



the global voice of
the legal profession

Justicia denegada: La apremiante necesidad de implementar una reforma significativa en el sistema judicial de Bolivia

Agosto 14-18 de 2006

An International Bar Association
Human Rights Institute Report

Material contained in this report may be freely
quoted or reprinted, provided credit is given
to the International Bar Association.

International Bar Association

10 th Floor, 1 Stephen Street
London W1T 1AT
United Kingdom

tel: +44 (0)20 7690 6868. fax: +44 (0)20 7691 6544
www.ibanet.org

Justicia denegada: La apremiante necesidad de implementar una reforma significativa en el sistema judicial de Bolivia

TABLA DE CONTENIDOS	Página
Resumen Ejecutivo	5
Capítulo 1: Introducción	9
Consulta	10
Capítulo 2: Panorama de la República de Bolivia	
Geografía	11
Población	11
Contexto Económico y Social	12
Entorno Histórico-Político	13
Poder Judicial	17
Hechos Recientes	18
Capítulo 3: Marco Jurídico de la República de Bolivia	
Constitución Política del Estado	21
El Derecho Internacional de los Derechos Humanos	23
Régimen Constitucional del Sistema de Administración de Justicia	25
– Poder Judicial	
– Ministerio Público	
– Defensor del Pueblo	
– Justicia Comunitaria	
Capítulo 4: Independencia del Sistema de Justicia y Otros Aspectos de la Función Judicial	
Introducción	27
Generalidades para el análisis	27
Independencia Judicial	28
– Designación de Jueces de las Altas Cortes	
– Juicios de Responsabilidad: problemáticas en torno a la independencia e imparcialidad	
– Política de Reducción Salarial	
– Altas Cortes en Bolivia: su papel institucional y la ausencia de cohesión al interior del poder judicial	
– Inamovilidad de los Jueces	
Acceso a la Justicia	37

– Algunos Aspectos que Impiden el Acceso de Justicia en Bolivia	
• Percepción del sistema de justicia	
• Cubrimiento del servicio de justicia	
• Retardo de justicia	
– Justicia Comunitaria	
– Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos	
Proceso de Institucionalización del Sistema de Justicia	41
Nuevo Sistema Procesal Penal	43
– Algunos Aspectos que Han Frenado el Desarrollo del Nuevo Proceso Penal	
– La Defensa Pública y su Papel en la Implementación del Proceso Penal	
Capítulo 5: Contexto del Respeto de los Derechos Humanos en Bolivia	
Panorama General	46
Situación carcelaria	47
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	48
Sistema Universal de Derechos Humanos	49
Capítulo 6: Conclusiones y Recomendaciones	50

Resumen Ejecutivo

El presente resumen ejecutivo sintetiza el informe de la visita realizada por una delegación internacional compuesta por juristas de alto nivel, a la República de Bolivia entre los días 14 y 18 de agosto de 2006. Durante la visita, la delegación realizó amplias consultas con el viceministro de Justicia y otros servidores públicos cuyas obligaciones se relacionan con la profesión legal. Asimismo se entrevistó con el Fiscal General, Magistrados y miembros de la judicatura, incluyendo integrantes de la Corte Constitucional y la Corte Suprema, así como abogados, colegios y asociaciones de abogados, académicos de distintas facultades de Derecho y representantes de organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros. La IBA aprovecha la ocasión para agradecerles por el tiempo que dedicaron a la delegación, así como por su hospitalidad y ayuda.

La misión fue organizada por el Human Rights Institute (HRI) de la International Bar Association (IBA), gracias a los aportes de la Foundation Open Society institute (FOSI). Los objetivos de la misión a Bolivia fueron:

- Analizar la situación legal en Bolivia, específicamente, la independencia de sistema judicial y la de la profesión legal en el cumplimiento de sus deberes.
- Examinar cualquier impedimento, de hecho o de derecho, que limite o comprometa la administración de justicia.
- Comprobar las garantías jurídicas para el funcionamiento eficaz del sistema de justicia y si estas garantías se respetan en la práctica.
- Formular las recomendaciones necesarias con respecto a todo lo anterior.

La misión se dio como respuesta a preocupaciones manifestadas al HRI de la IBA, y con la posibilidad de producir un informe que incluyera recomendaciones y pasos necesarios para fortalecer el estado de derecho.

Resumen de los hallazgos

Resumen de las Conclusiones

- De acuerdo con la información obtenida, el proceso actual de designación de los jueces de las altas cortes por el Congreso carece de transparencia y garantías, y es vulnerable a eventuales interferencias. Adicionalmente, preocupó a la delegación una reciente propuesta presentada a la Asamblea Constituyente por el Presidente Evo Morales, en la que plantea la designación de los altos magistrados por medio de elección directa y universal, la cual podría exacerbar la situación.
- La reforma constitucional de 1994 y la instauración de un nuevo Código de Procedimiento Penal, que introdujo un sistema acusatorio, pueden considerarse como avances potencialmente positivos hacia la construcción de un sistema judicial independiente en Bolivia. Sin embargo, el actual clima político de tensión y desconfianza entre los poderes estatales afectan negativamente

los avances. Un obstáculo adicional a la introducción de reformas ha sido la insuficiente dotación financiera para estos fines en el presupuesto nacional. Todo lo anterior se combina para afectar negativamente a la administración de justicia boliviana.

- La carencia de una dotación presupuestaria adecuada para el sistema de justicia erosiona la implementación del nuevo sistema acusatorio en Bolivia. Por ejemplo, la delegación constató, con preocupación, el debilitamiento de la Defensa Pública como resultado de la carencia de recursos y la baja inversión en desarrollo profesional. Se percibió resistencia por parte de fiscales, miembros de la policía y la población en general respecto del garantismo del nuevo Código de Procedimiento Penal.
- Miembros del gobierno actual han emitido declaraciones públicas en contra de representantes del Poder Judicial, en el contexto de casos en estrados. Tal conducta puede socavar el principio de separación de poderes y es contraria a las garantías del juicio justo en tanto puede ser interpretada como un intento de interferir en la labor de la justicia.
- La reciente medida de reducción salarial implementada por el gobierno debe ser revisada. La participación del Poder Judicial en el proceso fue insuficiente. En aras de preservar la autonomía judicial, se recomienda garantizar que los jueces reciban salario que les permita permanecer en tan importante rol. Salarios satisfactorios para todas las partes contribuyen, además, en el combate a la corrupción.
- En Bolivia, el acceso a la justicia se le niega a millones, debido a la presencia generalizada de corrupción judicial, insuficiencia de juzgados en el territorio nacional, ausencia de traductores para los casos en que una de las partes hable un idioma indígena y retardo judicial.
- La atmósfera de desunión y de desacuerdos públicos entre altos representantes del Poder Judicial, así como la ausencia de coordinación institucional al interior del mismo, afectan gravemente el funcionamiento adecuado de la administración de justicia.
- La incorporación de nuevos órganos judiciales como el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, como parte de la reforma constitucional de 1994, constituyen un encomiable avance. Es importante que estos órganos el papel de esas cortes debe fortalecerse y apoyarse.
- Deben reconocerse las recientes acciones dirigidas hacia el desarrollo de la carrera judicial en Bolivia, y que se reflejan en la creación del Instituto de la Judicatura. Sin embargo, la ausencia de un sistema de ascensos de jueces y de un procedimiento disciplinario transparente siguen constituyendo amenazas contra los avances realizados y contra la administración de justicia en general.
- El reconocimiento de la Justicia Comunitaria es uno de los avances fundamentales para la mayoría indígena de Bolivia en tanto facilita un mayor acceso a la justicia. No obstante, la falta de una estructura legal que la regule, ha generado numerosos problemas y ha impedido que se desarrollen reglas claras, generando falta de certeza legal.

- Si bien Bolivia ha ratificado los más importantes tratados de derechos humanos en el ámbito regional y universal, el país ha incumplido con algunas de sus obligaciones internacionales. Con unas pocas excepciones, el Estado Boliviano no ha presentado informes a los diferentes Comités de derechos humanos que así lo han solicitado, y tampoco ha cumplido con la obligación de investigar, procesar y sancionar a las personas responsables por la desaparición de José Trujillo Oroza, y de tipificar el delito de desaparición forzada, según mandato judicial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
- La situación carcelaria en Bolivia comporta una continuada violación de los derechos humanos de los presos y sus familias, debido a las terribles condiciones sanitarias, hacinamiento, maltratos y alto incumplimiento de los plazos y garantías judiciales.

Resumen de las Recomendaciones

- Se considera importante que se dé una discusión, tanto en el desarrollo de la Asamblea Constituyente, como en el ámbito nacional, sobre la importancia que tienen las reformas de 1994 a la Constitución en materia de justicia. La reforma es considerada como potencialmente significativa para el ejercicio del derecho, el cual requiere medidas para su fortalecimiento. El debate sobre la reforma constitucional también deben incluir una discusión sobre cuáles cambios son necesarios dentro de la cultura jurídica del país, para permitir la implementación eficaz de los mecanismos instaurados en esa reforma, y en el nuevo Código de Procedimiento Penal.
- La IBA recomienda que el procedimiento de designación de los miembros de las altas cortes se someta a revisión. El Congreso debe permitir que las organizaciones de la sociedad civil y representantes de otras instituciones vigilen el proceso de nombramiento. La reforma debe ser diseñada con miras al establecimiento de un proceso de designación más transparente, que involucre un amplio espectro institucional, además de representantes del Ejecutivo.
- La IBA solicita, respetuosamente, al gobierno de Bolivia, evitar imponer presiones o amenazar, pública o privadamente, al Poder Judicial y respetar en todo momento los derechos de presunción de inocencia y de defensa de todos los bolivianos. Especialmente, los recientes pronunciamientos públicos relacionados con casos que se encuentran en estrados judiciales deben ser objeto de retractación.
- La IBA recomienda que Bolivia reforme su ordenamiento interno con el fin de proteger adecuadamente el salario de los jueces y asegurar la permanencia en sus funciones. Asimismo se sugiere que el salario que los jueces reciben sea proporcional a la importante función que desempeñan. Esta puede constituirse en una medida importante para el combate de la corrupción.
- El Poder Judicial debe desarrollar un rol más activo en la promoción de un sistema de justicia coordinado e independiente. Uno de los asuntos que deben ser asumidos es el llamado al establecimiento de una política pública sobre asuntos judiciales así como la adopción de medidas para mejorar las relaciones entre las instituciones involucradas en la administración de justicia.

- A su vez, deben continuar existiendo tanto el Tribunal Constitucional como el Consejo de la Judicatura, en la medida que cada uno de ellos ejerce funciones de vital importancia para el desarrollo adecuado del sistema judicial en Bolivia, funciones que, además, deben ser fortalecidas. A su vez, debería ampliarse la competencia del Tribunal Agrario, para que conozca conflictos no solo en sede de casación.
- La implementación de una carrera judicial que profundice el proceso de capacitación y promoción de jueces es crucial. Es urgente el establecimiento de un procedimiento y de una institución disciplinarios transparentes e independientes. Esta medida incrementará la capacidad y competencia de los jueces en todo el territorio nacional. En este escenario, es recomendable que se destine la necesaria dotación presupuestaria al sistema de justicia.
- La IBA aconseja la implementación rápida de medidas para combatir la extendida corrupción judicial, aumentar la cobertura de juzgados en el país y adoptar las medidas financieras y de cualquier otra índole para garantizar la permanente disponibilidad de un traductor competente.
- Es importante que se regule el sistema de Justicia Comunitaria en Bolivia. El debate en torno a esta clase de justicia debe darse tanto en la Asamblea Constitucional como en el ámbito nacional, con el fin de que la ciudadanía, particularmente el sector indígena, tenga conocimiento sobre las opciones con que cuentan al procurar el acceso al sistema de justicia.
- La IBA considera que debe ponerse en marcha un plan de acción para corregir las diversas fallas que ha venido presentando la implementación del sistema acusatorio. El plan de acción debe contemplar medidas para reducir el número de presos sin condena y educar a la ciudadanía sobre el papel del garantismo en el nuevo sistema acusatorio. Asimismo, es necesario el incremento del presupuesto destinado a la implementación de la reforma procesal penal, el cual debe incluir un fuerte apoyo financiero y de capacitación a los defensores públicos.
- El Estado boliviano debe establecer una comisión interinstitucional eficaz encargada de ponerse al día en la elaboración y presentación de los informes a los órganos internacionales de supervisión de derechos humanos. De la misma manera, debe crearse una comisión independiente encargada de verificar el pleno cumplimiento de los mandatos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con la desaparición del joven Trujillo Oroza.
- Se aconseja la elaboración de una política carcelaria orientada específicamente a mejorar las condiciones alarmantes de prisiones en Bolivia, incluyendo los familiares que viven con ellos. Dicha política debe tomar en cuenta los ordenamientos y reglas internacionales sobre las debidas condiciones de los detenidos. Se debe tomar acción urgente e inmediata para como abordar el retardo judicial y prevenir largas detenciones sin condena.

