesales y de acumulación de carga procesal a la espera de una solución por la vía penal.

2.3.3. Estado de Situación de las Audiencias Cautelares

Las audiencias cautelares, forman parte de la etapa preliminar del proceso penal, se realizan con la finalidad de analizar la solicitud del fiscal de aplicar medidas restrictivas de carácter real o personal a una o varias personas a quienes se les imputa la comisión de un delito, con la finalidad de paliar riesgos que dificulten o impidan la investigación y/o garantizar que la persona se someterá al proceso penal seguido en su contra.

Estas medidas restrictivas, se denominan “medidas cautelares” y son instrumentos reconocidos por el Código de Procedimiento Penal, a

través de los cuales el Estado limita y /o restringe el derecho a la libertad y el derecho a la propiedad de una persona dentro del proceso penal.²¹

2.3.3.1. Tipos de Medidas Cautelares

El Código de Procedimiento Penal boliviano en su artículo 222, prevé dos tipos de medidas cautelares:

- **Medidas cautelares personales:** son aquellas que restringen el derecho a la libertad de las personas imputadas penalmente de un hecho delictivo, específicamente las que restringen la libertad de locomoción y libre circulación.
- **Medidas cautelares de carácter real:** son aquellas que afectan el patrimonio de las personas que son imputadas por la comisión de un delito.

Por su parte, el Manual “Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal”²² realiza una división de los tipos de medidas cautelares de carácter personal reconocidas en el Código de Procedimiento Penal boliviano, de acuerdo a quién la aplica: el fiscal o policía, o el juez.

a) Medidas cautelares que pueden aplicar el fiscal o policía:

- **Citación realizada por el fiscal.** Si la persona imputada por la comisión de un delito no concurre a declarar habiendo sido citada, el fiscal podrá emitir una orden de aprehensión en su contra.²³
- **Arresto** de los presuntos autores cuando no sea posible individualizarlos, para evitar perjuicios en la investigación; esta medida no puede superar las 8 horas.²⁴

21 Compañeros de las Américas, Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal, primera edición, La Paz-Bolivia, 2004, página 32.

22 Compañeros de las Américas, Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal, primera edición, La Paz-Bolivia, 2004, página 31.

23 Código de Procedimiento Penal, Artículo 224, de 25 de marzo de 1999.

24 Código de Procedimiento Penal, Artículo 225, de 25 de marzo de 1999.

- **Aprehensión del imputado(a) por la fiscalía.** Procede cuando sea necesaria la presencia del imputado(a), y existan sobre él suficientes indicios de que es autor o partícipe de un delito de acción pública sancionado con pena privativa de libertad, cuyo mínimo legal sea igual o superior a dos años y de que pueda ocultarse, fugarse, ausentarse del lugar, u obstaculizar la averiguación de la verdad; excepto en los delitos de asociación delictuosa, recepción y entrega indebida, homicidio por emoción violenta, lesiones graves y leves, y, robo.²⁵ Es menester mencionar que la aprehensión no puede exceder las 24 horas en ningún caso, puesto que, en ese plazo, debe ser puesto a disposición del juez cautelar para que se defina su situación personal para encarar el futuro proceso penal que juzgue el supuesto delito perseguido.
- **Aprehensión por la policía** es aquella que sólo puede proceder a través de una orden del juez o del fiscal, cuando se sorprenda a una persona cometiendo un delito (flagrancia), o cuando se haya fugado estando legalmente detenida. Es importante mencionar, que una vez realizada la aprehensión, el policía tiene un plazo máximo de 8 horas para dar a conocer el hecho al fiscal.²⁶

b) Medidas cautelares que sólo un juez puede aplicar. Según el caso concreto, el juez podría imponer una o varias medidas cautelares personales, que garanticen la presencia del imputado en el proceso y/o eviten la obstaculización de la investigación.²⁷

- **Detención Preventiva.** entendida como la orden de privación total de la libertad de circulación, que debe ser cumplida en un recinto penitenciario y dentro del mismo, en un espacio separado de la población condenada.

25 Código de Procedimiento Penal, Artículo 226, de 25 de marzo de 1999.

26 *El Código de Procedimiento Penal en su artículo 229, también prevé la aprehensión realizada por personas particulares en casos de flagrancia. No obstante, si ésta procede, la persona aprehendida debe ser puesta a disposición de la policía, fiscal y/o la autoridad más cercana de forma inmediata.*

27 *Compañeros de las Américas, Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal, primera edición, La Paz-Bolivia, 2004, página 32.*

Ahora bien, el Código de Procedimiento Penal establece en su artículo 233 los requisitos de procedencia para la detención preventiva, estableciendo que el juez puede ordenar esta medida a solicitud del fiscal o de la víctima, aunque ésta no se haya constituido en querellante, cuando puntualmente concurren los siguientes criterios: i) la existencia de elementos de convicción suficientes para sostener que el imputado es, con probabilidad, autor o partícipe de un hecho punible, y, ii) la existencia de elementos de convicción suficientes de que el imputado no se someterá al proceso u obstaculizará la averiguación de la verdad.

- **Detención domiciliaria.** Referida a la prohibición para la persona imputada por un delito de salir de su domicilio o del domicilio fijado por el juez para este fin. Esta medida puede además ser realizada con vigilancia o sin vigilancia. Si el/la imputado(a) del delito prueba que requiere generar recursos para mantener a su familia, el juez podrá autorizar que se ausente del domicilio durante las 8 horas de jornada laboral.
- **Arraigo.** Prohibición para la persona imputada por un delito de salir de un área geográfica determinada, sin autorización del juez. Esta orden de arraigo es notificada al Servicio Nacional de Migración para que coadyuve en el control.
- **Prohibición de comunicarse con determinadas personas.**
- **Prohibición de frecuentar ciertos lugares.**
- **Obligación de presentarse de forma periódica ante una autoridad determinada.**
- **Fianza personal, económica o juratoria,** cuyo fin es garantizar la presencia de una persona acusada de la comisión de un delito en todos los actos del proceso. En cuanto a la fianza personal, consiste en la obligación que asumen una o más personas, para garantizar que el(la) acusado(a) se presente en el juicio; si el(la) acusado(a) se fuga, estas personas deberán pagar un monto fijado por el juez para cubrir los gastos de captura.

La fianza económica consiste en un monto de dinero que debe ser depositado por el (la) imputado(a) de un delito o una tercera persona, para asegurar la cobertura de los gastos de captura si él o la misma se fuga.

La fianza juratoria es un compromiso que hace la persona imputada por un delito de asistir a todos los actos del proceso. Ésta procede cuando se demuestra que el imputado por sí mismo se encuentra imposibilitado de proporcionar una fianza económica y procesal.

2.3.3.2. Finalidad de las medidas cautelares

En cuanto a la finalidad de las medidas cautelares, en principio comenzar por resaltar su carácter excepcional, puesto que la Libertad es un derecho fundamental amparado por la Constitución Política del Estado, derecho, que sólo podrá ser restringido en los casos y formas previstos por ley, y a raíz de una decisión escrita (mandamiento) y fundada, emanada de autoridad competente. En efecto, el texto constitucional, establece, en su artículo 221, que la libertad personal, así como los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Política del Estado, sólo podrá ser restringida cuando sea indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y la aplicación de la ley.

El Código de Procedimiento Penal, instituye los criterios valorativos y circunstancias que deben concurrir y ser probados en las audiencias preparatorias, para sustentar una solicitud de aplicación de detención preventiva, como son:

- a) **Peligro de Fuga.** Se entiende por “peligro de fuga”, aquellas circunstancias que prueban que la persona acusada de un delito no se someterá al proceso, buscando evadir la acción de la justicia. Para decidir sobre su concurrencia, se deberá evidenciar una o varias circunstancias que indiquen que la persona acusada de un delito: i) dispone de una residencia habitual, domicilio familiar, domicilio conocido, oficio y/o negocios en el país, ii) tiene facilidades para salir del país o permanecer oculto, iii) haya mantenido en el actual proceso, o en otro, conductas o actitudes que hagan suponer que no se someterá al proceso, iv)

que se haya comprobado que está realizando actos preparatorios para la fuga, v) el haber sido imputado por otro delito doloso o haber recibido condena privativa de libertad en primera instancia, vi) el habersele aplicado alguna salida alternativa por delito doloso, vii) el ser considerado un peligro para la sociedad, para la víctima o para el denunciante, viii) la actitud que el/la imputado(a) adopta respecto del daño resarcible, ix) el pertenecer a asociaciones delictivas u organizaciones criminales, x) la existencia de actividad delictiva reiterada o anterior, xi) cualquier circunstancia debidamente acreditada que permita sostener que el imputado se encuentra en riesgo de fuga.²⁸

- b) Obstaculización del proceso.** Referido a las circunstancias que indican o prueban que la persona imputada de un delito entorpecerá la averiguación de la verdad, concurriendo o cumpliéndose los siguientes criterios: i) que destruya, modifique, oculte, suprima, y/o falsifique elementos de prueba, ii) que influya negativamente sobre los partícipes, testigos, peritos, a objeto de que informen falsamente o se comporten de manera reticente, iii) que influya de forma ilegal o ilegítima en Magistrados del Órgano Judicial, Tribunal Constitucional y/u otros funcionarios de estas instancias, iv) que induzca a otros a realizar las acciones descritas en los incisos i, ii, iii, y, v) cualquier otra circunstancia debidamente acreditada que permita sostener que el imputado de forma directa o indirecta obstaculizará la averiguación de la verdad (Artículo 235, NCPP).²⁹
- c) Reincidencia.** La Ley 2494 del “Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, incluye por primera vez este criterio como una causal del peligro procesal, especificando que “También se podrán aplicar medidas cautelares, incluida la detención preventiva, cuando el imputado haya sido condenado en Bolivia o en el extranjero por sentencia ejecutoriada, si no hubieran transcurrido desde el cumplimiento de la condena un plazo de cinco años”.³⁰

28 Código de Procedimiento Penal, Artículo 234, de 25 de marzo de 1999.

29 Nota: la ley 007 amplió los criterios para la determinación de la obstaculización del proceso, específicamente añadiendo los incisos iii, iv, y, v mencionados en el artículo.

30 Ley 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, artículo 16, de 4 de agosto de 2003, en

Por su parte, la Ley 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, amplía los criterios para la configuración de la reincidencia, especificando que podrá considerarse como circunstancia para el peligro de fuga, “El haber sido imputado por otro delito doloso o haber recibido condena privativa de libertad en primera instancia”.³¹

2.3.3.3. Consideraciones importantes en torno a la aplicación de Medidas Cautelares

Es importante no perder de vista, el hecho de que las medidas cautelares, revisten tres condiciones importantes como son la **proporcionalidad**, la **excepcionalidad**, y la **temporalidad**.

La **proporcionalidad** indica que la medida que se le imponga a una persona tiene que estar en proporción o en relación con el delito por el cual se le imputa, ejemplo: la medida cautelar por el delito de homicidio no será igual que la medida cautelar por un delito de lesiones culposas.

La **excepcionalidad** se refiere a que las medidas cautelares sólo se deben de imponer por excepción, es decir, no por regla general y no a todas las personas, sólo cuando las condiciones particulares de la persona imputada así lo ameriten.

La **temporalidad** se refiere a que las medidas cautelares se imponen por un tiempo determinado, es decir, por el tiempo que dure el proceso, hasta que exista una sentencia.³²

La Constitución Política del Estado, el ordenamiento jurídico nacional, los convenios y tratados internacionales —y en especial— aquellos que proveen estándares sobre del debido proceso; protegen y amparan

relación a la modificación del artículo 235 Bis del Código de Procedimiento Penal, Artículo 234, de 25 de marzo de 1999.

31 La Ley 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal (2010), adhiere el criterio de reincidencia como causal para la aplicación de la detención preventiva, así como las otras circunstancias previstas en los incisos v al xi del artículo citado.

32 Gobierno de Morelos, México, ¿Qué son las medidas cautelares distintas a la prisión?, (En línea), disponible en: <http://juiciosorales.morelos.gob.mx/index.php/medidas-cautelares-distintas-a-prision/que-y-cuales-son>

la libertad personal y la presunción de inocencia y establecen límites en la aplicación de la detención preventiva y/o el resto de medidas sustitutivas (que, de alguna manera, constituyen una pena anticipada).

Por esto, la correcta aplicación de los principios y fundamentos del debido proceso en la aplicación de las medidas cautelares, marcan la diferencia entre un sistema garantista y un sistema vulnerador de los derechos humanos y fundamentales de las personas, así como el conjunto de garantías que imperan las normas nacionales e internacionales.

Para identificar el “Estado de Situación de las Audiencias Cautelares” corresponde conocer, en términos generales, la estadística judicial sobre audiencias cautelares instaladas durante el periodo 2008-2011, y a partir de allí, el porcentaje de causas que terminan la vía penal a través de la aplicación de alguna de las medidas previstas, como ser: salidas alternativas, sobreseimiento, procedimiento especial para delitos flagrantes y procedimiento abreviado.

Cuadro N° 33
Imputaciones formales resueltas y pendientes a nivel nacional 2008-2010

GESTIÓN	IMPUTACIONES FORMALS	IMPUTACIONES FORMALS ATENDIDAS	IMPUTACIONES PENDIENTES PARA LA PRÓXIMA GESTIÓN
2008	17.210	10.233 (60%)	6.977
2009	16.964	10.351 (61%)	6.613
2010	20.670	11.823 (57%)	8.847

**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.*

A partir de los datos del cuadro anterior, vemos que el promedio de imputaciones formales que son atendidas por año oscila entre el 57% y el 61% de las dictadas por el Ministerio Público. Es importante tomar en cuenta esta cifra, porque los derechos de las partes en el proceso, tienen preeminencia a las dificultades atravesadas por las instancias responsables de la administración de justicia. Su defensa y tutela constituyen la base del derecho y del sistema de administración de justicia. La actuación de los sujetos jurisdiccionales (fiscal y juez), debe constituir un sistema de control y frenos a la retardación de justicia, a

través del empleo de las herramientas provistas por la ley para exigir el cumplimiento de los plazos.

Al contrario, la estadística expone que es en los juzgados donde las causas se acumulan y no pueden ser liberadas, sea por carga procesal o porque los defensores omiten el uso de las herramientas provistas por ley para hacer cumplir estos plazos.

Instalada la audiencia cautelar, el fiscal fundamenta su solicitud de medida cautelar, así como, la posibilidad de un juicio abreviado o el procedimiento especial para delitos flagrantes, conforme corresponda.

El Tribunal Constitucional establece que la imputación formal no es la simple atribución de un hecho a una persona. Debe sustentarse en indicios suficientes sobre la realización de un hecho, y la intervención del imputado en el mismo, en alguno de los grados de participación criminal establecidos por la ley penal sustantiva; o lo que es lo mismo, debe apreciarse indicios racionales sobre su participación en el hecho que se le imputa.

Así vemos que el fiscal, al requerir la aplicación de una medida cautelar, está fundando esta petición en una estimación subjetiva, que sobreviene a una apreciación racional provista por los resultados de la investigación preliminar.³³ Este aspecto es importante, ya que debe establecer los límites para la investigación en la etapa preparatoria, que deberá versar específicamente sobre los fundamentos de la imputación formal.

En efecto, las sentencias constitucionales SC 1872/2004-R y SC 1714/2003-R, establecen que las facultades del Ministerio Público no son discrecionales o arbitrarias, por lo que el control de la investigación y la fundamentación como requisito indispensable de la imputación formal, son responsabilidad del juez cautelar.

A partir de la imputación formal comienza la etapa preparatoria al juicio oral, que abre la posibilidad de continuar con la investigación

33 Giovanni Pérez Gandarillas, Imputación Formal, Certeza de la Imputación y Derecho a la Defensa, (En Línea), 10 de diciembre de 2010, disponible en: <http://abogadobolivia.blogspot.com/2010/12/imputacion-formal-certeza-de-la.html>

durante seis meses, prorrogables hasta un máximo de dieciocho (18) meses, sin que esto implique una ampliación del periodo máximo de duración establecido por el Código de Procedimiento Penal.³⁴

A continuación se presenta la estadística judicial respecto a las audiencias preliminares desarrollada en el periodo 2008-2010, a nivel nacional, evidenciando el mayor uso de las medias cautelares, frente a otras formas de resolución de los procesos.

Cuadro N° 34
Audiencias Preliminares Realizadas por Gestión 2008-2010

AUDIENCIAS REALIZADAS	GESTIÓN		
	2008	2009	2010
Salidas Alternativas	3.586	3.603	3.120
Procedimiento Abreviado	844	851	915
Sobreseimiento	1.462	1.551	1.774
Medidas Cautelares (Detención Preventiva, Medidas Sustitutivas y cesación de la detención preventiva)	5.290	8.411	8.665
TOTAL POR AÑO	11.182	14.416	14.474

*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

Cuadro N° 35
Resultados Aplicación de Medidas Cautelares a Nivel Nacional 2008-2010

GESTIÓN	APLICACIÓN DE DETENCIÓN PREVENTIVA	APLICACIÓN DE MEDIDAS SUSTITUTIVAS	CESACIÓN DE DETENCIÓN PREVENTIVA	TOTAL
2008	2.751	1.570	969	5.290
2009	3.976	3.114	1.321	8.411
2010	4.174	3.255	1.236	8.665

*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

34 Artículo 134, Ley N° 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

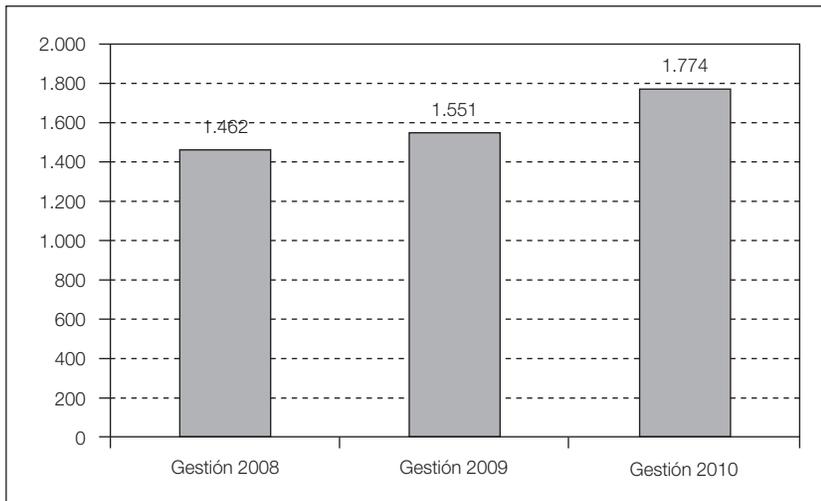
Se constata que del total de audiencias cautelares, una clara mayoría adopta la detención preventiva, frente a la aplicación de medidas sustitutivas o alternativas a esta medida de coerción.

Dentro de las audiencias cautelares y hasta la finalización de la etapa preparatoria, el fiscal puede decidir si llevará el caso a juicio oral y/o determinar la aplicación de otras medidas que implican la finalización de la persecución penal por la vía ordinaria: salidas alternativas, sobreseimiento, procedimiento especial para delitos flagrantes y procedimiento abreviado.

2.3.4. La Etapa Preparatoria y Otras Formas de Finalización de la Competencia del Juzgado de Instrucción

- a) **Sobreseimiento.** Referida facultad del fiscal para determinar el fin de la persecución penal por falta de causas que justifiquen la acción de la justicia, sea porque el hecho en discusión no existió, o porque el imputado no participó de él.

Cuadro N° 36
Casos Concluidos por Sobreseimiento a Nivel Nacional 2008-2010



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

El cuadro N° 36 muestra que el número de casos que ha finalizado la acción penal por sobreseimiento, ha incrementado durante el trienio, factor que puede interpretarse desde dos ángulos; uno positivo y otro negativo.

Vemos como positivo que exista, por parte de la fiscalía, un mecanismo que está operando en la discriminación temprana de casos que han sido mal direccionados, y/o que no han reunido las características que demuestren que el hecho ha ocurrido.

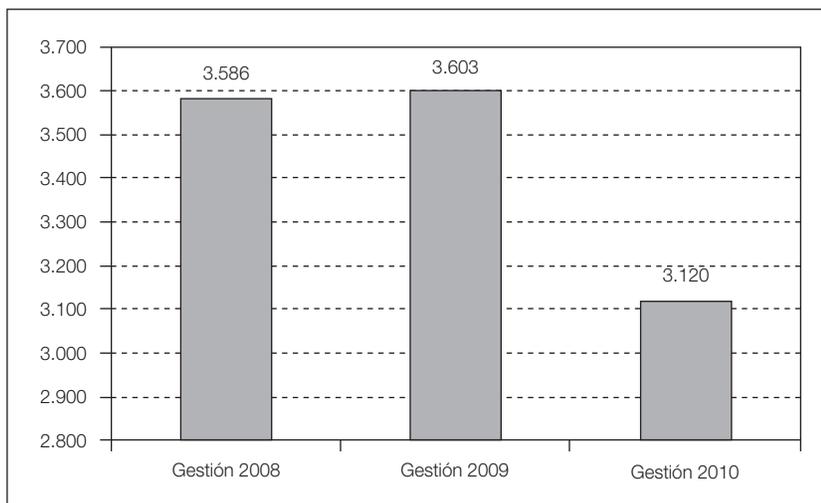
Es negativo o desfavorable para los ciudadanos, el mal empleo del mecanismo de persecución penal, ya que para llegar desde la audiencia cautelar (o posterior a ella), hasta el momento en que se determine el sobreseimiento del caso, ya ha existido un conjunto de actos y actores en la investigación, y probablemente, ya se han restringido derechos a las personas presuntamente implicadas como autores(as) en este proceso.

- b) Salidas Alternativas.** Establecidas en la legislación penal, las salidas alternativas constituyen excepciones al principio de legalidad procesal penal u obligatoriedad. Facultan al fiscal para prescindir de la acción penal cuando, en relación al hecho, concurren los siguientes criterios: i) cuando se trate de un hecho de escasa relevancia social por la afectación mínima del bien jurídico protegido, ii) cuando a consecuencia del hecho, el imputado haya sufrido un daño físico o moral más grave que el de la pena por imponerse. iii) cuando la pena perseguida por el hecho en cuestión, carece de relevancia en relación a una pena ya impuesta por la comisión de otro delito, iv) cuando sea previsible el perdón judicial, y v) cuando la pena que espera imponerse, carece de relevancia en consideración a las de otros delitos, o a la que se le impondría en un proceso tramitado en el extranjero y sea procedente la extradición solicitada.³⁵

35 Artículo 21, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

El Código de Procedimiento Penal establece como requisito a la aplicación de las salidas alternativas la firma de un acuerdo transaccional de reparación del daño y/de consentimiento de la víctima.

Cuadro N° 37
Casos Concluidos con la Aplicación de Salidas Alternativas 2008-2010



**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.*

Las cifras presentadas en el cuadro, muestran que los procesos penales que han finalizado a través de la aplicación de salidas alternativas, han disminuido en un 18% entre la gestión 2008 y la gestión 2010.

Los tipos de salidas alternativas están contempladas en el artículo 21 del Código de Procedimiento Penal y son:

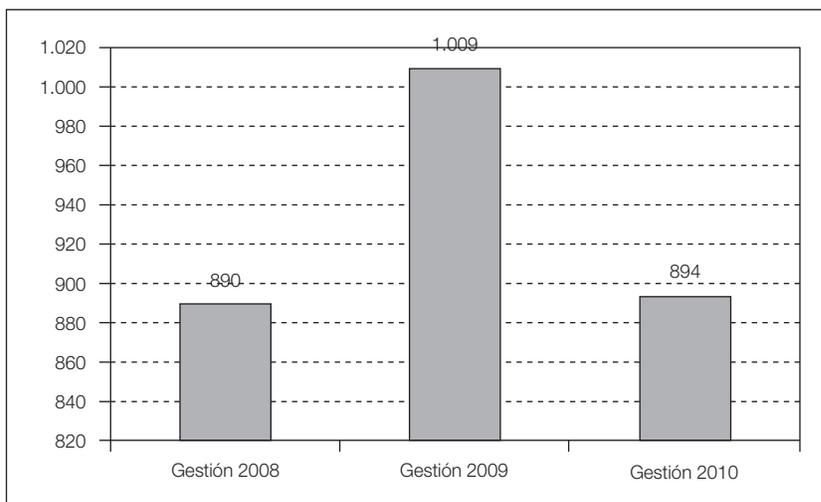
- **Suspensión condicional del proceso a prueba.** Es una medida que determina la detención del proceso a condición de que el imputado repare el daño a la víctima, y se someta a un periodo de prueba en el que deberá cumplir algunas reglas de conducta

establecidas por el juez. Si el imputado no cumple las reglas, el juez tiene la facultad de continuar con el proceso penal. Si al finalizar el periodo de prueba el imputado ha cumplido con todas las reglas impuestas, se extinguirá el proceso penal.

Entre las reglas que puede imponer el juez como consecuencia de la aplicación de la suspensión condicional del proceso, se tiene: i) prohibición de cambiar de domicilio sin autorización, ii) prohibición de frecuentar determinados lugares o personas, iii) abstención de consumir bebidas alcohólicas o drogas, iv) someterse a la vigilancia que determina el juez, v) prestar trabajo a favor del Estado o de instituciones de asistencia pública (fuera de horarios de trabajo), vi) permanecer en un trabajo o encontrar uno dentro de un plazo determinado, vii) prohibición de tener o portar armas, viii) prohibición de conducir vehículos.

A continuación se presentan los casos que merecieron la suspensión condicional del proceso durante las gestiones 2008-2010.

Cuadro N° 38
Casos resueltos por Suspensión Condicional del Proceso 2008-2010



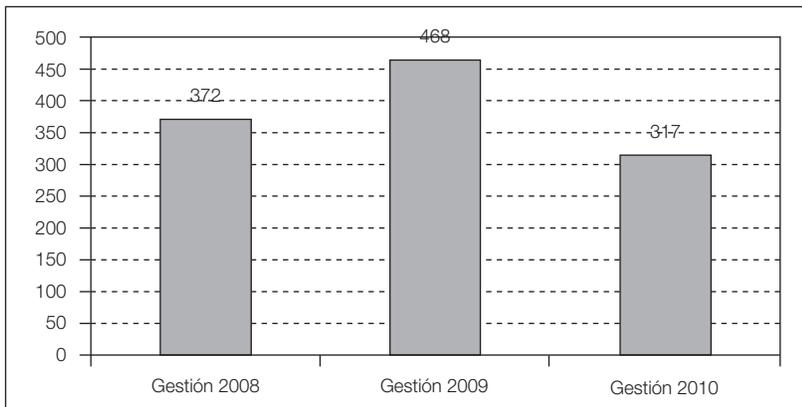
*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010 a nivel nacional.

La suspensión condicional del procedimiento a prueba no puede extenderse más de tres años, ni puede durar más allá del plazo que prevé el código penal para el delito del cual se le imputa.³⁶

El cuadro muestra que el 2009 fue la gestión en la que más casos merecieron la aplicación de la suspensión condicional del proceso a nivel nacional.

- **Conciliación.** La conciliación en juicio penal, consiste en la resolución del conflicto generado por un delito, a través de un acuerdo entre la víctima y el imputado, con la participación de un tercero neutral llamado conciliador, que tiene la finalidad de facilitar la comunicación entre las partes para que lleguen a un acuerdo, pudiendo proponerles alternativas de solución.³⁷ La conciliación en juicio penal procede sobre delitos culposos, de acción privada y en delitos que no impliquen afectación de la vida de las personas.

Cuadro N° 39
Casos Resueltos por Conciliación a Nivel Nacional 2008-2010



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

36 Artículos 23 y 24, Ley N° 1970 de Reforma Procesal Penal, de 15 de marzo de 2009.

37 Compañeros de las Américas, Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal, primera edición, La Paz-Bolivia, 2004, página 43.

- **Extinción del proceso penal por tratarse de un hecho de escasa relevancia social.** Referida a la decisión que puede tomar el fiscal cuando se ha resarcido o indemnizado a la víctima por el daño ocasionado, siempre y cuando se trate de hechos de escasa relevancia social.

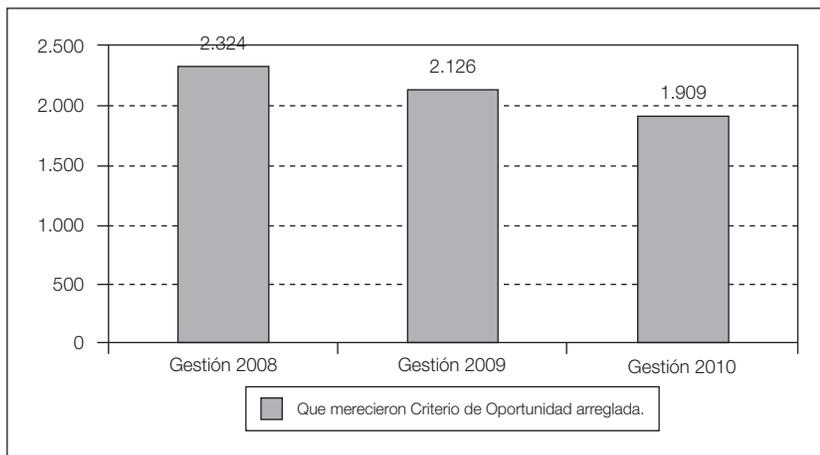
La definición de escasa relevancia social, se mide de acuerdo al caso, ya que está condicionada a criterios que puedan impedir la aplicación de la salida alternativa tales como la reincidencia. En todo caso, para su aplicación debe además mediar la reparación del daño a la víctima y su consentimiento.

- **Extinción del proceso penal por pena natural.** Es una decisión que toma el fiscal cuando el delito ha ocasionado al imputado un daño físico, moral más grave que la pena que el juez le pueda imponer en caso de que vaya a juicio oral.³⁸
- **Extinción del proceso penal cuando sea previsible el perdón judicial.** Es una decisión que puede tomar el fiscal cuando la pena por el delito perseguido, en caso de llegar a juicio, no superaría los dos años.

La estadística judicial proporcionada por el Consejo de la Magistratura, ha englobado las cifras de aplicación de los últimos tres (3) tipos de salidas alternativas mencionadas anteriormente (perdón judicial, pena natural, hechos de escasa relevancia social) bajo un mismo criterio de sistematización denominado “Criterios de Oportunidad Reglada”.

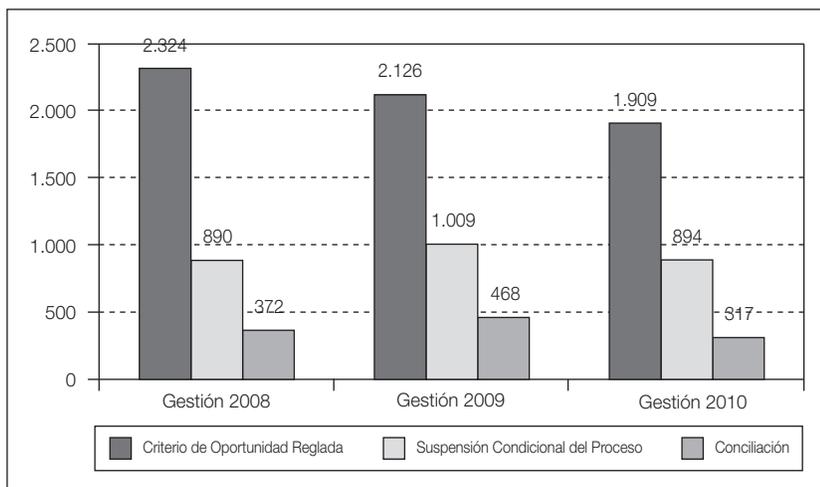
38 Compañeros de las Américas, Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal, primera edición, La Paz-Bolivia, 2004, página 42.