Capítulo 1

Introducción

- 1.1 El presente informe es el resultado de la misión realizada por el Human Rights Institute (HRI) de la International Bar Association (IBA) a la República de Bolivia, entre los días 14 y 18 de agosto de 2006, con el fin de verificar el estado de la independencia judicial en ese país, así como examinar -en general- el funcionamiento de su sistema de justicia. La misión fue financiada por el Open Society Institute (OSI).
- 1.2 La IBA es la organización de abogados más grande del mundo; está conformada por más de 30.000 abogados independientes y más de 195 organizaciones y colegios de abogados, incluyendo diversos colegios de abogados de Latinoamérica
- 1.3 A través del HRI, la IBA concentra sus esfuerzos en promover el intercambio de información entre sus miembros; defender la independencia del Poder Judicial y la de sus integrantes, así como el libre ejercicio de la profesión legal; y en trabajar por la plena vigencia y el respeto de los derechos humanos y de las libertades civiles y políticas fundamentales en un Estado de Derecho . Fundado en 1995 bajo la presidencia honoraria del expresidente de Sudáfrica, Nelson Mandela, el instituto desarrolla su trabajo de manera independiente y apolítica.
- 1.4 En ocasiones pasadas, el HRI ha organizado misiones a América Latina, enviando delegaciones a Venezuela en 1998 y en 2003, a Perú en 1999 y a Ecuador en el 2004, con el objeto de investigar la situación de la independencia judicial en esos países.
- 1.5 Respecto de la misión enviada a Bolivia, los términos de referencia sobre los que trabajó fueron los siguientes:
 - Comprobar el estado legal del sistema judicial en Bolivia y su capacidad y la de la profesión legal para brindar servicios de manera imparcial y sin interferencia alguna.
 - Analizar cualquier impedimento, de hecho o de derecho, que limite y comprometa la administración de justicia.
 - Comprobar las garantías jurídicas para el funcionamiento eficaz del sistema de justicia y si estas garantías se respetan en la práctica.
 - Formular las recomendaciones necesarias respecto de todo lo anterior.
- 1.5 Conformaron la delegación de la IBA en Bolivia un grupo de juristas proveniente de diferentes países de Latinoamérica, expertos en temas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Administración de Justicia. Ellos fueron:
 - **Antonio Maldonado**, Procurador Ad-Hoc para el caso Fujimori/Montesinos en Perú y experto en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Perú.

- **Luciano Mariz Maia**, Procurador Regional de la República en Brasil y catedrático universitario de Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Brasil.
- **Silvia Estrever Escamilla**, Jueza Federal del Distrito Federal de México y experta en Derecho Penal. México.
- **Diana Morales Lourido**, abogada del HRI de la IBA en Londres, experta en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Colombia.
- **Tatiana Olarte Fernández**, abogada colombiana experta en Derechos Humanos, actuó como relatora. Colombia.

1.6 A todas las personas que integraron esta misión, la IBA desea agradecer hondamente su compromiso, dedicación y profesionalismo en el trascurso de la misma.

Consultas

- 1.7 Durante la misión a las ciudades de Sucre y La Paz, sus integrantes tuvieron ocasión de entrevistar a jueces de destacadas corporaciones judiciales, abogados defensores de derechos humanos, altos funcionarios públicos cuyo trabajo se relaciona con la administración de justicia, catedráticos de diversas facultades de derecho, abogados miembros de colegios de abogados y miembros de organizaciones no gubernamentales. Los miembros de la misión desean agradecer a todos ellos sus respuestas abiertas y generosas a las inquietudes formuladas por la delegación, su disposición y paciencia para compartir su conocimiento y su hospitalidad constante.
- 1.8 Igualmente, la IBA desea manifestar sus más sinceros agradecimientos a las personas que además de haber aportado sus conocimientos y observaciones para el cumplimiento de los términos de referencia de la misión, prestaron su colaboración generosa y su tiempo durante la organización y puesta en marcha de la misión en Bolivia. Particularmente, nos gustaría agradecer al Honorable Colegio de Abogados de Chuquisaca y su Presidente Dr. Hernando Aguilar y a los Doctores Lucío Valda y Javier Miranda, abogados de Advocatus Srl, en la ciudad de Sucre y al Doctor Javier Guachalla Rodríguez, presidente del Ilustre Colegio de Abogados de La Paz.
- 1.9 Finalmente, la IBA desea agradecer a las pasantes Darby Kerrigan y Montserrat Solano por asistir a la misión con el informe preliminar sobre la situación general en Bolivia.

Capítulo 2

Panorama de la República de Bolivia

Geografía

- 2.1 La República de Bolivia se encuentra ubicada en la parte central de América del Sur, con una extensión territorial de 1,098,581 kilómetros cuadrados. Limita al Norte y al Este con Brasil, al sur con Argentina, al Oeste con Perú, al Sudeste con Paraguay y al Sudoeste con Chile. El país presenta tres zonas geográficas principales: Andina, SubAndina y los Llanos. Bolivia carece de litoral marítimo, si bien lo tuvo antes de la Guerra del Pacífico.
- 2.2 Bolivia se subdivide en 9 departamentos y sus cuatro ciudades principales son: La Paz, Sucre, Santa Cruz y Cochabamba. La Paz es la sede de gobierno y del Congreso, mientras que Sucre es la capital de Bolivia y sede de las altas cortes. La Constitución Política establece que Bolivia es una República Unitaria, con un régimen de descentralización administrativa.¹

Población

- 2.3 Según el último censo, realizado en el año 2001, la población de Bolivia alcanzaba las 8.274.325 personas. Sin embargo, se estima que a julio de 2006 la población de Bolivia la constituían unas 8.989.046 personas.² La expectativa de vida es de 62 años para los hombres, y de 67 para las mujeres.
- 2.4 La población mayoritaria en Bolivia es de origen indígena. El 50% de la población es amerindia u originaria, el 27% es de origen mestizo y criollo y un 23% lo componen inmigrantes europeos y sus descendientes.. Dicha realidad está reconocida en el artículo 1 de la Carta Constitucional que consagra que Bolivia es multiétnica y pluricultural. Un hecho que evidencia un resurgimiento del movimiento indígena aconteció en diciembre de 2005, cuando fue elegido, por primera vez en la historia del país, un Presidente indígena: Evo Morales.
- 2.5 La población indígena la componen, de manera predominante, comunidades Quechua y Aymara, quienes habitan en el occidente del país (Departamentos de La Paz, Potosí, Oruro, Chuquisaca y Cochabamba). También están presentes las comunidades Guaraníes y Mojeñas, quienes viven en el oriente del país (departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando). Se hablan 38 lenguas diferentes, siendo los idiomas oficiales el Castellano, el Quechua y el Aymara. La religión mayoritaria es la católica.

1 Artículos 1 y 109 de la Constitución Política.

2 Tomado de la página de internet http://www.indexmundi.com/es/bolivia/poblacion_perfil.html, última consulta 25 de agosto de 2006.

2.6 Existen minorías importantes como los afrobolivianos descendientes de quienes arribaron de África como esclavos durante la colonia y que conforman aproximadamente una comunidad de 5.000 personas. Otras minorías están conformadas por comunidades provenientes del continente asiático, principalmente de Japón, China, Corea, Líbano, Turquía e Israel.

Contexto económico y social

2.7 Bolivia cuenta con una tasa de población pobre muy elevada. Es el segundo país más pobre de Latinoamérica después de Haití. Se calcula que en el año 2003, el 64,77% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza. Ese mismo año, el número de pobres aumentó en 145.000 y de ellos, 109.000 cruzaron el umbral de la indigencia.³ La tasa de desempleo era del 8% para el año 2004. Debido a que Bolivia posee una importante cantidad de recursos naturales no renovables, su economía se basa principalmente en la explotación de los mismos y en su exportación. Las principales exportaciones bolivianas comprenden estaño, zinc, gas natural. La soya y sus derivados, si bien son recursos renovables, también son importantes productos de exportación. En general, la agricultura es de subsistencia.

2.8 En 1985, después de un largo período en el que se aplicó un modelo económico proteccionista y cerrado, y que –en el ámbito de lo político- se caracterizó por la vigencia de una serie de dictaduras y golpes de Estado, Bolivia inició un proceso de apertura económica (Nueva Política Económica, NPE), apostando fuertemente por un modelo neoliberal, por la economía de mercado y la privatización de las empresas públicas⁴. Se tomaron medidas de shock en ese rumbo, que pretendían sacar al país de un agudo déficit fiscal y de una inflación acelerada. Esto, sin embargo, no pudo resolver los problemas estructurales de la economía boliviana, generando, en cambio, un incremento de la pobreza.⁵ A pesar de que durante el período entre los años 1992 y 1999 hubo un apogeo económico y las tasas de crecimiento dieron lugar a una disminución de la pobreza urbana de 52% a 46%, la crisis económica que sobrevino a ese período eliminó todo avance alcanzado.⁶

2.9 Para el año 2002, y a pesar del apogeo económico de la década anterior, el 65% de la población en Bolivia vivía en condiciones de pobreza y el 40% en la pobreza extrema, revelando así la desigualdad del ingreso que se generó entre 1997 y 2002.⁷

3 UN Doc. HRI/CORE/1/Add.54/Rev.2, 14 de enero de 2005. "Documento Básico que Forma Parte Integrante de los Informes de los Estados Partes, Bolivia," 17 de noviembre de 2004, pág 4.

4 Arce Jofré, D. "Estado de Derecho en alerta: Análisis jurídico - político sobre el caso boliviano" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 65, julio 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/bo/>, última consulta: 25 de agosto de 2006.

5 Ibid.

6 Arias Omar, Bendini Magdalena. "Evaluación de la Pobreza en Bolivia: Sentando las Bases para un Crecimiento a Favor de los Pobres" en En Breve, N° 89, mayo 2006. Texto completo en <http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20943058/89-MAY06-BoliviaPA-SP.pdf>, última consulta: 25 de agosto de 2006

7 Ver Arias Omar, supra, n.6.

2.10 Bolivia posee la segunda reserva de gas natural más importante de América Latina después de Venezuela. En 1996, durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, arribaron al país empresas inversoras extranjeras para explotar el gas boliviano. Esto generó un descontento social, agravado en el año 2002, cuando empresas españolas y británicas fundaron un consorcio para exportar gas a los Estados Unidos y México a través de puertos chilenos. En el año 2003 ocurrieron importantes protestas sociales, que generaron, entre otros graves hechos, la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada⁸. El Presidente Carlos Mesa, quien reemplazó a Sánchez de Lozada, llevó a cabo un referéndum para que el pueblo decidiera la política energética del país y el futuro de las grandes reservas de gas. Sin embargo, su gobierno no pudo evitar las protestas sociales, ocasionadas principalmente por la eliminación de los subsidios al combustible y la exigencia de la nacionalización de la explotación del petróleo y del gas natural. Dichas protestas eventualmente llevaron a la renuncia de Mesa.⁹ El 1 de mayo de 2006, por medio del Decreto 28701, el nuevo Presidente boliviano Evo Morales anunció una renacionalización de la industria de los hidrocarburos de su país, permitiendo la presencia de inversión extranjera mediante una readecuación de los contratos “de riesgo compartido”. Brasil y España, los países cuyas empresas fueron las más afectadas por la decisión, iniciaron diálogos con el gobierno de Morales para acordar los términos de la nacionalización¹⁰. Al momento de elaborar este informe, las negociaciones no habían culminado.

2.11 Bolivia es el tercer mayor productor mundial de coca, después de Colombia y Perú.¹¹ El actual Presidente boliviano, proviene de entornos campesinos-indígenas cocaleros que constituyen una importante fuerza social en Bolivia y fueron determinantes para la elección del Presidente Morales.¹²

Entorno Histórico-Político

2.12 Antes de la llegada de los españoles a América, el territorio boliviano se encontraba habitado por las culturas Tiwanaku y Aymara y, posteriormente, por la Inca, las que conformaron civilizaciones avanzadas, con un alto grado de desarrollo social. En el año 1825, Simón Bolívar declaró la independencia del país. Entre los años 1879 y 1883 se desarrolló la Guerra del Pacífico, que enfrentó a la República de Chile con las Repúblicas del Perú y de Bolivia. Como consecuencia de la guerra, Bolivia perdió la población costera de Antofagasta y su litoral marítimo. En 1932 se dio inicio a la llamada Guerra del Chaco contra Paraguay.

8 Estos hechos serán relatados más adelante en detalle.

9 Para más información, ver el artículo de la BBC “Cronología de la Crisis en Bolivia” en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4617000/4617239.stm, última consulta: 24 de agosto de 2006.

10 Ver Periódico Los Tiempos, Bolivia, 3 de mayo de 2006, en http://www.lostiempos.com/noticias/03-05-06/03_05_06_eco4.php, última consulta: 25 de agosto de 2006.

11 Comunicado de prensa sobre el “Informe Andino sobre Coca”, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junio 20 de 2006, en <http://www.unodc.org/pdf/colombia/Comunicados/016-Coca-Andes.pdf>, última consulta: 25 de agosto de 2006.

12 Para más información sobre la historia del cultivo de coca en Bolivia ver el documento “Situación actual de la Coca en Bolivia”, 30 de septiembre de 2004, en http://www.cedib.org/pcedib/?module=displaysection§ion_id=210&format=html, última consulta: 25 de agosto de 2006.