Cuadro N° 40
Aplicación de Criterios de Oportunidad Reglada



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

Cuadro N° 41
Casos Concluidos con Aplicación de Salidas Alternativas 2008-2010



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

El cuadro N° 41 nos muestra un último punto de análisis que permite identificar cuáles son las salidas alternativas que han sido mayormente aplicadas para la extinción de la competencia del Juzgado de Instrucción Penal a nivel nacional, durante el periodo de estudio 2008-2010.

c) Procedimiento Abreviado

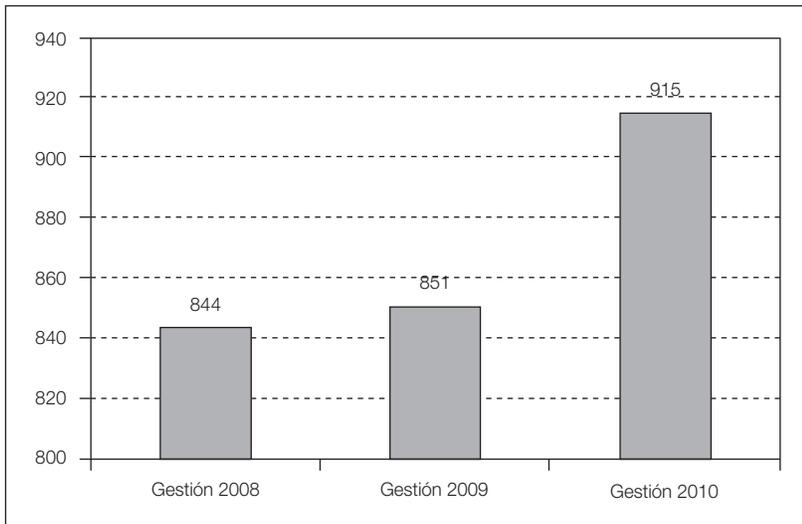
El procedimiento abreviado procede a consecuencia de un acuerdo entre el fiscal, el imputado y su abogado defensor, donde el imputado reconoce su culpabilidad de forma libre y voluntaria, a cambio de una pena (dentro de los límites establecidos por ley para ese delito) menor a la que hubiera obtenido de haberse sometido el caso a juicio oral.³⁹

Este acuerdo permite beneficios tanto para el Ministerio Público como para el imputado, puesto que evita un juicio ordinario que implica plazos largos y mayores costos, y además se obtiene una pena que en equivalencia generalmente corresponde al mínimo asignado por el código penal para el delito perseguido, por lo que en muchos casos habilita al imputado para acceder a una salida alternativa. En cuanto a la víctima, obtiene con mayor prontitud una indemnización por el daño causado.

A continuación presentaremos la estadística judicial que describe la frecuencia de solicitud de procedimiento abreviado dentro del periodo de análisis (2008-2010) donde podremos ver que ha existido un crecimiento del 9% en la aplicación de esta forma de sustanciación de la causa entre el 2008 y el 2010.

39 Artículo 251, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

Cuadro N° 42
Estadística Judicial de Aplicación de Procedimientos Abreviados 2008-2010



**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.*

d) Procedimiento inmediato para delitos flagrantes

A partir de la promulgación de la Ley 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, el 18 de mayo de 2010, se ha instaurado un procedimiento especial que permite mayor celeridad en los plazos para el juzgamiento de delitos en aquellas personas que hayan sido sorprendidas en flagrancia en la comisión de un hecho delictivo, y que por esta razón, se cuente con los indicios suficientes para afirmar su autoría en el hecho.

Los lineamientos de este proceso se encuentran previstos en el artículo 1 de la Ley 007 y/o en el artículo 393 bis al 393 sextier de la Ley N° 1970 de Reforma Procesal Penal.

Tomando en cuenta que esta ley tiene una data corta de vigencia, la información proporcionada por el Consejo de la Magistratura no contempla registros sobre procedimientos inmediatos para

delitos flagrantes, razón por la cual no son incluidos como referente para la presente investigación.

e) **Otras formas de finalización de competencia del Juez de Instrucción Penal Cautelar**

El Código de Procedimiento Penal establece otras formas bajo las cuales puede extinguirse la competencia del juez de instrucción penal cautelar, como ser las siguientes:

- **Excepciones.** Las excepciones son herramientas de defensa, de forma y de fondo, por la cuales el imputado opone resistencia a la imputación y/o querrela, con la intención de evitar que el proceso siga su rumbo y/o poner fin al mismo, sin ingresar al fondo del asunto.
- **Conversión de la acción.** Se trata de la petición que hace la víctima para convertir la acción penal pública en acción privada y procede en tres casos: i) cuando se trate de delitos de acción pública a instancia de parte, ii) cuando se trate de delitos de contenido patrimonial, delitos culposos que no afecten la vida o comprometan intereses públicos, y, iii) cuando se haya dispuesto el rechazo de un criterio de oportunidad y la víctima y el querellante hayan formulado oposición.
- **Vencimiento máximo del proceso.** Referente al incumplimiento de los plazos previstos para el conjunto de actos que deben cumplirse dentro de la etapa preparatoria (término de la investigación preliminar, señalamiento de audiencia, etc.).
- **Prescripción.** Referida a la extinción de la facultad estatal para la persecución penal por el vencimiento del plazo establecido en el ordenamiento penal para el delito cometido. Este plazo varía según el tiempo establecido para la pena.⁴⁰

40 Artículo 29, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

- **Excusa o recusación.** La recusación es la facultad concedida a las partes en un proceso para reclamar que un juez o varios miembros de un Tribunal Colegiado, se aparten del conocimiento de la causas por considerar que pueda paralizarse o que ha prejuzgado.⁴¹

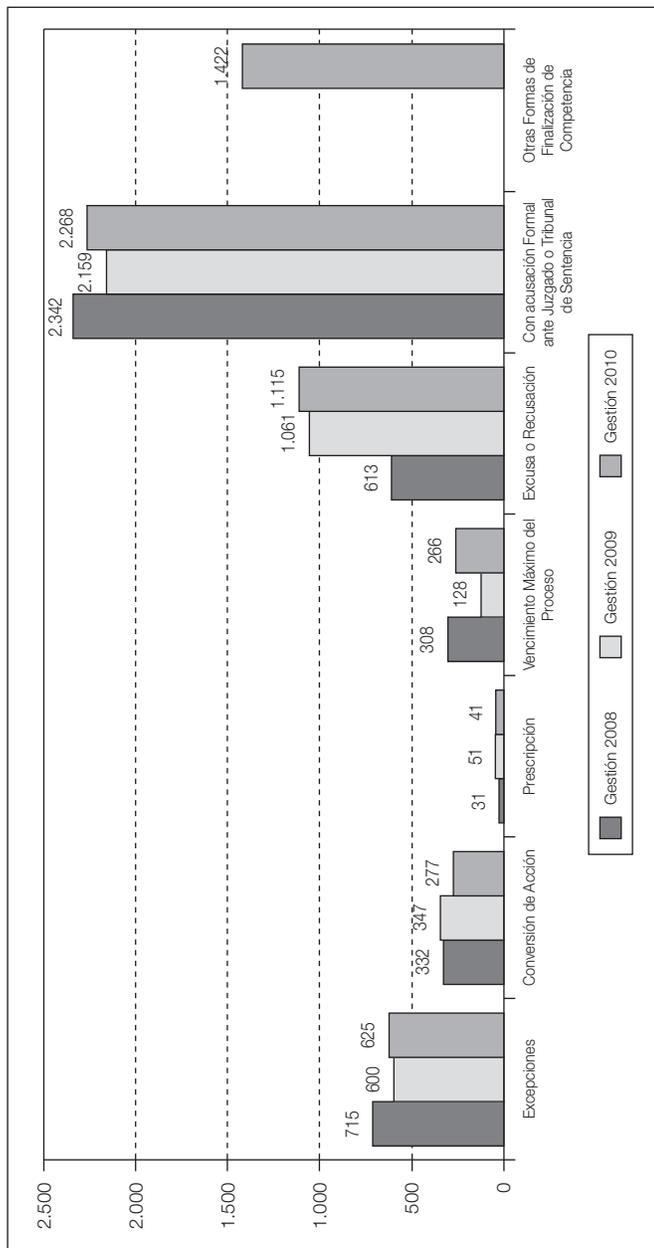
La excusa es la facultad concedida a los jueces para que se abstengan del conocimiento de un proceso cuando concurren circunstancias que puedan afectar su imparcialidad.⁴²

En cuanto a la estadística presentada por el Consejo de la Magistratura respecto a la aplicación de las formas de extinción de competencia del Juzgado de Instrucción Penal, (Prescripción, Excusa o Recusación, Excepciones, Conversión de la acción), a continuación se presentan los resultados inherentes al periodo 2008-2010.

41 Jorge Machicado, Recusación Procesal (En Línea), julio de 2010, disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/11/recex.html>

42 Artículo 316, Ley 1970 de Reforma Procesal Penal, de 25 de marzo de 1999.

Cuadro N° 43
Otras formas de finalización de la competencia del juez de instrucción penal cautelar 2008-2010



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010**.

** Llama la atención que en el año 2010 el Informe Estadístico del Consejo de la Magistratura reporta un alto grado de "otras formas" de extinción del proceso, sin embargo no describe de cuáles se trata.

A partir del cuadro, se definen una serie de conclusiones:

- Pese a la acumulación de causas pendientes en los Juzgados de Instrucción Penal Cautelar a nivel nacional (Ver cuadro N° 8, Capítulo II), y frente a evidentes niveles de retardación de justicia, el vencimiento del plazo máximo del proceso opera en un porcentaje mínimo de los casos, como una causal de extinción de la competencia de los Juzgados de Instrucción Penal.

En la misma línea, si generáramos un estimado en función a las cifras y al número de Juzgados de Instrucción Penal Cautelar existentes en el país (52), el promedio de finalización de competencia por prescripción nos daría: i) en 2008: 6 veces por juzgado, ii) en 2009: 2,4 veces por juzgado, y, iii) en 2010: 5 veces por juzgado.

- Las excusas y recusaciones, referentes a la abstención del juez del conocimiento de la causa y a la oposición de las partes al juez; constituyen el mayor porcentaje de la muestra, seguida de las excepciones, que en la práctica buscan retardar los efectos de la acción penal e impedir que siga su curso normal. Esto nos lleva a establecer estos porcentajes como una causal que aporta a la acumulación de causas y a la retardación de plazos procesales dentro de la etapa preparatoria.

Es importante hacer esta referencia, puesto que a menudo, cuando los casos de relevancia social en situación de retardación, o las cifras de carga procesal salen a la luz pública, algunos funcionarios judiciales (jueces y fiscales) suelen mencionar que la presentación de excepciones y recusaciones son la causa principal de la falta de solución al (a los) caso(s) concreto(s).

Este aspecto es crítico, porque además de contribuir a la sensación de falta de credibilidad en la justicia, refuerza la creencia de que es el sistema acusatorio (la Reforma Procesal Penal) y garantista el culpable de que los “delincuentes” no sean sancionados, lo cual fundamenta la tendencia al endurecimiento de penas.

2.3.5. Actos Conclusivos

Vencido el plazo establecido para la preparación del juicio oral (etapa preparatoria), el fiscal debe presentar una acusación formal donde ratifique su decisión de continuar con la persecución de la causa.

Esta acusación es presentada ante el Tribunal de Sentencia; a partir de aquí se dará inicio a los actos preparatorios del juicio oral.

En función a estos actos correrán los siguientes plazos:

- Se dispone la notificación al querellante, para que en el plazo de 10 días presente su acusación particular y pruebas.
- Posteriormente, se notifica al imputado para que proceda a la presentación de sus pruebas de descargo en el término de 10 días.
- Concluidos los 20 días a los que hacen referencia los incisos precedentes, el Tribunal de Sentencia debe emitir auto de apertura del proceso, señalando día y hora de audiencia.
- Quince (15) días antes de la audiencia de juicio, se realiza la constitución del Tribunal de Sentencia.

2.4. Segunda Etapa: Juicio Oral – Consideraciones Generales

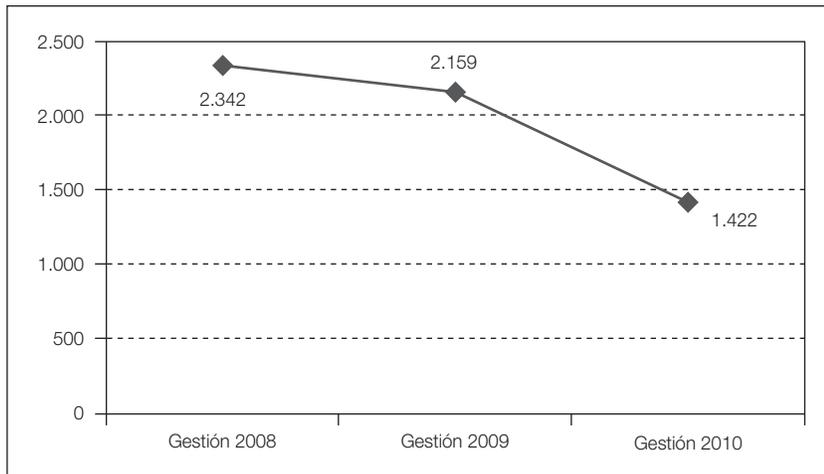
La etapa de Juicio Oral marca la finalización de la competencia del juez de instrucción, ya que la instancia pertinente para el conocimiento es el Tribunal de Sentencia, que estará compuesto por dos (2) jueces técnicos (abogados en ejercicio de la carrera judicial) y tres (3) jueces ciudadanos.

En anteriores puntos, hemos seguido a detenimiento el proceso que siguen las denuncias presentadas ante los Juzgados de Instrucción Penal, y su relación con el número final de imputaciones formales presentadas, de acuerdo a las estadísticas proporcionadas por el Consejo de la Magistratura.

Hemos visto también que un porcentaje minoritario de estas denuncias llegan a constituirse en imputaciones formales, sea porque en el proceso son desestimadas o porque no logran ser atendidas oportunamente y dentro de los plazos previstos por ley.

Continuando con este proceso de análisis, corresponde revisar el porcentaje de imputaciones formales que llegaron a constituirse en acusación durante el periodo 2008-2010, tomando como base la información proporcionada por el Consejo de la Magistratura.

Cuadro N° 44
Número Total de Causas que Merecieron Acusación ante un Juzgado o Tribunal de Sentencia



**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.*

El cuadro muestra que durante el periodo de análisis 2008-2010 el número de imputaciones formales que llegaron a situación de acusación disminuyó en un 39%.

Un último punto de análisis en esta etapa se refiere a la determinación del porcentaje de acusaciones que terminan en sentencia.

Cuadro N° 45
Causas que Terminaron en Sentencia y Otras Formas de Resolución
de Procesos 2008-2010

FORMAS DE FINALIZACIÓN DE COMPETENCIA	GESTIÓN		
	2008	2009	2010
Con Sentencia Condenatoria	661	667	582
Con Sentencia Absolutoria	268	254	221
Con Ambos Tipos de Sentencia	118	105	71
TOTAL	1.047	1.026	874

**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.*

Respecto a los juicios que terminaron con sentencias durante la muestra de análisis 2008-2010, cabe señalar que del total de las acusaciones, mayoritariamente éstas concluyen con sentencias condenatorias frente a las absolutorias. También se nota una tendencia a la baja productividad en la emisión de sentencias para cada gestión anual.

3. Conclusiones – Balance de Resultados

A través del capítulo, se ha realizado una radiografía del movimiento de las causas en la administración de justicia penal. Se ha visto que las causas ingresadas en los juzgados son cuantiosas, y superan las capacidades humanas instaladas tanto en el Ministerio Público como en Juzgados. Durante el desarrollo del proceso penal, estas cifras van disminuyendo considerablemente en lo que se refiere a la obtención de resoluciones, hasta llegar a la sentencia, cuyo número es preocupantemente mínimo como para considerar que nuestro sistema de administración de justicia está cumpliendo su finalidad.

En efecto, solamente en 2010, si hacemos una comparación entre las imputaciones formales que fueron presentadas (20.670) y las sentencias dictadas por Tribunales a nivel nacional (874), vemos que estas últimas representan el 4%, aspecto que es de suma preocupación porque no podemos hablar de justicia mientras la misma no garantice oportunamente una respuesta reparadora hacia las víctimas, y una situación de certeza hacia los imputados.

Ahora bien, las estadísticas a veces no permiten conocer el lado humano de estas causas, y las circunstancias particulares de las mismas. Como vimos, existe retardación de justicia y acumulación de causas pendientes, de otras gestiones, en todas las etapas del proceso, por lo que desconocemos si las sentencias reportadas en cifras están respondiendo a causas que tienen años de espera.

Esta situación, aplicada a los detenidos preventivos, se agudiza porque atinge a la restricción desproporcionada de la libertad de locomoción, uno de los derechos humanos más importantes consagrados por la Constitución Política del Estado y los instrumentos internacionales.

Frente a esto, la falta de información disponible se traduce en la inexistencia de herramientas de control al sistema de administración de justicia penal, en lo referente al tratamiento a detenidos preventivos. Es muy difícil, sino imposible, ubicar datos que permitan estimar el tiempo promedio de detención preventiva, así como afirmar de forma certera, si las estadísticas judiciales de sentencias están reflejando la situación de personas privadas de libertad, o si versan sobre casos en los que el imputado ha participado del juicio en libertad.

- **“Mayor Carga Procesal + Igual Número de Funcionarios= Mayor Acumulación de Causas”**. Como se ha visto, las causas ingresadas a juzgados de instrucción a nivel nacional, mantienen una tendencia al incremento; pero las capacidades instaladas por el Estado para su tratamiento (juzgados, fiscalías), se mantienen en número. Esta situación ha generado mayor acumulación y rezago en la atención de causas en los juzgados.

Cuadro N° 46
Acumulación de Causas por Gestión y Capacidades de Respuesta

GESTIÓN	IMPUTACIONES ATENDIDAS	SALIDAS ALTERNATIVAS	PROCEDI-MIENTO ABREVIADO	SOBRESI-MIENTO	CONVER-SIÓN DE ACCIÓN	OTRAS FORMAS DE FINALI-ZACIÓN DE LA COMPETEN-CIA	ACUSACIÓN FORMAL ANTE JUZGADO O TRIBUNAL DE SENTEN-CIA	IMPUTA-CIONES FORMALES RESUELTAS	IMPUTA-CIONES PENDIENTES PARA LA PROXIMA GESTIÓN
2008	17.210	3.586	844	1.462	332	1.667	2.942	10.233	6.977
2009	16.964	3.603	851	1.551	347	1.840	2.159	10.351	6.613
2010	20.670	3.120	915	1.774	277	3.469	2.268	11.823	8.847

PORCENTAJES IMPUTACIONES PENDIENTES PARA LA PROXIMA GESTIÓN	
	41%
	39%
	43%

PORCENTAJES OTRAS FORMAS DE FINALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA	
	10%
	11%
	17%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

El Cuadro N° 46 proporciona una panorámica sobre el porcentaje de causas pendientes, que se incrementa progresivamente hasta llegar al 43% en 2010.

En la columna “otras causas”, se encuentran los casos de prescripción, vencimiento máximo del proceso, excepciones, excusa o recusación, determinando que existe una tendencia en incremento hacia la extinción de la acción penal por esas causas. Preocupa el caso de la prescripción y el vencimiento máximo del proceso, porque implica retardación de justicia y falta de capacidades para llevar el caso a juicio antes de los tres años, que es el plazo máximo reconocido por el ordenamiento jurídico para la duración del proceso.

Las estadísticas judiciales registran este tipo de causas prescritas como parte de las imputaciones atendidas, aspecto que de ninguna manera se ha dado, porque el destino de esta causa no ha derivado en una solución reparadora hacia los intereses de las partes; por el contrario, la causa nunca obtuvo una solución, y la persecución cesó porque en más de 36 meses no se logró llevar el caso a juicio, lo que se traduce en debilidades de las instancias jurisdiccionales.

Lamentablemente, las estadísticas judiciales no identifican si en estos casos, los imputados se encontraban o no privados de libertad. Esto —la inclusión del dato—permitiría un control respecto al impacto humano y vulnerador que acompaña a la detención preventiva, sobre todo si se toma en cuenta que, el régimen penitenciario ha identificado que el 84% de los privados de libertad en cárceles no cuenta con sentencia condenatoria.

- **“Mayor Endurecimiento de Penas + ampliación del poder punitivo del Estado = menor uso de salidas alternativas”**

Una de las premisas de la Reforma Procesal Penal en Bolivia, fue la simplificación del proceso, medida traducida en la incorporación de mecanismos que coadyuvan a descongestionar el sistema penal, a través de la incorporación de vías alternas a juicio para solucionar el conflicto, y para reparar el daño sufrido por la víctima. Estas medidas, denominadas “salidas alternas a juicio”,

no han alcanzado en la práctica los niveles de uso esperados, y no han logrado traducirse en resultados que reflejen eficiencia.

Como fue mencionado en el capítulo 1 del presente informe, en los doce años de vigencia de la Ley 1970,⁴³ han existido al menos siete modificaciones al ordenamiento jurídico penal, todas ellas tendientes a la creación de nuevos tipos penales y al endurecimiento de penas.

Sucede que, este tipo de medidas inciden de forma directa en la posibilidad de aliviar la carga judicial a través de la aplicación de salidas alternativas, ya que como vimos uno de los requisitos principales de las mismas es que procedan para delitos de baja relevancia social, cuyo máximo no exceda los dos años. No obstante, si estos tipos penales son modificados con términos mayores, y con ellos no se modifican los plazos previstos para la aplicación de salidas alternativas, sucede que muchos acusados no pueden beneficiarse de éstas, ni aún a través del procedimiento abreviado, ya que el término previsto para la pena, excede al establecido para la aplicación de salidas alternativas.

Cuadro N° 47
Salidas Alternativas e Imputaciones Formales

GESTIÓN	SALIDAS ALTERNATIVAS	EN RELACIÓN A	IMPUTACIONES FORMALES
2008	3.586	→ 21%	17.210
2009	3.603	→ 21%	16.964
2010	3.120	→ 15%	20.670

*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

- **“Mayor Ingreso de Causas + Igual Número de Funcionarios = menor número de sentencias”.** Durante el trienio de análisis (2008-2010), hemos visto una tendencia a la acumulación de causas pendientes, mientras que el número de sentencias al final de la gestión ha disminuido.

43 Ley N° 1970, Código de Procedimiento Penal, 25 de marzo de 1999.

Cuadro N° 48
Relación Incremento de Causas, Reducción del Número de Sentencias

GESTIÓN		←	CAUSAS INGRESADAS	CAUSAS PENDIENTES PARA LA PRÓXIMA GESTIÓN	VS		→	PORCENTAJE DEL USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS	SENTENCIAS
2010	2009			61.181	8.847	2008			21%
2009	2008		60.357	6.613	2009		21%	1.026	
2008			53.987	6.977	2010		15%	874	

*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura correspondientes a la gestiones 2008-2010.

Ahora bien, la información del cuadro superior, describe en cifras y porcentajes, cuál es la relación entre el incremento de causas y los resultados en la práctica, lo cual nos lleva a diversas interrogantes sobre todo en cuanto al impacto de estas medidas en la detención preventiva.

- **Insuficiente información disponible respecto a la retardación de justicia.** Si bien los datos exponen una visión general del movimiento judicial, no permiten identificar de forma concreta el tiempo promedio de duración de los procesos, por tanto, es prácticamente imposible realizar un seguimiento a la labor jurisdiccional en cuanto a la sustanciación de las causas.

En este punto, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y la Defensa Pública, manejan sus estadísticas de forma separada, y no existirían indicios de que se promuevan ejercicios de comparación entre las estadísticas generadas por cada institución.

Asimismo, los portales Web de estas instituciones no reflejan el movimiento de las causas, por tanto la ciudadanía no tiene acceso a los datos. Si bien publican estadísticas generales por año vencido; ellas reflejan sólo resultados por gestión, por lo que es imposible acceder a información para tiempos menores.

Adicionalmente, la estadística publicada —cuando es visible a la ciudadanía, y no se trata de libros que son distribuidos entre instancias ligadas a la rama judicial— sólo responde a la gestión pasada, por lo que es muy difícil realizar comparaciones y estimaciones por periodos mayores, a no ser por la vía de la solicitud de información hacia estas instancias.

Así, la investigación tuvo que tomar datos relacionados tan sólo a las gestiones 2008 al 2010, ya que en la misma se han realizado comparaciones respecto a datos sobre la actividad de fiscales, jueces y defensores públicos; pero no fue posible obtener información al 2012 de todas las instancias responsables de la administración de justicia penal. En efecto, a través de la muestra podemos ver que la celeridad en la resolución de los procesos no va de acuerdo al nivel de incremento de causas por gestión,

es decir, mientras la segunda tiende a subir, las resoluciones de solución a las causas penales tienden a bajar.

- **“Insuficiente Información Disponible + Retardación de Justicia = Falta de credibilidad en la justicia”**. La falta de información disponible hace que los problemas atravesados por la administración de justicia penal sean “invisibles” al ciudadano, y fortalece la falsa creencia de que la reforma procesal penal, y en consecuencia un sistema garantista, es culpable de los índices de delincuencia en el país.

Al contrario, el análisis desarrollado en función a la estadística judicial, proporciona fundamentos suficientes para afirmar que la problemática de retardación de justicia, se debe a las debilidades estructurales atravesadas por las instancias responsables de la administración de justicia penal en, al menos, cuatro puntos importantes: i) presupuesto y recursos humanos insuficientes, ii) sobrecarga procesal, iii) la rigidez en las modificaciones en el ordenamiento jurídico penal en cuanto al endurecimiento de penas y la configuración del criterio de reincidencia y, iv) la influencia de factores sociales, políticos y culturales, externos a la persecución penal.

CAPÍTULO CUATRO

Detención Preventiva en Bolivia: *a la luz de los estándares internacionales*

1. Consideraciones Preliminares

El presente capítulo se ha destinado al análisis de la situación de la detención preventiva en Bolivia, a partir del estudio de información estadística y empírica en relación con los estándares internacionales del debido proceso y derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Actualmente, en Bolivia, ocho de cada diez privados(as) de libertad en prisión se encuentran a la espera de una sentencia, aspecto que además de constituir un efecto de las debilidades de la administración de justicia penal en la resolución de las causas, representa un grave problema de derechos humanos que ubica al país como un escenario de reflexión en la región.¹

En efecto, pese a que uno de los principales fundamentos de la reforma procesal penal versó en la solución y atención inmediata a los índices críticos de detención preventiva en el país, a casi 20 de años de la gestación de los imperativos del sistema acusatorio (1994-2012), y la vigencia de la Ley 1970² en Bolivia (2001-2012), las cárceles del país continúan superpobladas de presos sin sentencia, reflejando la debilidad del sistema de administración de justicia para llevar la persecución penal hacia una condena, sin vulnerar los derechos humanos de las personas.

1 Campaña Global por la Justicia Previa al Juicio (En línea), disponible en: <http://bit.ly/rLGALM>

2 Ley N° 1970, de Reforma Procesal Penal en Bolivia, 25 de marzo de 1999.

Conforme a los estándares internacionales, el sistema normativo penal boliviano conceptualiza la detención preventiva como un recurso “excepcional”. No obstante, en la aplicación práctica continua siendo la regla y la base de la persecución penal, generando consecuencias severas e inhumanas de hacinamiento y superpoblación carcelaria, que no sólo afectan a los privados(as) de libertad, sino también a sus familiares y personas allegadas.

Profundizando estos temas, el presente capítulo se estructura en dos secciones. Una primera, que establecerá el contexto real de las cárceles en Bolivia, a partir de estadísticas penitenciarias e informes de situación generados por instancias promotoras de los derechos humanos. Otra segunda, que establecerá esta situación en relación a los estándares internacionales violados a través del uso excesivo de la prisión preventiva.

2. La Prisión Preventiva en Bolivia

Según el Informe Situación de las Cárceles en Bolivia³ “las cárceles reflejan nuestra sociedad”. En efecto, en países subdesarrollados como Bolivia, la pobreza, las inequidades, la falta de políticas de prevención de la delincuencia, y la indiferencia de la población para interiorizarse con el lado humano de la cárcel; refuerzan la persistencia de la detención preventiva como una de las violaciones más críticas e invisibles a los derechos humanos y fundamentales de las personas que viven bajo este régimen. Su situación no implica sólo la privación de libertad, sino que además concurre a ello, una serie de condiciones inhumanas y aberrantes de privación hacia otros derechos fundamentales y vitales, frente a los cuales tanto la sociedad como el Estado mantienen una deuda histórica, que sólo podrá ser encausada de forma correcta en tanto se logre reducir los índices de presos sin sentencia, y se devuelva a la pena su fin reparador.

Actualmente, los recintos carcelarios del país cuentan con una población de 11.516 personas privadas de libertad, de las cuales 9.626 (84%) se encuentran recluidas a la espera de una sentencia. De esta cifra, el

3 Ministerio de Gobierno e INTERJURIS, “Situación de las Cárceles en Bolivia”, 2007, disponible en: <http://www.interiuris.org/pdf/situacioncarceles.pdf>

76% de la población carcelaria se distribuye en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Adicionalmente, es bien sabido que muchos internos e internas conviven en estos recintos con sus familias,⁴ entre ellos sus hijos e hijas menores de edad que, frente a la imposibilidad de ser cuidados por familiares, deben coexistir con sus padres tras las rejas y expuestos a las mismas condiciones de desinterés y olvido, en un ambiente hostil que no puede proporcionarles nada cercano a un ambiente familiar, salvo el hecho de mantenerse cerca de sus padres. Según investigaciones de la Defensoría del Pueblo, *“los niños y niñas que viven en recintos penitenciarios representan el 18% de la población carcelaria del país, los cuales no tuvieron otra opción de vida, pues, quienes están detrás de las rejas representan toda su familia”*.⁵

Es muy poca la información disponible respecto a la vida de los internos y sus familias en las prisiones, tal vez equiparable a los datos sobre políticas de tratamiento y atención a las necesidades básicas de esta población.

A manera de orientar el análisis hacia cifras concretas, a continuación se hará cita respecto a las condiciones particulares de los privados y privadas de libertad en Bolivia, información expuesta en función a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y a la revisión de documentos de investigación y otras fuentes digitales, cuya referencia será mencionada en el contexto y espacio que corresponda.

2.1. Población Carcelaria en Bolivia

Los datos estadísticos disponibles respecto a la población penitenciaria en Bolivia, apenas alcanzan a cubrir los resultados más generales; en nada se acercan a definir la situación particular de los privados de libertad en función a las condiciones culturales, educacionales, económicas y de orientación sexual, que les son propias, por tanto este análisis no podrá profundizar en estos criterios.

4 Página Siete, En el Penal de San Pedro viven 150 niños y 80 Familias (En Línea), 4 de abril del 2011, disponible en: <http://www.paginasiete.bo/2011-04-12/Sociedad/Destacados/05-06nacional-001-0410.aspx>

5 GAIA Noticias, Esperan que Ley de transferencia en la administración de cárceles, permita sacar a niños de estos recintos (En línea), 13 de agosto de 2011, disponible en: <http://bit.ly/OTtMhB>

Esta situación también se aplica a las condiciones procesales y su relación con los criterios citados en el párrafo anterior, en especial, los referentes a las inequidades sociales.

a) Género de la población carcelaria. Las mujeres constituyen un porcentaje minoritario de la población carcelaria (6% a 12%), a diferencia de los hombres cuyo índice oscila entre el 88% y el 94% de la misma, lo cual, lejos de constituir un indicador positivo, se constituye en un factor que refuerza el reflejo de las inequidades de género en el sistema de administración de justicia, ya que dentro del sistema penitenciario la ausencia de la “mirada de mujer” está presente en la infraestructura de los recintos carcelarios, porque los mismos, en su mayoría, han sido construidos pensando en presos hombres, y han sido mal adaptados para albergar a mujeres privadas de libertad, por tanto dichas prisiones, no responden a los requerimientos y necesidades propios de las mujeres.

Un estudio desarrollado por la Defensoría del Pueblo en 2010, respecto al Estado de Situación de los Privados(as) de Libertad en el Área Rural, da cuenta que la situación de vulneración de derechos es más evidente en mujeres, ya que el espacio asignado para sus celdas, la precariedad y el hacinamiento carcelario; restringe sus posibilidades de vivir dentro del recinto en compañía de sus hijos en edad de lactancia y dependientes de ellas⁶, y genera que algunos servicios tan vitales como los higiénicos, deban ser compartidos con los varones o personal de la policía. Asimismo, en tema de salud, los recintos verificados no cuentan con asistencia médica y especializada que responda a sus necesidades de género, como la asistencia ginecológica y servicios inherentes a mujeres en estado de gestación.⁷

A continuación se muestra la distribución de la población carcelaria en función al género entre el 2008 y el 2011 a nivel nacional.

6 La ley 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión, establece que los niños en edad de lactancia y/o los niños menores de seis (6) años pueden vivir con sus padres en las cárceles cuando su cuidado no pueda ser encargado a otros familiares.

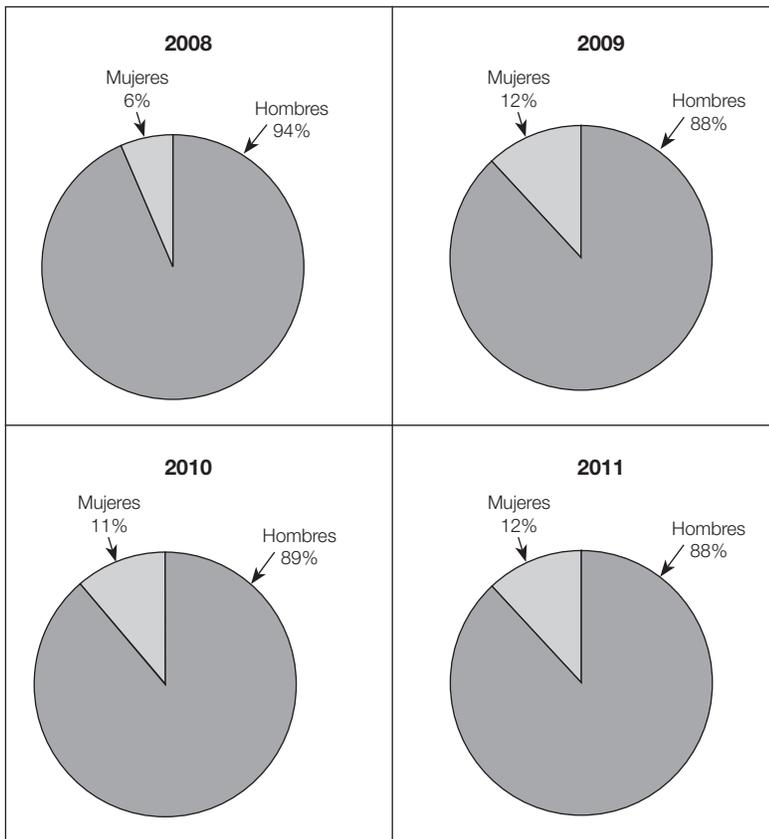
7 Defensoría del Pueblo, Estado de Situación sobre Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en Área Rural (En Línea), 2010, disponible en: <http://bit.ly/Oft9Ho>

Cuadro N° 49
Población Carcelaria Distribuida por Género 2008-2011

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN CARCELARIA											
	2008		2009		2010		2011					
	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER				
LA PAZ	1.577	136	1.588	309	1.643	328	2.184	442				
CHUQUISACA	129	2	183	17	241	26	309	27				
COCHABAMBA	1.571	10	1.513	232	1.712	288	1.904	283				
ORURO	210	7	243	24	272	28	361	50				
POTOSÍ	393	1	308	26	337	26	384	34				
TARIJA	336	10	364	21	511	35	559	44				
SANTA CRUZ	2.231	256	2.306	252	2.948	307	3.701	421				
BENI	444	5	525	43	525	19	590	30				
PANDO	87	28	112	7	148	12	180	13				
SUBTOTAL	6.978	455	7.142	931	8.337	1.069	10.172	1.344				
TOTAL NACIONAL	7.433		8.073		9.406		11.516					

*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística 2008-2011.

Cuadro N° 50
Población Carcelaria Distribuida por Género 2008-2011



**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística 2008-2011.*

Por otra parte, los factores lingüísticos, culturales, el analfabetismo y la pobreza, concurren como condicionantes para el acceso de las mujeres a un debido proceso que les preste todas las garantías para su defensa.

Si bien los hombres, en especial aquellos que provienen del área rural, también son víctimas de esta discriminación; las brechas de género se mantienen en todos los niveles de la estructura del Estado, por lo que

en las mujeres, las barreras geográficas, educacionales, económicas y culturales concurren como agravantes de su situación de discriminación.

Asimismo, la relación de mujeres privadas de libertad y drogas era, según el informe “Introducción a los Problemas de Género en la Justicia Penal” publicado por el Centro de Estudios en Justicia de las Américas – CEJA en 2010,⁸ en los años noventa, la mayor causal de encarcelamiento a mujeres. En la actualidad continúa configurándose como factor de estrecha ligazón a la prisión de la mujer.

Según la ONG boliviana AYNI RUNAY, que opera en penales del departamento de Cochabamba, el 85% de las mujeres privadas de libertad en el Distrito se encuentran en esta calidad debido al microtráfico de estupefacientes,⁹ y un gran porcentaje de estas mujeres no es nativa de la ciudad, situación que agrava los efectos psicosociales de la prisión, porque las reclusas pierden contacto con sus familias.

Según el CEJA, *Las mujeres aparecen vinculadas con el tráfico de estupefacientes como mulas/burreras o borregas, sin que la persecución sea eficaz en desbaratar las redes del narcotráfico, sin embargo es apta para controlar a este grupo. En este punto, la persecución penal muestra todos los problemas de la selección penal, pues la criminalización resulta altamente selectiva y discriminatoria, pues las mujeres, especialmente las más pobres, son las explotadas en el tráfico y transporte de drogas, se las castiga duramente sin que con ello se toque a las estructuras de poder del tráfico de estupefacientes.*¹⁰

El artículo “Mujeres Invisibles: las cárceles en América Latina”, de Carmen Anthony, relata cómo la prisión es para la mujer un espacio discriminador y opresivo que se expresa en el desigual tratamiento de los regímenes penitenciarios hacia mujeres y hombres, ya que de acuerdo a una construcción social, la mujer tiene asignados ciertos roles sociales que se contradicen cuando la mujer delinque, lo que ocasiona una doble estigmatización a las mujeres privadas de libertad, quienes

8 CEJA, Introducción a los Problemas de Género en la Justicia Penal (En Línea), junio de 2010, disponible en: <http://bit.ly/M8YFP6>

9 Diario Jornada, Hacinamiento en la Prisión de San Sebastián afecta a madres e hijos (En línea), 1 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.jornadonet.com/n.php?a=20739-1>

10 CEJA, Introducción a los Problemas de Género en la Justicia Penal (En Línea), junio de 2010, disponible en: <http://bit.ly/M8YFP6>

son juzgadas por el delito cometido y por la contravención al rol de mujer, madre y dócil que la sociedad le ha asignado.¹¹

Otro tema de vital relevancia es el de las visitas conyugales, puesto que si bien la Ley 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión, establece la asignación de espacios para visitas conyugales como una de las condiciones mínimas con las cuales debe contar un recinto penitenciario, en la práctica esto no se cumple, y en tema de mujeres implica muchas mayores restricciones.¹²

b) Población carcelaria por edad. En cuanto a la población carcelaria por edad, el Instituto Nacional de Estadística y la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, proporcionan datos generales correspondientes al trienio 2008-2010.

Cuadro N° 51
Población Carcelaria por Edad

VARIABLE	2008		2009		2010	
	N°	%	N°	%	N°	%
16 A 21 AÑOS	687	9%	866	11%	971	10%
22 A 59 AÑOS	6.637	89%	6.999	87%	8.156	87%
MAYORES DE 60 AÑOS	109	2%	208	2%	279	3%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística 2008-2010.*

Como se ve en el Cuadro N° 51, casi el 90% de la población carcelaria está constituida por población adulta entre los 22 y los 59 años. Respecto a menores en conflicto con la ley cuyas edades oscilan entre los 16 y los 21 años, se ve que constituyen alrededor del 10% de la población nacional.

Al igual que las mujeres, los menores infractores constituyen un grupo vulnerable frente a la falta de políticas de tratamiento por parte del sistema.

11 Carmen Antony, Mujeres Invisibles: las cárceles en América Latina (En línea), abril de 2007, disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/3418_1.pdf

12 FM Bolivia, Internas de la cárcel de mujeres en Trinidad, Ingresan en Huelga de hambre (En línea), 4 de agosto de 2009, disponible en: <http://bit.ly/MkHPPW>

Una reciente investigación desarrollada por “Defensa de Niños Internacional – DNI”, determinó que en Bolivia existe una tendencia creciente al discurso social sobre criminalización y condena contra adolescentes y jóvenes, principalmente contra aquellos que se encuentran en situación de pobreza y exclusión, a quienes se les responsabiliza por el ambiente de inseguridad y violencia.¹³

Aún cuanto la Convención de los Derechos del Niño, insta a los estados a contar con una legislación especial para el tratamiento a menores de 18 años de edad que cometan infracciones, debiendo proteger su integridad física y psicológica; el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en Bolivia establece que, a partir de los 16 años, son imputables penalmente por delitos cometidos, aspecto que según el DNI, contraviene el interés superior de los menores y el cumplimiento de esos principios que han sido refrendados por nuestro ordenamiento jurídico.

Asimismo, según el informe mencionado, más del 50% de los casos de adolescentes en conflicto con la ley, se presenta en las ciudades del eje central del país (La Paz 24%, Cochabamba 18% y Santa Cruz 18%).

Al respecto, si bien en todos los departamentos del país se encuentran centros para el tratamiento de menores infractores, estos también presentan niveles de hacinamiento, aspecto que obliga al envío de los adolescentes a centros de acogida, que no están diseñados en términos de infraestructura y recursos humanos para dar tratamiento a esta población,¹⁴ o peor aún, cuando estos centros no tienen espacio, son enviados a cárceles de adultos, lo que además de constituir una inobservancia a las normas nacionales e internacionales de tratamiento a adolescentes en conflicto con la ley, pone en riesgo su seguridad.

En cuanto a la detención preventiva, el informe “Justicia Penal Juvenil en Bolivia”, expresa que en los centros de Adolescentes en Conflicto con la Ley en Bolivia, el 47% de los menores infractores se encuentran en situación de detención preventiva.

13 Defensa de Niños Internacional – DNI, Justicia Penal Juvenil en Bolivia, Febrero del 2010. La Paz-Bolivia.

14 Defensa de Niños Internacional – DNI, Justicia Penal Juvenil en Bolivia, Febrero del 2010. La Paz-Bolivia.

c) Población carcelaria por delito. Los datos que serán mencionados en el presente acápite, versan sobre información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, y recopilada en un cuadro que relaciona el número y porcentaje de la población penal, con diferentes tipos de delito.

Es importante mencionar que los delitos relacionados al Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, constituyen la causal por la que la mayor cantidad de personas se encuentra reclusa en las cárceles de Bolivia.

Cuadro N° 52
Población Carcelaria por Delito

COMPORTAMIENTO DE LA POBLACIÓN PENAL						
VARIABLE	2008		2009		2010	
	N°	%	N°	%	N°	%
Delitos contra la seguridad del Estado	79	1%	32	0%	22	1%
Narcotráfico	2.796	38%	2.522	31%	2.741	28%
Violación	917	12%	1.420	18%	1.717	18%
Asesinato	782	11%	822	10%	916	10%
Homicidio	373	5%	407	5%	511	5%
Robo	1.210	16%	1.538	19%	1.934	21%
Otros Delitos Comunes	1.276	17%	1.355	17%	1.565	17%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística 2008-2010.*

Bolivia desde hace varias décadas mantiene un régimen especialmente riguroso en la persecución penal por el tráfico de sustancia controladas, mismo que *no discrimina entre narcotraficantes mayores y micro traficantes, lo que se traduce en el hecho de que, sin contemplar el volumen de la droga implicada, las penas asignadas a este tipo de delitos van desde un año para productores de plantas controladas, hasta 25 años por tráfico, aspecto que guarda una seria ambigüedad en su definición y dicha confusión se ve reflejada en la estructura de la población carcelaria en el país.*¹⁵

15 TNI Drugs & Democracy, Leyes de Drogas y Cárceles en Bolivia, disponible en: <http://bit.ly/OFD9Aq>

El estudio “Leyes, Drogas y Cárceles en Bolivia”, establece una vinculación directa de la pobreza con el tráfico de estupefacientes en Bolivia. Se entrevistó a 130 privados de libertad por estos delitos y más del 60% de los mismos, respondió que en su fuente laboral no tenía ingresos superiores a los 300 \$us. En este sentido, el documento establece que las cárceles bolivianas reflejan la pobreza del país en algunas de sus facetas más crudas.¹⁶

Adicionalmente, el estudio hace hincapié en las condiciones deplorables de las prisiones. *Según un informe presentado por la Dirección General de Régimen Penitenciario, a principios de 2006, la población penitenciaria era de 7.782 internos, de los cuales cerca del 45 por ciento estaba recluso por delitos conexos a drogas. Para alimentar a esta población de reclusos, Bolivia destina menos de 80 centavos de dólar diarios per cápita. Adicionalmente, la encuesta resalta que el acceso a una celda en el penal de San Pedro, como ocurre en otros penales importantes del país, no es gratuito. En la sección más cara, los precios de las celdas oscilan entre los 6.000 y 8.000 dólares, mientras que, en la sección más deteriorada, las celdas no superan el precio de 150 dólares estadounidenses. En general, la situación de precariedad también incide en los procesos que los reclusos atraviesan al interior de los penales, los cuales, en la mayor parte de los casos, tienden a facilitar un mayor involucramiento de los detenidos con las redes de tráfico y el consumo de drogas ilegales, en lugar de habilitarse para su reinserción a la sociedad. Estas particularidades y otras del régimen penitenciario se presentan en la referida investigación.*¹⁷

Finalmente, según la investigación realizada por el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia – PIEB, hasta finales del 2011 el 45% de los detenidos preventivos del país, se encontraban en la cárcel por delitos relacionados al Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, haciendo de la Ley 1008 la mayor causal para la determinación de la prisión preventiva en Bolivia.¹⁸

16 TNI Drugs & Democracy, Leyes de Drogas y Cárceles en Bolivia, disponible en: <http://bit.ly/OFD9Aq>

17 TNI Drugs & Democracy, Leyes de Drogas y Cárceles en Bolivia, disponible en: <http://bit.ly/OFD9Aq>

18 PIEB, Retardación de Justicia por Ley 1008 (En línea), 2012, disponible en: <http://bit.ly/Pij1ZH>

d) Población Carcelaria por situación procesal. Como ha sido mencionado durante el desarrollo del presente informe, los índices de detención preventiva en Bolivia constituyen el 84% de la población carcelaria, situación que ante la falta de políticas integrales para la prevención de la criminalidad y para la reinserción social de las personas que han purgado una condena, sumada a las debilidades del sistema de administración de justicia penal; ha venido en incremento durante los últimos años, como se ve en el cuadro.

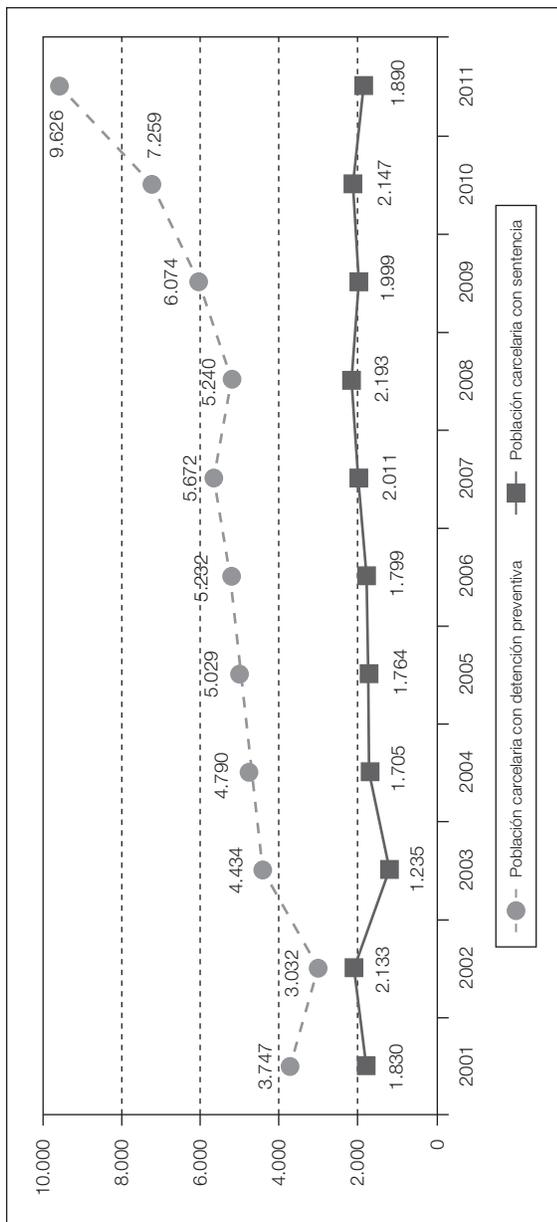
Cuadro N° 53
Población Carcelaria por Situación Procesal “Detención Preventiva”
2008-2011”

POBLACIÓN CARCELARIA DESAGREGADA POR SITUACIÓN PROCESAL	2008		2009		2010		2011	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Población carcelaria con sentencia	2.193	30%	1.999	25%	2.147	23%	1.890	16%
Población carcelaria en situación de detención preventiva	5.240	70%	6.074	75%	7.259	77%	9.826	84%
Población carcelaria a nivel nacional	7.433	100%	8.073	100%	9.046	100%	11.516	100%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística 2008-2010.*

Si extendemos la muestra de análisis hacia el periodo de vigencia de la reforma procesal penal en Bolivia, veremos que tanto la población carcelaria, como los índices de detenidos preventivos, han tenido un incremento notable e importante, aspecto que refuerza los fundamentos hasta ahora mencionados, pues las reformas punitivas y la invisibilidad de la problemática en las políticas de desarrollo integral del Estado boliviano, han concurrido a la inexistencia de frenos para el aumento de los índices citados.

Cuadro N° 54
Población Carcelaria por Situación Procesal
"Detención Preventiva" 2008-2011"



*Fuente: Fundación CONSTRUIR en función a datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el Instituto Nacional de Estadística 2008-2010.

A partir de los datos del cuadro podemos ver que:

- Entre el 2001 y el 2011, la población carcelaria ha tenido un incremento del 52%.
- Asimismo, los índices de detención preventiva se han incrementado en un 17% (de 67% en 2001 a 84% en 2011).
- Vemos que la reforma procesal penal no ha tenido impacto en la reducción de la detención preventiva. Al contrario las modificaciones al sistema normativo penal realizadas a partir del año 2003, habrían generado un ascenso en los índices de privados de libertad sin sentencia.
- Como se ha visto en los primeros capítulos del presente informe, ha ocurrido una situación similar de ascenso con los índices de denuncias por delitos e ingreso de causas penales, lo que refuerza la ineficacia de las medidas adoptadas por el Estado boliviano a la fecha.

3. Los Estándares Internacionales en Materia de Detención Preventiva, Tratamiento a Reclusos y Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona acusada de un delito, tiene derecho a que se presuma su inocencia en tanto no se haya probado su culpabilidad, en un proceso público que le haya asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.¹⁹ Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁰ establece que toda persona detenida tiene derecho a ser juzgada en un plazo razonable o puesta en libertad, y que la prisión preventiva no debe aplicarse como una regla general, coincidiendo con los Artículos 7 y 8 de la Convención Americana de DDHH,²¹ que establecen las garantías judiciales a la libertad personal, el debido proceso, defensa, juicio público e imparcial, y la presunción de inocencia

19 Artículo 11, Declaración Universal de los Derechos Humanos (En Línea), 10 de diciembre de 1945, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

20 Artículo 9, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (En Línea), 23 de marzo de 1966, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

21 Artículo 8, Convención Americana de Derechos Humanos (En línea), noviembre de 1966, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

de los imputados penalmente. Y mencionan como única limitante el que “su Libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio”.

El grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias, estableció en 2006 que la aplicación excesiva de la detención preventiva es un problema de índole mundial, pues existe una dependencia enorme de los Estados del mundo por mantener a personas acusadas de delitos y privadas de libertad, mientras esperan un juicio, En algunos países el número de personas con prisión preventiva sobrepasa al número de convictos que cumplen sentencia, lo cual constituye un grave problema de derechos humanos.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de Libertad (Reglas de Tokio), establecen que la aplicación de la prisión preventiva debe ser el último recurso y que la medida deberá tomar en cuenta el respeto por los derechos y dignidad del ser humano.²²

De igual forma, la Declaración de “Principios y Buenas prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”,²³ adoptada por la CIDH/OEA en el 2008, señala que “toda persona tiene el derecho de ser protegida contra todo tipo de privación de libertad ilegal o arbitraria”, así como el carácter de “excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad”.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado señalando que “*La prisión preventiva está limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. Constituye la medida más severa que se puede imponer al imputado, y por ello debe aplicarse excepcionalmente. La regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal*”.²⁴

22 Artículo 6, Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de Libertad (Reglas de Tokio) (En Línea), 14 de diciembre de 1990, disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/law/reglas_tokio.htm

23 Declaración sobre “Principios y Buenas prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” (En Línea), marzo de 2008, disponible en: <http://bit.ly/AalGdz>

24 CIDH, Caso López Álvarez, sentencia del 1/2/2006, Serie C No. 141, párr. 67 con cita a Caso Palamara Iribarne, supra nota 15, párr. 196; Caso Acosta Calderón, Sentencia de 24/6/2005, Serie C No. 129, párr. 74, y Caso Tibi, Sentencia de 7/9/2004, Serie C No. 114, párr. 106.84

*“La Corte ha establecido que para restringir el derecho a la libertad personal a través de medidas como la prisión preventiva, deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga. Sin embargo, “aún verificado este extremo, la privación de libertad del imputado no puede residir en fines preventivo generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, sino que sólo se puede fundamentar [...] en un fin legítimo, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento, ni eludirá la acción de la justicia”.*²⁵

*“Esta Corte ha señalado que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención, deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones, ni eludirá la acción de la justicia. En este sentido, la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. Este concepto figura en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que la prisión preventiva de los procesados no debe constituir la regla general (artículo 9.3). Se incurriría en una violación a la Convención al privar de libertad, por un plazo desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Equivaldría a anticipar la pena, lo cual contraviene los principios generales del derecho universalmente reconocidos”.*²⁶

Este aspecto ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varios pronunciamientos en los que elaboró criterios específicos para determinar en qué casos se verifica un periodo prolongado e injustificado de detención como ser:

- a) **Prisión Preventiva.** La Corte ha señalado que *“la prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten, conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los*

25 CIDH, Caso Barreto Leiva, sentencia de 17/11/2009, Serie C No. 206, párr. 111.

26 CIDH, Caso Tibi, sentencia de 7/9/2004, Serie C No. 114, párr. 180.

*motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que sea compatible con la Convención, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones, ni eludirá la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. No obstante lo anterior, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, la Convención garantiza que aquella sea liberada si el periodo de la detención ha excedido el límite de lo razonable.*²⁷

“Del artículo 7.3 de la Convención se desprende la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones, ni eludirá la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. La prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva. Se infringe la Convención cuando se priva de libertad, durante un periodo excesivamente prolongado, y por lo tanto desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Esto equivale a anticipar la pena”.

“En su legislación interna y en la aplicación de la misma por las autoridades competentes, los Estados deben observar el carácter excepcional de la prisión preventiva y respetar el principio de presunción de inocencia a todo lo largo del procedimiento”.²⁸

- b) **Principio de presunción de inocencia:** la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto al principio de presunción de inocencia, ha dejado sentado que “puede considerarse violada cuando la persona es detenida preventivamente bajo acusación penal durante un periodo prolongado sin la debida justificación,

27 Corte I.D.H., Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafos 67 a 70. CIDH, Caso López Álvarez, sentencia 1/2/2006, Serie C N° 141.

28 CIDH, Caso López Álvarez, sentencia del 1/2/2006, Serie C No. 141.

debido a que esa detención se transforma en una sanción y no en una medida cautelar, lo que equivale a anticipar una sentencia”.²⁹

- c) **Evaluación de la peligrosidad para determinar la prisión preventiva:** la Corte Interamericana de DDHH ha definido de forma concreta que la peligrosidad no puede ser factor para penar a quien haya cometido un delito. Ha dicho que *“En concepto de esta Corte, el problema que plantea la invocación de la peligrosidad no sólo puede ser analizado a la luz de las garantías del debido proceso, dentro del artículo 8 de la Convención. Esa invocación tiene mayor alcance y gravedad. En efecto, constituye claramente una expresión del ejercicio del ius puniendi estatal sobre la base de las características personales del agente y no del hecho cometido, es decir, sustituye el Derecho Penal de acto o de hecho, propio del sistema penal de una sociedad democrática, por el Derecho Penal de autor, que abre la puerta al autoritarismo precisamente en una materia en la que se hallan en juego los bienes jurídicos de mayor jerarquía”*.³⁰

“La valoración de la peligrosidad del agente implica la apreciación del juzgador acerca de las probabilidades de que el imputado cometa hechos delictuosos en el futuro, es decir, agrega a la imputación por los hechos realizados, la previsión de hechos futuros que probablemente ocurrirán. Con esta base se despliega la función penal del Estado. En fin de cuentas, se sancionaría al individuo —con pena de muerte inclusive— no con apoyo en lo que ha hecho, sino en lo que es. Sobre ponderar las implicaciones, que son evidentes, de este retorno al pasado, absolutamente inaceptable desde la perspectiva de los derechos humanos. El pronóstico será efectuado, en el mejor de los casos, a partir del diagnóstico ofrecido por una pericia psicológica o psiquiátrica del imputado”.³¹

- d) **Medidas alternativas a la detención preventiva:** en relación a este punto la CIDH ha sostenido que *“Cuando el plazo de la prisión preventiva sobrepasa lo razonable, el Estado podrá limitar la*

29 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, VIII Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (En Línea), Washington, 31 de diciembre de 2009.

30 CIDH, Caso Barreto Leiva, párr. 122 y 123.

31 CIDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 94.

*libertad del imputado con otras medidas menos lesivas que aseguren su comparecencia al juicio, distintas de la privación de libertad. Este derecho del individuo trae consigo, a su vez, una obligación judicial de tramitar con mayor diligencia y prontitud los procesos penales en los que el imputado se encuentre privado de libertad”.*³²

Los preceptos antes citados, marcan estándares en materia del debido proceso, pero en particular respecto a la presunción de inocencia y su relación directa con la protección y garantía del derecho a la libertad del ser humano, que atinge a la responsabilidad del Estado por racionalizar y garantizar el uso excepcional de la detención preventiva.

Por su parte, la Constitución Política del Estado boliviano ha ampliado el repertorio de derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales de las personas, en concordancia a las Convenciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos; reconoce y ampara el derecho a la libertad, estableciendo que la misma sólo podrá ser restringida en los límites señalados por Ley y con el único fin de asegurar la verdad histórica en la actuación de las instancias jurisdiccionales.³³ Asimismo, garantiza la presunción de inocencia, el “in dubio pro reo” y el principio de legalidad en el proceso penal,³⁴ garantías que inspiraron los principios rectores del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Sin embargo, como fue mencionado anteriormente, en Bolivia 8 de cada 10 privados (as) de libertad se encuentran a la espera de una sentencia, lo que constituye un divorcio entre las normas vigentes y las prácticas reales. Al efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su último Informe sobre Bolivia,³⁵ identificó problemas relacionados a las personas privadas de libertad, en situación de detención preventiva. La CIDH afirma que: “Bolivia, como la mayoría de los países americanos, soporta en los últimos años un crecimiento sensible de la población privada de libertad y una consecuente sobrepoblación carcelaria. Sin embargo, en este país

32 CIDH, Caso Barreto Leiva, párr. 120 y Caso Bayarri vs. Argentina, sentencia del 30/11/2008, Serie C No. 187 párr. 70.

33 Artículo 23, Constitución Política del Estado - Bolivia, febrero del 2009.

34 Artículo 116, Constitución Política del Estado - Bolivia, febrero del 2009.

35 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social (En Línea), Washington, 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

*más acentuadamente que en otros, la sobrepoblación carcelaria resulta en buena medida de la excesiva aplicación de la prisión preventiva aunada al retardo procesal. En efecto, las cárceles están pobladas por personas aguardando juicio o sin condena en firme, lo cual desvirtúa el carácter excepcional que debe tener la medida¹²⁸ cuya naturaleza es cautelar y no punitiva¹²⁹, de conformidad con el artículo 7.5 de la Convención Americana y con el derecho a la presunción de inocencia establecido en el artículo 8.2 del mismo instrumento”.*³⁶

- Específicamente observó el año 2007 la grave sobrepoblación carcelaria y hacinamiento —que en la Cárcel de San Pedro alcanzaba un 400%— situación que se encuentra directamente relacionada con la excesiva aplicación de la medida cautelar de detención preventiva, debido —entre otras causas— a “la persistencia de algunos criterios de aplicación de detención preventiva, tales como el *peligro para terceros o el peligro de reincidencia*, que podrían ser contrarios a los estándares internacionales sobre la materia”, constituyendo uno de los factores de mayor incidencia en la vulneración de los derechos de la población carcelaria.
- La CIDH, también observó la ausencia de un tratamiento a privados de libertad en situación de detención preventiva y a sentenciados que los distingua. En especial en lo que respecta a menores imputables (16-18 años). Constituye una violación al artículo 5 de la Convención Americana de los Derechos Humanos³⁷, ya que el sistema no les presta ningún tratamiento diferenciado que atienda sus problemas y necesidades específicas. Además no toma en cuenta lo establecido en la Ley de Ejecución de Penas y Supervisión³⁸ que establece que deben existir recintos especiales para el tratamiento de los menores imputables, de manera de no exponerlos a extorsiones, abusos y explotación.
- Luego, en el “Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino Hacia el Fortalecimiento de

36 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social, párr. 184. Washington, 28 de junio de 2007.

37 Artículo 5, incisos IV y V, Convención Americana de los Derechos Humanos (En Línea), noviembre de 1969, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

38 Ley N° 2298, Ejecución Penal y Supervisión, del 20 de diciembre de 2001.

la Democracia en Bolivia (2009)” párr. 105 estableció que *“la CIDH reitera al Estado sus recomendaciones a fin de que adopte las medidas necesarias para garantizar que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar de detención preventiva motivadamente, en estricto cumplimiento del plazo máximo legal y de conformidad con los estándares internacionales; que los procesados tengan a su disposición un recurso judicial efectivo para impugnar los excesivos plazos bajo dicha medida; y que se adopten las medidas judiciales, legislativas y de otra índole, requeridas para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva y el retraso procesal que persiste en la administración de justicia”*.

4. Balance de Resultados – Detención Preventiva en Bolivia a la Luz de los Estándares Internacionales

Este capítulo buscó exponer la realidad e impacto de la detención preventiva en Bolivia dentro del sistema penitenciario, a través de una descripción panorámica de la situación de la población carcelaria y su comparación con los estándares internacionales en materia de detención preventiva y tratamiento a poblaciones vulnerables.

Es importante partir de la afirmación de que Bolivia otorga a los convenios y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos el estatus o rango constitucional, aspecto que supone y obliga al Estado a garantizar, por todas las vías posibles, el respeto de estos principios y estándares que involucran el cumplimiento de los compromisos asumidos en la protección de los mismos. Por tal razón —en lo que concierne a la detención preventiva—, refrendamos la afirmación de que Bolivia tiene una deuda histórica con los miles de privados(as) de libertad en las cárceles del país, no sólo en lo referente a la retardación de justicia, sino también en relación a los efectos de la privación de libertad que derivan de la detención preventiva.

En el contexto de todo lo mencionado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recoge en su informe una relación sucinta de la problemática del sistema carcelario en Bolivia, pero en especial, reafirma el deber del Estado en la adopción de medidas para garantizar que la administración de justicia penal aplique la detención preventiva como una medida excepcional. Este estudio concuerda con los

resultados preliminares identificados en el análisis general del sistema de administración de justicia, penal, procesal penal y penitenciario en Bolivia, contenidas en el presente informe.