- 2.13 Durante el siglo XX, como en una buena parte de los países en Latinoamérica, la República de Bolivia fue testigo de una serie de golpes de Estado, gobiernos militares, elecciones presidenciales a destiempo, guerras civiles y hechos de violencia contra la población. Estos escenarios generaron inestabilidad política y una frágil tradición democrática¹³.
- 2.14 En el año de 1971, el contexto político en el que se encontraba el país era de una división radicalizada: los sectores de derecha apoyados por un sector de las fuerzas militares mostraban preocupación de que el país se dirigiera hacia un régimen comunista. En el mes de agosto, el Coronel Hugo Banzer protagonizó un sangriento golpe de Estado, tras el cual declaró ilegales a los grupos de izquierda y a las organizaciones sindicales, clausuró las universidades y exilió a cientos de bolivianos. En suma, el régimen de Banzer se inscribió en el nacionalismo fuertemente anticomunista propio de la época. Banzer lideró una dictadura hasta 1978, año en que fue derrocado por el General Juan Pereda. Entre los años 1978 y 1982, el período de mayor inestabilidad política en Bolivia, hubo nueve presidencias, 7 de facto y 2 constitucionales. En 1980, el general Luis García Meza llegó a la presidencia a través de un golpe de Estado, con el que se inició un período de gran corrupción y violencia. Este panorama de inestabilidad y regímenes autoritarios, generó un serio problema de fragilidad de las instituciones. Entre 1952 y 1983 existieron 17 intervenciones directas sobre el Poder Judicial, como resultado de los golpes militares.¹⁴
- 2.15 En 1981, García Meza fue derrocado por presión popular. En 1982, el mando fue entregado a Hernán Siles Zuazo. A partir de este momento comenzó el período de los gobiernos democráticos en Bolivia, marcado por una serie de pactos políticos entre los diferentes partidos. En 1985 el Congreso eligió a Víctor Paz Estenssoro como Presidente de Bolivia.¹⁵ Paz inició su período con una serie de reformas económicas, medidas que si bien lograron derrotar la inflación y estabilizar la economía, tuvieron un costo social importante. Los gobiernos siguientes fueron el de Jaime Paz Zamora en 1989, quien mantuvo la estabilidad económica y en 1993¹⁶, el de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien pretendió ahondar la política de apertura económica de Bolivia. En las elecciones de 1997 fue electo el General Hugo Banzer, reemplazado en el 2001 por su Vice-Presidente Jorge Quiroga, quien completó el quinquenio en el 2002. Las elecciones de ese año demostraron una contienda muy ceñida; el Expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) fue el ganador con tan solo el 22.5% de los sufragios, el actual Presidente Evo Morales del MAS (Movimiento al Socialismo) fue segundo al obtener el 20.94% de la votación.

13 Ver Mesa Gisbert Carlos D, *Época Republicana de Bolivia (1900-2000)*, <http://www.bolivia.gov.bo/BOLIVIA/paginas/historia6.htm>, última consulta: 25 de agosto de 2006.

14 Documento "Perfiles Nacionales de Gobernabilidad", Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, julio de 2004, pág 65. Texto disponible en <http://www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=62935>, última consulta: agosto 25 de 2006.

15 En su discurso inaugural, Paz pronunció una famosa frase refiriéndose al estado calamitoso de la situación general en el país: "Bolivia se nos muere".

16 Ese mismo año, terminó el juicio al Expresidente Luis García Mesa, quien fue condenado a 30 años de cárcel por los hechos de corrupción y violencia ocurridos durante su período presidencial; actualmente se encuentra cumpliendo su condena.

2.16 A partir de la caída de los regímenes militares y del comienzo de una era democrática a mediados de los años ochenta, las instituciones democráticas de Bolivia empiezan a fortalecerse aunque con una seria desconfianza hacia los partidos políticos y la figura del político en general. Si bien mejora el respeto por los derechos civiles¹⁷ y se inicia un fortalecimiento formal de las instituciones (por ejemplo, mediante la instalación de un sistema de controles entre los poderes del Estado), también es cierto que aparece una institucionalidad informal que deteriora seriamente las posibilidades de una democracia real en Bolivia. Es así que las instituciones públicas se edifican en una arraigada cultura clientelista y de prebendas, que se tornan visibles durante las campañas electorales y en los gobiernos de coalición.¹⁸ Es innegable, sin embargo, que las coaliciones partidistas han permitido al Congreso apoyar las propuestas de reformas institucionales que se han materializado en los últimos 20 años en el país.

2.17 Los principales partidos políticos son:

- Movimiento al Socialismo (MAS): el líder del MAS es Evo Morales, el actual Presidente de la República. Las banderas políticas del MAS son la igualdad social y la lucha contra la corrupción. Este partido defiende la nacionalización de los recursos energéticos.
- Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR): desde los años cincuenta, el MNR ha sido el partido político más popular en Bolivia. Fue el partido que lideró la revolución de 1952. Sin embargo, desde los años setenta, los intereses encontrados dentro del partido provocaron su división en varias facciones.
- Acción Democrática Nacionalista (ADN): en los años ochenta, el ADN fue el partido más importante y hoy en día continúa siendo uno de los más influyentes del país. El ADN apoya el nacionalismo democrático.
- Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR): el MIR fue fundado como movimiento de estudiantes. Posteriormente, el partido se dividió en tres facciones: una democrática social conducida por Paz Zamora (la facción más exitosa), una marxista y una de izquierda radical.
- Poder Democrático Nacional (Podemos): Su líder es Jorge Fernando Quiroga Ramírez, de tendencia de centro derecha. Actualmente es el segundo partido con más representación en el Congreso Nacional, después del MAS.

17 Ver “Perfiles Nacionales de Gobernabilidad”, supra, n.14, pág 30.

18 “En una encuesta de la Corte Nacional Electoral (2001), el 51% de los bolivianos encuestados declaraba que estaba de acuerdo con que los políticos ofrezcan regalos (como cemento, cuadernos o dinero) en las campañas electorales.” Tomado de “Perfiles Nacionales de Gobernabilidad”, supra, n. 14, pág 36.

2.18 En el año 2003, los resultados negativos del modelo económico aplicado en la última década fueron patentes¹⁹. Además, si bien el Congreso que había surgido de las elecciones de 2002 era el más representativo de la historia de Bolivia, la gobernabilidad no estaba garantizada y fue imposible el acuerdo en el Congreso, para nombrar al Defensor del Pueblo y a los magistrados de las altas cortes.²⁰ A esta coyuntura se suman los terribles hechos de 13 y 12 de febrero del 2003, cuando una insubordinación de miembros de la Policía en La Paz produjo caos, saqueos y la muerte de varios civiles y miembros de las Fuerzas Armadas.²¹ En septiembre de 2003, campesinos de la zona del Titicaca salieron a protestar por la eventual exportación de gas natural a los Estados Unidos y para demandar mejoras sociales y políticas. La Central Obrera Boliviana (COB) y el partido político MAS, liderado por Evo Morales, se unieron a la protesta que, a finales de septiembre, se tradujo en una huelga general indefinida y en una manifestación de millares de personas en La Paz, en contra de la exportación del gas a los Estados Unidos. Entre los días 12 y 13 de octubre, se registró una jornada de violencia en la ciudad de El Alto, cuando el Presidente Sánchez de Lozada ordenó militarizar la zona, a manera de represión del movimiento social, lo que provocó la muerte de decenas de personas. A pesar de que el Presidente anunció un referendo para consultar a la población sobre la exportación del gas, los disturbios se generalizaron en todo el país. El 17 de octubre Sánchez de Lozada finalmente renunció; el Vicepresidente Carlos Mesa fue juramentado como nuevo jefe de Estado.

2.19 En febrero de 2004, el recién nombrado Presidente, promulgó la Ley de Reformas Constitucionales que introdujo las figuras de la Asamblea Constituyente (Asamblea), el referendo y la iniciativa legislativa en la Carta Magna del país. En el año 2005 continuaron las protestas sociales y los paros exigiendo principalmente la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Por otra parte, ni el Poder Judicial ni el Congreso apoyaron al Presidente en su propósito de discutir la Ley de Hidrocarburos que había sancionado el Congreso.²² Finalmente, a principios de junio de 2005, el Presidente Mesa renunció y lo reemplazó el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, quién, siguiendo el mandato constitucional, convocó a elecciones anticipadas para diciembre de ese año.

19 Para esa época, "La CEPAL advertía que más del 20 por ciento de los bolivianos padecían de desnutrición crónica; que los ingresos de los bolivianos habían caído en una sexta parte en los últimos cuatro años y muy especialmente los de los sectores más pobres; que la desigualdad había aumentado llegando a superar la de Brasil; que el 45,5 por ciento de los bolivianos estaban por debajo de la mitad del ingreso promedio nacional; que un tercio de los bolivianos tenían un ingreso anual promedio inferior a los 200 dólares anuales; que, según datos del INE, desde 1998, la población sin energía eléctrica había aumentado en 800.000 personas, la que no disponía de agua potable había aumentado en más de un millón, y que los hogares sin servicio sanitario habían crecido en un 2,4 por ciento; a la vez que se denunciaban situaciones de cuasi-esclavitud en el Chaco." Tomado de: Prats i Catalá Joan, "El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo", Instituto Internacional de Gobernabilidad, pág 22, texto disponible en <http://www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=62949>, última consulta agosto 26 de 2005.

20 Ibid, pág 23.

21 Documento "Bolivia: cronología de febrero de 2003", disponible en: <http://www.cajpe.org.pe/cronolog/febbo7.htm>, última consulta: agosto 26 de 2006.

22 Ver "Cronología de la crisis" en Noticias BBC Mundo.com, 10 de junio de 2005, en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4617000/4617239.stm, última consulta: 25 de agosto de 2006.

Poder Judicial

2.20 Respecto de la independencia judicial, a partir del inicio del régimen democrático en los ochenta, se han dado tres casos de intervención en el Poder Judicial principalmente por parte del Poder Legislativo.²³

2.21

- a. La primera intervención se dio en 1990, cuando el Acuerdo Patriótico (ADN y MIR) amenazó con destituir a 8 de los 12 miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) por haber emitido un fallo en contra de una decisión del gobierno de imponer un recargo a la producción de cerveza. El Congreso acusó a los jueces de prevaricar y causar daños económicos al Estado. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales los trámites seguidos en el Congreso para destituir a los jueces.
- b. Posteriormente, en 1993, el Poder Ejecutivo acusó al presidente de la CSJ, y a su asistente, de cometer actos de corrupción. Los procesados fueron sentenciados en 1994 bajo una lluvia de críticas de los sectores políticos por la ausencia de garantías en dicho juicio. Asimismo, en 1998, se inició un juicio contra tres magistrados de la CSJ acusados de corrupción. Se adujo que este hecho fue la respuesta política a las decisiones de la CSJ en un caso atinente a un conflicto entre una aerolínea boliviana (LAB) y sus trabajadores.
- c. Finalmente, en el proceso de discusión de los alcances de las atribuciones disciplinarias y de sanción en el Poder Judicial, contemplados en la propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, se generó un enfrentamiento entre el Presidente de la CSJ y miembros del Congreso, ente que amenazó con iniciar un juicio político al Presidente de la Corte y destituirlo.

2.22 En 1994 se introdujeron cambios profundos a la Constitución Política²⁴, definiendo a Bolivia como un Estado Social de Derecho, pluricultural y multiétnico. Tales cambios fueron promovidos por los partidos políticos y diversas fuerzas de la sociedad civil en Bolivia. En materia de justicia, la reforma de 1994 dio un vuelco a la organización de la administración de justicia al crear el Tribunal Constitucional (TC), el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Agrario (TA). Igualmente, la Constitución consagró la Justicia Indígena o Comunitaria y creó la Defensoría del Pueblo. La institución de nuevos actores judiciales significó un avance importante e implicó un consenso de todos los partidos políticos que apoyaron la reforma. Asimismo, y no obstante el avance que significó esta ambiciosa reforma judicial, la misma ha sido “un cambio sin actores internos que la hayan apropiado, la desarrollen y la defiendan.”²⁵

23 Burgos Germán, “¿Hacia el Estado de Derecho? Relato de un Viaje Inconcluso”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, pág. 55. Disponible en <http://www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=62955>, última consulta: 25 de agosto de 2006.

24 La Constitución actual data de 1967 (dicha constitución recogió los principios y estructura básica de la constitución de 1890) y su reforma más importante es la de 1994. Actualmente, está sesionando una Asamblea Constituyente, instalada en agosto de este de 2006, la cual tiene un plazo de un año para expedir una nueva constitución.

25 Ver Burgos German, supra, n.23, pág. 69.

Hechos Recientes

- 2.23 En comicios realizados el 18 de diciembre de 2005, el candidato por el MAS, Evo Morales, ganó la Presidencia de la República con más del 50% de los votos, una cifra histórica si se tiene en cuenta que ningún Presidente antes había ganado la Presidencia con esa mayoría. Pero la elección de Morales no solo es histórica por el respaldo mayoritario de la población. Lo es también porque es el primer Presidente indígena en la historia de Latinoamérica. La agenda de Morales está claramente relacionada con tendencias de izquierda, de cambios profundos en la institucionalidad y en la distribución de la riqueza en su país. Su aliado principal en el continente es el Presidente venezolano, Hugo Chávez.
- 2.24 En marzo de 2006, Morales firmó la ley de convocatoria a una Asamblea Constituyente con el fin de producir una nueva carta constitucional que refunde las bases del Estado Boliviano. En materia económica, la agenda de Morales incluye la nacionalización de la explotación del gas y el apoyo al cultivo y comercio de la hoja de coca. De los 255 constituyentes, 137 representan el partido de gobierno MAS, 60 representan a PODEMOS, y el resto de los constituyentes representa a 9 diferentes fuerzas políticas y sociales de Bolivia. Predomina en la Asamblea un protagonismo indígena, impulsado por el gobierno.
- 2.25 Durante la visita de la misión, en varias ocasiones se expresó una creciente preocupación por la forma violenta en que la población se ha estado comportando en los últimos años, lo que hace que el clima político sea inestable. Si bien varios de los entrevistados reconocieron la importancia del proceso que la sociedad boliviana está viviendo, sobre todo las organizaciones indígenas y rurales que durante tanto tiempo han tenido que soportar la discriminación y la pobreza, también se nos mencionó de que, en algunos casos, ese proceso se ha manifestado a través de actitudes violentas y de agresión verbal contra la institucionalidad por parte de algunas organizaciones de la sociedad, e incluso del mismo gobierno.
- 2.26 La misión pudo comprobar que, si bien no ha existido una injerencia o intervención manifiestamente directa del Ejecutivo en las cortes judiciales, tales como clausura de cortes o incumplimiento de sentencias, sí se han dado hechos preocupantes, por parte del gobierno, que amenazan la independencia del Poder Judicial. A continuación se relacionan algunos de estos hechos:
- a. En primer lugar, en marzo de 2006 entró en vigencia el Decreto supremo 28609, que determinó que ningún servidor público puede percibir un sueldo mayor al sueldo del Presidente, el cual es de 15 mil bolivianos o 1856 dólares.²⁶ Las altas esferas del Poder Judicial se mostraron disconformes con dicha situación, debido a que se alteraba la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces. En abril de 2006, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional (TC) y el Consejo de la Judicatura (CJ) emitieron un comunicado rechazando cualquier injerencia en las tareas jurisdiccionales o

²⁶ Ver diario "Los Tiempos", 27 de enero de 2006.

administrativas, agregando que el Poder Ejecutivo, al implantar una supuesta política de austeridad, estaba -en los hechos- avasallando su autonomía.²⁷ El Presidente Morales declaró que lamentaba que “algunas vacas sagradas de la justicia boliviana no acompañen este proceso de cambio”²⁸ el cual, según afirmó, se sustenta en la austeridad y en la lucha contra la corrupción. Por su parte, el Viceministro de Coordinación Gubernamental, doctor Héctor Arce, afirmó que “en ningún momento de nuestra reciente vida democrática se había llegado al extremo inaceptable de que el Poder Judicial... haya emitido una denuncia internacional con argumentos difamantes que mellan la dignidad del Estado boliviano”²⁹.