Al efecto, el informe en su parte conclusiva, propone y recomienda al Estado boliviano:

a) Control sobre la retardación de justicia y reducción de los índices de detención preventiva

- *Garantice que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar de detención preventiva motivadamente y de conformidad con los estándares internacionales esbozados en la sección respectiva, y que los procesados tengan a su disposición un recurso judicial para impugnar los excesivos plazos bajo dicha medida.*
- *Adopte las medidas judiciales, legislativas y de otra índole, requeridas para corregir su excesiva aplicación y el retraso procesal que persiste en la administración de justicia. Entre otras medidas que a juicio del Estado sean pertinentes, debe incluirse que todo detenido que no haya sido sentenciado dentro de un plazo razonable sea puesto en libertad sin perjuicio de que continúe el proceso en su contra.*
- *Adopte medidas judiciales, legislativas y de otra índole, tendientes a reducir la sobrepoblación carcelaria y mejorar las condiciones de vida en las cárceles del país, garantizando que las personas privadas de libertad sean tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*
- *Garantice que las condiciones de detención sean controladas de manera efectiva por los jueces de ejecución penal en el caso de las personas condenadas, y por los jueces de las causas respectivas en el caso de las personas que se encuentran en detención preventiva.³⁹*

39 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social (En Línea)*, Washington, 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

b) Reorientación del fin reparador de la pena y cumplimiento de estándares en materia de tratamiento a privados (as) de libertad, con énfasis en materia de detención preventiva

- *Establezca sistemas eficaces para garantizar que las personas acusadas sean separadas de aquellas que han sido condenadas, y cree mecanismos de clasificación de las personas privadas de libertad conforme su sexo, edad, la razón de su detención, necesidades especiales de atención y el trato que corresponda aplicarles.*
- *Detenga inmediatamente la práctica de mantener menores de 18 años, acusados o condenados, privados de libertad juntamente con adultos acusados o condenados, aún cuando la detención sin distinción se realice de manera temporal.*
- *Adopte las medidas necesarias para retomar inmediatamente el control interno de los centros penitenciarios del país y fiscalice —también a través de investigaciones serias— las prácticas de corrupción que se verificaron por parte de los mismos privados de libertad. Asimismo, que establezca programas especializados de reclutamiento y capacitación para todo el personal encargado de la administración, supervisión, operación y seguridad de las cárceles y otros lugares de privación de libertad, lo que debe incluir instrucción en normas internacionales sobre derechos humanos en las esferas de mantenimiento de la seguridad, uso proporcional de la fuerza y tratamiento humano de las personas privadas de libertad.*
- *Tome medidas para proporcionar y facilitar oportunidades educativas y laborales a las personas privadas de libertad con vistas a su reforma, readaptación social y rehabilitación personal.⁴⁰*

40 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social (En Línea)*, Washington, 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

c) Derechos Humanos Fundamentales de la población privada de libertad en Bolivia

- *Disponga de recursos judiciales idóneos y efectivos, de índole individual y colectiva, para el control judicial de las condiciones de hacinamiento y violencia en los centros de detención, facilitando el acceso a tales recursos a las personas detenidas, sus familiares, sus defensores privados o de oficio, a las organizaciones no gubernamentales, así como al Defensor del Pueblo y otras instituciones estatales con competencia en la materia.*⁴¹
- *Adopte medidas tendientes a mejorar las condiciones de infraestructura en aquellos centros penitenciarios que están en situación precaria en desconocimiento de los requisitos mínimos respecto al acceso a agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas para la higiene personal, espacio, luz y ventilación apropiados; alimentación suficiente y adecuada; y un colchón y ropa de cama adecuados.*
- *Adopte las medidas necesarias para asegurar que las personas privadas de libertad tengan acceso a atención médica adecuada, lo que presupone la presencia de un equipo médico suficiente en relación al número de internos, con capacidad para responder a las emergencias médicas, así como la disponibilidad de medicamentos, en particular para brindar atención inmediata a los ancianos, enfermos y niños que viven en las cárceles.*⁴²

d) Derechos de la niñez y adolescencia y política pública del Estado Boliviano

- *Adopte las medidas necesarias para asegurar que cuando los hijos e hijas sean alojados en los centros de detención junto con su padre o madre privado de libertad, se tenga en cuenta el interés superior del*

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social (En Línea)*, Washington, 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

42 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social (En Línea)*, Washington, 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

niño al establecer las políticas pertinentes, en particular que tengan acceso a los servicios de protección especial, alimentación, salud y educativos necesarios para su desarrollo adecuado. Asimismo, que adopte medidas para garantizar, en los mismos términos, el interés superior de los niños y niñas que se encuentran bajo custodia de las personas privadas de libertad pero que no viven en las prisiones. En tal sentido, lleve a cabo investigaciones serias y diligentes cuando se presenten denuncias de abuso sexual en perjuicio de las personas que conviven en los centros penitenciarios.⁴³

Así, vemos que los estándares internacionales en materia de tratamiento a reclusos, se sustentan en los principios del debido proceso y, en particular, en la presunción de inocencia, demandando a los Estados la adopción de medidas responsables que garanticen el uso **excepcional** de la prisión preventiva.

De otra parte, estos estándares también demandan que tanto el sistema de administración de justicia penal, como el sistema penitenciario, establezcan políticas especiales para el tratamiento a poblaciones vulnerables como son mujeres, menores infractores, poblaciones indígenas y poblaciones LGBTI. No obstante, tanto en la práctica como en la legislación, estas necesidades no son atendidas oportunamente y con el énfasis requerido por el Estado Boliviano.

Durante los últimos años, diversas organizaciones promotoras de Derechos Humanos, en particular la Defensoría del Pueblo y Defensa de Niños Internacional, han promovido una agenda pública en torno a la determinación de estas medidas normativas, en especial en lo referente a menores infractores. No obstante a la fecha no ha habido una respuesta definitiva a esta solicitud, como tampoco a favor de otros grupos en situación de vulnerabilidad.

43 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social (En Línea)*, Washington, 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>

CAPÍTULO CINCO

Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares

"Estudios de Caso en las Ciudades de La Paz y El Alto"

1. Antecedentes

El Código de Procedimiento Penal, Ley 1970 de 25 de marzo de 1999, buscó consagrar la excepcionalidad de la detención preventiva, e instaurar un régimen de medidas cautelares que cumpla una función de control sobre la retardación de justicia, respondiendo a los estándares internacionales en materia de derechos humanos y debido proceso.

La modificación del régimen de medidas cautelares fue uno de los lineamientos más importantes de la reforma procesal penal en Bolivia, que buscaba responder a la necesidad de limitar el uso excesivo y arbitrario de la detención preventiva, a través de la incorporación de diversos criterios en torno a su aplicación, como ser:

- a) El establecimiento de reglas que conviertan el uso de la detención preventiva en una medida excepcional.
- b) La precisión de los fines de la detención preventiva y de la calificación de la fianza.
- c) La incorporación de medidas sustitutivas y/o alternativas a la detención preventiva.
- d) La adecuación del régimen de medidas cautelares a los principios establecidos por la Constitución Política del Estado y, en particular, a la vigencia del principio de presunción de inocencia.¹

1 Lorenzo L. y Maclean E., Manual de Litigación Penal en Audiencias Cautelares de la Etapa Preparatoria (Publicación digital), primera edición, La Paz-Bolivia, 2006, disponible en www.interiuris.org/.../MANUAL_MEDIDAS_CAUTELARES.pdf

A más de doce años de vigencia plena, las cifras estadísticas que proporcionan datos sobre la situación procesal de las personas privadas de libertad, nos muestran una realidad que no dista mucho de aquella que motivó la implementación de las modificaciones al régimen de medidas cautelares en la Ley 1970 de reforma procesal penal. Como bien señala Lorenzo “las cárceles en Bolivia están nuevamente pobladas de presos sin condena. Esta realidad refuerza la necesidad de debatir y analizar nuevamente respecto al régimen de medidas cautelares vigente en Bolivia, no obstante este análisis debe expandirse hacia otros ámbitos, específicamente hacia las prácticas concretas que se han instalado en estos años de sistema acusatorio alrededor de las medidas cautelares.”²

En efecto, diversos estudios realizados por el Centro de Estudios en Justicia de las Américas,³ la Defensoría del Pueblo y la Asociación Internacional de Juristas;⁴ así como las estadísticas en materia judicial y penitenciaria, nos muestran que en la práctica el sistema procesal penal continúa atravesando serias debilidades en materia de retardación de justicia, y cumplimiento de los plazos procesales. Esto se traduce en índices críticos de detención preventiva, hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, llegando a afrontar problemas en igual magnitud que los que motivaron la instauración de la reforma procesal penal en Bolivia, hace más de una década.

Para abordar el proceso de análisis y, consecuentemente, la identificación de los factores que inciden en la aplicación de la detención preventiva; es importante tomar como foco de observación los hechos acontecidos en el desarrollo de las audiencias cautelares, en virtud de que constituyen el espacio en el cual se define si la persona imputada por un delito, se someterá al proceso de investigación y juicio en libertad o, por el contrario, lo hará privado de libertad y/o cumpliendo medidas sustitutivas.

2 El Impacto de las Reformas Procesales Penales en la Prisión Preventiva en América Latina (Versión Digital), Santiago-Chile, disponible en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/5473-prision-preventiva-y-reforma-procesal-penal-en-a-latina-v-ii

3 *Ibidem*

4 Situación de las Cárceles en Bolivia (versión digital), La Paz – Bolivia, disponible en: www.interiuris.org/pdf/situacioncarceles.pdf

Fue por las razones citadas que el proceso de planificación y estructuración del estudio “Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva” definió, además del proceso de indagación estadística y documental respecto al funcionamiento de la administración de justicia penal y penitenciaria en Bolivia; la incorporación de un proceso de recolección de **información de campo**, que permita identificar en la práctica cómo se desarrollan las audiencias cautelares.

La instauración de la Observación de Audiencias Cautelares, buscó obtener información sobre el ¿cómo? y el ¿por qué? se solicita y decide la aplicación de la detención preventiva, tomando como objeto central de estudio el funcionamiento del aparato judicial y, como sujetos, a los jueces, fiscales y defensores, dentro de las audiencias cautelares, orales y públicas, contempladas por la ley 1970 de Reforma Procesal Penal en Bolivia.

Este capítulo presentará los resultados de este proceso de observación desarrollado en los 15 Juzgados de Instrucción Penal en las ciudades de La Paz y El Alto, durante el periodo enero-marzo del 2012.

2. Metodología y Organización del Proceso de Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares

2.1. Metodología de la Observación

El proceso de Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares, buscó recolectar de la práctica información y sustentos analíticos, que permitan identificar los factores que inciden en la solicitud y aplicación de la detención preventiva, pero además responder a diversas interrogantes como por ejemplo, ¿cuál es la estadística de aplicación de esta medida cautelar frente al resto de medidas sustitutivas previstas por el ordenamiento penal? y, ¿cuáles son los factores que la motivan?, ¿los fundamentos empleados por los actores se encuentran debidamente respaldados?, ¿los principios de excepcionalidad y proporcionalidad se están cumpliendo en las decisiones judiciales? En fin, identificar datos sobre la calidad de las audiencias cautelares en la práctica y cómo éstas inciden en la retardación de justicia.

Para que esto sea posible, fue necesario diseñar y construir herramientas metodológicas que contemplarán la instauración de conocimientos y capacidades en el equipo responsable de la observación, así como emplear instrumentos de trabajo que permitieran recolectar la información específica requerida en el marco de los fines del estudio.

El **Centro de Estudios en Justicia de las Américas**, fue la instancia encargada del diseño del Instrumento de Observación, mismo que incluyó criterios normativos y operativos sobre el desarrollo de las audiencias cautelares, así como aspectos inherentes a los actos preparatorios de las mismas, permitiendo a los observadores identificar si el proceso de organización y el desarrollo mismo de la audiencia cautelar, cumplen o no con los procedimientos establecidos en la normativa, y a su vez, identificar puntualmente los factores problema en torno a los aspectos críticos de la aplicación de la detención preventiva.

Si bien inicialmente se había pensado en emplear un solo instrumento de información que agrupe todos los datos mencionados, durante el desarrollo de la observación se identificó que un gran porcentaje de las audiencias planificadas fueron canceladas por diversos factores que mencionaremos posteriormente, no obstante esto dio lugar a la división del instrumento inicial en dos documentos: a) un primer instrumento destinado a llenar los datos sobre las audiencias canceladas, y, b) un segundo instrumento que cumplía la finalidad inicial destinado a llenar los datos respecto a las audiencias realizadas.

Con la aclaración respectiva a continuación se presentan datos generales sobre el contenido de ambos instrumentos de observación:

CUADRO N° 55

Contenido de los Instrumentos de Observación

Instrumento N° 1: Instrumento de Observación sobre datos de Audiencias Suspensas
<ul style="list-style-type: none"> • Datos generales: lugar, fecha, n° de juzgado, datos del Juez, delito perseguido, nombre o n° del caso (IANUS). • Horario: hora de programación de audiencia y hora en la cual se informó a las partes sobre la suspensión de la misma. • Causas de la suspensión. Fundamentalmente se centra en la inasistencia de las partes, en este caso, el instrumento permitía individualizar cuál o cuáles fueron las partes cuya inasistencia fundó la suspensión de la audiencia. • Razones de la inasistencia de las partes. Adicionalmente, se estableció una variedad de causales que pudieron o no fundamentar la inasistencia de las partes, y se entrenó a los observadores para investigar sobre estos motivos en las oficinas del juzgado. Esta sección fue de suma importancia, porque permitió identificar posibles factores problema dentro del sistema operativo de convocatoria y organización de las audiencias. • Parte aclaratoria. Permite recoger datos respecto a si la persona a quien se le imputa el delito se encontraba en libertad y/o en situación de detención, puesto que tratándose de audiencias cautelares, las personas detenidas deben ser puestas a disposición del juez (desarrollar la audiencia cautelar) en un plazo máximo de 24 horas. (Artículo 226 NCPP, parágrafo II). • Fecha de reprogramación de nueva audiencia. • Observaciones. A efectos de recolectar percepciones de los observadores, importantes para los fines del estudio y no previstas en el contenido del instrumento de observación.
Instrumento N° 2: Instrumento de Observación sobre el Desarrollo de Audiencias Cautelares
<ul style="list-style-type: none"> • Datos Generales: lugar, fecha, N° de juzgado, datos del Juez, delito perseguido, nombre o n° del caso (IANUS). • Horario: hora de programación de audiencia, hora en la cual se instaló la audiencia y hora de finalización. • Datos sobre las partes que intervienen en la audiencia, y un acápite especial para identificar si la persona imputada por el delito se encontraba detenida o en libertad. • Desarrollo de la Audiencia: • Actuación del fiscal, cumplimiento del presupuesto material y el peligro procesal. • Actuación de la defensa en su rol de cuestionamiento a la argumentación del fiscal. • Actuación del juez, respecto a los hechos acontecidos durante la audiencia, las argumentaciones de las partes y la determinación razonable adoptada en este contexto. • Observaciones. A efectos de recolectar percepciones de los observadores importantes para los fines del estudio y no previstas en el contenido del instrumento de observación.

2.2. Organización del Proceso de Observación

La organización del proceso de observación comprendió cuatro etapas, una primera relacionada a la conformación del equipo de observación, a través de charlas de inducción con estudiantes de las carreras de Derecho, Ciencias Políticas, Comunicación Social y Trabajo Social de tres universidades: a) Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, b) Universidad Salesiana, y, c) Universidad Mayor de San Andrés.

La segunda etapa consistió en el desarrollo de talleres de capacitación hacia el equipo de observación conformado, con la finalidad de generar en ellos conocimientos sobre el sistema penal y capacidades para el monitoreo y uso del instrumento de recolección de información sobre lo acontecido en las audiencias cautelares.

La tercera etapa se relacionó al desarrollo de un mapeo de juzgados en las ciudades de La Paz y El Alto, con la finalidad de conocer detalles respecto al movimiento de las causas y el sistema de programación de audiencias cautelares.

Finalmente una cuarta etapa tuvo que ver con la elaboración de la estrategia y cronograma de acción, tarea que incluyó al equipo de observadores.

3. Desarrollo del Proceso de Observación de Audiencias Cautelares

El proceso de Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares realizó el seguimiento al desarrollo de 590 audiencias en dos etapas: i) un periodo de validación del instrumento de observación, que comprendió el monitoreo a 121 audiencias en la ciudad de La Paz, y, ii) periodo oficial de observación, que comprendió el monitoreo de 469 audiencias en las ciudades de La Paz y El Alto.

El periodo de validación del instrumento de observación, tuvo una duración de 15 días calendario comprendidos entre el 16 y el 30 de enero del 2012, fue desarrollado únicamente en la ciudad de La Paz, y contempló el monitoreo a las audiencias desarrolladas en los 10 Juzgados de Instrucción Penal del Tribunal Departamental de Justicia de esta sede.

Durante este periodo se generó una muestra de observación de 121 audiencias cautelares, de las cuales 106 fueron registradas por el equipo de observación y 15 no pudieron ser monitoreadas porque se desarrollaron en horarios y días fuera de los judiciales (sábados, domingos y feriados). La situación de audiencias desarrolladas fuera de los horarios de atención del Tribunal Departamental de Justicia, se debe a casos donde la persona imputada por el delito se encuentra

aprehendida y por tanto conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Penal debe ser puesta a disposición del juez en un plazo máximo de 24 horas para definir su situación.

El periodo oficial de observación fue desarrollando entre el 1 de febrero y el 23 de marzo del 2012 en las ciudades de La Paz y El Alto.

Este periodo proporcionó una muestra de 469 audiencias cautelares programadas en las ciudades de La Paz y El Alto, de las cuales 409 fueron observadas y 60 no fueron registradas porque fueron desarrolladas en periodos extraordinarios.

4. Resultados del Proceso de Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares

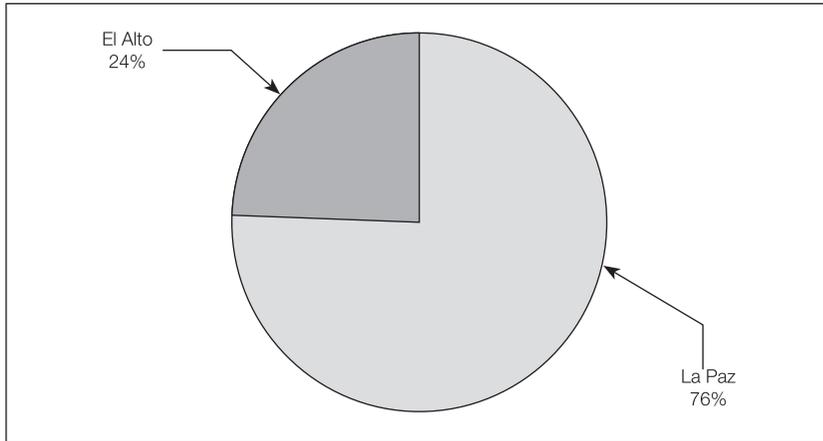
Para efectos del presente informe, el conjunto de resultados que serán presentados a continuación, sólo toman en cuenta la información recabada en el segundo periodo de observación (oficial).

4.1. Muestra de la Observación de Audiencias Cautelares

La muestra de observación contempla el registro de 469 audiencias, de las cuales 114 corresponden a los 5 Juzgados de Instrucción Penal Cautelar de la ciudad de El Alto y 355 a los 10 Juzgados de Instrucción Penal Cautelar de la ciudad de La Paz.

Del número de audiencias registradas por la muestra de observación, el 76% corresponde a la ciudad de La Paz y el 24% a la ciudad de El Alto.

Cuadro N° 56
Muestra General del Proceso de Observación de Audiencias Cautelares



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

4.2. Desarrollo de las Audiencias Cautelares “Movimiento de Causas en los Juzgados Cautelares”

Si bien el estudio se inicia con un número importante de audiencias programadas durante el periodo de observación (1 de febrero al 23 de marzo del 2012), como se verá en el siguiente cuadro, sólo el 24% de las audiencias programadas en días regulares y por las vías de sorteo y publicación establecidas por el juzgado, llegan a realizarse.

El 63% de estas audiencias programadas se suspende por diversos motivos que mencionaremos más adelante, y un 13% corresponde a aquellas audiencias extraordinarias que no pudieron ser observadas (cómo se mencionó anteriormente)⁵.

⁵ Los estudiantes que conformaron el equipo de observación, recibieron entrenamiento para investigar por todas las vías posibles (Secretaría de Juzgado) el detalle de las audiencias realizadas – incluidas aquellas con carácter extraordinario. Esto nos permite incorporar a la muestra un estimado de estas audiencias y tener una percepción más completa del movimiento de causas en los juzgados cautelares de ambas ciudades.

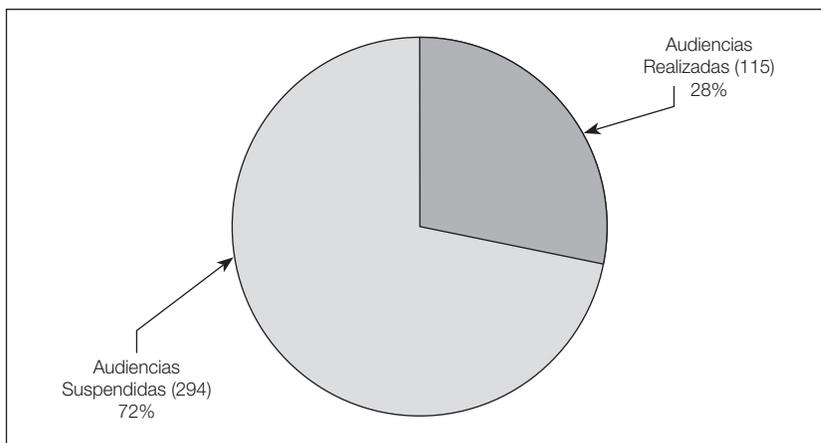
Cuadro N° 57
Resultados Desarrollo de Audiencias Cautelares

CIUDAD	AUDIENCIAS INSTALADAS	AUDIENCIAS SUSPENDIDAS	AUDIENCIAS NO OBSERVADAS
LA PAZ	79 22%	226 64%	50 14%
EL ALTO	36 31%	68 60%	10 9%
TOTALES	115 24%	294 63%	60 13%
TOTAL	469 100%		

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

El Cuadro N° 57, expone un gran porcentaje de audiencias suspendidas, cifra que se torna aún más crítica, si sólo se toma en cuenta las audiencias que fueron programadas por el juzgado y que fueron registradas por los observadores, ya que dentro de las 409 audiencias monitoreadas el 72% (294) se suspendió y sólo el 28% (115) logró instalarse.

Cuadro N° 58
Audiencias Programadas



*Fuente: Fundación CONSTRUIR de un total de 409 audiencias programadas.

Las cifras proporcionadas arrojan datos importantes sobre debilidades en el sistema de programación y desarrollo de audiencias cautelares, mismas que de alguna manera repercuten en la respuesta oportuna de la justicia hacia las víctimas e imputados(as). En este contexto, se hace necesario profundizar el análisis hacia las causales de suspensión de estas audiencias cautelares, permitiendo así identificar si esto se debe a deficiencias del sistema y del Tribunal Departamental del Justicia o, por el contrario, son el resultado de debilidades en las otras instituciones que representan a las partes en el proceso, como el Ministerio Público y la Defensa Pública.

4.3. Causas de Suspensión de las Audiencias Cautelares

La presencia de observadores en sala o Secretaría de Juzgado, permitió identificar de manera general cuáles eran las causas de suspensión de audiencia, lo que era comunicado a través del personal auxiliar o la palabra del juez (cuando la suspensión no se debía a su ausencia).

Sin embargo, esto no sucedió todas las veces, es decir, en un 35% de las audiencias suspendidas, la comunicación sobre la cancelación de esta audiencia no fue difundida de forma pública o evidente por parte del personal auxiliar del juzgado. En este contexto, los observadores fueron entrenados para solicitar de forma explícita esta información en la secretaría de cada juzgado.

De forma general, la suspensión de audiencias cautelares se debe principalmente a la ausencia de las partes; en este caso hablamos del fiscal, juez, imputado y abogado defensor del imputado y querellante (cuando se trate de delitos de acción pública a instancia de parte). Ante la ausencia de cualquiera de ellas sobreviene la imposibilidad de instalar audiencia.

Un 1% de las audiencias se suspendieron por la falta del intérprete o la presencia de las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia, en los casos en que la persona imputada por el delito fuese menor de edad o hablare un idioma distinto al español; esto como parte de las garantías del debido proceso.

Para profundizar en el análisis y consecuentemente en los hallazgos de la investigación, será importante partir —en cuanto al punto

suspensión de audiencias— con la presentación de dos grandes grupos de resultados: causas de suspensión de las audiencias cautelares, y razones de la inasistencia de las partes. A continuación se presentan ambos grupos de resultados.

Cuadro N° 59
Inasistencia de Actores Como Causa de Suspensión de Audiencias Cautelares

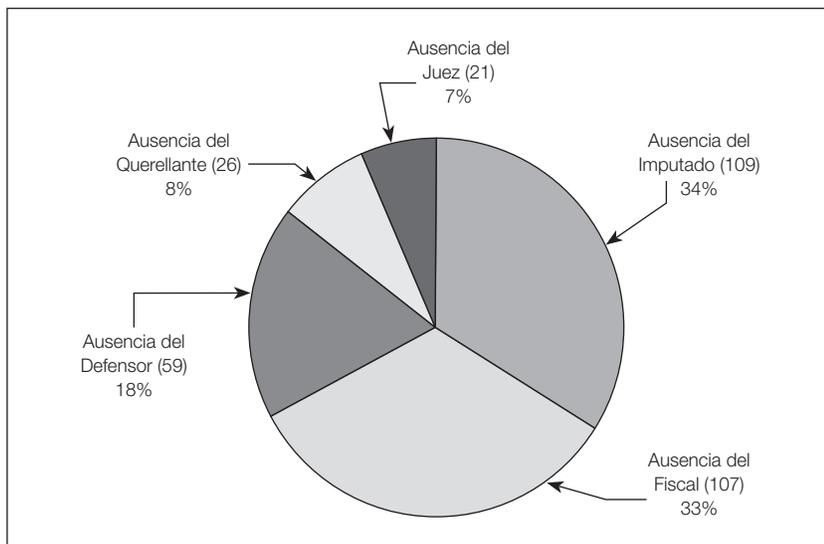
CAUSAS DE SUSPENSIÓN DE LAS AUDIENCIAS CAUTELARES	LA PAZ	EL ALTO	TOTALES	PORCENTAJES
Todos los actores	45	20	65	22,1%
Imputado	30	1	31	10,5%
Fiscal	25	11	36	12,2%
Defensor e imputado	24	6	30	10,2%
Fiscal, defensor e imputado	16	7	23	7,8%
Defensor	12	2	14	4,8%
Fiscal e imputado	11	4	15	5,1%
Juez	10	3	13	4,4%
Otras razones	10	3	13	4,4%
Fiscal y querellante	9	3	12	4,1%
Fiscal y defensa	7	3	10	3,4%
Querellante	4	0	4	1,4%
Recusación del juez	4	2	6	2,0%
Fiscal y juez	5	0	5	1,7%
Querellante, defensor e imputado	3	1	4	1,4%
Defensoría de la Niñez y Adolescencia	3	0	3	1,0%
Querellante e imputado	2	0	2	0,7%
Fiscal, querellante e imputado	1	1	2	0,7%
Fiscal, querellante y defensor	1	1	2	0,7%
Fiscal, defensor y juez	1	0	1	0,3%
Defensor, imputado y juez	1	0	1	0,3%
Fiscal, defensor, imputado y juez	1	0	1	0,3%
Intérprete	1	0	1	0,3%
TOTAL	226	68	294	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

El cuadro precedente expone en términos concretos, la situación de inasistencia de partes que ha motivado la suspensión de las audiencias registradas, en las que una o varias de las partes han motivado dicha suspensión.

A efectos de identificar cuál es el sujeto jurisdiccional o parte del proceso penal que mayor ausencia registra en las audiencias suspendidas, a continuación se presenta un cuadro que expone la sumatoria individual respecto a la frecuencia de inasistencias registradas por las partes, ya sea individual o junto a otra de ellas:

Cuadro N° 60
Causas de Suspensión de Audiencias: Por Actores



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Los datos presentados en el cuadro anterior permiten una visión panorámica respecto a las causas de suspensión de las audiencias cautelares y nos dejan algunos puntos que merecen atención, sin embargo, antes es importante conocer las razones para la inasistencia de estas partes.

Cuadro N° 61
Razones de la Inasistencia de las Partes

CAUSAS DE LA INASISTENCIA DE LAS PARTES	N°	PORCENTAJES
No se justificó su inasistencia	103	35%
No se realizó la Notificación	70	24%
Otras Razones	32	11%
Error en la Notificación	26	9%
No se brindó Información	17	6%
Cruce de Audiencias del Fiscal	15	5%
Realización de Otra Audiencia	10	3%
Cruce de Audiencias del Defensor	7	2%
El Imputado no contaba con Abogado de Defensa	5	2%
Designación en comisión al Juez	5	2%
Reunión de Coordinación en Juzgado	4	1%
TOTAL	294	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

La casilla del cuadro precedente referida a “otras razones” por las cuales las partes del proceso no asistieron a la audiencia, presenta situaciones aleatorias que no serán vistas a detalle porque en su mayoría fortalecen los fundamentos de análisis que presentaremos respecto a la suspensión de audiencias cautelares, salvo algunos casos que llamaron la atención y que explícitamente son: a) una audiencias que se suspendió porque el juzgado trabajó en horario continuo, b) cuatro audiencias que se suspendieron porque los jueces asistieron a actos de posesión de vocales, y, c) dos audiencias que se suspendieron porque el fiscal se encontraba de vacaciones.

La información presentada en los cuadros 59, 60 y 61, permite identificar en principio que existen serias debilidades en la programación de las audiencias cautelares, pero además evidencia la poca coordinación que existe entre el Tribunal Departamental de Justicia, Fiscalía de Distrito y Defensa Pública, en el proceso de sorteo de causas y asignación de funcionarios y juzgado para el tratamiento del caso. Para fundamentar esta aseveración, será necesario profundizar en el contenido de los cuadros algunos puntos de importancia.

4.3.1. Inasistencia de todas las partes

Como se ve en el cuadro N° 59, la mayor causal de suspensión de audiencias se debió a que la totalidad de las partes no estuvo presente en la audiencia, situación que preocupa, puesto que alude de forma directa a que el sistema de programación y notificación de audiencias cautelares tiene serias debilidades y que además éstas repercuten en la retardación de justicia, ya que demoran la investigación preliminar y, por tanto, el resto de las etapas del proceso.

4.3.2. Ausencia del Fiscal

El cuadro N° 60 muestra que el fiscal ha sido el segundo sujeto institucional que más ausencias ha registrado en las audiencias observadas (107 audiencias- 33%), y en cuanto a las causales de su inasistencia, se han identificado como criterios recurrentes el cruce de audiencias, la licencia o vacación del funcionario, la recusación, pero principalmente se ve una gran muestra que alude a que la ausencia no ha sido justificada.

Entre algunas conclusiones preliminares referentes a la ausencia del fiscal, podemos identificar de forma evidente que existen fallas en el sistema de asignación de causas a fiscales, puesto que no guardan relación con el cronograma de audiencias cautelares, de otra forma el cruce de audiencias no debería presentarse. En esta misma línea, en caso de que el fiscal haya sido recusado y/o haya solicitado licencia por alguna razón, la Fiscalía de Distrito en coordinación con el juzgado asignado al caso debiera bajo el principio de Unidad del Ministerio Público, haber designado otro funcionario para atender la causa.

4.3.3. Ausencia del Juez

En cuanto a la ausencia del juez, el cuadro N° 60, refleja que ha estado ausente de 21 audiencias (7%), aspecto que refuerza la afirmación principal de que el sistema de programación de audiencias afronta serias debilidades, puesto que es él quien lidera el proceso de organización de audiencias, incluyendo la notificación a las partes (que como hemos visto en los cuadros aparece de forma recurrente como una causal de inasistencia), por tanto su ausencia marca un punto crítico

en el eslabón de hechos que motivan a que el 72% de las audiencias programadas se suspendan. A esto es necesario añadir y citar que en la muestra de razones de inasistencia, se ha identificado casos en los que los jueces suspendieron las audiencias porque fueron designados en comisión, y/o porque asistieron a actos de posesión de vocales, aspecto que preocupa de sobremanera. En el primer caso, desde el Tribunal Departamental de Justicia no se ha dispuesto el traslado a juzgados en suplencia de las causas que el funcionario debía observar para evitar el perjuicio a las partes; y en el segundo la situación se agrava si partimos del supuesto de que el movimiento de las causas y consecuentemente, la administración de derechos y justicia está supeditada al desarrollo de actos festivos o solemnes.

Todos hechos relacionados a la organización del Poder Judicial, donde la designación de los jueces para actividades fuera de los juzgados, debería estar programada y prevista, tomando en consideración que en su lugar debe hacerse la designación de un juzgado en suplencia de manera inmediata, para evitar la suspensión de audiencias.

4.3.4. Ausencia del Querellante

El cuadro N° 59 expone de forma general, que el querellante ha estado ausente en 26 audiencias (8%); de ellas en 4 casos ha sido la causal para la determinación de suspensión.

Es importante mirar con detenimiento la situación de suspensión de las audiencias por la inasistencia del querellante, puesto que el Código de Procedimiento Penal establece en sus artículos 16 y 17 que la presencia del querellante en la persecución penal sólo es indispensable en casos de delitos de “acción pública a instancia de parte”, y en su artículo 19 establece una lista específica de hechos que pueden concebirse dentro de esta calidad: a) abandono de familia, b) incumplimiento de deberes de asistencia, c) abandono de mujer embarazada, d) violación, e) abuso deshonesto, f) estupro, g) rapto impropio, h) rapto con mira matrimonial, i) corrupción de mayores, y, j) proxenetismo.

En este contexto, fue necesario analizar detenidamente las causas perseguidas en las audiencias cautelares suspendidas por la ausencia del querellante.

Cuadro N° 62
Audiencias Suspendingas por la Inasistencia del Querellante

N°	CIUDAD	DELITO PERSEGUIDO	CAUSAS DE LA SUSPENSIÓN
1	La Paz	Estafa (Art. 335)	No se realizó la notificación
2	La Paz	Estafa (Art. 335)	No se realizó la notificación
3	La Paz	Estafa (Art. 335)	No se realizó la notificación
4	La Paz	Falsedad Ideológica (Art.199)	No se realizó la notificación

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.*

Como puede verse en la tabla, ninguno de los delitos perseguidos en las audiencias suspendidas por la inasistencia del querellante se encuentra enmarcado en la figura de “delitos de acción pública a instancia de parte”, aspecto que evidencia una inobservancia seria a la norma en la conducción de las audiencias cautelares. La suspensión no fue necesaria y, lejos de garantizar los derechos de las partes en el proceso, produjo demoras innecesarias que vulneran el derecho de la parte imputada a una pronta respuesta de la justicia respecto a la definición de su situación personal para enfrentar el proceso penal en su contra.