- b. En el ambiente político, previo al inicio de las sesiones de la Asamblea Constituyente, el gobierno ha emitido algunas afirmaciones amenazantes en el sentido de advertir a los jueces la posibilidad de que, como resultado de la Asamblea, haya cambios drásticos al sistema de justicia a manera de sanción por lo que calificaron como comportamiento corrupto. Tales afirmaciones intimidatorias han significado una condena pública a los jueces, sin que haya existido un proceso disciplinario o penal por corrupción en contra de ellos. Así por ejemplo, el Presidente Morales afirmó en abril de este año, que los jueces de las altas cortes “(...) todavía hasta la Asamblea Constituyente tienen la oportunidad de reivindicarse ante el pueblo boliviano, haciendo justicia y no simplemente tratando de proteger a los corruptos”.³⁰ En numerosas entrevistas realizadas por la misión en Bolivia, se afirmó que el Ejecutivo desea “copar” varios espacios del poder, entre ellos el judicial.

2.27 Desde finales del 2005 se han iniciado varios procesos en el Congreso en contra de Ex-presidentes de la República y funcionarios públicos de otras administraciones, por impulso de sectores del MAS, del gobierno actual y del propio Evo Morales, cuando era diputado en el Congreso. Los Ex-presidentes acusados son Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002), Carlos Mesa Gisbert (2003-2005), a quienes se acusa de haber firmado irregularmente contratos de riesgo compartido con empresas petroleras, y Eduardo Rodríguez Veltzé (2005) acusado por la entrega de misiles de manufactura china a los Estados Unidos por parte de los militares cuando era Presidente. Las divisiones políticas del país se han reflejado en diversas opiniones en torno a estos procesos. Algunos actores sociales han manifestado inquietudes en relación con algunos aspectos de estos juicios. La prensa y la sociedad civil han señalado que, si bien pueden estar justificados, en algunos casos no se ha hecho una clara explicación respecto del sustento de los procesos. Asimismo, la misión recibió información según la cual algunos actores han procurado descalificar dichos juicios en el marco de lo que consideran una persecución política del gobierno a todo aquello que pueda ser considerado como una fuerza de oposición o contención a la Asamblea Constituyente. Adicionalmente, las manifestaciones

27 Ver, “El Poder Judicial exige independencia”, en diario La Razón, abril 13 de 2006.

28 Ver, “Evo descalifica a la cúpula del Poder Judicial”, diario la La Razón, abril 17 de 2006.

29 Ver, “Gobierno pide a la cúpula judicial apoyar a su gestión”, La Razón, 4/18/2006.

30 Ver, “Evo descalifica a la cúpula del Poder Judicial”, diario la La Razón, abril 17 de 2006.

públicas de altos funcionarios de gobierno respecto de estos procesos podría mermar su legitimidad y poner en duda su independencia. En varias ocasiones el Presidente Morales ha acusado públicamente, y ha responsabilizado directamente, a los Expresidentes, a pesar de que los procesos se encuentran todavía en curso ante el Congreso. El Presidente se ha referido a Rodríguez Veltzé aduciendo que “(...) el Expresidente no sólo “mintió”, sino que también hizo desaparecer documentación del Palacio y pretende mostrarse como “una víctima” ante la población, cuando el Congreso se dispone a dar una autorización para su enjuiciamiento”³¹. También aseveró que “‘ojalá’ que Rodríguez ‘no se escape’ del país como Sánchez de Lozada.”³² Más aún, el Presidente Morales ha afirmado que los constituyentes podrán revocar el mandato de las altas cortes, si estos no aceleran el proceso de los juicios de responsabilidades contra los exmandatarios, lo que conforma una amenaza difícil de disimular.³³

31 Ver, “Evo dice que los misiles se entregaron”, diario La Razón, agosto 27 de 2006.

32 Ibid.

33 Ver, “El oficialismo abre pelea con la justicia”, en diario La Razón, junio 6 de 2006.

Capítulo 3

Marco Jurídico de la República de Bolivia

Constitución Política del Estado

- 3.1 Bolivia no ha sido ajena al proceso de reformas constitucionales vivido en Latinoamérica en la década de los noventa. Igualmente, desde que el país inició el tránsito hacia una sociedad democrática y moderna a mediados de los años ochenta, su ordenamiento constitucional y legal ha sido objeto de diversas reformas tendientes a poner a tono la institucionalidad boliviana con la concepción del Estado de Derecho. Es así, como dentro de las reformas más importantes realizadas a la Constitución de 1967, se encuentra la reforma de 1994 (Ley 1585), quizás el intento más importante del país por progresar en la concepción del sistema de justicia, fortalecer su independencia, asegurar un catálogo completo de derechos fundamentales para las personas, organizar un sistema coherente de controles a los poderes del Estado e incluir concepciones de Estado y justicia que incluyan a la gran mayoría de población indígena.
- 3.2 En primer lugar, la Constitución determina que Bolivia es un Estado Social y Democrático de Derecho, “libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural, constituido en República unitaria...” (art.1). Siguiendo los lineamientos del Estado Social de Derecho, el Título Primero de la Parte Primera consagra una larga lista de derechos y deberes fundamentales de la persona, entre los que se encuentran el derecho a la no discriminación (art.6.1); a la vida y la salud (art. 7. a); a la propiedad privada ya sea individual o colectiva (art. 7.i) y a la seguridad social (art. 7.k). Por su parte, el Título Segundo consagra las garantías al debido proceso, entre las cuales cabe mencionar la prohibición de detención sin orden judicial (art.9); el principio del juez natural (art. 14) y el de presunción de inocencia (art. 16). Los derechos fundamentales son de aplicación directa.
- 3.3 La reforma introdujo, por primera vez en el ordenamiento constitucional de Bolivia, las acciones constitucionales para proteger los derechos fundamentales. Estas son la acción de Habeas Corpus (art. 18)³⁴; de Habeas Data (art.23) y la acción de Amparo (art. 19). El Recurso de Amparo tiene como fin prevenir o corregir las acciones ilegales u omisiones indebidas de funcionarios o particulares que restrinjan, supriman o amenacen suprimir o restringir, los derechos y garantías de las personas; mientras que el recurso de Habeas Corpus pretende proteger la libertad en aquellos casos en que una persona creyere estar arbitraria, indebida o ilegalmente perseguida, detenida, procesada o presa

34 Se alega, sin embargo, que una decisión del Tribunal Constitucional desnaturalizó el recurso de habeas corpus, al establecer como requisito para su ejercicio, el previo agotamiento de otros medios de defensa judicial, determinados en la norma procesal ordinaria. Tribunal Constitucional de Bolivia, sentencia 0160/2005-R de 23 de febrero de 2005 y sentencia 0629/2006-R de 29 de junio de 2006.

- 3.4 La Carta Superior establece el principio de la separación de poderes, al prescribir que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no pueden ser ejercidos por el mismo órgano (art. 2), al igual que consagra funciones y directrices propias para cada rama del poder público. En ese orden de ideas, se instituye un sistema de controles entre las diversas ramas del poder público que se ve expresado, por ejemplo, en la norma constitucional que establece que las Cámaras del Congreso pueden pedir informes a los Ministros de Estado con fines de inspección o fiscalización o pueden acordar la censura a los actos de los Ministros (art.70.). La censura tiene por finalidad modificar las políticas impugnadas e implica la renuncia de los Ministros censurados, la cual puede ser aceptada o rechazada por el Presidente (art. 71).
- 3.5 En lo atinente a la distribución territorial, Bolivia se divide en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia, y Cantones, consagrándose la descentralización administrativa con respecto al Poder Ejecutivo en el nivel departamental. Es sin embargo importante mencionar que Bolivia no presenta una autonomía territorial importante, y más bien funciona -en los hechos- como un Estado centralizado.
- 3.6 Respecto de los mecanismos de participación, la Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, que reformó la Constitución, consagra la Asamblea Constituyente y el referendo como formas legítimas de deliberación ciudadana (art. 4). Asimismo, se incorpora la participación de los pueblos indígenas y agrupaciones ciudadanas para las candidaturas electorales en igualdad de condiciones ante la ley (arts. 222 y 223). Hay que advertir que dicha reforma ocurrió en el gobierno de Carlos Mesa, en razón de la constante presión de la sociedad civil y diversos partidos políticos para que la Constitución contemplase la figura de una necesitada Asamblea Constitucional.
- 3.7 La Constitución Política regula, en su Título Tercero, un régimen agrario y campesino, reconociendo la importancia de la tierra en Bolivia como unidad de trabajo y económica, pero sobre todo de cohesión e identidad cultural para las comunidades indígenas y campesinas. De esa manera, se consagra que el solar campesino y la pequeña propiedad son indivisibles y patrimonio familiar inembargable (art. 169). De igual modo, se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, en especial con relación a sus tierras comunitarias de origen, garantizando la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas.
- 3.8 En cuanto a la organización del Poder Legislativo, la Carta Superior dispone que el mismo reside en el Congreso Nacional compuesto por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores (art. 46), quienes son elegidos por voto universal directo por un período de 5 años. La Constitución regula detalladamente el régimen del Congreso y el procedimiento legislativo definiendo, entre otros temas, un régimen de incompatibilidades e inhabilidades (arts. 54 y 50) y estableciendo además que los congresistas son inviolables por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones (art.51). Entre las funciones de la Cámara de Diputados está la de acusar ante el Senado a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y al Fiscal General de la República por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (art. 62 n° 3).

- 3.9 Por su parte, la Cámara de Senadores debe juzgar en única instancia a los jueces de las altas cortes y al Fiscal General (art.66 n° 1). El Congreso en pleno, además de autorizar el enjuiciamiento del Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Perfectos de Departamento, debe designar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 68 n° 11 y 12)
- 3.10 El Poder Ejecutivo por otra parte, es ejercido por el Presidente de la República conjuntamente con sus ministros (art. 85). La Constitución establece que el Presidente junto con el Vicepresidente será elegido por voto popular y directo, para un período de 5 años, permitiéndose la reelección sólo una vez y no antes de que haya transcurrido un período constitucional (arts. 86 y 87).
- 3.11 El régimen electoral se consagra en el Título Noveno de la Carta, estipulando que la Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas (art. 222) y creando los órganos electorales, como lo son la Corte Electoral, los juzgados electorales y los jueces de las mesas de sufragio (art. 225.)

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Bolivia

- 3.12 Bolivia ha ratificado los principales pactos y convenciones de derechos humanos. Es miembro de las Naciones Unidas. Asimismo, como miembro de la Organización de Estados Americanos, el Estado boliviano está sujeto a las potestades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, en 1993 aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵.
- 3.13 Entre los tratados y convenios más importantes que han sido ratificados por Bolivia se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Otros instrumentos internacionales incorporados a la legislación boliviana son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes. A su vez, Bolivia ha firmado y o se ha adherido a la mayoría de los tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos³⁶ entre los cuales están la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Bolivia también forma parte del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.³⁷

35 22 de julio de 1993.

36 Bolivia no ha ratificado el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador".

37 Si bien Bolivia ratificó el Estatuto de Roma mediante Ley N. 2398 de 1992, hasta el momento no ha realizado ningún acto en el ámbito interno para implementarlo..

- 3.14 La Constitución Política de Bolivia no prevé norma especial para incorporar los tratados y convenios internacionales de derechos humanos al propio ordenamiento constitucional, como si lo prevén otras constituciones en Latinoamérica. Ese vacío normativo ha sido llenado, sin embargo, por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia al establecer la figura del bloque de constitucionalidad. De esta manera el alto tribunal ha afirmado, por ejemplo, que el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales se encuentra integrado a la normativa constitucional por virtud de la figura del bloque de constitucionalidad.³⁸
- 3.15 Con respecto a la cuestión de qué forma parte del bloque de constitucionalidad y qué no, el TC ha afirmado que “...los tratados, convenciones o declaraciones internacionales sobre derechos humanos a los que se hubiese adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano forman parte del bloque de constitucionalidad y los derechos consagrados forman parte del catálogo de los derechos fundamentales previstos por la Constitución”³⁹. Además, el TC ha afirmado que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene carácter vinculante en la jurisdicción interna.⁴⁰
- 3.16 Según la anterior interpretación de la Corte, dichos tratados pueden ser aplicados directamente en el ámbito interno, por tener rango constitucional. Ahora bien, en relación con las declaraciones de derechos humanos, que no tienen carácter vinculante propiamente dicho y no han tenido un proceso de ratificación interna por ser solo declaraciones en el ámbito internacional, el TC ha dicho que también hacen parte del bloque de constitucionalidad la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.⁴¹
- 3.17 Es importante destacar que cuando la misión consultó a algunos de los entrevistados respecto de la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito interno, con excepción de la Defensoría del Pueblo y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, se hizo manifiesto un desconocimiento de la figura del bloque de constitucionalidad. Asimismo, se ha afirmado que los litigantes en Bolivia se limitan a invocar el derecho internacional de los derechos humanos cuando interponen los recursos constitucionales de Habeas Corpus y Amparo y, sobre todo, en relación con la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativos a las garantías del debido proceso y la libertad personal.⁴²

38 Tribunal Constitucional de Bolivia, sentencia constitucional 0045/ 2006,-R de 2 de junio de 2006.

39 Tribunal Constitucional de Bolivia, sentencia constitucional 1420/2004-R de 6 de septiembre de 2004.

40 Tribunal Constitucional de Bolivia, sentencias constitucionales 491/2003- R de 15 de abril de 2003, y 664/2004-R de 6 de mayo de 2004.