Por otro lado, si tomamos en cuenta el hecho de que el juez dispone la notificación a las partes, y lo relacionamos al hecho de que no se avisó al querellante en los cuatro (4) casos que se suspendieron por su ausencia; vemos serias fallas en la actuación de los jueces, ya que por un lado el querellante no estuvo presente porque no fue notificado y por otro la audiencia se suspendió sin existir fundamentos normativos para esta determinación, porque los hechos perseguidos penalmente en la audiencia cautelar no formaron parte del grupo de “delitos de acción pública a instancia de parte”.

4.3.5. Ausencia del(a) Imputado(a)

Respecto a la ausencia del imputado(a), el cuadro N° 59 muestra que constituye el sujeto con más ausencias en las audiencias programadas (109 audiencias-34%), no obstante, este punto no tiene mayor observación puesto que, por norma, ninguna audiencia debe instalarse sin la presencia de la o el imputado(a).

4.3.6. Ausencia del Defensor

El cuadro N° 59 expone que el defensor estuvo ausente en 59 audiencias (18%), constituyéndose en el tercer sujeto institucional con mayores índices de ausencia, lo que demuestra que tampoco existe una coordinación adecuada con el Servicio Nacional de Defensa Pública para proveer a las personas imputadas por la comisión de un delito, la asistencia requerida en las audiencias cautelares.

Por otro lado, esto también está relacionado a la coordinación para la programación de audiencias, considerando la realización de audiencias en otros juzgados, para evitar el choque de audiencias y de esta manera asegurar la presencia de la parte defensora.

4.3.7. Causas de la Inasistencia

Al margen de las aseveraciones mencionadas respecto a la inasistencia de los actores, vemos importante mirar con detenimiento otros puntos de análisis desprendidos del estudio de la muestra.

Vemos que existen errores en la notificación, aspecto que presumiblemente respondería a un descuido en los registros que se presentan en juzgados, siendo la parte demandante, en este caso la víctima, la que brinda la información del domicilio real del imputado, y en el caso de que no se contara con el domicilio, es la policía que mediante sus registros puede determinar el domicilio exacto.

Asimismo tenemos una cifra negra (35% de la muestra) donde no se ha podido encontrar información que justifique la inasistencia de las partes. De igual manera se ve que en un 6% de los casos (17), los funcionarios de los juzgados se negaron a dar información respecto la inasistencia de las partes.

Ahora bien, dentro de la muestra denominada “otras causas”, tenemos un (1) caso en el cual se suspendió la audiencia programada porque el juzgado trabajó horario continuo y también (4) casos en los que los jueces asistieron a actos de posesión de vocales y por tanto suspendieron las audiencias.

Si tomamos en cuenta que una de las principales funciones del sistema procesal penal es responder adecuadamente a la demanda de justicia de las partes, vemos que aún existen brechas entre lo establecido por la norma y la práctica. Pareciera que el sistema de administración de justicia penal está distanciándose de su función principal; por lo que cualquier reforma normativa penal que pretenda implementarse en el país debe partir de un análisis profundo sobre las debilidades estructurales de las instituciones.

4.4. Resultado de las Audiencias Instaladas

En este contexto mencionaremos los resultados de las 115 audiencias observadas de las cuales el 69% (79 audiencias) corresponden a la ciudad de La Paz y 31% (36 audiencias) corresponden a la ciudad de El Alto.

4.4.1. Presencia de los Sujetos Institucionales en las Audiencias

En general, las audiencias cautelares instaladas contaron con la participación de todas las partes en el proceso, es decir, parte imputada y su abogado defensor, juez, Ministerio Público y el querellante en los casos que correspondió. Sin embargo, en función a los fines de la investigación se ha visto importante desarrollar a detalle rasgos inherentes a la presencia de sujetos institucionales.

4.4.1.1. Presencia de él/los(as) Imputado(as)

En cuanto a él/los(as) imputados(as), a continuación de desglosan sus particularidades en cuanto al tipo de participación, género, edad, situación de libertad, etc. Comenzar por mencionar que en las 115 audiencias instaladas concurren 176 personas imputadas de acuerdo al siguiente detalle:

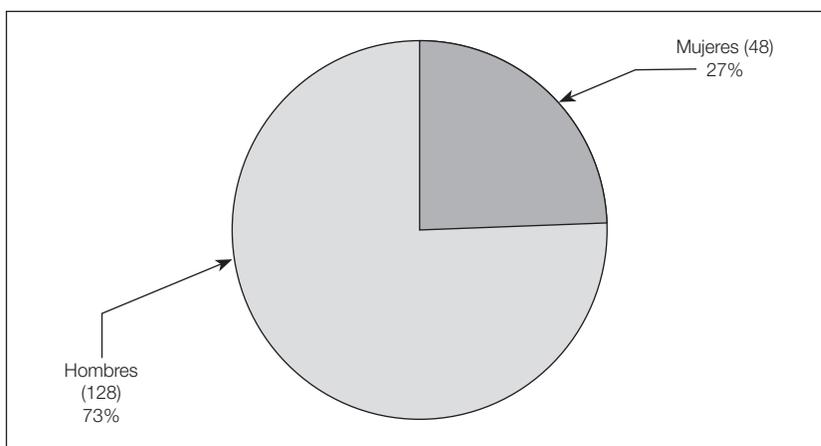
Cuadro N° 63
Participación de los(as) Imputados(as)

PARTICIPACIÓN	NÚMERO	PORCENTAJE
Autor	144	82%
Cómplice	20	11%
Instigador	6	3,5%
No se mencionó o identificó	6	3,5%
TOTAL	176	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

- a) Respecto al Género.** En cuanto al género tenemos que de la totalidad de personas imputadas en las audiencias, 128 (73%) fueron hombres y 48 (27%) fueron mujeres:

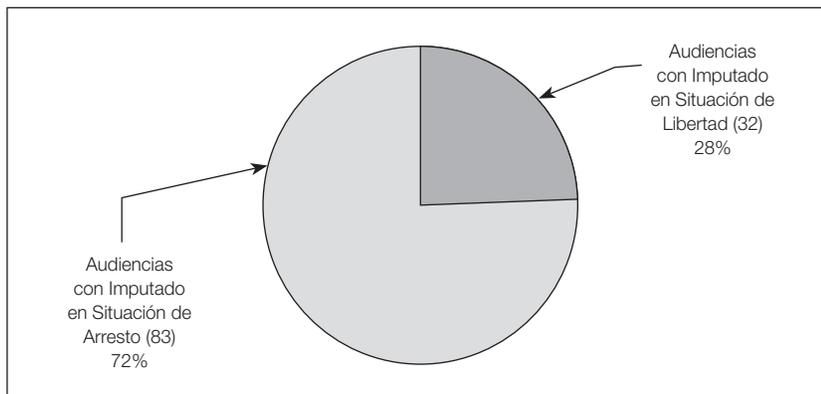
Cuadro N° 64
Género de los Imputados(as) en las audiencias cautelares



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

- b) Respecto a la Situación Personal de los(as) Imputados(as) en las Audiencias.** En este punto mencionar que en 83 (72%) de las 115 audiencias instaladas, los(as) imputados(as) se encontraban en situación de arresto y en 32 audiencias (28%) se encontraban en situación de libertad.

Cuadro N° 65
Situación del Imputado(a) en las audiencias cautelares



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

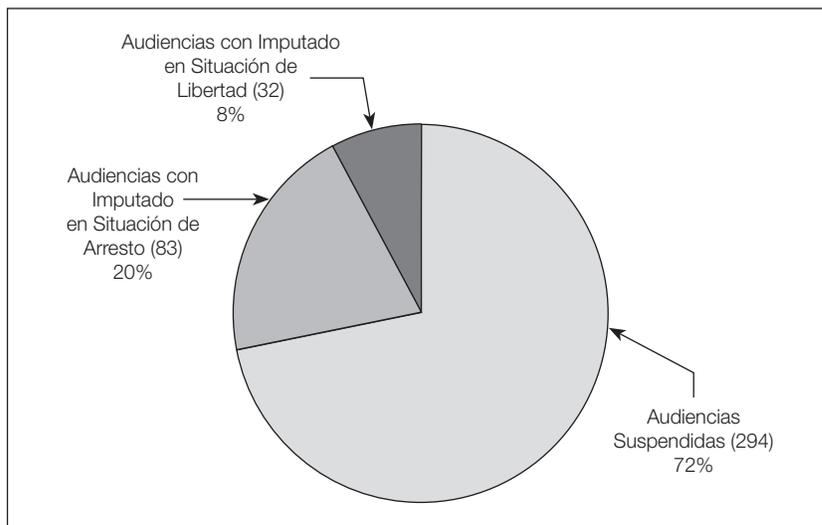
En el cuadro vemos que un porcentaje representativamente alto de las audiencias instaladas tenían a la persona imputada en situación de arresto y sólo en el 28% del total de estas audiencias podríamos hablar de audiencias cautelares que han sido desarrolladas siguiendo los procedimientos de notificación establecidos y sin dilaciones.

La situación de los detenidos es especial y particular, ya que la Constitución Política del Estado y el Código de Procedimiento Penal establecen un plazo máximo de 24 horas para que se defina su situación procesal y obligan con esto al aparato judicial a responder y definir oportunamente la situación personal de él(la) o los imputados(as) para enfrentar el proceso penal.

Este hallazgo preocupa, puesto que como se citó anteriormente, el 74% de las audiencias cautelares programadas no logran instalarse, por lo que si retomamos la muestra de audiencias programadas (409) y en función a la misma relacionamos la cifra de audiencias instaladas con los(as) imputados(as) en situación de libertad, la estadística de audiencias cautelares desarrolladas con normalidad bajaría al 8%.⁶

6 Durante el periodo oficial de observación se monitorearon 469 audiencias, de las cuales 409 se desarrollaron en horarios de juzgado y fueron observadas; 60 audiencias se desarrollaron fuera de horario y no se observaron. De estas 409 sólo 115 audiencias lograron instalarse. Y de este porcentaje sólo el 28% (32 audiencias) se realizaron con el imputado en libertad.

Cuadro N° 66
Relación entre Audiencias Programadas y Audiencias Instaladas con Imputados(as) en Situación de Libertad

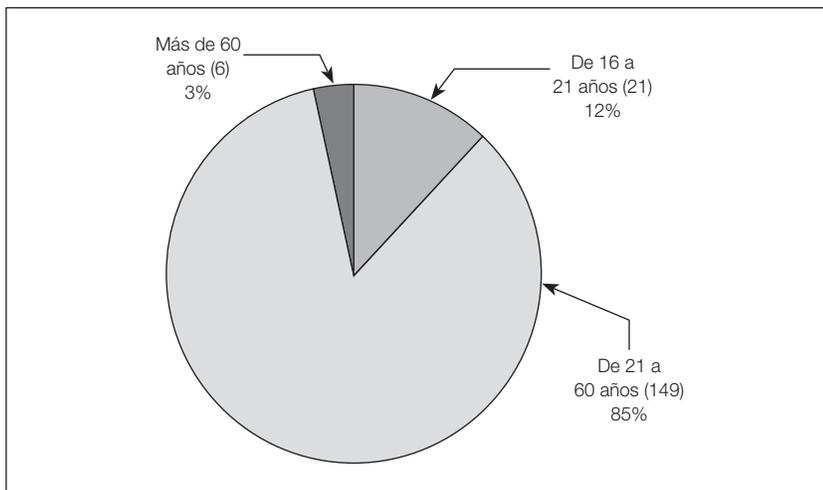


*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

- c) Respecto al Rango de Edad de los(as) Imputados(as).** El instrumento de observación permitió registrar el rango de edad de los(as) imputados(as) de acuerdo a tres variables: i) 16 a 21 años, ii) 21 a 60 años, y, iii) 60 años en adelante.

En este contexto, en las 115 audiencias instaladas, se tiene que el 85% (149 personas) de los(as) imputados(as) se encontraba en el rango de edad de 21 a 60 años, el 12% (21 personas) tenía entre 16 a 21 de edad y finalmente el 3% (6 personas) tenían más de 60 años.

Cuadro N° 67
Edad de los(as) Imputados(as)

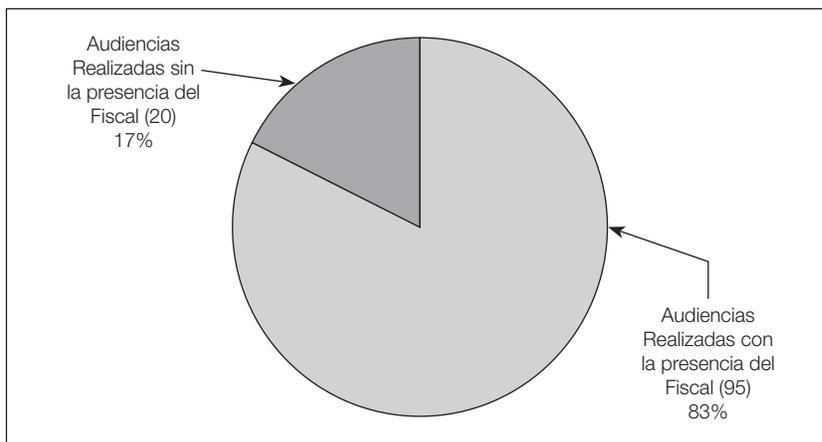


*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

4.4.1.2. Presencia del Fiscal en las Audiencias Cautelares

Durante la observación de las audiencias cautelares que lograron instalarse (115), uno de los criterios más relevantes observados fue que el 17% de las audiencias cautelares instaladas (20) se desarrollaron sin la presencia fiscal, y la dinámica para el desarrollo de este acto se basó en la lectura del cuaderno de investigación por parte del Secretario del Juzgado.

Cuadro N° 68
Participación del Fiscal en las Audiencias Cautelares



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Este hallazgo de la investigación nos muestra una mala práctica que aún no termina de ser eliminada del sistema inquisitivo: los juicios escritos y el valor del expediente, pues no solamente constituye una inobservancia de las normas del procedimiento penal, también denota una vulneración a las normas generales que hacen al juicio oral, público y contradictorio como ser:

- **Inmediación.**⁷ que según el artículo 330 del Código de Procedimiento Penal determina que el *juicio se desarrollará de forma ininterrumpida y en presencia de todas las partes*, esto implica que nadie debe mediar entre el juez y la percepción directa de la prueba, lo cual se aplica de forma directa a la oralidad de los actos que deben ser percibidos de forma directa por el juez.

El Código de Procedimiento Penal, también expresa la obligatoriedad de continuar con la audiencia y en el caso de que el fiscal no pudiere asistir, el Ministerio Público y el Tribunal de Justicia deben coordinar su inmediato relevamiento por parte de

7 Código de Procedimiento Penal, Artículo 330, de 25 de marzo de 1999.

otro funcionario. Esta afirmación es refrendada por el artículo 335 del mismo cuerpo normativo que establece las causales para la suspensión de la audiencia y en su parágrafo II que se refiere al impedimento físico de las partes, establece que suspensión procede “Salvo en caso del fiscal o defensor y que ellos **deben ser sustituidos de forma inmediata**”.

Al respecto el Tribunal Constitucional Plurinacional, en su sentencia SC 0224/2004-R establece que la administración de justicia se rige por el principio de celeridad y que las audiencias en las que el Ministerio Público habiendo sido debidamente notificado no se presente, no implicará la suspensión de la misma, por el contrario, dará lugar a la aceptación de la solicitud de la parte acusada. En función al principio de unidad que caracteriza al Ministerio Público, éste debe hacerse presente a través del fiscal y si éste por alguna razón no pudiere presentarse, a través de otro fiscal.

- **Oralidad.**⁸ Que establece que todos los actos del juicio deberán ser orales y sólo podrán introducirse por su lectura salvo una lista explícita de excepciones que puntualmente se refieren a prueba documental inherente al proceso. Por lo tanto los actos troncales como la lectura de la imputación, la resolución del juez, declaración del imputado y de la víctima, entre otros, deben seguir la vía oral.
- **Contradicción.** Este principio tiene relación directa con la garantía del derecho a la defensa y también a la igualdad de las partes dentro del proceso, puesto que determina que las partes tienen derecho a desvirtuar o controvertir los argumentos y pruebas presentados por la contraparte. En este contexto se priva al imputado del derecho a sostener una discusión verbal con el fiscal y refutar los argumentos vertidos en la imputación formal.

Es así, que debe garantizarse el debido proceso y, dentro de él, resguardar el principio de la contradicción que implica, NECESARIAMENTE, la presencia de las partes en la audiencia por lo que si el Ministerio Público (MP) se ausenta, se está

8 Código de Procedimiento Penal, Artículo 333, de 25 de marzo de 1999.

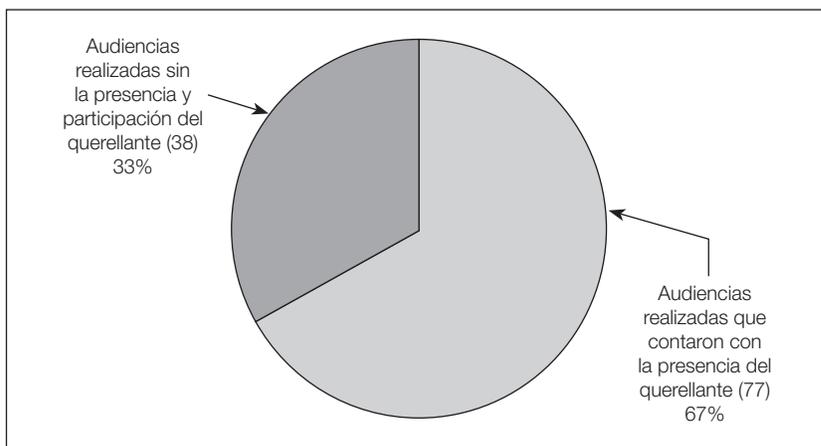
rompiendo la lógica del sistema. Recordar que el Art. 73 del Código de Procedimiento Penal (CPP) marca que el MP debe proceder en forma oral a sus fundamentaciones, en todos los actos que requieran audiencias.

El principio de la contradicción está ligado al de igualdad y supone la presencia de demandante y demandado. Establece el derecho que tiene una parte de oponerse a un acto realizado con la presencia de la contraparte; para controlar o verificar el cumplimiento de los preceptos legales. Se basa en el supuesto obvio de que ambas partes son las más interesadas en oponerse o contradecir las precisiones inexactas del adversario.

4.4.1.3. Presencia del Querellante en las Audiencias Cautelares

En cuanto al querellante, mencionar de forma general que 77 (67%) de las 115 audiencias realizadas, contaron con la participación del querellante y sólo 38 audiencias (33%) se desarrollaron con la presencia del fiscal.

Cuadro N° 69
Participación del Querellante



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

4.4.1.4. Presencia del Juez en las Audiencias Cautelares

El juez estuvo presente en todas las audiencias instaladas, puesto que su ausencia por norma dio automáticamente lugar a la suspensión de la misma, cumpliéndose el principio de inmediación que, en Derecho, supone y asegura la presencia del juez en cada fase del proceso. El juez es quien conoce el proceso en todas sus fases, así se asegura que la solución se basa exclusivamente en lo visto y oído por él.

4.4.1.5. Presencia del Defensor en las Audiencias Cautelares

En cuanto a la presencia del defensor en las audiencias cautelares; mencionar que en 87 (76%) de las 115 audiencias realizadas la figura presente fue la del defensor particular. El defensor público estuvo presente en 24 audiencias (21%) y en 4 audiencias (3%), el defensor de oficio.

Cuadro N° 70
Defensor en las Audiencias Cautelares

DEFENSOR EN LAS AUDIENCIAS CAUTELARES	N°	PORCENTAJE
Defensor Particular	87	76%
Defensor Público	24	21%
Defensor de Oficio	4	3%
Total	115	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Respecto a la presencia, en audiencia, del defensor particular, público o de oficio, vemos que en la ciudad de El Alto se han presentado más casos donde los imputados(as) han concurrido a las audiencias cautelares con la asistencia de un abogado de defensa pública, de acuerdo a los datos mencionados en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 71
Presencia del Defensor por Ciudad

CIUDAD	DEFENSOR PARTICULAR	DEFENSOR PÚBLICO	DEFENSOR DE OFICIO
LA PAZ	64 (81%)	11 (14%)	4 (5%)
EL ALTO	20 (56%)	16 (44%)	0 (0%)
TOTALES	84	27	4

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.*

Vemos que en la ciudad de El Alto, se han presentado más casos donde los imputados(as) han concurrido a las audiencias cautelares con la asistencia de un abogado de defensa pública.

En el marco de construir un orden lógico en el reporte de los datos del proceso de observación, es importante continuar con los delitos perseguidos en las audiencias, las medidas solicitadas y adaptadas y respecto a esto, el rol de los sujetos institucionales. Ya en la parte conclusiva, se encontrará un punto de conclusiones comparando y relacionando los datos identificados en cada punto.

4.5. Delitos Imputados en las Audiencias Cautelares

En cuanto a los delitos imputados a las personas dentro de las audiencias cautelares, una primera clasificación de acuerdo a grupo y tipo en las 115 audiencias instaladas, nos muestra el siguiente panorama:

Cuadro N° 72
Delitos perseguidos en las Audiencias Cautelares por grupos

CLASIFICACIÓN POR GRUPO DE DELITOS	N°	PORCENTAJE
Delitos contra la propiedad	45	39%
Delitos contra la vida e integridad corporal	35	30%
Ley 1008 Régimen de la coca y sustancias controladas	9	8%
Delitos contra la libertad sexual	7	6%
Delitos contra la seguridad común	6	5%
Delitos contra la fe pública	6	5%
Delitos contra la función pública	3	3%
Ley 004 contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito	2	2%
Delitos contra la familia	1	1%
Delitos contra la economía nacional, industria y comercio	1	1%
TOTAL	115	100%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.*

Como puede verse, los tres grupos de delitos perseguidos con mayor frecuencia en las audiencias cautelares monitoreadas fueron delitos contra la propiedad, seguidos de los delitos contra la vida y la integridad, y delitos referentes al régimen de la coca y de sustancias controladas. Ahora bien, la tabla también hace mención de nuevos grupos de delitos como son los referentes al régimen contra la corrupción y enriquecimiento ilícito creados por la ley 004, aunque estos se presentan en menor proporción.

4.6. Medidas cautelares solicitadas y adoptadas en las audiencias

En este punto iniciaremos el análisis respecto de las medidas cautelares solicitadas y aplicadas en las 115 audiencias cautelares instaladas dentro del periodo de observación, para identificar en la práctica el contexto y fundamentos para la aplicación de la detención preventiva.

En principio, mencionar que durante el desarrollo de las audiencias cautelares, la situación de él/la o los(as) imputados(as) podría versar sobre la discusión de tres alternativas: i) la solicitud y otorgación de libertad pura y simple, ii) la solicitud y otorgación de medidas cautelares

alternativas a la detención preventiva, y, iii) la solicitud y otorgación de detención preventiva. En cuanto a la aplicación de medidas cautelares se tienen los siguientes resultados:

Cuadro N° 73
Resultados Generales en la Aplicación de Medidas Cautelares

MEDIDAS CAUTELARES	N°	PORCENTAJES
Detención Preventiva	45	39%
Libertad Pura y Simple	5	4%
Medidas alternativas a la Detención Preventiva	63	55%
Sin determinar	2	2%
TOTAL	115	100%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.*

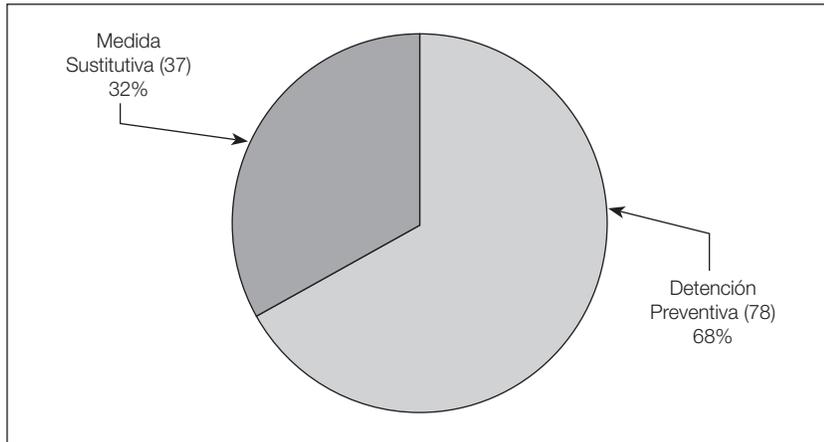
En cuanto a la casilla que hace referencia a la opción “sin determinar”, responde a dos hechos (trata de seres humanos y violación a menores), donde se solicitó a los observadores abandonar la sala como una manera de proteger la integridad de los menores.

Como puede verse en la tabla, sólo en el 39% de las audiencias observadas se determinó la aplicación de la detención preventiva, no obstante, antes de proseguir con la evaluación de los resultados del cuadro, es necesario relacionar esta información con otras variables de análisis como ser:

4.6.1. La relación entre las medidas cautelares solicitadas y las medidas cautelares determinadas

Este punto de análisis expone los resultados respecto a las medidas cautelares solicitadas por el Ministerio Público dentro del periodo de observación:

Cuadro N° 74
Solicitud de Medidas Cautelares por parte del Fiscal



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Como puede verse, evidentemente la medida más solicitada por parte del Ministerio Público es la detención preventiva (68%), sin embargo existe un 32% de los casos en los cuales solicita medidas sustitutivas. Es importante identificar cuál es la situación que motiva al Ministerio Público a asumir esta posición, aspecto que tiene como principal referente a los delitos perseguidos, cuya relación se expresa a continuación:

Cuadro N° 75
Relación entre los Tipos Penales y las Medidas solicitadas por el Fiscal

TIPO PENAL	SOLICITUD DE DP	SOLICITUD DE MEDIDA SUSTITUTIVA
Estafa	5	1
Trata de seres humanos/ pornografía y espectáculos obscenos con niños, niñas y adolescentes	* En este caso se solicitó reserva por tratarse de menores de edad	
Proxenetismo	2	0
Estupro	1	0

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

TIPO PENAL	SOLICITUD DE DP	SOLICITUD DE MEDIDA SUSTITUTIVA
Ejercicio indebido de la profesión	0	1
Asesinato (grado de tentativa)	2	0
Conducción peligrosa de vehículos	0	6
Lesiones graves y leves	9	8
Estelionato	1	2
Abuso deshonesto	1	0
Violación	1	0
Violación Niño, Niña, Adolescente	<i>* En este caso se solicitó reserva por tratarse de menores de edad</i>	
Violación en estado de inconsciencia	1	0
Hurto	4	0
Homicidio y lesiones graves y gravísimas en accidente de tránsito	1	6
Uso de instrumento falsificado	1	1
Falsedad ideológica	1	0
Falsedad material	2	1
Bigamia	1	0
Amenazas	1	1
Robo agravado	13	2
Uso indebido de influencias	0	1
Incumplimiento de deberes	1	0
Contratos lesivos al Estado	1	0
Daño calificado	2	0
Robo	12	2
Lesiones gravísimas	1	2
Secuestro	1	0
Homicidio	2	1
Enriquecimiento ilícito	1	0
Uso Indebido de Bienes y servicios públicos	1	0
Ley Del Régimen de La Coca y Sustancias Controladas	9	0
TOTAL	78	35

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Las cifras arrojadas por el cuadro identifican una tendencia del fiscal a solicitar detención preventiva, principalmente en hechos tipificados como delitos contra la propiedad.

En este contexto llama particularmente la atención la solicitud de detención preventiva para el delito de amenazas, mismo que es considerado de baja o escasa relevancia social, por cuanto su pena mayor es inferior a dos años, y en este sentido lo más seguro es que terminará en una salida alternativa y por tanto la **proporcionalidad**⁹ y la **excepcionalidad**¹⁰ de la medida no imperan en el discurso lógico del Ministerio Público.

Por otra parte, podría también aseverarse que existe una tendencia a solicitar detención preventiva en cuanto a delitos considerados con mayor relevancia social, entre los cuales operan lógicamente los delitos contra la vida y la integridad. Pero también se encuentran los delitos contra la fe pública, régimen de la coca y sustancias controladas, y aquellos referidos al régimen de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas (creados por la ley 004) donde se ve que la medida oficial es la solicitud de detención preventiva.

Es importante añadir el análisis de la participación de otro actor del proceso, uno fundamental en el tema de la detención preventiva: el juez y su determinación referente a la solicitud de la medida cautelar requerida por el fiscal.

Al respecto, como se identificó en la parte preliminar del presente punto de análisis, la aplicación de esta medida sólo corresponde al 39% del total de la muestra del Proceso de Observación de Audiencias Cautelares (Cuadro N° 73) y la solicitud Ministerio Público al 68% (Cuadro N° 74).

A continuación se detallan los resultados de las resoluciones del juez en relación a las medidas cautelares solicitadas en las audiencias.

9 El principio de **proporcionalidad** establece que la medida que se le imponga a una persona tiene que estar en proporción o en relación con el delito por el cual se le imputa.

10 El principio de **excepcionalidad** se refiere a que las medidas cautelares sólo se deben de imponer por excepción, es decir, no por regla general y no a todas las personas, sólo cuando las condiciones particulares de la persona imputa así lo ameriten.

Cuadro N° 76
Relación entre la solicitud de Detención Preventiva, Delito y la Determinación del Juez

TIPO PENAL	MEDIDAS SOLICITADAS POR EL FISCAL			MEDIDAS APLICADAS POR EL JUEZ		
	SOLICITUD DE DETENCIÓN PREVENTIVA	SOLICITUD DE MEDIDA SUSTITUTIVA	DETENCIÓN PREVENTIVA	MEDIDA SUSTITUTIVA	LIBERTAD PURA Y SIMPLE	
Estafa	5	1	1	4	1	
Trata de seres humanos/ pornografía y espectáculos obscenos con niños, niñas y adolescentes			* En este caso se solicitó reserva por tratarse de menores de edad.			
Proxenetismo	2	0	1	1	0	
Estupro	1	0	0	1	0	
Ejercicio indebido de la profesión	0	1	0	1	0	
Asesinato (grado de tentativa)	2	0	2	0	0	
Conducción peligrosa de vehículos	0	6	0	6	0	
Lesiones graves y leves	9	8	2	15	0	
Estelionato	1	2	1	1	1	
Abuso deshonesto	1	0	1	0	0	
Violación	1	0	1	0	0	
Violación niño, niña, adolescente			* En este caso se solicitó reserva por tratarse de menores de edad.			
Violación en estado de inconsciencia	1	0	0	1	0	
Hurto	4	0	2	1	1	
Homicidio y lesiones graves y gravísimas en accidente de tránsito	1	6	0	6	1	
Uso de instrumento falsificado	1	1	0	2	0	
Falsedad ideológica	1	0	0	1	0	

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

TIPO PENAL	MEDIDAS SOLICITADAS POR EL FISCAL			MEDIDAS APLICADAS POR EL JUEZ		
	SOLICITUD DE DETENCIÓN PREVENTIVA	SOLICITUD DE MEDIDA SUSTITUTIVA	DETENCIÓN PREVENTIVA	MEDIDA SUSTITUTIVA	LIBERTAD PURA Y SIMPLE	
Falsedad material	2	1	0	3	0	
Bigamia	1	0	0	1	0	
Amenazas	1	1	0	1	1	
Robo agravado	13	2	11	4	0	
Uso indebido de influencias	0	1	0	1	0	
Incumplimiento de deberes	1	0	0	1	0	
Contratos Lesivos al Estado	1	0	0	1	0	
Daño calificado	2	0	0	2	0	
Robo	12	2	10	4	0	
Lesiones gravísimas	1	2	1	2	0	
Secuestro	1	0	1	0	0	
Homicidio	2	1	2	1	0	
Enriquecimiento ilícito	1	0	1	0	0	
Uso Indebido de bienes y servicios públicos	1	0	0	1	0	
Régimen de la Coca y Sustancias Controladas	9	0	8	1	0	
TOTAL	78	35	45	63	5	
Número de audiencias en las que el juez ratificó la medida cautelar solicitada por el fiscal	45					
Número de audiencias en las que el juez aplicó una medida sustitutiva distinta a la detención preventiva solicitada por el fiscal	33					

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

El Cuadro N° 76 muestra que si bien el fiscal ha solicitado detención preventiva en 78 (68%) de las 115 audiencias instaladas, el juez sólo la ha refrendado en 45 audiencias (39%), habiendo optado en el proceso por determinar la aplicación de medidas sustitutivas en 63 audiencias (55%) y en 5 por la libertad pura y simple (4%).