41 Tribunal Constitucional de Bolivia, sentencia constitucional 1016/2004-R de 2 de julio de 2004.

42 Ibargüen Burgos Guido, “Debate: Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Interno” Bolivia, en *Cuadernos Electrónicos, Derechos Humanos y Democracia*, 2 de julio de diciembre de 2005, pág. 11; Documento disponible en <http://www.portalfio.org/cuadernos-2/>, última consulta: septiembre 13 de 2006.

Régimen Constitucional del Sistema de Administración de Justicia en Bolivia

3.18 La reforma constitucional de 1994 es el intento más serio de las fuerzas políticas en Bolivia por establecer un verdadero sistema de justicia incluyente y más eficaz.

El Poder Judicial

3.19 Si bien la Carta Superior determina que la Corte Suprema de Justicia representa al Poder Judicial (art. 118, I n.º.1), no dispone jerarquía alguna en la organización de las altas cortes. Así las cosas, determina que ejercen el Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito y las demás cortes de instancia que determine la ley. Aunque el Consejo Superior de la Judicatura no tiene facultades jurisdiccionales, forma parte del Poder Judicial (art. 116, I). Se ha establecido a su vez que el Poder Judicial goza de autonomía económica y administrativa. (art. 116. VIII). Está establecida la obligación del Poder Judicial, de proveer defensa gratuita legal para las personas que no cuenten con recursos (art. 116. X).

3.20 La CSJ es el máximo tribunal de justicia ordinaria, y contenciosa administrativa de la República, (art. 117. I); sus doce Ministros son elegidos por el Congreso por dos tercios de los votos del total de sus miembros, a partir de nóminas enviadas por el Consejo de la Judicatura. (art. 117. IV). Una de las atribuciones de la CSJ es fallar en los juicios de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa autorización del Congreso Nacional (art. 118 I, n.º 5). El Tribunal Constitucional se encarga entre otras funciones, de resolver los recursos de inconstitucionalidad, de Amparo, Habeas Corpus y Habeas Data. Los cinco miembros del TC son elegidos por el Congreso por dos tercios de los congresistas presentes (art. 119. II). Adicionalmente, la Constitución determina que el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial; la elección de los consejeros se da de la misma manera que la de los magistrados del TC (art. 122. III). Los magistrados del la CSJ y del TC, desempeñan sus funciones por 10 años improrrogables (arts. 117 y 119).

El Ministerio Público (MP)

3.21 Constitucionalmente, el Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de justicia, defender la legalidad y los intereses del Estado y la sociedad (art. 124). El Fiscal General es designado por el Congreso por dos tercios de los votos de sus miembros presentes y desempeña sus funciones por un término de 10 años improrrogables (art. 126).

El Defensor del Pueblo

3.22 Una entidad importante incorporada a la Constitución en la reforma de 1994, es la Defensoría del Pueblo, la cual tiene como principal fin velar “por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público” y por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos (art. 127). El Defensor del Pueblo tiene acceso libre a las cárceles y centros de detención para ejercer sus funciones y tiene la facultad de pedir en cualquier momento información a las autoridades de la administración pública sobre el ejercicio de sus funciones y las mismas están en la obligación de entregar dicha información (art. 129).

Justicia Comunitaria

3.23 La Justicia Comunitaria es reconocida por la Constitución Política en el Título Tercero sobre el Régimen Agrario y Campesino. En virtud de ello, las autoridades indígenas pueden ejercer funciones de administración y aplicar normas propias como una manera de solución alternativa de conflictos, con base en sus usos y costumbres, siempre y cuando estos no vayan en contra de la Constitución y las leyes (art. 171). En este mismo título, se establece la Justicia Agraria (art.175-176), cuya cabeza es el Tribunal Agrario, el cual forma parte del Poder Judicial, aunque funciona de manera autónoma según lo ha desarrollado la ley.

Capítulo 4

Independencia y Otros Aspectos de la Administración de Justicia en Bolivia

Introducción

- 4.1 Las misiones de la IBA en América Latina⁴³ han buscado verificar el estado de la independencia judicial, el libre ejercicio de la profesión legal y el funcionamiento de la administración de justicia, teniendo como base fundamental los estándares internacionales sobre independencia del Poder Judicial y de derechos humanos en general. Dichos estándares no solo proveen de guías internacionalmente aprobadas sobre la forma en que debe funcionar una administración de justicia libre de presiones, sino que condensan importantes derechos humanos de la persona, referentes a las garantías del juicio justo y al debido proceso, garantías que Bolivia se ha obligado internacionalmente a cumplir, como se anotó en el capítulo previo.
- 4.2 Los estándares internacionales aplicables en Bolivia incluyen, entre otros, los consagrados por el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reza en su primer párrafo: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías **por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley**, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”. Asimismo, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estipula las garantías del juicio justo. Finalmente, la Carta Democrática Interamericana establece en su artículo 3 que la separación e independencia de los poderes públicos es uno de los elementos esenciales de la democracia representativa.

Generalidades para el análisis

- 4.3 En América Latina muchas de las democracias existentes han surgido de procesos políticos largos, con períodos violentos, en los cuales el autoritarismo y la impunidad prevalecieron, y en los que la independencia del Poder Judicial se desconoció en mayor o menor medida. Bolivia, como se señaló en el capítulo segundo, es un país con una historia semejante, pero cuyas fuerzas políticas y sociales han iniciado reformas tendientes a construir un Estado

43 Ver los informes de la IBA sobre Perú y Venezuela (1999), Venezuela (2003) y Ecuador (2004) en <http://www.ibanet.org>

democrático, las cuales garanticen una mejoría en el acceso a la justicia y un fortalecimiento de la independencia de los jueces.⁴⁴

- 4.4 Si bien la misión ve con ojos esperanzados el nuevo proceso que está viviendo Bolivia durante el año en curso y visualiza posibilidades para que el fruto de la Asamblea Constituyente sea un Estado más incluyente con un marco jurídico que garantice a todas las personas igual acceso a formas dignas de vida, también observa con preocupación que dicho proceso esté siendo utilizado por el gobierno para generar un ambiente de incertidumbre sobre el futuro del sistema de justicia mediante amenazas concretas al Poder Judicial.⁴⁵ Semejante intromisión en la función judicial es preocupante, porque precisamente lo que busca la noción de independencia judicial es que el sistema de justicia no sea un instrumento al servicio del poder, cómo lo fue durante las dictaduras del pasado, sino que se constituya en un verdadero contrapeso a los demás poderes estatales.⁴⁶
- 4.5 Las preocupaciones de la misión no se limitan exclusivamente a la coyuntura política actual. También es cierto que, a pesar de los esfuerzos de reforma judicial y de ciertos progresos normativos, en Bolivia hay un problema estructural de falta de acceso a la justicia formal para la generalidad de la población que aún no ha sido superado.⁴⁷ Tales realidades se encuentran en la columna vertebral del problema que aqueja al sistema de justicia de la nación Boliviana y serán desarrolladas en las siguientes páginas.

Independencia Judicial

- 4.6 En su visita a Bolivia, la misión tuvo conocimiento de algunas situaciones que afectan de una manera u otra el principio fundamental de independencia judicial y la separación de poderes. Tales principios se encuentran reflejados en las normas de derecho internacional previamente mencionadas y en la propia Constitución Política de Bolivia (arts. 1 y 2).
- 4.7 En efecto, el ejercicio independiente de la justicia por parte de sus administradores, se ha visto entorpecido por la intervención de intereses políticos provenientes del Poder Legislativo en el proceso de designación de los jueces de las altas cortes y por conflictos entre las altas esferas

44 Entre las reformas al sistema de justicia más importantes están: la creación del Consejo de la Judicatura como órgano de autogobierno judicial, la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas, y la atribución de autonomía económica y administrativa a la rama; la instauración de un nuevo código de procedimiento penal, el cual instituye el proceso acusatorio para reemplazar al inquisitivo; creación de la jurisdicción constitucional en cabeza del nuevo Tribunal Constitucional; y el reconocimiento de la Justicia Comunitaria indígena.

45 Así por ejemplo el Viceministro de Justicia, Renato Pardo, ha dicho que la Asamblea Constituyente podrá revocar a todos aquellos entes "que no cumplan con sus funciones" refiriéndose al desprestigio del Poder Judicial en la generalidad de la población; ver "El oficialismo abre pelea con la justicia", en diario La Razón, junio 6 de 2006. Ver también las declaraciones de Evo Morales al respecto, en el párrafo 2.26 del capítulo 2, en el recuento de los últimos acontecimientos.

46 Mendoza Cánepa Raúl, Independencia Judicial: El Juez ¿Un Modelo Para Armar?, pág 11. Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe/>, última consulta 11 de septiembre de 2006.

47 La consagración de la acción de amparo ha generado para muchas personas en Bolivia, por primera vez en su historia, la posibilidad real de acceder a la justicia. En ese sentido Bolivia está viviendo el mismo proceso experimentado por otros países latinoamericanos como Colombia, en el que las acciones constitucionales de protección de los derechos fundamentales (en el caso de Colombia la acción de tutela) se han forjado como las únicas formas plausibles de acceder al servicio de justicia para muchas personas. En ese mismo sentido, el proceso tampoco ha estado exento de los problemas que esa realidad conlleva, siendo el principal de ellos, el uso excesivo de tales recursos por parte de la población y en consecuencia, presencia de congestión judicial.

judiciales. Es preocupante la posibilidad de que semejante coyuntura contribuya a generar un retroceso en los progresos alcanzados en Bolivia en materia de justicia, por ejemplo, mediante la propuesta existente a la Asamblea Constituyente de eliminación de entes judiciales.

Designación de Jueces de las Altas Cortes.

- 4.8 Conforme al numeral 10 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas, todo método utilizado para la selección del personal judicial garantizará que éste no sea designado por motivos indebidos.⁴⁸ Como se reseñó en el capítulo tercero, en Bolivia, los Jueces de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura, son designados por dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.⁴⁹ En el caso de la CSJ, el Congreso designa los jueces de una lista que envía el Consejo de la Judicatura. La misión de la IBA pudo apreciar que el método de designación actual, tiene la potencialidad de coartar la independencia judicial de los altos funcionarios, debido a que dicha elección en sede legislativa, puede estar influenciada por un proceso de “cuotas” de partidos⁵⁰, que en última instancia culmina con la designación, no de los candidatos más idóneos por sus cualidades académicas y de integridad profesional, sino de aquellos que llenen los requisitos políticos de los partidos, según se afirmó en las entrevistas realizadas. Adicionalmente, otros órganos internacionales de supervisión, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se han referido a la necesidad de regular el tema de la designación de jueces con el fin de evitar que esté determinado sólo por consideraciones partidistas.⁵¹
- 4.9 Por otra parte, algunos sectores han presentado sus propuestas a la Asamblea Constituyente respecto de la mejor forma de afrontar la mencionada problemática. Así pues, el Proyecto de Constitución del gobierno presentado a la Asamblea Constituyente establece que la función judicial será ejercida por un Supremo Tribunal de Justicia de los Pueblos, el cual estará compuesto por 18 tribunales designados por elección universal y directa, dos por cada departamento.⁵² Preocupa a la misión la propuesta del gobierno por cuanto incumpliría con los estándares internacionales sobre designación de jueces y porque implicaría, no ya en el nivel micro del Congreso, sino en el nivel macro de la sociedad, que la designación de los altos jueces esté enteramente determinada por consideraciones políticas, afiliaciones partidarias y capacidad de proselitismo político. En ese orden de ideas, tal escenario no garantizaría ni la idoneidad de las personas postuladas ni su autonomía para fallar de manera independiente.

48 Ver también el estándar n. 3 de Los Estándares Mínimos de la IBA en materia de Independencia Judicial, el cual establece que la elección de jueces por parte de órganos no judiciales, no se considerará inconsistente con la independencia judicial, en aquellos países en que por virtud de una larga tradición democrática, los nombramientos y ascensos operen satisfactoriamente.

49 Esto puede conllevar a que un pequeño grupo de congresistas termine eligiendo a los magistrados, con una votación incluso menor a la mayoría absoluta, en la medida en que el quórum reglamentario se establece con la asistencia de la mitad más uno de los congresistas nacionales.

50 Cada partido da su cuota de apoyo, en un contexto de alianzas partidarias, para seleccionar a los jueces de su interés.

51 En un informe de 1997, el aludido Comité recomendó que “se garantice la independencia del Poder Judicial y que se promulgue legislación para regularla. También recomienda que el nombramiento de los jueces y magistrados se base en su competencia y no en su filiación política.” Documento CCPR/C/79/Add.74, 1 de mayo de 1997, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Bolivia, 01/05/97*, párr. 34.

52 Proyecto de Constitución Política de Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional de la República, Capítulo II, art. 152. II.

- 4.10 Asimismo, se ha atribuido al método actual de selección la seria demora en nombrar a los magistrados de las altas cortes. De acuerdo con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Doctor Héctor Sandoval, existen, actualmente, 4 vacantes en la Corte. El retraso en designar jueces es tal que, cuando se produjo la primera vacante en el mencionado tribunal (al fallecer uno de los magistrados) hubo una demora de 4 años para reemplazarlo.
- 4.11 Una tardanza semejante para designar a los altos magistrados, constituye una grave afectación al sistema de justicia, en primer lugar porque se genera un retraso aún mayor en la resolución de las causas judiciales⁵³; y en segundo lugar, porque impide la consolidación de la corporación judicial, debilitando la imagen y la capacidad de poder que ese tribunal pueda ejercer en el sistema de contrapesos estatales.

Juicios de responsabilidad: problemáticas en torno a la independencia e imparcialidad

- 4.12 La separación de los poderes públicos es, ante todo, una de las bases sobre las cuales se inscribe el Estado de Derecho, en el entendido de que cada poder tiene otros dos poderes que funcionan como contrapeso y control de posibles acciones ilegales o autoritarias. El juez, pues, tiene en ese sentido un rol de defensor del sistema democrático. En ese marco, se inscriben los principios nacionales e internacionales sobre protección a la independencia del juez y la obligación por parte de los tres poderes, de respetar las reglas del juicio justo y las garantías procesales de las personas.
- 4.13 De igual manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a la importancia de garantizar la independencia judicial en un Estado democrático, afirmando que “Para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además el Poder Judicial debe ser independiente e imparcial”.⁵⁴
- 4.14 Actualmente en Bolivia se están llevando a cabo una serie de Juicios de Responsabilidad⁵⁵ en contra de 4 exmandatarios presidenciales⁵⁶, por hechos acaecidos durante sus respectivos mandatos. En su visita, la misión pudo concluir que no existe la claridad necesaria sobre las verdaderas razones para que se promovieran dichos juicios de responsabilidad.⁵⁷ En ese sentido, es preocupante que los mandatarios denunciados sean identificados por el gobierno

53 Según lo expresado por varias de las personas entrevistadas, actualmente hay en Bolivia una problemática de retardo judicial que afecta tanto a las altas cortes como a los juzgados de instancia.

54 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, 29 de diciembre de 2003, para. 150 y 153.

55 Tal y como lo establece la Constitución los juicios de responsabilidad a altos dignatarios del Estado, se inician por medio de la acusación del Fiscal General ante la Corte Suprema de Justicia, y deben ser autorizados por el Congreso de la República. Una vez autorizados, la Sala Penal de la CSJ actúa como juez sumario y las otras salas como jueces sustanciadores (arts. 68 y 118. I, 5).

56 Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), Carlos Mesa Gisbert, Jorge Quiroga (PODEMOS), y Eduardo Rodríguez Veltzé. Con respecto al primero, el caso se relaciona con los hechos de violencia ocurridos en el 2003 y la firma irregular de contratos petroleros. A Mesa y Quiroga se les acusa de la firma irregular de contratos petroleros. En lo que a Rodríguez respecta, el caso incluye la entrega de unos misiles chinos a autoridades de Estados Unidos para su destrucción, por lo que se le imputa directamente el delito concreto de traición a la patria.

57 Ver el apartado c del párrafo 2.26 del capítulo 2, donde hay una descripción completa de la situación.

como la oposición, lo cual indicaría que el partido del gobierno ha impulsado procesos judiciales exclusivamente contra las cabezas de la oposición por su carácter de tales, actitud que ha generado críticas al interior del legislativo.⁵⁸

- 4.15 Hay dos actitudes específicas del gobierno respecto de los juicios de responsabilidad que inquietan particularmente a la misión de la IBA porque tienen que ver directamente con la independencia del juez y las garantías procesales.
- a. Con respecto al papel de las altas cortes. El Presidente Evo Morales ha manifestado que las cortes (en este caso la CSJ) deben acelerar el proceso de los juicios de responsabilidad, so pena que la Asamblea Constituyente revoque el mandato de las mismas. La prensa ha citado tales declaraciones del Presidente: “(...) Evo Morales quien el sábado expresó que los Constituyentes podrán revocar el mandato de los actuales magistrados si éstos no aceleran los juicios de responsabilidades contra exmandatarios como el instaurado contra el Expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada.⁵⁹ ‘Antes de ser condenados, repudiados por el pueblo boliviano, tienen que ir al redesquite’, sentenció.”⁶⁰ Además de constituir una presión indebida y una abierta amenaza sobre un poder independiente del Estado, las afirmaciones del Presidente constituyen una clara transgresión a principios internacionales relativos a la independencia judicial. Así por ejemplo, el principio número 4 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas, que prevé que no se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial.⁶¹
 - b. Respecto de las garantías del juicio justo, cabe señalar que el Presidente de Bolivia ha manifestado públicamente su opinión respecto de la culpabilidad y responsabilidad de las personas a quienes se les siguen juicios de responsabilidad. Así, el mandatario ha acusado a Rodríguez de ocultar un acuerdo secreto con los Estados Unidos para destruir los misiles chinos, afirmando además que “(...) el Expresidente no sólo “mintió”, sino que también hizo desaparecer documentación del Palacio y pretende mostrarse como ‘una víctima’ ante la población cuando el congreso se dispone a dar una autorización para su enjuiciamiento”⁶². Es de resaltar, que así haya sido el propio Evo Morales quien impulsó el inicio de los juicios cuando era diputado, no puede olvidarse que los hechos de los casos

58 Congresistas que representan a tres partidos diferentes al MAS en el Congreso (PODEMOS, UN Y MNR), han señalado que ven “persecución”, “linchamiento” y “deshonra” de los líderes políticos adversarios del oficialismo con la instauración de los juicios de responsabilidades, aduciendo que pareciera ser una medida del oficialismo para eliminar toda oposición al Gobierno y mostrarse como la única oposición viable. Ver, “La oposición ve que el MAS busca perseguir a sus rivales”, diario La Razón, agosto 24 de 2006.

59 Se hace necesario resaltar, que el juicio al Presidente Sánchez de Lozada, cuenta con el apoyo de organizaciones sociales de Bolivia y es monitoreado por organismos internacionales de derechos humanos; en efecto, al Expresidente se le acusa de hechos que además de tener que ver con contratos irregulares, involucran serias violaciones de los derechos humanos de cientos de personas en los hechos acaecidos en octubre de 2003, en donde murieron más de 50 personas en la ciudad de El Alto, quienes hacían parte de protestas contra el gobierno y sus medidas. Según lo relatado por la ONG encargada de hacer seguimiento e impulsar el juicio contra Sánchez de Lozada, el mismo no avanza por no haberse podido notificar la acusación al Expresidente, debido a que se encuentra en Estados Unidos.

60 Ver, “El oficialismo abre pelea con la justicia”, en diario La Razón, junio 6 de 2006.

61 Ver también el estándar número 16 de Los Estándares Mínimos de la IBA en materia de Independencia Judicial, relativo al deber de los representantes del gobierno, de no realizar declaraciones que afecten la independencia de jueces individuales.

62 Ver, “Evo dice que los misiles se entregaron”, diario La Razón, agosto 27 de 2006.

están siendo objeto de un proceso judicial y que el máximo representante del Poder Ejecutivo, en su calidad de tal, debe respetar los principios del juicio justo, asegurándose que el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa, sean observados. Además, la atribución pública de culpabilidad por parte de los representantes del órgano ejecutivo, en un contexto tan populista como el que caracteriza a Bolivia actualmente, es sugestiva de visos autoritarios además de interferir de manera indebida en las funciones del Congreso y de las Cortes.

- 4.16 Ahora bien, en un contexto de persecución judicial a funcionarios públicos pertenecientes a anteriores administraciones, a quienes se atribuyen delitos relativos a actos de corrupción, llamó la atención a la delegación la existencia de falencias en el desarrollo del debido proceso por parte del Ministerio Público. En efecto, de acuerdo con la información recogida por la misión durante su visita a Bolivia, se pudo establecer que en algunas ocasiones, el Ministerio Público ha desconocido garantías judiciales consagradas tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales de derechos humanos, tales como el derecho a la libertad personal, al derecho de defensa y a la presunción de inocencia.
- 4.17 La información recabada indicó, asimismo, que existen percepciones entre distintos actores sociales, expresadas públicamente, que cuestionan algunas actuaciones procesales por parte del Ministerio Público en casos seguidos a funcionarios de gobiernos anteriores. Si bien, la misión se abstiene de realizar comentarios respecto del desarrollo de causas penales en específico, manifiesta su preocupación, en primer lugar, porque esas percepciones puedan, eventualmente, reflejar problemas reales respecto de la independencia del órgano acusador. En segundo lugar, expresa su inquietud por cuanto esas percepciones a la vez reflejen amenazas a la legitimidad de la labor de la Fiscalía en su papel como garante del debido proceso.
- 4.18 La percepción de violaciones al debido proceso en los mencionados casos, es preocupante, porque vulnera los derechos humanos de las personas inculpadas, pero también porque sugiere una conducta en los funcionarios del Ministerio Público que luce contraria a los mínimos preceptos relativos al juicio justo. Ello constituye una conducta inaceptable por parte de funcionarios del órgano estatal encargado de velar porque todas las garantías de los inculpados, se respeten en cualquier etapa del proceso.

Política de Reducción Salarial

4. 19 Tal y como se describió en el párrafo 2.26 literal a del capítulo 2, el gobierno del Presidente Evo Morales determinó un “techo” salarial para los funcionarios públicos⁶³, medida que ha sido aplicada también a los magistrados de las altas cortes judiciales. Si bien es cierto que tal medida forma parte de una política general de austeridad, con base en el cual los ingresos que se ahorren por tal reducción se destinarán a partidas de salud y educación, también lo es, que

63 El decreto de austeridad salarial 28609 contempla también la reducción del sueldo del Presidente en un 57% y fija el techo a la remuneración de ministros, viceministros y directores generales en 14.000, 13.800 y 13.500 bolivianos respectivamente.

la misma no fue concertada con el Poder Judicial causando fricciones entre las altas cortes y el ejecutivo.⁶⁴ Incluso, algunas de las renunciaciones de los jueces del TC y de la CSJ se han atribuido directamente a las medidas tomadas por el Presidente en materia de salarios.⁶⁵

4.20 La misión es consciente de que, a pesar de que es incuestionable la autonomía del gobierno y el legislativo para emitir y aplicar medidas coherentes en materia de política salarial de los funcionarios públicos en el contexto de una realidad económica determinada, las mismas deben sujetarse a la Constitución y al Derecho Internacional y garantizar que actividades como la judicial, no sea vean menoscabadas por su aplicación. Es un principio internacionalmente reconocido, que la independencia de los jueces está garantizada siempre y cuando se asegure la intangibilidad salarial y la inamovilidad en sus cargos.⁶⁶ De igual modo una medida tal, afecta el principio internacional de no regresividad en materia de derechos laborales reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4.21 En el nivel constitucional y como parte de la reforma de 1994, la Carta Superior estableció, tal y cómo se reseñó previamente, la autonomía administrativa y presupuestal de la administración de justicia. Sin embargo, no hay una norma constitucional específica que estipule la estabilidad o irreductibilidad de los sueldos de los miembros de la carrera judicial⁶⁷, y tampoco existe actualmente, una previsión legal que la contemple. Lo anterior se traduce también, en una imposibilidad de cuestionar efectivamente ante los estrados judiciales, esa clase de medidas regresivas.

Altas Cortes en Bolivia: visiones sobre su papel institucional y ausencia de cohesión al interior del Poder Judicial.

4.22 Previo a la aludida reforma de 1994, la Corte Suprema de Justicia, siendo la única alta instancia judicial en el país, estaba encargada de decidir aspectos de constitucionalidad mediante una sala constitucional, así como de administrar el sistema de justicia. Con la reforma hubo una variación en el número de actores en la cúpula judicial, creándose tres nuevas cortes:

- a. Tribunal Constitucional: Está encargado de asumir el conocimiento los recursos de constitucionalidad, de proteger los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y de controlar al poder público. Desde que el tribunal entró en funcionamiento, en junio de 1999, ha contribuido a formar una cultura jurídica de protección de los derechos humanos y de solidez argumentativa a través de su jurisprudencia. Si bien se critica algunas de sus decisiones referentes a aspectos del proceso penal en el nuevo sistema acusatorio, su

64 Ver, "El Poder Judicial exige independencia", en diario La Razón, abril 13 de 2006.

65 En todo caso, el Poder Judicial acató el decreto de austeridad. Así las cosas el sueldo del Presidente de la CSJ se redujo en un 45%, mientras que los sueldos de los consejeros, ministros y magistrados, sufrieron una rebaja del 41%. Ver, Entrevista a la consejera de la judicatura M. Teresa Rivero, diario La Razón, 2 de junio de 2006.

66 Ver estándares 14 y 15 de Los Estándares Mínimos de la IBA en materia de Independencia Judicial, referentes a las obligaciones de incrementar los salarios de los jueces de manera sostenida según el índice de precios, así como de garantizar legalmente la seguridad y adecuada remuneración a los jueces.

67 Las constituciones de Argentina y Brasil consagran el principio de irreductibilidad salarial para los jueces.

papel en la resolución de los recursos de amparo y en la elaboración de jurisprudencia sólida en materia de derechos⁶⁸, generadora de precedentes, ha legitimado la imagen del tribunal en la sociedad. Actualmente, el alto tribunal solo funciona con 2 de sus cinco magistrados, mientras se cumple con el proceso de elección en el Congreso para sustituir a tres titulares que renunciaron en enero y febrero y abril de 2006.