Esta variación se ha presentado principalmente en delitos contra la fe pública como son el uso de instrumento falsificado, falsedad ideológica y material, aunque también se ha presentado en delitos contra la vida e integridad y delitos contra la libertad sexual.

El cuadro expone resultados inherentes a la dinámica de las audiencias, donde la valoración del juez media entre la interacción del resto de los sujetos institucionales como son el fiscal, querellante, abogado y defensa, así como un conjunto de elementos fácticos y probatorios que han refutado o validado el contenido de la imputación.

4.7. Dinámica de la Audiencia y Comportamiento de los Sujetos Institucionales

Este punto proporcionará detalles que permitirán ligar toda la información preliminar sobre los resultados de las audiencias cautelares instaladas, hacia la correcta aplicación de las normas procesales, permitiendo además identificar las debilidades y fortalezas de los sujetos institucionales, que de alguna manera repercuten en el funcionamiento del sistema de administración de justicia penal, y consecuentemente en el acceso a la justicia de las partes en el proceso.

Para una mayor comprensión respecto a este punto, los resultados presentados versarán sobre el rol específico de los sujetos institucionales, aspecto que permitirá paso a paso ir hilando un conjunto de fundamentos de reflexión en torno al sistema de administración de justicia penal.

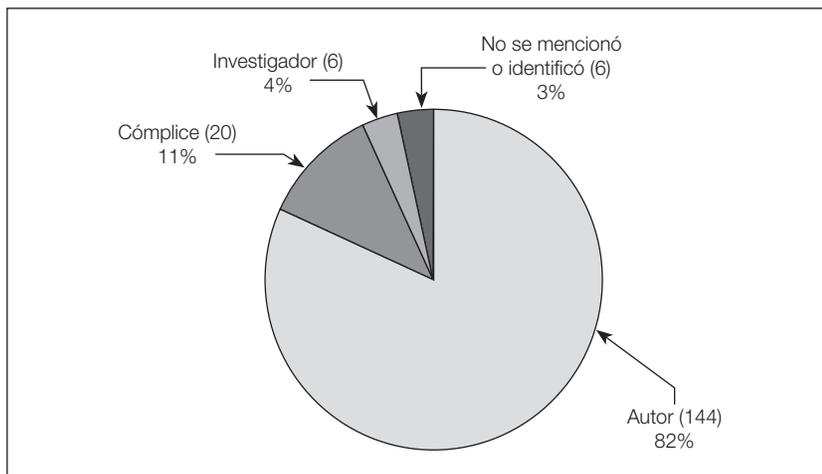
4.7.1. El rol del Fiscal y los Fundamentos de la Imputación Formal

El análisis sobre el rol del fiscal se basó en tres factores fundamentales: a) la capacidad de acreditar que los(as) imputados(as) es/son con probabilidad autor(es/as), cómplice (es) o instigador (es/as) de él o los delitos perseguidos (presupuesto material), b) la capacidad para

fundamentar el peligro procesal (riesgo de fuga, obstaculización del proceso o reincidencia), y, c) si la imputación puso en discusión o no los principios de proporcionalidad y excepcionalidad en su fundamentación.

- a) Presupuesto Material.** En las 115 audiencias cautelares instaladas, 176 personas fueron imputadas formalmente por la comisión de delitos, en calidad de autores(as), cómplice (es), o instigadores(as). Al respecto, el equipo de observadores reportaron que el contenido de las imputaciones presentadas por los fiscales en las audiencias cautelares determinó —en relación al punto— los siguientes resultados:

Cuadro N° 77
Identificación del rol de los(as) Imputados(as) en la imputación del fiscal



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

El resultado más relevante del cuadro, es que según los datos reportados por los observadores, la imputación del fiscal no identificó o mencionó de forma clara el rol de él/los(as) imputados(as) en relación al hecho delictivo en seis (6) audiencias de las 155 audiencias desarrolladas.

- b) Peligro procesal.** En cuanto al peligro procesal a continuación se presentan los resultados respecto a los tres elementos del peligro procesal contemplados en el ordenamiento jurídico penal boliviano, que son el peligro o riesgo de fuga (artículo 234 del CPP), la obstaculización del proceso (artículo 235 del CPP), y, la reincidencia (artículo 235 Bis del CPP).

Para dar inicio al análisis respecto al peligro procesal, mencionar de forma general los resultados de la argumentación —en relación a este punto— por parte de la(s) imputaciones presentadas en las audiencias cautelares.

Cuadro N° 78
Resultados Generales de la Fundamentación del Peligro Procesal

PELIGRO PROCESAL	N° DE VECES ARGUMENTADA	N° DE VECES EN LAS QUE PRESENTÓ EVIDENCIA
Peligro de fuga	102	27 26%
Peligro de obstaculización	75	9 12%
Reincidencia	24	24 100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

El cuadro muestra que: i) el fiscal argumentó el peligro de fuga en 102 ocasiones, pero sólo presentó evidencia de la misma en el 26% (27 ocasiones), ii) en cuanto al peligro de obstaculización del proceso, fue mencionado por el fiscal 75 veces, pero sólo presentó evidencia en el 12% (9 ocasiones), y, iii) el fiscal argumentó el peligro de reincidencia en 24 ocasiones y presentó evidencia en el 100% de las mismas.

Para comprender los resultados vertidos por el cuadro, las solicitudes de la fiscalía hicieron cita de varios criterios inherentes al peligro procesal, y de igual forma a las causales determinadas por el Código de Procedimiento Penal para la configuración del peligro de fuga, obstaculización del proceso y reincidencia. La **primera columna** corresponde al número de veces que la imputación formal nombró el criterio procesal en su contenido, la **segunda columna** se refiere a las veces que el fiscal presentó pruebas de respaldo para fundamentar el peligro procesal citado.

Si bien el fiscal —en esta etapa específica del proceso penal— no tiene necesariamente que presentar elementos probatorios para demostrar la comisión del delito, sí tiene que dar a conocer fundamentos coherentes y creíbles que validen la solicitud de medida cautelar y que den cuenta respecto al supuesto de que, efectivamente, ha existido alguna actividad de corroboración de los datos personales de él/la o los(as) imputados(as), y/o elementos del hecho que configuren la necesidad de la aplicación de la medida cautelar solicitada. Por ejemplo, cuando por medio de un investigador adscrito al caso se pudo constatar, a través de entrevistas con los vecinos de la zona, que el imputado no tenía residencia en el lugar.

Lo anteriormente descrito, **no debe aplicarse** a la solicitud de medida cautelar por **reincidencia**, puesto que en este caso debe presentarse prueba fehaciente que compruebe que el imputado ha recibido, dentro de los últimos 5 años, sentencia condenatoria por algún delito, y/o que haya sido imputado o sentenciado en primera instancia por algún delito doloso. Deben presentarse pruebas materiales que validen el criterio de reincidencia en la imputación formal, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de presunción de inocencia. No obstante, como se ve en la tabla, el rol de fundamentación del peligro procesal por parte del fiscal (en su solicitud), contempló en varios casos la presentación de pruebas materiales y en otros solamente la argumentación.

En cuanto a los resultados individuales respecto a la mención de los elementos del peligro procesal, se tienen los siguientes resultados:

- **Peligro de Fuga.** En las 115 audiencias instaladas, el fiscal menciona 247 veces el peligro de fuga, fundamentándolo con argumentos que van desde la insuficiencia del arraigo, hasta exponer que el imputado constituye un peligro efectivo para la sociedad.

Cuadro N° 79
Peligro de Fuga

FUNDAMENTACIÓN	N° DE VECES EN LAS QUE SE CITÓ EL CRITERIO	PORCENTAJE
Arraigo insuficiente	88	36%
Tiene facilidad para abandonar el país	11	4%
Tiene posibilidad de permanecer oculto	7	3%
Está realizando actos preparatorios de fuga	2	1%
Conducta previa de evasión	15	6%
Actitud del imputado respecto a la importancia del daño resarcible	37	15%
Haber sido imputado por otro delito doloso o haber recibido condena de prisión en primera instancia	17	7%
Habérsele aplicado alguna salida alternativa por delito doloso	4	2%
Existencia de actividad delictiva reiterada anterior	23	9%
Pertenecer asociación delictiva u organización criminal	8	3%
Peligro efectivo para la sociedad, víctima o denunciante	35	14%
TOTAL	247	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

En cuanto al arraigo insuficiente, está compuesto por múltiples criterios para su determinación por tanto se constituye en un sub punto de análisis, en este sentido el siguiente cuadro muestra los fundamentos empleados por el fiscal en su argumentación:

Cuadro N° 80 Arraigo Insuficiente

FUNDAMENTACIÓN	N° DE VECES EN LOS QUE SE CITÓ EL CRITERIO	PORCENTAJE
El Imputado no tiene: domicilio, familia y trabajo	55	47%
El Imputado no tiene: familia y trabajo	1	1%
El Imputado no tiene: domicilio y trabajo	11	10%
El Imputado no tiene domicilio	9	8%
El Imputado no tiene: domicilio y familia	9	8%
El Imputado no tiene familia	2	2%
El Imputado no tiene trabajo	3	3%
El Imputado no tiene: domicilio, familia, amigos y trabajo	4	3%
No se menciona	21	18%
TOTAL	115	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Los reportes de los observadores hacen referencia a que en 21 audiencias (18%) el arraigo insuficiente ha sido mencionado por la imputación, pero en la argumentación del fiscal no se ha identificado a cuál de las causales se ha referido para fundamentar este elemento configurador del peligro de fuga.

Aquí puede apreciarse de forma preliminar, debilidades en la fundamentación de las imputaciones, puesto que el hecho de que no se haya mencionado la causal específica para convencer al juez respecto al peligro de fuga, deja sin sustento y fuera de lugar la inclusión de la solicitud planteada.

Por otra parte, respecto a los índices de fundamentación y presentación de elementos probatorios que respalden la argumentación del peligro de fuga, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro N° 81
Fundamentación del Peligro de Fuga

N° DE VECES EN LAS QUE EL FISCAL ARGUMENTÓ EL PELIGRO DE FUGA	TIPOS DE PRUEBAS PRESENTADAS	
102	Informe de migración	2
	Informe de acción directa	9
	Informe de verificación ocular	1
	Pasaporte	2
	Certificado de familia	1
	Certificado de trabajo	1
	Fotografías y otros documentos	2
	Declaración de testigos	2
	Declaración del imputado	7
102		27 12%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

En términos generales, el fiscal ha presentado en 27 ocasiones (26%) pruebas materiales o corpóreas para fundamentar la medida cautelar solicitada, y en el resto de las 75 veces que ha aducido el peligro de fuga para fundamentar el peligro procesal, se ha basado en argumentos relacionados al hecho y a las circunstancias que determinan su relación con el imputado.

- **Obstaculización del proceso.** En las 115 audiencias instaladas el fiscal mencionó la obstaculización del proceso en 75 ocasiones. Los criterios para configurar el peligro procesal fueron mencionados 85 veces, por lo que en la argumentación de las imputaciones, los(as) fiscales hicieron referencia a uno o a varios criterios inherentes a este peligro procesal en cuestión.

Cuadro N° 82
Peligro de Obstaculización del Proceso

FUNDAMENTACIÓN	N° DE VECES EN LOS QUE SE CITÓ EL CRITERIO	PORCENTAJE
Amenazas o coacción contra los participantes/ testigos/ peritos	39	45%
Posibilidad de destrucción o modificación de la prueba material	28	33%
Influencia ilegal o ilegítima en jueces, fiscales o funcionarios del sistema	9	11%
Inducción a otros a realizar acciones de obstaculización	9	11%
Total	85	100%

**Nota: Los datos presentados versan sobre las 115 audiencias instaladas y monitoreadas durante el periodo oficial de observación desarrollado entre el 1 de febrero y el 23 de marzo de 2012.*

Respecto a las pruebas y/o argumentos empleados por los(as) fiscales para fundamentar el peligro de obstaculización del proceso se tienen los siguientes resultados.

Cuadro N° 83
Fundamentación para el peligro de obstaculización del proceso

N° DE VECES EN LAS QUE EL FISCAL ARGUMENTÓ PELIGRO DE OBSTACULIZACIÓN DEL PROCESO	TIPOS DE PRUEBAS PRESENTADAS	
75	Declaración de testigos	6
	Declaración de la víctima	3
76		9 7,8%

**Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.*

- **Peligro de reincidencia.** El peligro de reincidencia, fue argumentado en 24 ocasiones. Sus fundamentos y/o criterios, necesariamente deben versar respecto a la existencia de sentencia ejecutoriada dentro de los 5 años de la comisión del hecho, sentencia en primera instancia y/o imputación por delito doloso, y antecedentes policiales; en relación a los criterios empleados por los(as) fiscales lo siguiente:

**Cuadro N° 84
Peligro de Reincidencia**

FUNDAMENTACIÓN	PORCENTAJES
Sentencia condenatoria	20%
Imputación formal	15%
Antecedentes policiales (actividad delictiva reiterada)	65%
TOTAL	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

La tabla nos muestra que el registro de antecedentes policiales, incluido como factor para configurar la reincidencia en la ley 007, fue la prueba más presentada por el Ministerio Público en la fundamentación del peligro procesal por reincidencia. Entre los argumentos y medios probatorios empleados para validar la argumentación de la reincidencia se tienen:

**Cuadro N° 85
Fundamentación de la Reincidencia**

N° DE VECES EN LAS QUE EL FISCAL ARGUMENTÓ EL PELIGRO DE REINCIDENCIA	TIPOS DE PRUEBAS PRESENTADAS	
24	REJAP	6
	Informe FELCC**	11
	Ficha prontuarial	1
	Sin pruebas	6
24		24 100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

** Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, división dependiente de la Policía Boliviana.

El Código de Procedimiento Penal y las normas que le incorporaron modificaciones, señalan que para la configuración de la reincidencia debe mediar una de las siguientes circunstancias:

- El haber obtenido sentencia ejecutoriada por delito doloso dentro de los 5 años anteriores a la comisión del hecho (Artículo 235 Bis del Código de Procedimiento Penal).¹¹
- El haber obtenido sentencia condenatoria en primera instancia (Artículo 234 del Código de Procedimiento Penal).
- El haber sido imputado formalmente por delito doloso (Artículo 234 del Código de Procedimiento Penal).
- Habérsele aplicado alguna salida alternativa por delito doloso (Artículo 234 del Código de Procedimiento Penal).
- La existencia de actividad delictiva reiterada o anterior (Artículo 234 del Código de Procedimiento Penal).¹²

Las primeras cuatro circunstancias mencionadas se refieren a elementos que determinan que la persona imputada por la comisión del delito, en circunstancias anteriores al hecho, ha obtenido sentencia condenatoria y/o elementos probatorios suficientes que hayan derivado en la imputación formal por delito doloso contra su persona. (Aspecto que no implica necesariamente su culpabilidad).

Así, los reportes de los observadores evidencian un hallazgo importante que muestra la recurrencia con la cual “la existencia de actividad delictiva anterior” está siendo fundamento de la peligrosidad probada a través de la presentación del certificado de antecedentes policiales, emitido por la FELCC, e incidiendo en la solicitud y aplicación de la detención preventiva. Esto plantea el tema de la presunción de inocencia, ya que no necesariamente se trata de una sentencia que tenga calidad de cosa juzgada.

El criterio sobre “existencia de actividad delictiva anterior”, además de ser ambiguo, deja un margen bastante amplio tanto al fiscal como al juez para solicitar y determinar la aplicación de la detención preventiva, puesto que el hecho de que exista una denuncia contra una persona en dependencias de la FELCC (policía), no significa una prueba verdadera de su autoría en relación al hecho. En medio debe existir

11 Modificación introducida por la Ley 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del 4 de agosto de 2003.

12 Modificaciones introducidas por la Ley 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, de 18 de mayo de 2010.

una investigación y un proceso judicial que haya aportado elementos probatorios respecto a esta supuesta actividad delictiva.

Los antecedentes judiciales emitidos a través del certificado de la FELCC se han constituido en la prueba presentada con mayor frecuencia por parte del fiscal, aspecto que preocupa porque el Estado, a la luz de la presunción de inocencia y de la prohibición de doble juzgamiento (si la denuncia no prosperó significa que el hecho en cuestión no se probó), debe tener la capacidad de generar prueba que vincule al imputado con el delito y, consecuentemente, con la actividad delictiva, y no así forzar a través de la norma, prácticas que inducen al uso excesivo de la detención preventiva. En este sentido, será importante reflexionar sobre la necesidad de eliminar este criterio de las causales para configurar la reincidencia, y/o establecer medidas que normen con mayor especificidad los elementos y circunstancias para su consideración.

En cuanto al certificado del REJAP, sí constituye un documento que comprueba la reincidencia, porque da testimonio de sentencias penales emitidas en contra de la persona imputada.

La ficha prontuarial¹³ se traduce en un medio que da cuenta de que el/la imputado(a) ingresó a un recinto penitenciario en calidad de sentenciado y/o en calidad de detenido preventivo. Su consideración en la audiencia, necesariamente, debe estar acompañada de la argumentación del fiscal que determine a cuál de las dos circunstancias se refiere y además —en el caso de que no se refiera a la sentencia—, debe especificar si el ingreso al recinto penitenciario estuvo fundado en una imputación formal.

Finalmente, vemos que en seis (6) de las audiencias en las que el fiscal hizo referencia a la reincidencia para fundamentar el peligro procesal, no se aportaron medios probatorios.

13 La ficha prontuarial, creada por Ley N° 240 de de 15 de enero de 1963, es llevada a cabo por la policía y se refiere al levantamiento de antecedentes penales de una persona condenada o acusada de un delito cuando ingresa al recinto penitenciario. Esta ley tiene más de 40 años de vigencia, no obstante en la práctica dicha prueba sólo debería tener validez para las personas que han estado en situación de detención preventiva con imputación formal y/o las personas que han obtenido sentencia condenatoria.

- c) **Discusión de los Principios rectores del Régimen de Medidas Cautelares.** Este punto de análisis está estrechamente ligado al supuesto de si el contenido de la imputación mencionó y/o dio cobertura a los principios rectores del régimen de medidas cautelares, como son la excepcionalidad, la proporcionalidad y la temporalidad.

En términos generales los reportes de los observadores presentaron los siguientes resultados

Cuadro N° 86
Principios Rectores en Discusión

FUNDAMENTACIÓN	N° DE VECES CITADO	PORCENTAJE
Principio de Excepcionalidad	41	36%
Principio de Proporcionalidad	33	28%
Principio de Temporalidad	6	5%
No se mencionó	35	31%
TOTAL	115	100%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Los datos del cuadro, muestran que el fiscal argumentó los principios rectores de las medidas cautelares para fundamentar el peligro procesal en 80 audiencias (69%) de las 115 observadas, por lo que en 35 audiencias el relato y la solicitud del fiscal no mencionó o tomó en cuenta dichos principios.

4.7.1.1. Respeto al Comportamiento del Fiscal en la Audiencia

Un último acápite de la sección de análisis respecto al rol del fiscal, correspondió a una evaluación general respecto a su comportamiento en la audiencia cautelar.

En este punto, el instrumento de observación contempló un cuestionario de percepción, que hilaba factores de análisis respecto a la audiencia con la percepción particular del observador en función al relato de los hechos en el contenido de la imputación.

Tomando en cuenta que el fiscal no estuvo presente en 20 de las 115 audiencias instaladas, algunos datos inherentes al cuestionario no pudieron ser llenados por los observadores, toda vez que tuvieron que basarse en el contenido de la imputación. A continuación los resultados:

Cuadro N° 87
Evaluación del rol del fiscal en las audiencias cautelares

FACTOR	CRITERIO EN EVALUACIÓN	NÚMERO		
		SÍ	NO	SIN MENCIÓN
PRESUPUESTO MATERIAL	El relato del hecho del fiscal cubrió los elementos del tipo penal imputado	74 64%	31 27%	10 9%
	El relato del hecho del fiscal estableció el grado de participación del imputado	77 67%	29 25%	9 9%
	El relato del hecho del fiscal indicó los elementos de convicción (indicios, evidencias) existentes	82 71%	24 21%	9 9%
PELIGRO PROCESAL	El relato del fiscal identificó por qué peligro procesal solicitaba la medida	90 78%	16 14%	9 8%
	Presentó prueba de los elementos de convicción para la solicitud de la medida	52 45%	54 47%	9 8%
EXCEPCIONALIDAD	El relato del fiscal justificó la procedencia de la medida pese a ser de carácter excepcional	35 30%	70 61%	10 9%
PROPORCIONALIDAD	El relato del fiscal justificó la procedencia de la medida desde la proporcionalidad	27 23%	78 68%	10 9%
TEMPORALIDAD	El relato del fiscal estableció el tiempo necesario de duración de la medida	14 12%	91 79%	10 9%

*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Del análisis de los datos reportados en el cuadro se desprenden algunos resultados importantes como ser:

- a) **En cuanto al presupuesto material.** Los reportes de los observadores permiten aseverar que, en la mayoría de las audiencias cautelares, la imputación logró fundamentar el presupuesto material, y vincular al imputado(a) con el hecho delictivo.
- b) **En cuanto al peligro procesal.** La mayoría de los reportes dan cuenta de que el fiscal logró en la presentación de las peticiones, identificar el peligro procesal en relación a la medida cautelar solicitada.

No obstante, en cuanto a la prueba aportada por el fiscal, se ve que en un porcentaje representativo de las audiencias no logró aportar elementos de convicción suficientes para sustentar la medida solicitada.

- c) **En cuanto a los fundamentos que justifiquen la excepcionalidad de la medida solicitada.** En la evaluación se identifica que el fiscal no logró, en más del 60% de los casos, justificar y fundamentar las razones para la procedencia de la medida solicitada; es decir, los relatos no lograron convicción respecto a la necesidad de la excepcionalidad de las medidas cautelares solicitadas.
- d) **En cuanto a los fundamentos que justifiquen la proporcionalidad de la medida solicitada.** De acuerdo a los reportes de los observadores consignados en la tabla, los argumentos expuestos por los fiscales no lograron, en la mayoría de las audiencias, justificar la proporcionalidad de las medidas cautelares solicitadas.
- e) **En cuanto a la identificación y mención de la temporalidad en las medidas cautelares solicitadas.** De acuerdo a los datos proporcionados en el informe, el principio de temporalidad sólo fue establecido en seis (6) de las peticiones y referente a seis de las medidas cautelares solicitadas.

Esto concuerda con la evaluación de los observadores (mencionada en el cuadro N° 87), pues se traduce en que los fiscales no han establecido y mencionado en sus imputaciones el término propicio para la duración de la medida solicitada.

Puede aseverarse que las solicitudes de detención preventiva y otras medidas cautelares se realizan casi de forma mecánica, pero en las mismas existe una seria debilidad para fundamentar su relevancia, lo que constituye una mala praxis, ya que la aplicación de medidas cautelares implica la restricción de derechos hacia las personas imputadas de delitos, mismas que hasta que no se demuestre su culpabilidad a través del proceso penal, deben ser consideradas inocentes.

A manera de fundamentar esta reflexión y relacionarla con los resultados de la observación, vemos que los fiscales solicitan la aplicación de medidas cautelares en el 100% de los casos, incluyendo aquellos de escasa relevancia social (como el delito de amenazas), y aunque el juez no haya dado lugar a esta medida en todos los casos, la relación entre las audiencias en las que se otorgó al/los(as) imputados(as) la libertad pura y simple y en aquellas donde se les aplicó medidas cautelares, mantiene aún una distancia importante entre los fines perseguidos por la norma y la práctica.

4.7.2. El rol de la Defensa en las Audiencias Cautelares

Este punto corresponde al análisis del rol de la defensa en las audiencias cautelares y su capacidad para contradecir y rebatir punto a punto los argumentos y pruebas presentadas por la parte imputadora. Para ello, es importante partir de las percepciones referentes a la capacidad de cuestionamiento a la imputación a través del aporte de elementos de convicción normativos, argumentativos y/o probatorios.

Cuadro N° 88
Evaluación Rol de la Defensa

CRITERIO	NUMERO			¿SE PRESENTÓ PRUEBA?	
	SÍ	NO	S/N	SÍ	NO
La defensa cuestionó el supuesto material	84 73%	28 24%	3 3%	9 8%	103 89%
La defensa aportó elementos de convicción para cuestionar el supuesto material	45 39%	66 57%	4 4%	16 14%	95 83%
La defensa cuestionó el peligro procesal sostenido por la fiscalía	84 73%	28 24%	3 3%	27 23%	85 74%
La defensa explicó con argumentos su cuestionamiento del peligro procesal	72 63%	40 35%	3 2%	16 14%	96 83%
La defensa aportó elementos de convicción para valorar el peligro procesal	53 46%	59 51%	3 3%	28 24%	84 73%
La defensa se refirió a peligros procesales no argumentados por la fiscalía	14 12%	100 87%	1 1%	5 4%	109 95%
La defensa cuestionó la procedencia de la medida desde la excepcionalidad	19 17%	96 83%	0 0%	5 4%	107 93%
La defensa cuestionó la procedencia de la medida desde la proporcionalidad	21 18%	92 80%	2 2%	1 1%	112 97%
La defensa cuestionó el tiempo de duración de la medida solicitada por la fiscalía	15 13%	98 85%	2 2%	2 2%	111 96%
La defensa solicitó una medida cautelar menos gravosa	84 73%	30 26%	1 1%	16 14%	98 85%
El relato de la defensa fue ordenado	63 55%	50 43%	2 2%	3 2,5%	110 96%
El relato de la defensa fue claro y conciso	58 50%	54 47%	3 3%	1 1%	111 96%
El relato de la defensa fue convincente	46 40%	68 59%	1 1%	1 1%	113 98%

*Fuente: *Fundación CONSTRUIR, 2012.*

De manera general, se evidencian las debilidades que tiene la defensa para contrarrestar los argumentos fácticos, normativos y probatorios de la fiscalía. Esto aún cuando 76% de los abogados de defensa presentes en las audiencias cautelares monitoreadas fueron particulares, es decir, fueron contratados por los(as) imputados(as) y, a diferencia de la defensa pública, tuvieron posibilidades de invertir mayor tiempo en la construcción de su teoría del caso y defensa frente a la imputación vertida en contra de sus clientes.

La situación de la Defensa Pública es la más crítica, porque de acuerdo a la evaluación realizada por los observadores, las audiencias donde los defensores públicos han asistido a los(as) imputados(as), han sido las más débiles en cuanto al aporte de elementos probatorios y argumentos convincentes frente al relato del fiscal.

- a) Cuestionamiento del supuesto material.** Los reportes de los observadores dan cuenta que la defensa intentó rebatir los fundamentos del supuesto material en un 73% de las audiencias (84 audiencias). No obstante, sólo proporcionó prueba en 9 (8%) de las 115 audiencias monitoreadas.

Al respecto, sólo en 66 de las 115 audiencias se reporta que la defensa aportó elementos de convicción respecto a los fundamentos que cuestionaron los argumentos de la parte imputadora.

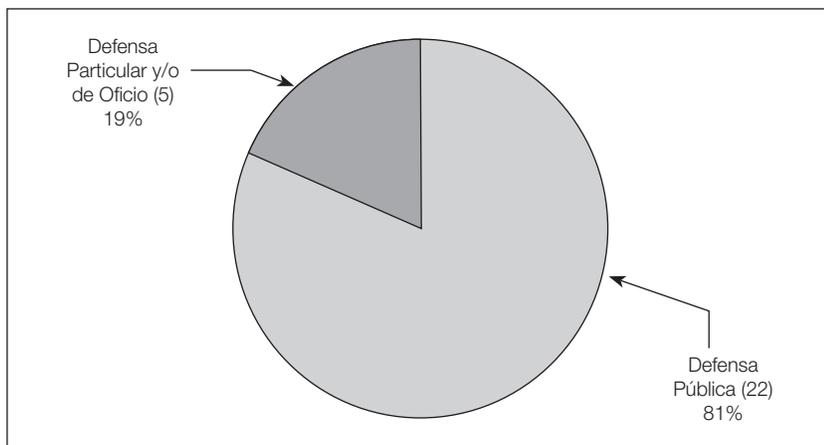
En el caso de la Defensa Pública, mencionar que sólo presentó pruebas para refutar el supuesto material en 2 de las 24 audiencias en las que participó asistiendo a los(as) imputados(as).

- b) Cuestionamiento del Peligro Procesal.** En relación al peligro procesal, se ha reportado que en 84 (73%) de las 115 audiencias desarrolladas, la defensa tuvo la capacidad de cuestionar el peligro procesal y, en 63% (72 audiencias), tuvo la capacidad de debatir con argumentos sólidos los fundamentos de la imputación.

Sin embargo, en el tema de las pruebas, sólo las presenta en el 24% (28 audiencias) de las audiencias. Fue la Defensa Pública

quien mayores elementos de prueba aportó como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 89
Elementos probatorios que cuestionaron el peligro procesal



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Además, no existió por parte de la defensa capacidad de respuesta inmediata respecto a los vacíos en el relato lógico de las imputaciones; en palabras concretas, respecto a los peligros procesales citados por la imputación, pero no argumentados por el fiscal, ya que como pudo verse en el cuadro, esto sólo sucedió en 14 (12%) de las 115 audiencias.

- c) **Cuestionamiento de la medida solicitada por el fiscal a partir de la excepcionalidad.** La defensa sólo ha cuestionado la medida solicitada por el fiscal desde el criterio de excepcionalidad en el 17% (19 audiencias), aún cuando se ha visto que un 11% (13 audiencias) del total de los delitos perseguidos correspondía a delitos considerados de escasa o baja relevancia social en relación a la persecución penal. De igual forma sólo ha presentado prueba en el 4% (5 audiencias) de las audiencias desarrolladas.

Así, vemos que la defensa no ha contado con las capacidades requeridas para construir una estrategia seria y capaz de contrarrestar los fundamentos de la imputación, puesto que se ha limitado en la mayoría de los casos (73%=84 audiencias) a solicitar una medida menos gravosa que la requerida por la fiscalía. No se observa la construcción de una estrategia que, desde el punto de vista de la configuración de los criterios del tipo penal, aporte elementos de convicción suficientes para cuestionar los fundamentos de la imputación.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que del total de las 115 audiencias instaladas, el 72% (83 audiencias) tenían al imputado en situación de arresto, debemos considerar también que la defensa tuvo menos de 24 horas para construir su estrategia y reunir elementos probatorios que contrarresten los fundamentos de la imputación; situación que se agrava si el imputado no es residente de la ciudad y si ocurre lo que algunos observadores pudieron constatar: que los abogados defensores tomaron conocimiento de los casos apenas momentos antes de instalarse la audiencia.

Esta situación denota la importancia de profundizar en el análisis sobre las capacidades del sistema al momento de evaluar los fundamentos de una nueva reforma penal y procesal penal en Bolivia, enfoques de reflexión que deben ser estudiados con detenimiento a fin de reencausar los fundamentos de la persecución penal en cuanto al deber de asegurar a la persona imputada por la presunta comisión de un delito posibilidades reales para una defensa sólida.

Las circunstancias particulares de los(as) imputados(as) en situación de arresto deben ser consideradas en la valoración del juez y en los fundamentos del régimen de medidas cautelares; generando posibilidades de cambiar la situación y determinación inicial inherente a la audiencia cautelar, a través de la otorgación de plazos prudentes para la presentación de pruebas que contrarresten el arraigo insuficiente, y reforzar las posibilidades de enfrentar el juicio en libertad.

De lo contrario, el sistema continuará aplicando la detención preventiva como una pena anticipada y eludiendo la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado de perseguir delitos, y de generar sanciones a través de procesos que hayan probado la culpabilidad de los(as) imputados(as) y les hayan asegurado en el camino todas las oportunidades para su defensa.

- d) Cuestionamiento de la medida solicitada por el fiscal a partir de la Proporcionalidad.** Situación similar se presenta en cuanto al cuestionamiento de la proporcionalidad de la medida solicitada por el fiscal, puesto que los reportes mencionan que los relatos de la defensa sólo han refutado el peligro procesal a partir de este criterio en el 18% (21) de las audiencias monitoreadas y aportado prueba material al respecto en el 1% (1) de las mismas.

Preocupa la identificación de ciertos criterios en el rol de la defensa, que evidencian la forma mecánica en la que sustentan sus relatos en las audiencias cautelares, puesto que, como vimos en anteriores puntos de análisis, los reportes dan muestra de que la defensa ha cuestionado el peligro procesal, pero no desde el punto de vista de la medida solicitada por el fiscal. Esto, sumado al hecho de que tampoco se ha presentado evidencia que valide las argumentaciones, nos enfrentamos a intervenciones sin sustento que no logran cubrir los puntos mínimos de la imputación vertida por el fiscal, o dicho de otra forma en palabras de Lorenzo “Afirman mucho pero no dicen nada”.¹⁴

En todo caso, el análisis que posteriormente se haga respecto al rol de valoración del juez, permitirá identificar si en la conducción de la audiencia ha notado estas particularidades, y si ha realizado preguntas aclaratorias que permitan reforzar los argumentos de la defensa y equiparar las oportunidades de los(as) imputados(as) en relación al Ministerio Público y el querellante, para fundamentar su relato y proporcionar mayores argumentos para evaluar y adoptar las determinaciones respecto

14 Lorenzo L. y Maclean E., Manual de Litigación Penal en Audiencias Cautelares de la Etapa Preparatoria (Publicación digital), primera edición, La Paz-Bolivia, 2006, disponible en www.interiuris.org/.../MANUAL_MEDIDAS_CAUTELARES.pdf

a la aplicación de medidas cautelares. Éste será un enfoque importante de análisis, puesto que el rol del juez es administrar justicia de forma independiente e imparcial a las partes, en tanto no se hayan mostrado evidencias fácticas respecto a la relación de los(as) imputados(as) con el hecho delictivo.