- b. Corte Suprema de Justicia: Es el máximo tribunal de la justicia ordinaria en el país. La impresión general es que la Corte funciona de manera adecuada, aunque con un cierto nivel de retardo en la resolución de casos, debido entre otras cosas, a un antiguo congestionamiento judicial y a la ausencia de jueces titulares. Actualmente hay 4 vacantes entre los 12 Ministros que la conforman.
- c. Consejo de la Judicatura. Es el encargado de administrar el presupuesto de la justicia, de encabezar el proceso de institucionalización del Poder Judicial y de ejercer la función disciplinaria. El Consejo ha contribuido durante su período de funcionamiento a construir una consistente escuela de jueces - llamada Instituto de la Judicatura-, que tiene a su cargo, entre otras funciones, el capacitar a los jueces mediante seminarios, talleres y cursos la implementación de la carrera judicial. Por otra parte, existe la idea de que el Consejo está burocratizado y, cómo lo afirmó el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Héctor Sandoval, esa burocratización implica un gasto de más del 8% del total del presupuesto en justicia. También se ha dicho que esa corporación judicial no ejecuta apropiadamente sus funciones disciplinarias. Estas críticas realizadas al Consejo de la Judicatura, generaron la formalización de una propuesta por parte de la CSJ, que propone su desaparición.
- d. Tribunal Agrario: Se encarga de resolver en casación los conflictos relativos a la tenencia de la tierra. Desde hace seis años se está implementando la jurisdicción agraria en todo el país, basada en el principio de oralidad. Antes de la creación del Tribunal Agrario, los conflictos sobre la posesión de la tierra eran resueltos en sede administrativa. Ahora bien, la delegación pudo establecer que si bien la jurisdicción ha funcionado sin tropiezos, no resuelve muchas causas al año,. Una de las razones para explicar la escasez de casos conocidos por el TA, podría deberse a que la mayoría llegan a este ente por medio del recurso de casación, lo que implica que el control judicial sea muy estricto.

4.23 En julio de este año, durante un congreso sobre el futuro del Poder Judicial en Bolivia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia planteó, como parte de una propuesta a la Asamblea Constituyente, eliminar el Tribunal Agrario y el Consejo de la Judicatura, así como despojar algunas facultades al Tribunal Constitucional, cuáles son las de conocer los recursos

68 Algunos autores sin embargo, afirman que las decisiones del Tribunal, no han tenido el impacto esperado sobre los jueces y muchos menos la sociedad en general. Por ende, la trascendencia de la jurisprudencia del alto tribunal, es bastante limitada. Burgos Germán, *supra*, n.23, pág 242.

directos de nulidad y conocer en revisión los recursos de amparo constitucional que sean restrictivos.⁶⁹

- 4.24 Dicha propuesta se da en un contexto en el cual ya existían previos conflictos entre las altas cortes, como por ejemplo una serie de problemas entre el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia por el tema de la cosa juzgada, conflictos que no son ajenos a otros países en Latinoamérica. La propuesta generó reacciones en contra como, por ejemplo, la del Magistrado Mérida del Consejo de la Judicatura, quien sostuvo que la intención de la Corte Suprema de Justicia, era concentrar todo el poder para sí.⁷⁰
- 4.25 Una de las razones aducidas para explicar las diferencias entre los diversos actores de la cúpula judicial, es que la introducción de nuevos tribunales en el mapa jurídico de Bolivia se realizó sin el suficiente consenso, a pesar de ser un cambio ambicioso.⁷¹ Así las cosas, la conflictividad entre las cortes, se explica por el hecho de que existe una lucha de las mismas por defender sus respectivos espacios de poder. Ello ha impedido que exista una política judicial coordinada y de consenso, donde cada tribunal desempeñe su papel plenamente.⁷²
- 4.26 Ahora bien, la misión valora y es consciente de la importancia del papel que cada uno de estos entes judiciales cumple, en la medida que sus funciones, propenden a fortalecer el efectivo funcionamiento del sistema de justicia en Bolivia, al poseer funciones y competencias específicas. Por esa razón, observa con inquietud que los distanciamientos entre las Cortes afectan la cohesión del poder encargado de impartir justicia, generando un cierto grado de ingobernabilidad judicial y, en consecuencia, debilitando su rol como poder público frente a la sociedad y a los otros estamentos del Estado.
- 4.27 Por otra parte, estas instituciones judiciales son relativamente nuevas y su papel en el medio jurídico boliviano se encuentra en proceso de consolidación. Con base en esa consideración, la misión considera que no debe eliminarse la figura de un ente como el Consejo de la Judicatura, en la medida en que sus funciones disciplinarias y administrativas, apropiadamente ejecutadas, son esenciales para una organización armónica del sistema judicial y para evitar una excesiva concentración de poderes en una sola corte. El principal reto es, entonces, enfrentar conjuntamente las fallas en el funcionamiento de dicho órgano, enfocándose primordialmente en alcanzar la eficiencia en el gasto y en la disminución de la burocracia.
- 4.28 Igualmente, la delegación enfatiza en el grave problema de acefalías que presentan el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia. Cómo se aprecia, el TC es una de las instituciones jurídicas que está cobrando más importancia en el contexto de la reforma jurídica en Bolivia. No obstante, el desarrollo de ese rol se ve fundamentalmente entorpecido por la falta de tres de sus magistrados. Podría argumentarse que la mencionada situación es

69 Ver "La Suprema quiere desaparecer el Consejo y el Tribunal Agrario", diario Correo del Sur, 19 de julio de 2006.

70 *Ibíd.*

71 Burgos German, *supra*, n.23. pág 291

72 *Ibíd.*

coyuntural, pero si se tiene en cuenta que el Tribunal no ha contado con la mayoría de sus magistrados por más de 5 meses, es posible afirmar que hay una falla estructural en el sistema de justicia de Bolivia para mantener en pleno funcionamiento a sus cúpulas judiciales.

Semejante falla, debe ser abordada .

4.29 Finalmente, con respecto a la función del Tribunal Agrario, uno de los aspectos para analizar es la importancia que tiene la tierra en Bolivia, donde las comunidades indígenas-campesinas tienen una relación especial con la misma y donde se ha venido desarrollando un saneamiento de la propiedad para ser entregada a aquellas comunidades que tienen derechos antiguos sobre ellas. En ese escenario, la presencia de un tribunal especializado en temas agrarios parecería ser un excelente acercamiento jurídico a la situación boliviana. Pero las críticas señaladas hacen que sea importante plantearse la pregunta de si se debe acometer una reestructuración al Tribunal o más bien debe generarse el traslado de sus funciones a una sala de la CSJ. La misión reconoce la importancia que tendría una jurisdicción agraria comprometida y eficaz, en el marco de la realidad rural del país. Por esa razón, parecería importante iniciar una reestructuración eficaz del Tribunal Agrario tendiente a ampliar su alcance jurisdiccional, evitando así su desaparición como jurisdicción especializada.

Inamovilidad de los Jueces

4.30 La garantía de inamovilidad judicial es uno de los pilares básicos necesarios para preservar la independencia y la autonomía personal de los jueces, en un sistema de derecho que se precie de ser democrático. En Bolivia, el régimen constitucional previo a las reformas, no consagraba normas relativas a dicha inamovilidad. A partir de la reforma de 1994, la Constitución estipuló un período de 10 años para los magistrados y ministros de las altas cortes, así como la garantía de que jueces y magistrados no serán destituidos de sus cargos, sino por previa sentencia ejecutoriada.

4.31 Ahora bien, aún cuando se puede afirmar que la fijación de un período de 10 años fue un paso importante en términos de inamovilidad judicial, la misión considera que ese término sigue poniendo cortapisas al ejercicio de una función judicial totalmente autónoma por parte de los magistrados. En efecto, de acuerdo con los principios sobre independencia de los jueces, los nombramientos judiciales generalmente son vitalicios, y la interrupción del cargo debe ocurrir solo en el momento de alcanzada la edad de retiro forzoso.⁷³ Así las cosas, es claro para la delegación, que un período de 10 años para los magistrados de las más altas esferas de la judicatura, no garantiza plenamente la autonomía necesaria para poder impartir justicia de manera independiente.

73 Ver estándar 22 de Los Estándares Mínimos de la IBA en materia de Independencia Judicial

Acceso a la Justicia

4.32 El acceso a la justicia comprende no solo la posibilidad inmediata de acudir ante un juez para demandar el cumplimiento de una obligación estatal o particular (o para responder dicha demanda), pero también el que ese proceso judicial se desarrolle sin consideraciones ajenas a la interpretación que de la ley y la Constitución haga el juez sobre el caso particular. La noción de acceso a la justicia implica, además, que los jueces cuenten con una capacitación idónea y que en caso de actos deshonestos, existan controles confiables que sancionen tales actos. Es decir, el acceso a la justicia contiene consideraciones relativas a la corrupción judicial existente en una cierta cultura jurídica, las formas de contrarrestarla y las garantías de que el juicio, en cualquier etapa que se encuentre y ya sea penal, civil, etc., respetará en todo caso los derechos de las personas.

Algunos aspectos que dificultan el acceso a la justicia en Bolivia

- Percepción del sistema de justicia

4.33 La misión de la IBA pudo constatar en su visita, que a pesar de los importantes esfuerzos por reformar el sistema de justicia en Bolivia, la sociedad boliviana en general, incluyendo los propios operadores judiciales (tanto los abogados que practican libremente la profesión, como jueces y fiscales) tienen la arraigada idea de que la justicia en su país es altamente corrupta y que acceder a ella es, para la mayoría de las personas, por lo menos, complicado.⁷⁴

4.34 El sistema de justicia, se ubica entre las instituciones socialmente más desprestigiadas, junto con la Policía. Se habló, por ejemplo, de la existencia de un “timbre de celeridad” (es decir, una cierta suma de dinero), que se exige para que se dé impulso procesal a la disputa en cuestión. Esta es, según nos indicaron varios de los entrevistados, una práctica común en los juzgados del país y que por supuesto implica que la población pobre del país no tenga acceso a la justicia, en la medida que no puede costear el pago de los mencionados “timbres”.⁷⁵ Lo mismo se afirmó con respecto a algunos funcionarios del Ministerio Público, quienes, en algunos casos, para iniciar o avanzar en una investigación penal, piden prebendas a la población.

4.35 La misión advierte que de acuerdo con estas indicaciones, la ciudadanía en Bolivia percibe no solo la figura del juez, sino la del funcionario judicial en general, con bastante desconfianza. Resulta lamentable que la percepción del sistema de justicia en Bolivia esté tan desprestigiada, ya que es un factor que debilita el que la población apoye eventuales proyectos de intervención en el Poder Judicial. En ese sentido, el hecho de que los jueces no sean

74 Según datos obtenidos del Defensor del Pueblo, por cada 12.500 habitantes existe un juzgado. Asimismo, se estima que de las causas ingresadas en el 2005 en materia civil, comercial y familiar se resolvieron el 52% del total. La cobertura de juzgados no es suficiente, se afirma, ni en el área rural ni en distritos como Santa Cruz, la Paz, el Alto y Cochabamba debido a su acelerado crecimiento. Ver VIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional 2005, pág 62.

75 Estas percepciones se ven reflejadas en algunos estudios. Así, conforme al Reporte de Justicia de las Américas, para el año 2003, el índice de confianza en el sistema judicial en Bolivia consistía en un poco más del 15%. Datos tomados del Latinobarómetro, disponible en www.latinobarometro.org/. También se ha afirmado en un estudio sobre el funcionamiento del sistema judicial que: “los abusos de jueces pero especialmente de funcionarios judiciales a fin de obtener beneficios privados de sus cargos públicos, están a la orden del día, mientras que los controles al respecto parecen inexistentes”. Ver, Burgos Germán, supra, n.23, pág 292.

percibidos como una autoridad reconocida y respetada, impide que operen como un verdadero contrapeso al gobierno y al Parlamento.⁷⁶ Por lo demás, resulta evidente que al tener una mala concepción del sistema de justicia, el acceso a ella disminuye, en la medida que no se concibe como una forma efectiva o justa de resolver los conflictos.

- Cobertura del servicio de justicia

4.36 Durante las entrevistas realizadas por la misión se mencionó de manera recurrente el que no hay en el territorio boliviano una cobertura suficiente de juzgados y fiscalías. En efecto, de acuerdo con lo afirmado por funcionarios del Ministerio Público, en muchas de las zonas rurales no existe presencia de fiscales, lo que obliga a quienes deseen instaurar una denuncia penal, a trasladarse de un lugar a otro, incurriendo en costos que muchas veces no pueden asumir. En cuanto al cubrimiento de juzgados, de los más de 300 municipios existentes en Bolivia, 180 carecen de jurisdicción.

4.37 Esta realidad, debe sumarse a la existencia de una barrera idiomática, reflejada en el hecho de que en Bolivia se hablan más de 38 dialectos diferentes, pero una buena parte de jueces y fiscales solo hablan el idioma castellano. Debería existir un traductor en todo aquel proceso judicial en que una de las partes hable solo un dialecto indígena, sin embargo, la realidad es que no siempre se garantiza la presencia de dicho traductor, denegando a la población más marginada, un servicio de justicia equilibrado que asegure la igualdad de las partes en el proceso judicial.

- Retardo judicial

4.38 Uno de los aspectos más preocupantes en relación con el servicio de justicia en Bolivia, es el constante atraso en la resolución de casos que sufren los juzgados de instancia, tribunales superiores e, incluso, las altas cortes. Así pues, en el nivel de los juzgados, se mencionó que un solo juez puede llegar a tener 1000 procesos al año. Igualmente, en algunas salas de la Corte Suprema de Justicia hay un retraso de varios años. Los procesos civiles son los que presentan mayor retraso, en comparación con justicia penal.⁷⁷ La mayor carga judicial se presenta en ciudades como La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, debido a la alta demanda concentrada en estas ciudades. En relación con el Tribunal Constitucional, a pesar de que los plazos se han tratado de cumplir, sobre todo en materia de amparo constitucional, ya se está empezando a evidenciar un retraso importante en la sustentación y resolución de la causas.