- e) **Cuestionamiento de la medida solicitada por el fiscal a partir de la temporalidad.** El cuestionamiento de la temporalidad de la medida solicitada sólo ha sido refutada por la defensa en el 13% (15 audiencias) de los casos.

Retomando el punto de análisis que arguye al porcentaje de delitos perseguidos que carecían de relevancia social, el cuestionamiento de la temporalidad en la medida, por sí mismo, constituía un argumento para rebatir la solicitud del fiscal, puesto que en este tipo de delitos lo más seguro es que el juicio hubiera derivado en una salida alternativa de acuerdo al término de la pena establecido en el ordenamiento penal (igual o menor a 2 años).

Aplicable al resto de los delitos perseguidos, la temporalidad es, en suma, relevante y debió ser incluido en la construcción de la estrategia de defensa: el cuestionamiento de la temporalidad en la medida incide de forma directa en la aplicación de medidas cautelares sustitutivas menos gravosas que la detención preventiva.

Sin embargo, los índices mencionados evidencian la distancia entre la construcción lógica de los argumentos de la defensa y la posibilidad de que los mismos hayan otorgado a los(as) imputados(as) oportunidades para contradecir la solicitud del fiscal. Estas consideraciones abren el debate acerca de la necesidad de fortalecer las políticas de formación de abogados litigantes; un tema que no debe ser visto como externo a la problemática de la aplicación excesiva de la detención preventiva y/o las debilidades del sistema de administración de justicia penal, puesto que las audiencias cautelares y, consecuentemente, las audiencias del juicio como tal, constituyen escenarios donde se juegan derechos. Derechos que el Estado tutela y garantiza

a todos y todas sin distinción, e independientemente de que se constituyan en víctimas o imputados por la comisión de un delito.

f) Calidad del relato de la defensa en las audiencias cautelares.

Los observadores reportaron que en el 55% (63 audiencias) de los casos, el relato de la defensa fue claro y ordenado en cuanto a los argumentos, no obstante los índices de presentación de pruebas que acompañan y sustentan esta afirmación apenas alcanzan al 3% (3 audiencias).

Según la percepción de los observadores, el relato de la defensa sólo proporcionó argumentos convincentes en el 41% (46 audiencias) de los casos, lo que sumado a las debilidades en la refutación del peligro procesal establecido en la imputación, indicaría un desempeño deficiente.

4.7.3. El rol del Juez en las Audiencias Cautelares

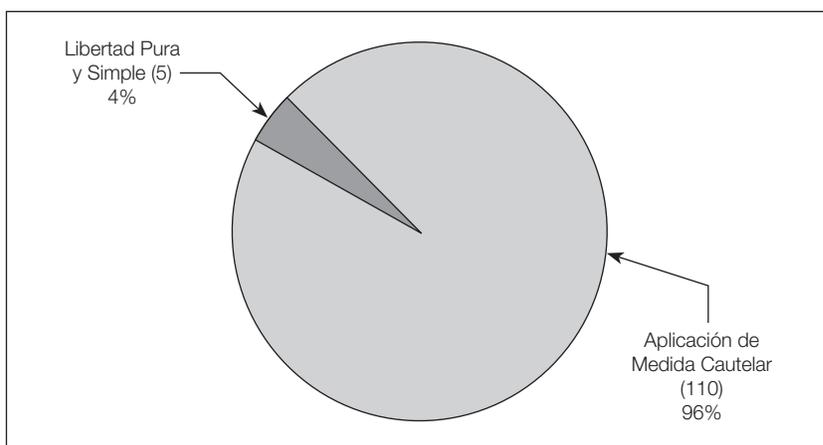
Se ha visto de forma general, que entre la solicitud y la aplicación de medidas cautelares ha mediado el criterio del juez, puesto que si bien el fiscal ha solicitado la aplicación de la detención preventiva en un 68% de los casos, y la aplicación de medidas sustitutivas en el 32%, la determinación final ha tenido variaciones. Se ha visto la aplicación en más del 50% de medidas sustitutivas a la detención preventiva y en un 4% (5 audiencias) la determinación de libertad pura y simple para los(as) imputados(as).

Asimismo, otros indicadores generados a través de los reportes de los observadores denotan que el juez ha respetado la igualdad de condiciones de las partes en la audiencia, y ha tenido una correcta conducción de la misma. A manera de ejemplificar esta apreciación mencionar que en el 93% (107 audiencias) de los casos se considera que el juez ha permitido que las partes expongan sus argumentos, en el 80% (102 audiencias) la conducción de la audiencia fue la adecuada y, en este mismo porcentaje, la valoración realizada respecto a las pruebas presentadas fue la apropiada.

No obstante, porcentajes importantes consideran que la actuación del juez fue pasiva (70%=81 audiencias), y que el juez no intervino más allá de sus atribuciones (80%=92 audiencias).

Sin embargo, el juez tomó la decisión en función al contenido y pruebas de los argumentos de las partes (fiscal y defensa) (89% = 102 audiencias). Conforme a lo expuesto en la evaluación del rol de la defensa, y tomando en cuenta las serias deficiencias argumentativas de sus relatos, este indicador lejos de ser positivo refleja la incidencia de las debilidades identificadas en la aplicación de medidas cautelares, puesto que el juez se ha limitado a valorar las pruebas presentadas sin tomar en cuenta las debilidades en los argumentos de la defensa. Adopta una actitud pasiva respecto a la desigualdad de condiciones en el acceso a la justicia de los(as) imputados(as) cuyos abogados defensores estaban arriesgando su situación de libertad al momento de litigar. La ley 007, entre las modificaciones realizadas al ordenamiento jurídico, amplía las facultades del juez para ir más allá en el proceso de valoración, lo que puede marcar la diferencia en cuanto a la restricción de derechos en los(as) imputados(as). Por ejemplo, cuando el juez, valorando la prueba, resuelve la libertad pura y simple del imputado.

Cuadro N° 90
Relación entre la Aplicación de Medidas Cautelares
y Libertad Pura y Simple



*Fuente: Fundación CONSTRUIR, 2012.

Cuando hablamos del rol del juez, debemos necesariamente estudiarlo a partir de la administración de justicia hacia ambas partes dentro de

la audiencia. Es responsable de garantizar iguales posibilidades de comunicar y probar los argumentos. A través de preguntas que indaguen acerca de temas confusos o vacíos en el relato de ambas partes, debe procurar que esa igualdad sea materializada dentro de la audiencia y se logre obtener todos los insumos que permitan una valoración integral respecto al peligro procesal.

5. Conclusiones del Monitoreo de Audiencias Cautelares

La estadística generada a través del monitoreo de audiencias cautelares, proporciona cifras importantes y representativas respecto al funcionamiento del régimen de medidas cautelares, ya que las ciudades de La Paz y El Alto albergan más del 20% del movimiento judicial del país. En este sentido los argumentos vertidos en el presente informe adquieren relevancia, y merecen ser tomados en cuenta al momento de considerar reformas al sistema penal y procesal penal. Refuerzan la afirmación de que las medidas cautelares continúan siendo la regla, y no cumplen con los criterios de temporalidad, proporcionalidad y excepcionalidad.

En resumen, a efectos de reforzar los factores problema que merecen una atención oportuna del Estado, el Órgano Judicial y las diferentes instancias que intervienen en la administración de justicia penal y procesal penal en Bolivia, a continuación se extraen algunas conclusiones importantes que ameritan especial reflexión:

- a) **Funcionamiento del sistema de programación de audiencias cautelares y ausencia de las partes.** La muestra presentada en el análisis ha evidenciado que el 72% de las audiencias cautelares son suspendidas, lo que refleja serias debilidades en el sistema de programación de audiencias como ser:
 - Que existe poca coordinación entre el Ministerio Público, el Tribunal Departamental de Justicia y la Defensa, puesto que este porcentaje representativo de audiencias suspendidas, refleja una inobservancia seria en el deber del Estado y sus instancias para responder oportunamente a la demanda de justicia, tanto de las víctimas como de los(as) imputados(as) que aguardan una solución pronta y oportuna a su situación.

Las audiencias, al ser programadas con la debida antelación, no deberían suspenderse. En el caso de producirse un imprevisto que demande la ausencia del titular, las instancias correspondientes deben nombrar de inmediato un funcionario sustituto.

En el tema de los actores jurisdiccionales, se ha visto que un gran porcentaje de las audiencias suspendidas lo han sido por inasistencia del fiscal. Por ausencia del querellante, se suspendieron 6 audiencias de las 294 suspendidas durante el periodo oficial de observación, aún cuando los delitos perseguidos en las mismas no formaban parte del grupo catalogado como “acción pública a instancia de parte” en el Código de Procedimiento Penal.

El Tribunal Constitucional Plurinacional en su sentencia 022/2012, sienta un referente importante respecto a la retardación de justicia ocasionada por la suspensión de audiencias al manifestar *que “el Ministerio Público está regido por el principio de unidad y en este contexto tiene los medios para asistir a las audiencias a través de otro fiscal, y en el caso del querellante al ser coadyuvante y estar notificado, su participación es potestativa, y por ende su inasistencia no vincula a la autoridad jurisdiccional al estar cumplida la formalidad”*.

Conforme a los datos recabados en el Observatorio, las audiencias suspendidas por la inasistencia del querellante se debieron a que el mismo no fue notificado. El Código de Procedimiento Penal, y los fundamentos de la jurisprudencia mencionada, establecen que la participación de este actor es potestativa y que su ausencia —cuando no se trate de delitos de acción pública a instancia de parte— bajo ningún concepto debe acarrear la suspensión de la audiencia.

- Que la discusión de la información inherente a la programación de las audiencias, aún cuando por normativa debe ser pública, en la práctica, depende más del juez de instrucción penal cautelar responsable que de una política asumida por el Tribunal Departamental de Justicia, ya que los observadores

en la mayoría de los casos, tuvieron que consultar con los secretarios y actuarios de los juzgados la obtención de datos inherentes al cronograma de las audiencias.

- Si bien los observadores pudieron indagar, a través de los funcionarios de los juzgados, información inherente a las causales de suspensión de las audiencias y a los tipos penales perseguidos en las mismas; en cierto porcentaje de los casos, los funcionarios de los juzgados se negaron a proporcionar esta información, o no tuvieron los datos para responder a los requerimientos. De esta situación deriva la ausencia de datos y la evidencia de que, muchas veces son las mismas partes las que no obtienen respuesta frente a la cancelación de las audiencias por parte del personal del juzgado, lo que denota una inobservancia a sus derechos dentro del proceso.
- Por otra parte, volviendo a las causales de suspensión de las audiencias, se ha identificado que en algunos casos, la suspensión se ha debido a que los funcionarios fueron designados en comisión para asistir a actos solemnes como la posesión de vocales, e incluso, en un caso, la suspensión se debió a que el juzgado trabajó en horario continuo. Estas causales evidencian una determinación unilateral por parte del Tribunal Departamental de Justicia de cancelar audiencias programadas, sin nombrar a otro funcionario para asistir las mismas y sin tomar en cuenta los derechos de las partes en el proceso.

La existencia de este tipo de praxis dentro del sistema de programación de audiencias, va en detrimento de los derechos de las partes que buscan una respuesta de la justicia, y evidencian que la retardación de justicia, es una responsabilidad compartida entre las debilidades estructurales del sistema de administración de justicia y la inercia de los administradores para fortalecer sus niveles de coordinación en función de garantizar esta respuesta solicitada por los ciudadanos, a quienes tienen el deber de resguardar, proteger y garantizar derechos, en mérito a los imperativos constitucionales, normativos nacionales e internacionales. A

manera de reforzar este argumento, citar que una de las cifras más críticas determinadas a través del Observatorio, alude a que sólo el 8% de las audiencias programadas se instaló con los(as) imputados(as) en situación de libertad. El resto o se suspendió o se instaló porque el imputado se encontraba en situación de arresto, y debía responderse a la obligatoriedad de presentarlo al juez dentro de las 24 horas de su aprehensión.

b) Actuación de los sujetos jurisdiccionales. Respecto del rol de los sujetos jurisdiccionales, se extraen algunas conclusiones que merecen atención:

- El hecho de que un 17% de las audiencias instaladas (20 audiencias) se haya desarrollado sin la presencia del fiscal, evidencia que aún dentro del sistema no se han logrado desterrar prácticas negativas heredadas del sistema inquisitivo.
- La Fiscalía ha solicitado la aplicación de la detención preventiva en el 68% de las audiencias, lo que refleja que la lógica del Ministerio Público no está respetando los criterios de excepcionalidad, proporcionalidad y temporalidad que rigen este régimen. Esta situación además agrava la carga procesal en los fiscales y su consecuente impacto en la retardación de justicia, puesto que los funcionarios no están generando capacidades para la selección de los casos que serán objeto de persecución penal. En otras palabras, la relevancia social no impera en el criterio del Ministerio Público al momento de seleccionar los casos que llevará a juicio, lo que desencadena que se continúe movilizándolo el aparato de persecución penal en cuestiones que probablemente podrían ser objeto de una salida alternativa, y que disminuyen sus posibilidades de eficiencia en la persecución de delitos que por su relevancia y connotación social requieren una respuesta inmediata por parte del sistema de administración de justicia penal y procesal penal.
- Otro argumento que merece atención es el hecho de que el mayor porcentaje de la prueba presentada por el fiscal

corresponde a los antecedentes policiales, figura que fue introducida por la ley 007, pero que ocasiona una vulneración directa a los principios del debido proceso (en particular a la presunción de inocencia) y, además, refuerza la inercia del Estado para mejorar sus capacidades de persecución penal y obtención de sentencias en función a un juicio justo, donde se haya asegurado a las partes todas las posibilidades para probar y fundamentar sus requerimientos.

- Por otra parte, en cuanto al rol de la defensa, vemos con gran preocupación que ha sido el actor jurisdiccional con más debilidades y deficiencias identificadas en la evaluación de las audiencias cautelares. Los relatos proporcionados en las audiencias, no han sido construidos en función a una evaluación seria de los criterios que configuran el tipo penal, las necesidades específicas de investigación por parte de la fiscalía y su relacionamiento con los argumentos del peligro procesal expuestos por la fiscalía; lo que se ha traducido más en una actuación deficiente que ha ido en detrimento de los(as) imputados(as) que en un relato sólido que fortalezca o al menos equipare las posibilidades de los mismos de sustentar su posición en el proceso de valoración del juez.
- En cuanto al rol del juez, y como se mencionó anteriormente, ha sido el actor más sólido en cuanto a los criterios de evaluación establecidos por la observación, puesto que en la conducción de la audiencia ha brindado a las partes igualdad de oportunidad para exponer sus alegatos, ha basado sus determinaciones en función a las pruebas y hechos acontecidos en la audiencia, pero además, de acuerdo a la percepción de los observadores, ha realizado una valoración adecuada en relación a los argumentos y pruebas presentadas por las partes en la audiencia.

No obstante, ha tenido un rol pasivo en cuanto a la indagación y búsqueda de equiparar las condiciones de los(as) imputados(as) frente a las deficiencias en los relatos de la defensa, por lo que en términos generales un 96%

de los casos sometidos a su criterio y valoración en las audiencias, ha derivado necesariamente en la aplicación de medidas cautelares.

- c) **Aplicación de medidas cautelares.** De forma general, la muestra de resultados proporcionada por la observación refleja que la solicitud de medidas cautelares por el Ministerio Público constituye la mayor parte de sus peticiones, y ha sido aplicada por el juez en el 96% de las audiencias monitoreadas.

En cuanto a la detención preventiva vemos que ha sido solicitada en el 68% de los casos y aplicada en el 45% del total de las audiencias instaladas.

Sin embargo, no se puede cerrar el análisis con la presentación de esta cifra, puesto que en torno a la aplicación de la detención preventiva se presentan otros temas de reflexión, como las modificaciones al sistema penal con enfoque punitivo y las debilidades estructurales del sistema de administración de justicia penal y procesal penal.

Al respecto vemos que el rol de la fiscalía no versa sobre una selección objetiva de los casos sujetos a persecución penal, sino en la aplicación de medidas cautelares, independientemente de que se trate o no de un delito relevante y de connotación social. La información presentada ha evidenciado la presencia de una solicitud de detención preventiva para un delito de amenazas, que en principio por las características del tipo penal y el término de la sanción establecido por el código, ni siquiera amerita la movilización del aparato judicial para su juzgamiento, sino por el contrario, le corresponde la aplicación de una salida alternativa.

Al margen de que esta solicitud haya sido denegada por el juez, este análisis nos lleva hacia otra verdad: el porcentaje de las causas que terminan la gestión con una sentencia es mínima, respecto al porcentaje de causas pendientes, aquellas que gestión a gestión enfrentan las deficiencias estructurales del sistema.

Si bien, en las audiencias cautelares las causas carentes de connotación social no son discriminadas, la situación cambia dentro del juicio propiamente dicho: un gran porcentaje de estas causas no llegan a

una imputación formal y son descartadas por los fiscales, en cuanto a prioridad, cuando se enfrentan con hechos que por su relevancia requieren mayor atención por parte del Ministerio Público.

Entonces, la aplicación de la detención preventiva se convierte en una sentencia anticipada, porque el aparato judicial en la práctica y frente al deber de responder a la sociedad, discrimina en el proceso de persecución a este tipo de causas con la privación de libertad de los presuntos autores de los delitos perseguidos, y desatiende la obtención de una sentencia conforme a la comprobación de la culpabilidad.

Como se ha visto en la evaluación del rol del fiscal las modificaciones al ordenamiento jurídico penal, y su enfoque punitivo, han venido a reforzar estas prácticas, puesto que la inclusión de los antecedentes policiales como criterio para configurar la reincidencia, se ha traducido en el hecho de que el certificado emitido por la FELCC¹⁵, sea la prueba más recurrente presentada por el fiscal en las audiencias cautelares, además de ser aquella que se obtiene de forma más fácil y pronta.

En el Cuadro N° 91 se presentarán algunos ejemplos emblemáticos identificados en el Observatorio, sin mencionar nombres o datos que identifiquen a los imputados, para proteger su identidad en función a la presunción de inocencia.

15 Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen.

Cuadro N° 91
Casos emblemáticos 1 y 2

CASO N° 1	
RESUMEN DEL CASO	MEDIDA CAUTELAR ADOPTADA EN LA AUDIENCIA
<p>(A) Fue arrestado después de haber sido sorprendido en flagrancia por el robo de un celular.</p> <p>Una vez aprehendido devolvió el celular, pero su situación de flagrancia ameritó la programación de una audiencia cautelar en la que se solicitó la detención preventiva de (A)</p>	<p>(A) fue enviado al penal de San Pedro en calidad de detenido preventivo debido a su situación en flagrancia.</p> <p>Otro punto fundamental que en audiencia motivó la determinación de esta medida fue que (A) contaba con registros de antecedentes policiales en la FELCC, por lo que el juez determinó también que la reincidencia se configuraba como un elemento que sustentaba la medida cautelar adoptada.</p> <p>Análisis: (A) devolvió el celular robado y por tanto restituyó a la víctima el derecho lesionado. Al margen de la flagrancia y de los elementos probatorios que sustentaban la culpabilidad de (A), es importante partir del hecho de que la víctima recuperó el bien material que le fue robado, que por sus características era considerado de baja cuantía.</p> <p>El fiscal, en vez de solicitar una salida alternativa (como la suspensión condicional del procedimiento a prueba o la extinción del proceso por tratarse de un hecho de escasa relevancia social) y pese a que (A) era un adolescente, prefirió optar por solicitar la detención preventiva.</p> <p>Como consecuencia (A) se encuentra privado de libertad y al haberse extinguido el daño causado, la obtención de la sentencia que defina la situación de (A) dependerá de la prontitud en la actuación del fiscal para llevar el caso al juicio.</p>

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

CASO N° 2	
RESUMEN DEL CASO	MEDIDA CAUTELAR ADOPTADA EN LA AUDIENCIA
<p>(B) fue sorprendido en flagrancia por el hurto de una mochila a un alumno.</p> <p>(B) es adolescente menor de edad, pero mayor de 16 años, por tanto por ley debe comparecer ante el juez para responder a la imputación formal en su contra.</p> <p>A la audiencia cautelar concurrieron las juntas de padres de familia y profesores de la escuela, exigiendo que (B) sea enviado a la cárcel, como un referente para evitar que este tipo de hechos se vuelvan a suscitar en la escuela y comunidad.</p>	<p>El fiscal adscrito al caso solicitó la detención preventiva y el juez dio curso a esta solicitud debido a la situación de flagrancia en la que (B) fue sorprendido.</p> <p>(B) fue enviado a la cárcel de San Pedro, para población adulta.</p> <p>Análisis. En este caso (B) devolvió a la víctima la mochila sustraída, pero la movilización y presión ejercida por las juntas de padres y profesores, incidió en la medida solicitada y determinada por el juez y el fiscal.</p> <p>El aspecto más crítico del caso, fue la determinación del juez de enviar a (B) a una cárcel de población adulta, lo que además de contravenir a la Constitución Política del Estado, la normativa nacional y los tratados y convenios internacionales de protección y tratamiento a menores infractores, pone en riesgo su seguridad e integridad.</p> <p>Nuevamente vemos que el juez, pese a tener facultades y fundamentos para solicitar una salida alternativa, optó nuevamente por la solicitud de detención preventiva, y el juez, pese a contar también con facultades que permitan la aplicación de una medida menos gravosa-más aún si se toma en cuenta que (B) es menor de edad-, optó de igual forma por dar curso a la solicitud del fiscal.</p>

En ambos casos la persecución penal ha omitido la excepcionalidad, proporcionalidad y temporalidad de la medida solicitada por el fiscal y refrendada por el juez, ya que el daño fue reparado y la situación de edad de los imputados ameritaba la aplicación de una salida alternativa.

En el caso número 2, la situación es más crítica, puesto que el juez ha puesto en riesgo la seguridad e integridad del menor al enviarlo a una cárcel de adultos, aún cuando la Constitución Política del Estado, el Código Niña, Niño, Adolescente, la normativa penal y los tratados internacionales de protección y tratamiento a menores infractores lo prohíben.

Aquí existe una responsabilidad compartida entre juez y fiscal, respecto a la omisión de contar con fundamentos suficientes para una pronta solución a los hechos perseguidos, al optar por llevarlos a juicio oral y añadir dos casos más a la lista de causas pendientes que congestionan el sistema judicial.

En este punto tenemos que resaltar necesariamente que los jueces están empleando las facultades otorgadas por la Ley 007 para determinar medidas más gravosas que las solicitadas por el fiscal, para restringir derechos a los imputados más que para administrar justicia partiendo de los fines de la persecución penal. A manera de sustentar esta afirmación, a continuación se presenta un tercer caso emblemático que muestra el uso de estas facultades ampliadas por parte del juez.

Aquí se observa que el juez, no sólo ha omitido en la valoración los argumentos vertidos por el fiscal y la defensa respecto a que (C) no contaba con recursos económicos y que, por las características del hecho, el daño causado no fue relevante, sino también aplica una medida cautelar de carácter real sustancialmente más gravosa que la solicitada por la parte imputadora y la defensa, aún cuando podía aplicar otro tipo de medidas sustitutivas como la fianza personal o la obligación de presentarse ante el juez, entre otras.

En este sentido, se observa cómo las reformas penales que endurecieron las penas y los procedimientos, de forma conjunta a las malas prácticas en la identificación de casos susceptibles de persecución penal, contribuyen a la congestión del sistema y evitan la solución de casos a través de vías alternas al juicio oral, sin ninguna racionalización de las medidas solicitadas y adoptadas en función a la finalidad del proceso penal.

El conjunto de conclusiones derivadas de la observación de audiencias cautelares, frente a la gestión y discusión de una nueva reforma penal y procesal penal en Bolivia, derivan en la necesidad de promover nuevos espacios de incidencia y análisis en torno a los aspectos que debe necesariamente cubrir esta reforma, que no han sido reforzados a profundidad en el pasado, y que han generado la permanencia de prácticas negativas en el intento de fortalecer la credibilidad y efectividad del sistema.

Cuadro N° 92
Caso Emblemático

RESUMEN DEL CASO	CASO N° 3	MEDIDA CAUTELAR ADOPTADA EN LA AUDIENCIA
<p>(C) es chofer de una compañía de Buses de transporte interdepartamental.</p> <p>La noche previa a la audiencia cautelar, (C) estaba transportando pasajeros en la ruta La Paz – Oruro, cuando se topó con un camión que estaba parado en la carretera sin señalización. Pese a los esfuerzos realizados por (C) para evitar colisionar con el camión, el choque se produce.</p> <p>Sin embargo, dado que (C) estaba manejando a una velocidad prudente, ninguno de los pasajeros sale herido y el único daño causado corresponde a la mercadería que se encontraba en el camión contra el cual se produce el choque.</p> <p>Cuando interviene la división de accidentes de tránsito, se establece que (C) no había consumido bebidas alcohólicas y que además la velocidad del BUS que estaba manejando era razonable.</p> <p>Sin embargo los dueños del camión presentan una querrela y se lleva el caso a una audiencia cautelar.</p>	<p>En la audiencia la fiscalía y la parte querrelante, imputan a (C) por el delito de conducción peligrosa, pero reconocen que no hubo daños considerables, reconocen también que el examen de alcoholemia practicado a (C) dio un resultado negativo y también que el mismo se encontraba manejando a una velocidad prudente.</p> <p>Asimismo, reconocen que (C) tiene escasos recursos económicos y por tanto solicitan la anotación preventiva del Bus para garantizar la restitución del daño que es su único interés.</p> <p>En este punto la defensa se basa en los mismos argumentos vertidos por la fiscalía y la parte querrelante, pero afirma que el Bus en cuestión no es propiedad de (C) y que por tanto no procedería la anotación preventiva, pero ofrecen una fianza de 2000 Bs, para garantizar la predisposición de (C) de someterse a la investigación al proceso. Asimismo, como pruebas que cuestionan el peligro procesal, presentan facturas de luz de varias gestiones inherentes al domicilio de (C), presentan también certificado de familia y la minuta de compra venta de un terreno.</p> <p>No obstante, el juez determina que la dirección de la factura no tiene número y por tanto no puede ser considerada en la audiencia, de igual forma determina que el Bus no puede ser anotado preventivamente porque no es propiedad de (C) y en función a estos fundamentos determina rechazar la prueba de descargo presentada.</p> <p>Asimismo, establece que las características del tipo penal no ameritan la aplicación de la detención preventiva, pero que para garantizar que (C) se someta al proceso le impone una fianza de 5000 Bs y determina que la misma debe ser cancelada antes de tramitar su libertad (ya que (C) compareció a la audiencia en situación de arresto).</p>	

Así vemos que el Órgano Judicial, Ministerio Público y Defensa Pública, soportan debilidades institucionales de orden económico, humano y material, que se reflejan en la respuesta y la cobertura efectiva de las causas penales a su cargo.

Por otra parte, la sensación de inseguridad ciudadana y la presión social, refuerzan la tendencia a endurecer las medidas que restringen derechos y libertades en las personas imputadas por la presunta comisión de delitos, lo que no necesariamente se ha traducido en una reducción de los índices de delincuencia, y menos aún en el incremento de sentencias condenatorias.

En efecto, como se afirma en un estudio precedente, “Se suele simplificar que los problemas de la seguridad pública y la persecución del delito, tienen origen y explicación en la normatividad legal, por lo que ciertos gobiernos, políticos, periodistas e incluso líderes sociales, bajo el discurso de mano dura, caen en la fácil tentación autoritaria de plantear el incremento de penas y el endurecimiento de los procedimientos como la mejor respuesta frente al problema de la delincuencia, como si tuvieran un efecto preventivo o disuasivo”.¹⁶

Sin embargo, esta búsqueda de mejoramiento en las capacidades de persecución penal del delito ha estado basada en un enfoque absolutamente punitivo y normativo. Se diría de “populismo punitivo” y “fetichismo legal”. Según el Centro de Estudios en Justicia de las Américas, Bolivia presenta una de las tasas más altas de presos sin condena del continente. Esto no es casual, es un efecto de las modificaciones introducidas al sistema penal, sin haber incluido un proceso de desarrollo institucional para su implementación operativa y administrativa. Se cambiaron las leyes, pero no se reformaron las instituciones. Se aumentaron las penas pero no se fortaleció el sistema penitenciario.

Un claro ejemplo de esta afirmación se ha dado durante la gestión 2012, cuando la Fiscalía de Distrito del Departamento de La Paz

16 Orias Ramiro, “Bolivia: (contra) reforma penal, detención preventiva y crisis penitenciaria”, exposición presentada en el Seminario Regional Andino “LEYES, PENAS Y CÁRCELES: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?”, Lima – Perú, febrero de 2012.

emitió el instructivo N° 021 que emitía una orden de iniciar acciones de persecución penal hacia fiscales y funcionarios judiciales que no cumplan con la función de “sancionar” a los delincuentes. Este instructivo respondió a una serie de “linchamientos” y movilizaciones de juntas vecinales de la ciudad de El Alto, quienes adoptaron estas medidas porque aseguraron que la justicia era incapaz de promover políticas efectivas de prevención del delito, y que por tanto era deber de la comunidad aplicar soluciones “por mano propia”, que sienten un referente y que impidan la comisión de delitos.¹⁷

Frente a este instructivo, no tardaron en presentarse acciones de persecución penal contra funcionarios judiciales, como fue el caso del Juez Quinto de Instrucción en lo Penal,¹⁸ por haber desarrollado una audiencia cautelar sin la presencia del Ministerio Público, quien no se hizo presente, y por haber otorgado en la misma medidas sustitutivas contra el imputado. Este caso fue difundido públicamente a través de diversos medios de comunicación con la finalidad principal de “generar un referente”, que incite a los fiscales y jueces a ejercer con mayor severidad la acción de persecución de delitos y administración de justicia penal.

Posteriormente, el Ministro de Gobierno anunció públicamente que la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, “*Es una ley que endurece penas, que se plantea como medida de emergencia, con sanciones más drásticas para los delincuentes y jueces que dejen en libertad a los mismos*”, política que afecta la independencia del juez para decidir en base a la sana crítica cuándo corresponden medidas cautelares.¹⁹

La severidad de las penas muestra una respuesta en la línea del “populismo punitivo”, reflejo de las debilidades en el funcionamiento de la administración de justicia. La réplica del Estado a la inseguridad ciudadana se expresa en el endurecimiento de sanciones y en la presión

17 “Fiscales y Jueces que liberen a Delincuentes, irán a la cárcel” (En línea), 8 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=58816>

18 “Investigan a Juez por Liberar reos”, (En línea) 13 de marzo de 2012, disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120313/investigan-a-juez-por-liberar-reos_163814_343102.html

19 Diario Opinión, *Ley de Seguridad ciudadana endurece pena a criminales*, Cochabamba, 20 de julio de 2012.

hacia jueces y fiscales para aplicar de forma general y no excepcional la detención preventiva.

En el ejemplo citado sobre la persecución contra el Juez Quinto de Instrucción en lo Penal de la ciudad de El Alto, se busca sancionar a este funcionario por administrar justicia de forma responsable al tomar en cuenta la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, que conmina a continuar con el desarrollo de las audiencias cautelares cuando los fiscales adscritos al caso, habiendo sido notificados, no asisten, para evitar demoras innecesarias de respuesta de la justicia hacia las partes en el proceso (víctima e imputado); y por otra parte, se busca también una sanción por ejercitar la sana crítica y adoptar una medida cautelar razonable y proporcional a las pruebas y argumentos presentados durante el desarrollo de la audiencia, lo cual es preocupante, porque estamos sancionando a nuestros funcionarios judiciales por “cumplir con su trabajo” y respetar los imperativos legales, constitucionales y tratados en materia de Derechos Humanos, que determinan las reglas del debido proceso.

Por otra parte, el hecho de que los jueces permitan que los fiscales que no puedan asistir a las audiencias cautelares, envíen su cuaderno de investigación y el mismo sea leído en sala, constituye una mala práctica en la conducción de audiencias. Además de vulnerar los principios de oralidad, intermediación y contradicción, nos muestran un retroceso hacia el sistema escrito, que contradice los imperativos de la reforma procesal penal en Bolivia.

En relación a este argumento, podemos concluir que no se han abordado adecuadamente medidas que coadyuven y apoyen el trabajo de los jueces y fiscales, en el tránsito del sistema inquisitivo hacia el sistema acusatorio. Se busca limitar la aplicación de la detención preventiva, proporcionando a los operadores de justicia una serie de opciones alternativas que permiten garantizar la presencia del imputado en el juicio y, al mismo tiempo, respetar las normas y fundamentos del debido proceso.

En efecto, vemos que las debilidades estructurales e institucionales afrontadas por el Ministerio Público y Tribunales de Justicia, sumadas a la excesiva carga judicial, obstaculizan la celeridad en la persecución

penal. Frente a esto, muy poco se ha hecho por apoyar y proveer a los jueces y fiscales de herramientas que les permitan recabar información suficiente y verificada para solicitar medidas alternativas a la detención preventiva, y al mismo tiempo garantizar que la investigación y el juicio se desarrollarán con normalidad hasta llegar a la sentencia.

Por estas razones, los resultados del proceso de Observación Ciudadana de Audiencias Cautelares y de la Investigación “Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva”, buscan contribuir a generar nuevos escenarios de debate orientados a proponer soluciones alternativas al endurecimiento de penas, buenas prácticas que contribuyan a descongestionar el sistema de administración de justicia penal, y al mismo tiempo, proveer insumos que permitan a jueces y fiscales reducir en la práctica la aplicación y determinación de la detención preventiva. Un ejemplo de las buenas prácticas mencionadas, constituyen los Servicios de Antelación a Juicio, que vienen siendo desarrollados en diversos países latinoamericanos y que se traducen en la implementación de políticas de fortalecimiento al sistema de gestión de audiencias cautelares, proveyendo información confiable y pertinente para fundar la decisión sobre la procedencia de una medida cautelar.²⁰

Finalmente, concluir en función a los argumentos vertidos, que cualquier discurso, plan de reforma normativa y/o política de seguridad ciudadana que pretenda “solucionar” los problemas de acceso a la justicia, credibilidad y respuesta del sistema penal y procesal penal, debe necesariamente partir de un análisis que desde la práctica logre identificar verdaderamente las causas que mantienen la brecha entre la norma y la realidad, para generar cambios efectivos que devuelvan a las medidas cautelares dentro de la persecución penal su finalidad principal: la averiguación de la verdad.

20 “Manual de Servicios de Antelación a Juicio”, CEJA, (versión digital), 2010, disponible en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/5638-manual-de-servicios-de-antelacion-al-juicio

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

El estudio de la problemática de la detención preventiva en el contexto general de la reforma procesal penal, permite abordar de manera integral los factores normativos, estructurales y prácticas que inciden en el uso y aplicación de la detención preventiva en Bolivia.

En el **primer capítulo**, se han descrito los elementos principales que fundamentaron la implementación del sistema acusatorio y garantista en Bolivia, que como vimos fue objeto de años de trabajo, reflexión y compromiso desde el Estado boliviano, las instituciones responsables de la administración de justicia penal y los distintos organismos internacionales que apoyaron la implementación de la Reforma Procesal Penal en el país, ya que a partir de allí, se promovieron cambios sustanciales para consolidar un sistema de justicia transparente, independiente, participativo y sustentado en el respeto de los derechos humanos y fundamentales de las personas.

No obstante, no pasó mucho tiempo desde el inicio de la vigencia de la reforma hasta el retorno de la tendencia al encarcelamiento y al fortalecimiento de las capacidades punitivas del Estado, puesto que a partir del 2003 se han venido incorporando modificaciones y reformas al sistema penal, fundadas todas ellas en la “cárcel” como la mejor forma de solucionar la inseguridad ciudadana y la proliferación del delito, lo que nos llevó a identificar que la falta de políticas de prevención de la delincuencia y de reinserción social fue una de las principales trabas para la efectividad de la ley 1970.

El **segundo capítulo**, permitió conocer a profundidad la estructura del sistema de administración de justicia penal y sus instituciones, donde se pudo identificar que los problemas de retardación de justicia, se deben más a los insuficientes recursos humanos, materiales y económicos con los cuales cuentan estas instancias para asumir la ingente carga procesal; que a una irresponsabilidad y apatía de sus funcionarios, como comúnmente asume la opinión pública.

Asimismo, este acápite describió a detalle la estructura y finalidad del sistema penitenciario, cuya administración recae en la Dirección Nacional del Régimen Penitenciario, instancia que a su vez es responsable de garantizar el cumplimiento del régimen de beneficios previstos en la Ley 2298¹ que convoca a trabajar en la reinserción social de los(as) condenados(as) por delitos. Aquí pudo aseverarse que los niveles de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, sobrepasan en más del 180% las capacidades de los penales y carceletas existentes en el país, situación que en términos económicos, genera a su vez la imposibilidad de otorgar a los internos(as) y sus familias una vida digna y segura, puesto que todo este conjunto de circunstancias generan la ausencia de un trato diferenciado hacia los(as) presos(as) de acuerdo a su edad, género y contexto procesal, situación que constituye una violación a sus derechos y a las normas penales y penitenciarias en Bolivia.

En torno a la problemática de retardación de justicia y frente a la tendencia legislativa al endurecimiento de penas, fue necesario estudiar en detalle la estadística judicial en materia de resolución de las causas, con énfasis en la etapa preparatoria de juicio, que es donde se determina la aplicación o no de la detención preventiva. Por esta razón, el **capítulo tercero** fue destinado al análisis, exposición y comparación de estadística judicial generada a partir del 2008, donde se pudo constatar en la práctica que la ecuación *“mayor endurecimiento de penas es igual a menor delincuencia”*, no sólo no se cumple, sino que ha tenido efectos negativos de impacto en el incremento de la carga procesal y la retardación de justicia. En realidad, la verdadera ecuación sitúa a las modificaciones realizadas al ordenamiento Jurídico Penal desde el 2003 como responsables de un incremento de carga procesal escalonado, que genera retardación de justicia en todas las etapas y juzgados

1 Ley N° 2298, Ejecución Penal y Supervisión, del 20 de diciembre de 2001.

que interviene en el proceso penal a nivel nacional, y un incremento imprudente de la prisión preventiva, que a su vez repercute en la sobrepoblación carcelaria en Bolivia. Este hacinamiento constituye el problema de derechos humanos y salud pública menos visible y menos atendido por el Estado.

En el **cuarto capítulo**, nos enfocamos en el análisis profundo respecto a la situación de la prisión preventiva en Bolivia y los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos fundamentales que son vulnerados por su excesiva y prolongada aplicación. Esto plantea el reto de cómo ajustar el orden interno a las obligaciones internacionales del estado en materia de derechos humanos.

Finalmente, en el **quinto capítulo**, presentamos un estudio empírico respecto al comportamiento de los sujetos institucionales que intervienen y participan en el proceso penal, para identificar en la práctica cuáles son los fundamentos para la solicitud y aplicación de la detención preventiva, a través del desarrollo de un proceso de Observación de Audiencias Cautelares en el Departamento de La Paz, donde se concentra más del 20% del movimiento y carga judicial del país. Aquí se pudo observar, mediante la acción presencial, cómo se verifica en la práctica de los administradores de justicia y juzgadores, el régimen de medidas cautelares. Se pudo identificar que existen serios problemas en el sistema de programación de audiencias cautelares, que ocasiona que menos del 30% de las audiencias cautelares programadas sean llevadas a cabo, lo cual es muestra de que la suspensión de audiencias constituye un factor gravitante en la retardación de justicia y en el uso excesivo de la detención preventiva.

Otro hallazgo importante, es que los actores llegan a la audiencia cautelar sin la suficiente información probatoria de los riesgos procesales. Asimismo, cuando se impone una medida cautelar alternativa a la detención preventiva, no existen sistemas de verificación y seguimiento sobre cómo el imputado está cumpliendo la misma. Lo que impone el reto de desarrollar sistemas de información y verificación de información previa al juicio.

En fin, podríamos decir que no existe mejor reflejo de las debilidades del sistema procesal penal, que los índices de prisión preventiva en

Bolivia, que básicamente muestran que sólo el 16% de los privados de libertad en el país, lo hace de forma justificada y bajo una sentencia que demuestre que el Estado le ha probado culpabilidad en un proceso penal. El restante 84% está en prisión purgando condenas anticipadas y sin una orientación legal respecto al destino de su causa.

Así, el análisis y el camino recorrido hasta este punto de reflexión nos permitió identificar el verdadero impacto de la prisión preventiva en Bolivia, que es empleada para mostrar efectividad en la persecución de la delincuencia, pero que en su esencia no implica una reparación del daño y una rehabilitación del(a) infractor(a), lo que desnaturaliza y deshumaniza su aplicación.

Esta mirada hacia la gestación y transición hacia el sistema acusatorio en Bolivia, nos permite aseverar, que pese a los esfuerzos empleados por el Estado, las instancias responsables de la administración de justicia penal, los organismos promotores de Derechos Humanos y la propia sociedad civil, a casi 20 años de haber impulsado la reflexión e instauración del debido proceso en Bolivia; no podemos hablar de cambios efectivos en la persecución penal, en términos de celeridad y descongestión procesal; tampoco se ha logrado en la práctica, reducir los índices de detención preventiva y consolidar un régimen de reinserción social que justifique el fin rehabilitador de la pena.

Se constata que las instituciones responsables del sistema de administración de justicia penal, atraviesan diversas dificultades de gestión e información para cumplir con la función de persecución penal, que van desde insuficiencia presupuestaria y humana para enfrentar la sobrecarga procesal, hasta un conjunto de prácticas y modos de hacer las cosas, que sustentan la tendencia al encarcelamiento y al endurecimiento de penas.

Frente a este panorama, se encuentra la invisibilidad de la cárcel y el conjunto de elementos de la concepción moderna de la "pena" (reparación y reinserción), que no se están cumpliendo y que al contrario, generan una deuda por omisión en la tutela de derechos por parte del Estado hacia el conjunto de actores que de *jure* y *facto* se relacionan y ven afectados con la persecución penal. Son, por una parte, los sujetos directos (víctimas) y abstractos (sociedad), cuyos

intereses se ven afectados con la comisión de los delitos; y, por la otra, los privados de libertad y sus familias, cuyas vidas se ven perturbadas en el tiempo por el impacto de la prisión

El proceso de implementación del nuevo sistema de justicia plural en el país, ha situado en la agenda legislativa el reto de reformular el sistema de administración de justicia penal, procesal penal y penitenciario en Bolivia, situación que genera una oportunidad significativa para incorporar en las mesas de debate y reflexión todo este conjunto de factores analizados, que lleven la discusión hacia nuevos caminos alternos a la pena y de incidencia directa en los factores estructurales que hacen a la problemática.

2. Propuestas

En base a los problemas identificados en el trabajo de campo y en aplicación de los principios constitucionales en esta materia, así como a la luz de los estándares internacionales y buenas prácticas, se propone que con el fin de analizar modificaciones a nivel normativo que contribuyan a superar la situación de uso excesivo y prolongado de la detención preventiva, se adopten las siguientes reglas básicas en la aplicación de medidas cautelares dentro el procesamiento penal.²

2 Red Regional para la Justicia Previa al Juicio – América Latina, *REGLAS BÁSICAS PARA EL DICTADO DE MEDIDAS CAUTELARES EN EL MARCO DE UN ESTADO DE DERECHO*, Lima: 9-10 Julio, 2012.

A. REGLAS GENERALES

1. **Principios Generales.** Las medidas cautelares deben operar en forma excepcional, necesaria, con fines cautelares y en ningún caso podrán ser impuestas, de oficio, por el juez.
2. **Detención.** El fiscal podrá pedir al juez la aprehensión del imputado cuando existan suficientes indicios para sostener, razonablemente, que procedería la prisión preventiva, y aquélla sea necesaria para preparar y fundar un pedido de imposición de esta medida. El juez ordenará la detención o denegará sumariamente el pedido.

En los mismos casos, si no hubiese un juez inmediatamente disponible y existiese peligro en la demora debidamente fundado, el fiscal podrá ordenar por sí la aprehensión del imputado poniéndolo a disposición de aquél una vez que la misma se haya hecho efectiva. La detención, en ninguno de ambos casos, podrá superar las 24 horas.

3. **Medidas Cautelares.** El fiscal podrá solicitar al juez, en cualquier estado del proceso, y con el fin de asegurar la comparecencia del imputado o evitar el entorpecimiento de la investigación, la imposición de cualquiera de las medidas que se indican a continuación.
 - 1) La promesa jurada del imputado de someterse al procedimiento y de no obstaculizar la investigación;
 - 2) la obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, en las condiciones que se le fijen;
 - 3) la obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe;
 - 4) la prohibición de salir sin autorización previa del ámbito territorial que se determine;
 - 5) la retención de documentos de viaje;
 - 6) la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares o de comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa;

- 7) el abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado;
- 8) la prestación por sí o por un tercero de una caución de contenido económico adecuada o la contratación de un seguro de caución;
- 9) la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física;
- 10) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga;
- 11) la detención preventiva, en caso de que las medidas anteriores no fueren suficientes para asegurar los fines indicados.

El requirente deberá, en este último supuesto, fundar y probar las razones de la improcedencia de las restantes medidas. Siempre que el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación pueda ser evitado razonablemente por aplicación de otra medida menos gravosa para el imputado que la requerida por el fiscal, el juez deberá imponerle alguna de las aquí previstas, en forma individual o combinada.

4. **Limitaciones a la prisión preventiva.** No procederá la detención preventiva en los siguientes supuestos: 1) si por las características del hecho y las condiciones personales del imputado pudiere resultar de aplicación una condena de ejecución condicional; 2) si el delito imputado no tiene prevista pena de prisión; 3) cuando se trate de hechos cometidos en ejercicio de la libertad de expresión o como consecuencia de la crítica en cuestiones públicas; 4) en los delitos de acción privada; y 5) cuando se trate de personas mayores de 70 años, de mujeres embarazadas, de madres durante el primer año de lactancia de sus hijos, de madres con menores de cinco años a su cargo o de las personas afectadas por una enfermedad grave y riesgosa.
5. **Condiciones y requisitos.** Al solicitar la imposición de una o varias de las medidas cautelares, el fiscal deberá: 1) acreditar que existen elementos de convicción suficientes para sostener

la probabilidad de la existencia del hecho y la participación del imputado en él; 2) justificar suficientemente, con arreglo a las circunstancias del caso y a las personales del imputado, la presunción de que aquél no se someterá al procedimiento u obstaculizará la investigación o la realización de un acto concreto del proceso; y 3) indicar el plazo de duración que estime necesario de la medida, según las circunstancias del caso. El juez controlará la legalidad y razonabilidad del requerimiento y resolverá fundadamente.

6. **Peligro de fuga.** Para decidir acerca del peligro de fuga se podrá tener en cuenta, entre otras, las siguientes pautas: 1) arraigo, determinado por el domicilio, residencia habitual, asiento de la familia y de sus negocios o trabajo, y las facilidades para abandonar el país o permanecer oculto y demás cuestiones que influyan en el arraigo del imputado; 2) el comportamiento del imputado durante el procedimiento, en la medida en que indique cuál es su voluntad de someterse a la persecución penal, y en particular, si incurrió en rebeldía, o si hubiese ocultado información sobre su identidad, o domicilio, o si hubiese proporcionado una falsa.
7. **Peligro de entorpecimiento.** Para decidir acerca del peligro de entorpecimiento para la averiguación de la verdad, se podrá tener en cuenta la existencia de indicios que justifiquen la grave sospecha de que el imputado: 1) destruirá, modificará, ocultará, suprimirá o falsificará elementos de prueba; 2) influirá para que testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera desleal o reticente; 3) inducirá a otros a realizar tales comportamientos.
8. **Límite temporal de las medidas cautelares.** La detención preventiva cesará en los siguientes casos: 1) si se hubiere superado el plazo máximo establecido para la duración de la investigación preparatoria, o prórroga, sin que se formule la acusación; 2) si no se hubiese abierto la audiencia de juicio dentro del plazo establecido en el Código Procesal Penal; 3) si no se hubiere resuelto en la impugnación contra de la sentencia condenatoria dentro de los seis meses desde su interposición. 4) cuando el

imputado hubiere cumplido en prisión preventiva la pena solicitada por el fiscal, 5) cuando el imputado hubiere agotado en prisión preventiva un tiempo igual al de la pena impuesta por la sentencia no firme; 6) cuando el imputado hubiere sufrido en prisión preventiva un tiempo que, de haber existido condena, le habría permitido solicitar la libertad durante la ejecución de la pena. Vencidos los plazos establecidos en los párrafos anteriores, el imputado quedará automáticamente en libertad. No podrá imponerse nuevamente la prisión preventiva cuando una anterior hubiese cesado por cualquiera de las razones enunciadas precedentemente; ello sin perjuicio de las facultades para hacer comparecer al imputado a los actos necesarios del proceso o de la aplicación de otras medidas de coerción.

B. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN Y CONTROL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

- 9. Principios rectores.** El requerimiento de una medida cautelar se formulará y decidirá en audiencia oral, con la intervención de todas las partes, garantizando los principios de contradicción, inmediatez, publicidad y celeridad. No se podrá aplicar una medida de coerción sin expreso pedido del fiscal.
- 10. Audiencia para la detención.** En los supuestos abarcados por la Regla 2, el fiscal deberá presentarse ante el juez para solicitar la detención del imputado. Este pedido se realizará en el marco de una audiencia a la que concurrirá únicamente el acusador público. En ese contexto deberá explicar al juez los motivos concretos por los que entiende que corresponde ordenar la detención del imputado.
- 11. Audiencia de medidas cautelares.** En la audiencia, el fiscal deberá especificar qué medida cautelar solicitará y, para el supuesto que requiera la imposición de la prisión preventiva, deberá explicitar las razones por las que estima que las demás injerencias no son suficientes para garantizar los fines del proceso. En ese momento, también tendrá que indicar el lugar donde será alojado, la cantidad de plazas disponibles y demás condiciones de detención, el plazo de duración de la medida y

el tiempo requerido para llevar adelante la investigación penal preparatoria. Cada una de estas cuestiones deberá ser debatida inmediatamente.

Cuando se solicite la detención preventiva del imputado que se encuentre previamente detenido, la audiencia deberá celebrarse dentro del plazo máximo de 24 horas contadas desde que la detención tuvo lugar. El juez le dará al imputado la oportunidad de ser oído, con la asistencia e intervención de su defensor —y si correspondiera un traductor o un intérprete—, quienes también podrán cuestionar el lugar y demás condiciones donde cumplirá la prisión preventiva. Asimismo, escuchará a la víctima, cuando solicite tomar intervención, y resolverá inmediatamente el planteo.

- 12. Resolución judicial.** La resolución que imponga una medida cautelar deberá individualizar al imputado, enunciar los hechos que se le atribuyan, su calificación legal, expresar las circunstancias que dan fundamento a la medida y fijar el plazo por el cual se establece.

Si se hubiere ordenado la detención preventiva, se fijará el plazo de su duración que no podrá exceder de tres meses, vencido el cual el juez, previa audiencia en la cual oír a las partes, decidirá si corresponde o no su extensión. Las renovaciones que se dispongan individualmente no podrán exceder de tres meses y serán resueltas por el mismo procedimiento hasta el límite máximo fijado en la regla 8.

- 13. Revisión inmediata.** La resolución que imponga, renueve o rechace la detención preventiva o cualquier otra medida de coerción, será revisable en audiencia oral, sin efecto suspensivo, dentro del plazo de 24 horas.

- 14. Demora respecto de las medidas privativas de la libertad.** Cuando se haya planteado la revisión de una medida cautelar privativa de libertad y el juez no resuelva dentro de los plazos establecidos en el Código de Procedimiento Penal, el imputado podrá urgir pronto despacho, y si dentro de veinticuatro horas no obtiene resolución corresponderá la libertad por imperio de

la ley y en los mismo términos de la Regla 8. Para hacerla efectiva se solicitará al juez con funciones de revisión que la ordene de inmediato, quien deberá notificar la demora al Consejo de la Magistratura.

- 15. Oficina de Servicios Previos al Juicio de Información y Verificación.** El control de las medidas cautelares no privativas de la libertad estará a cargo de un organismo u oficina que mantendrá informada a las partes del cumplimiento de las condiciones impuestas. A su vez, al momento de la detención, deberá practicar un amplio informe con los datos de la persona privada de su libertad que servirá de base para que las partes discutan en la audiencia de medidas cautelares.

Anexos

Anexo N° 1 Equipo del Observatorio de Audiencias Cautelares

Coordinadora de la Observación:		Claudia V. Alarcón	
Nómina de Observadores			
N°	Nombre y Apellido	Universidad	Carrera
1	Mariana Claire	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
2	Daniela Bolaños	U. Católica Boliviana	Derecho y Ciencias Jurídicas
3	Katerin Herrera	U. Católica Boliviana	Derecho y Ciencias Jurídicas
4	Dax Sillerico	U. Salesiana	Derecho y Ciencias Jurídicas
5	Luis Mamani	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
6	Andrés Melendres	U. Mayor San Andrés	Ciencias Políticas
7	Gabriela Saenza	U. Salesiana	Derecho y Ciencias Jurídicas
8	Boris Rubio	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
9	Cristian Mancilla	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
10	Gladis Colque	U. Salesiana	Derecho y Ciencias Jurídicas
11	Verónica Mamani	U. Salesiana	Derecho y Ciencias Jurídicas
12	Sandy Mamani	U. Salesiana	Derecho y Ciencias Jurídicas
13	Victor Jiménez	U. Salesiana	Derecho y Ciencias Jurídicas
14	Christian Gonzales	U. Mayor San Andrés	Ciencias Políticas
15	Adriana Garcia	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
16	Diego Morris	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
17	Mayra Muñoz	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
18	Danitzza Sáenz	U. Católica Boliviana	Derecho y Ciencias Jurídicas
19	Maya Escalante	U. Católica Boliviana	Ciencias Políticas
20	Paola Muñoz	U. Católica Boliviana	Derecho y Ciencias Jurídicas
21	Eliot Zeballos	U. Católica Boliviana	Derecho y Ciencias Jurídicas
22	Valeria Archondo	U. Católica Boliviana	Derecho y Ciencias Jurídicas
23	Stefani Uriarte	U. Católica Boliviana	Derecho y Ciencias Jurídicas
24	María Covarrubias	U. Católica Boliviana	Comunicación Social
25	Almy Conde	U. Mayor San Andrés	Trabajo Social
26	Lesly Mejía	U. Mayor San Andrés	Derecho y Ciencias Jurídicas
27	Ronald Vallejos	U. Mayor San Andrés	Comunicación Social

Bibliografía

Revisión Documental

- Böhrts Carlos, La Retardación de Justicia en materia Penal, en Boletín de Difusión N° 1, FBDM. Enero de 2012.
- Centro de Justicia de las Américas CEJA, Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, Santiago - Chile, abril de 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, VIII Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Washington, 31 de diciembre de 2009.
- Compañeros de las Américas, Conociendo el Nuevo Código de Procedimiento Penal, primera edición, La Paz – Bolivia, 2004.
- Cristián Riego y Mauricio Duce: Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, CEJA, Santiago - Chile, abril de 2009.
- Defensa de Niños Internacional – DNI, Justicia Penal Juvenil en Bolivia, Febrero del 2010. La Paz-Bolivia.
- ILANUD, Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia, USAID, La Paz, 1992.
- Lorenzo Leticia, “Evaluación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia”, exposición presentada en el seminario “Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva”, La Paz – Bolivia, enero de 2011.

- Lorenzo Leticia, “Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina”, CEJA, Santiago - Chile, abril de 2009.
- Orias Ramiro, “Bolivia: (contra) reforma penal, detención preventiva y crisis penitenciaria”, exposición presentada en el Seminario Regional Andino “LEYES, PENAS Y CÁRCELES: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?”, Lima – Perú, febrero de 2012.
- Red Regional para la Justicia Previa al Juicio – América Latina, *REGLAS BÁSICAS PARA EL DICTADO DE MEDIDAS CAUTELARES EN EL MARCO DE UN ESTADO DE DERECHO*, Lima: 9-10 Julio, 2012.

Revisión Legal

- Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en la Gaceta Oficial el 7 de febrero de 2009.
- Ley 1008 “Régimen de la Coca y sustancias Controladas” publicado por la Gaceta Oficial el 19 de julio de 1988.
- Ley 1602, de “Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Delitos Patrimoniales” publicada por la Gaceta Oficial el 15 de diciembre de 1994.
- Ley 1685 de “Fianza Juratoria Contra la Retardación de Justicia Penal” publicada por la Gaceta Oficial el 2 de febrero de 1996.
- Ley 1970 “Código de Procedimiento Penal” publicado por la Gaceta oficial el 25 de marzo de 1999.
- Ley 2494 del “Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, publicada por la Gaceta Oficial el 4 de agosto de 2003.
- Ley 2496, de “ Ley de Creación del Servicio Nacional de Defensa Pública” publicada en la Gaceta Oficial el 4 de agosto de 2003.
- Ley N° 2298, de “Ejecución Penal y Supervisión”, publicada por la Gaceta Oficial el 20 de diciembre de 2001.
- Ley N° 004 de “Lucha Contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito Marcelo Quiroga Santa Cruz”, publicada por la Gaceta Oficial el 4 de marzo de 2010.

- Ley 007 de “Modificaciones al Sistema Normativo Penal”, publicada por la Gaceta Oficial el 18 de mayo del 2010.

Sitios WEB

- Antony, Carmen; *Mujeres Invisibles: las cárceles en América Latina* (En línea), abril de 2007, disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/3418_1.pdf
- Campaña Global por la Justicia Previa al Juicio (En línea), disponible en: <http://bit.ly/rLGALM>
- CEJA, *Introducción a los Problemas de Género en la Justicia Penal* (En Línea), junio de 2010, disponible en: <http://bit.ly/M8YFP6>
- Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), *América Frente al Espejo* (En línea), abril de 2010, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf>
- Convención Americana de los Derechos Humanos (En Línea), noviembre de 1969, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>
- Comisión Interamericana de Derechos, “Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia” (En Línea), de 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social* (En Línea), Washington, 28 de junio de 2007, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ESP.pdf>
- Comisión redactora del Anteproyecto del NCPP, *Exposición de Motivos*, disponible en: <http://www.procedimientopenal.com.bo/exposicion.htm>
- Declaración Sobre “Principios y Buenas prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” (En Línea), marzo de 2008, disponible en: <http://bit.ly/AalGdz>

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (En Línea), 10 de diciembre de 1945, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Defensoría del Pueblo, Estado de Situación sobre Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en Área Rural (En Línea), 2010, disponible en: <http://bit.ly/Oft9Ho>
- Diario "El Día", Dan Nueva Vida a la Graja de los Espejos, 29 de abril del 2011, disponible en: http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=362&pla=3&id_articulo=61387
- Diario Jornada, Hacinamiento en la Prisión de San Sebastián afecta a madres e hijos (En línea) , 1 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.jornadanet.com/n.php?a=207391>
- Diario La Razón, La Justicia Gratuita resta 10 MM al Órgano Judicial (En Línea), 12 de abril del 2012, disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/justicia-Bs-MM-Organos-Judicial_0_1594640558.html
- EJUTV, Enfermedad y miseria en las cárceles de Bolivia: Mil reos con tuberculosis en San Pedro (En Línea), 20 de febrero de 2011, disponible en: <http://eju.tv/2011/02/enfermedad-y-miseria-en-crcles-de-bolivia-mil-reos-tuberculosos-en-san-pedro/>
- EL DIARIO, chicanas judiciales retrasan juicio contra ex Director de Lotería (En línea), 17 de septiembre de 2007, disponible en: http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_09/nt070919/3_08ecn.php
- El Debido Proceso, (En línea), 13 de diciembre de 2007, disponible en: <http://forodelderecho.blogcindario.com/2007/12/00046-el-debido-proceso.html>
- El Impacto de las Reformas Procesales Penales en la Prisión Preventiva en América Latina (Versión Digital), Santiago-Chile, disponible en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/5473-prision-preventiva-y-reforma-procesal-penal-en-a-latina-v-ii
- "Fiscales y Jueces que liberen a Delincuentes, irán a la cárcel" (En línea), 8 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=58816>

- FM Bolivia, Internas de la cárcel de mujeres en Trinidad, Ingresan en Huelga de hambre (En línea), 4 de agosto de 2009, disponible en: <http://bit.ly/MkHPPW>
- GAIA Noticias, Esperan que Ley de transferencia en la administración de cárceles, permita sacar a niños de estos recintos (En línea), 13 de agosto de 2011, disponible en: <http://bit.ly/OTtMhB>
- Indicadores de Percepción del Poder Judicial, CEJA (En Línea), 2009, disponible en: http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion3e2b5.html?idioma=espanol&capitulo=ACERC ADE&tipereport=REPORTE4&seccion=IPPJ
- “Investigan a Juez por Liberar reos”, (En línea) 13 de marzo de 2012, disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120313/investigan-a-juez-por-liberar-reos_163814_343102.html
- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de Libertad (Reglas de Tokio) (En Línea), 14 de diciembre de 1990, disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/law/reglas_tokio.htm
- Lorenzo L. y Maclean E., Manual de Litigación Penal en Audiencias Cautelares de la Etapa Preparatoria (Publicación digital), primera edición, La Paz-Bolivia, 2006, disponible en www.interiuris.org/.../MANUAL_MEDIDAS_CAUTELARES.pdf
- Machicado Jorge, Recusación Procesal (En Línea), julio de 2010, disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/11/recex.html>
- “Manual de Servicios de Antelación a Juicio”, CEJA, (versión digital), 2010, disponible en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/5638-manual-de-servicios-de-antelacion-al-juicio
- Ministerio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, “Inseguridad Ciudadana 2005-2010”, Observación Nacional de Seguridad Ciudadana, (En línea), disponible en: <http://www.onsc.gob.bo/index.php/menupublicacion>

- Ministerio de Gobierno e INTERJURIS, “ Situación de las Cárceles en Bolivia”, 2007, disponible en: <http://www.interiuris.org/pdf/situacioncarceles.pdf>
- Ministerio de Justicia, Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2009-2013, (En Línea), segunda edición 2010, disponible en: <http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/PNADH%20FINAL.pdf>
- Ministerio de Salud y Deportes, “Análisis del Presupuesto General del Estado y Sector Salud”, (En línea), 2012, febrero del 2012, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/85057818/Julien-Dupuy-Analisis-presupuesto-2012-para-el-sector-salud-en-Bolivia>
- Orias Ramiro, Leyes Duras, Penas Altas y Seguridad Ciudadana, (En Línea), 18 de marzo de 2012 disponible en: <http://www.paginasiete.bo/2012-03-19/Opinion/Destacados/14Opi00219-03-12-P720120319LUN.aspx>
- OPINIÓN, Libres reos peligrosos gracias a la mora judicial (En línea), 12 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0812/noticias.php?id=21320>
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (En línea), 23 de marzo de 1966, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Página Siete, En el Penal de San Pedro viven 150 niños y 80 Familias (En Línea), 4 de abril del 2011, disponible en: <http://www.paginasiete.bo/2011-04-12/Sociedad/Destacados/05-06nacional-001-0410.aspx>
- Pérez Gandarillas, Giovanni; Imputación Formal, Certeza de la Imputación y Derecho a la Defensa, (En Línea), 10 de diciembre de 2010, disponible en: <http://abogadobolivia.blogspot.com/2010/12/imputacion-formal-certeza-de-la.html>
- PIEB, Retardación de Justicia por Ley 1008 (En línea), 2012, disponible en: <http://bit.ly/Pij1ZH>
- Rivera José Antonio, “La Aplicación Retroactiva de la Ley N° 004” (En Línea), 9 de diciembre de 2012, en La Paz- Bolivia, Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20101209/la-aplicacion-retroactiva-de-la-ley-n%C2%BA-004_102934_200603.html

- Situación de las Cárceles en Bolivia (versión digital), La Paz – Bolivia, disponible en: www.interiuris.org/pdf/situacioncarceles.pdf
- TNI Drugs&Democracy, Leyes de Drogas y Cárceles en Bolivia, disponible en: <http://bit.ly/OFD9Aq>

Otros

- CIDH, Caso Acosta Calderón, Sentencia de 24/6/2005, Serie C No. 129,
- CIDH, Caso Barreto Leiva, sentencia de 17/11/2009, Serie C No. 206,
- CIDH, *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, CIDH, Caso López Álvarez, sentencia del 1/2/2006, Serie C No. 141,
- CIDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126,
- CIDH, Caso Palamara Iribarne, supra nota 15,
- CIDH, Caso Suárez Rosero. Sentencia de 12/11/1997, Serie C No. 35,
- CIDH, Caso Tibi, sentencia de 7/9/2004, Serie C No. 114,