4.39 De acuerdo con el VIII Informe del Defensor del Pueblo, entre las quejas más frecuentes en el año 2005 relativas al derecho a la justicia se encontraron el incumplimiento de plazos establecidos por ley, especialmente los que regulan plazos para la emisión de resoluciones; y la entrega de notificaciones con retraso o no entrega.⁷⁸

76 Ver, Cánepa Mendoza Raúl, *supra*, n.46, pág 6.

77 Una de las personas entrevistadas destacó cómo muchos de los procesos penales son, en el fondo, causas civiles, las cuales son presentadas en formas de comisión de delitos, con el fin de que la tramitación sea mucho más eficaz.

78 VIII Informe del Defensor del Pueblo, *supra*, n.78, pág 57.

4.40 La conjunción de todos los aspectos previamente señalados indica que hay un serio problema de denegación del servicio de justicia en el país. Si bien es claro que existe una estructura judicial que está en marcha, consagrada constitucional y legalmente, también lo es que el acceso a esa estructura judicial se ve limitado, debido a falta de jurisdicción en todo el territorio nacional, a las dificultades para aquellas personas que no hablan el castellano, los casos de corrupción y el retardo en la resolución de los procesos.

Justicia Comunitaria

4.41 La existencia de una población mayoritariamente indígena en Bolivia, con usos y costumbres específicos en materia de justicia, se refleja en la presencia de la Justicia Comunitaria. Esta clase de justicia es una de las más importantes expresiones de las comunidades indígenas en el país y ha sido empleada por poblaciones rurales con presencia indígena-campesina desde mucho tiempo atrás. La Justicia Comunitaria es un emblema, para muchos, de formas menos punitivas y más sabias de resolver los conflictos, por medio de castigos que tienen como principal objetivo la conciliación y la reparación. Actualmente, es una de las temáticas que con más fuerza está inserta en la agenda de la Asamblea Constituyente, lo que es un hecho a destacar.

4.42 La Justicia Comunitaria (o Justicia Indígena) se encuentra reconocida en la Constitución Política (art. 171), como forma alternativa de resolución de conflictos, que tiene plena validez, siempre y cuando su aplicación no sea contraria a la Constitución y a las leyes. El nuevo Código de Procedimiento Penal, vigente desde 1999, reconoce y aprueba la forma de juzgar de los pueblos indígenas con una cultura arraigada. Su artículo 28 indica 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 establecidas por la Constitución Política del Estado. A pesar de la presencia de estas dos previsiones, no existe legislación o reglamentación alguna que dé pautas sobre la manera de coordinar la aplicación de la Justicia Comunitaria con la justicia formal y, mucho menos, una política pública en materia de Justicia Comunitaria.

4.43 La ausencia de una estructura legal que dé cuerpo a la aplicación de esta clase de justicia, demuestra que la demanda de justicia de una población mayoritaria como es la indígena, no ha sido realmente tenida en cuenta en el proceso de reforma judicial en Bolivia. Es por ello que encontrar fórmulas legales e institucionales para dar una columna normativa a la aplicación de la Justicia Comunitaria –teniendo como base los principios y estándares internacionales-, y para generar una relación armónica con la justicia oficial, es uno de los mayores retos de la sociedad boliviana en la actualidad.⁷⁹

79 Ya en 1997 el Comité de Derechos Humanos había sugerido a Bolivia expedir una legislación en materia de comunidades indígenas: “35. El Comité recomienda que se adopten medidas adicionales, como las relativas a la justicia comunal, a fin de garantizar que los miembros de grupos indígenas estén protegidos contra la violencia en el país y puedan disfrutar plenamente de sus derechos en virtud del artículo 27 del Pacto, sobre todo con respecto a la preservación de su cultura, su idioma y su religión. Debería promulgarse sin demora la legislación sobre las comunidades indígenas” Ver documento CCPR/C/79/Add.74, 1 de mayo de 1997, Observaciones Finales del CCPR a Bolivia.

- 4.44 En este orden de ideas, la misión pudo identificar dos problemas serios atribuidos a una errónea aplicación o concepción de la Justicia Comunitaria. En primer lugar, en varias ocasiones, la Justicia Comunitaria ha sido concebida como una forma para permitir linchamientos o levantamientos de una comunidad contra determinada persona acusada de cometer un delito. En ese sentido, se afirmó que en algunos sectores del país la justicia indígena estaba adquiriendo claros matices de “justicia por mano propia”.⁸⁰ Debe ser resaltado el hecho de que semejantes casos hacen parte de un complejo escenario, en el cual la justicia formal u oficial nunca ha llegado a la gente o genera mucha desconfianza. Asimismo, otras voces sostuvieron que no se puede afirmar que los linchamientos son la expresión de una “errónea aplicación” de la Justicia Comunitaria, sino que son más bien, expresiones violentas de pueblos que, en general, no han tenido acceso a la justicia. De esa manera, la misión cree que es fundamental erradicar la idea de que los linchamientos -o reacciones semejantes- hacen parte de las prácticas de Justicia Comunitaria.
- 4.45 En segundo lugar, se mencionó el problema de que en algunos casos, al aplicarse la Justicia Comunitaria, se vulneran las garantías del juicio justo o se impide la realización de justicia. Uno de los ejemplos propuestos por las abogadas del Centro Juana Azurduy, fue el caso de la violación sexual de una niña en una población indígena. Al buscar justicia en la jurisdicción indígena, que es esencialmente una justicia de conciliación y reparación, los padres de la niña y el violador resolvieron conciliar la comisión del delito por medio del pago de una suma determinada de dinero.
- 4.46 Si bien hubo una conciliación monetaria, la niña violada no tuvo acceso a justicia alguna. Por el contrario sus derechos a la dignidad y al debido proceso fueron vulnerados, demostrando a su vez, la ausencia de reparación integral a la víctima del delito. Además, la niña no tuvo acceso a la justicia penal ordinaria, pues el fiscal de la zona no inició una investigación. El Defensor del Pueblo en su informe al Congreso Nacional, denunció otros casos de aplicación de Justicia Comunitaria en el Chapare, en los que se vulneraron derechos del debido proceso, como el derecho a la defensa.⁸¹
- 4.47 Semejante escenario demuestra la importancia de que el tema sea abordado con una mente libre de prejuicios y con la disposición de tener en cuenta las investigaciones realizadas en Bolivia por organizaciones tanto nacionales como internacionales, en el tema de justicia indígena.

80 Este es, por ejemplo, el caso del linchamiento del alcalde de la población Ayoayo, una comunidad Aymara.

81 Ver VIII Informe del Defensor del Pueblo, supra, n.748, pág. 58.

Mecanismos alternativos de resolución de conflictos

- 4.48 En el contexto de las limitaciones en el acceso a la justicia existentes en Bolivia, la presencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos se vuelve indispensable. De acuerdo con la información suministrada durante la misión, las agencias internacionales como USAID, la Consultora CHECCHI, Partners of The Ameritas-Bolivia y la Embajada Británica, han colaborado en la creación de las “Casas de Justicia”, centros que tienen por objeto proveer servicios de justicia a poblaciones con una alta carencia de los mismos. Actualmente existen seis “Casas de Justicia” en la ciudad de El Alto. Asimismo, la organización civil Red de Participación y Justicia, trabaja en áreas relativas a la ayuda legal y a la implementación de mecanismos de resolución de conflictos.⁸² Por su parte, la ley 1770 de 1991, prevé los mecanismos de arbitraje, para casos comerciales, y de conciliación, para cualquier conflicto susceptible de transacción.
- 4.49 Con excepción de organizaciones de la sociedad civil e internacionales, no pareciera existir empeño por parte del Gobierno y del sector judicial en ahondar en una política de resolución de conflictos. El proyecto de “Casas de Justicia” ha funcionado bien, pero en su desarrollo no hay presencia importante de la judicatura ni de la administración pública en general. Es imperativo recordar que una política de acceso a la justicia en Bolivia, no solo debe considerar el adecuado funcionamiento de la “justicia formal” y de la “Justicia Comunitaria”, sino también incluir una política que ponga en marcha programas estatales de resolución de conflictos, incluyendo figuras tales como la conciliación y los jueces de paz.

Proceso de Institucionalización del Sistema de Justicia

- 4.50 Los siguientes literales, condensan los principales puntos, tanto positivos como negativos, del proceso de institucionalización en Bolivia que, a juicio de la delegación, deben reseñarse.
- a. Instituto de la Judicatura: Es uno de los avances más importantes en materia de la institucionalización del sistema judicial. Fue creado por el Consejo de la Judicatura y tiene por objetivo seleccionar, evaluar y capacitar a los postulantes a la carrera judicial, un proceso que se está implementado y funcionando. El método de selección incluye una evaluación de los antecedentes, concurso de méritos, superación de un examen y, finalmente, acceso a una capacitación judicial de 6 meses de duración.
 - b. Carrera Judicial: La ley 1817 de 1997 contempla la creación de la carrera y la misma se encuentra reglamentada. Sin embargo, la implementación de la carrera judicial está todavía en proceso de consolidación, lo que ha generado desorden en el sistema de ascenso de los jueces. Si bien ya existe un método de selección para ingresar a la carrera, (reseñado en el literal previo), no hay todavía un sistema de ascensos o escalafonamiento de jueces. En lo que respecta al Ministerio Público, la carrera fiscal fue instituida en el 2002, y está en

82 Ver el sitio Web: <http://www.participacionyjusticia.org/>

proceso de desarrollo. Al momento de elaboración de este informe, había 238 fiscales de carrera y existía una convocatoria para 150 más. Una de las funciones que no había sido implementada, a pesar de estar contemplada en la ley, es la de inspector público, encargado de evaluar el desempeño específico de los fiscales.

- c. Evaluación de los jueces y sistema de sanciones: No existe un mecanismo específico para la evaluación del desempeño de los jueces. La calidad de su ejercicio profesional solamente se puede medir por la percepción de la población y no por un sistema concreto que pretenda evitar un mal ejercicio de las labores judiciales. El régimen sancionatorio de las faltas disciplinarias o éticas de los jueces, enfrenta el problema de que, mediante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se determinó que el Consejo de la Judicatura solamente puede aplicar la sanción de suspensión y no la de destitución. De esa manera, solo podrá haber destitución si existe sentencia ejecutoriada del juez penal. El problema radica, no obstante, en que si el ente acusatorio no inicia proceso alguno, el juez que ha prevaricado o cometido faltas a la ética y que, por ende, merece la destitución, va a permanecer en su puesto.
- d. Presupuesto: La Constitución no establece un porcentaje específico de presupuesto para el sistema judicial. Por otra parte, la Ley de Organización del Sistema de Judicial determina que el Presupuesto General de la Nación asignará una partida fija y suficiente que no será inferior al 3% del total de los ingresos nacionales que percibe el Tesoro General de la Nación. Sin embargo, en el año 2004 el presupuesto fue de 1.01% del total del presupuesto nacional⁸³, porcentaje que no es suficiente teniendo en cuenta los cambios y retos que implica la implementación de los nuevos elementos que introdujo la reforma judicial (nuevos actores judiciales, programas de capacitación, nuevo sistema procesal penal). No obstante, el problema no es meramente presupuestario. No existe una política clara y eficiente respecto del gasto judicial, que se refleja en la ausencia de criterios claves para la distribución de los recursos por regiones o áreas.⁸⁴ Un informe del Defensor del Pueblo del año 2005, describe como “preocupante”, lo que considera como una excusa constante de funcionarios del Poder Judicial, el invocar la falta de presupuesto para impartir un sistema de justicia adecuado y oportuno. Si bien el defensor reconoce el hecho de que la crisis económica del país afecta a todos los estamentos de la sociedad, afirma que esa realidad no puede convertirse en una eterna excusa para justificar las falencias, demoras o irregularidades.⁸⁵

4.51 Es preciso destacar la labor de las agencias internacionales de cooperación y otras entidades internacionales en la financiación del proceso de institucionalización de la justicia en Bolivia y de reforma del procedimiento penal. Los aportes económicos, en capital humano y en

83 CEJA, Reporte de Justicia sobre Bolivia 2004-2005, datos disponibles en <http://www.cejamericas.org/reporte/>, última consulta agosto 30 de 2006.

84 Burgos Germán, *supra*, n23, pág 271.

85 Ver VIII Informe del Defensor del Pueblo, *supra*, n.78, pág. 57.

infraestructura han conformado una base importante para que ese proceso haya podido irse implementando más eficaz y rápidamente. Hay que reconocer en todo caso, que la cooperación es temporal y depende de muchos factores externos. En ese sentido, es fundamental que sea el presupuesto boliviano el encargado de fortalecer y apoyar los procesos de reforma en Bolivia.

4.52 La misión destaca la importancia de los avances en el proceso de institucionalización del Poder Judicial. No obstante, el anterior panorama refleja una problemática de vacíos legales, ausencia de políticas y falta de coordinación al interior de la judicatura que afecta negativamente tanto la calidad del servicio de justicia prestado en Bolivia como el acceso al mismo por parte de la población.

Nuevo Sistema Procesal Penal

4.53 En el año 2001 entró en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley N° 1970) el cual contempla un nuevo modelo de sistema acusatorio en reemplazo de un sistema inquisitivo. El Código consagra las garantías procesales contempladas en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos y prevé modificaciones relativas a las medias cautelares, revalorización de la víctima, juicio oral y Justicia Comunitaria.

Algunos aspectos que han frenado el desarrollo del nuevo proceso penal en Bolivia

- a. En primer lugar, la delegación consultó a varios de los entrevistados, el porqué de un 74% de presos sin condena en las cárceles bolivianas⁸⁶, la cual es una cifra alarmante, sobre todo en el contexto del cambio en el régimen de plazos perentorios. Tal porcentaje, puede deberse, según la información recibida, a un rezago en la resolución de casos, que proviene del sistema inquisitivo anterior. De toda suerte, tal cifra, podría ser indicativa de que incluso el nuevo sistema acusatorio, ha empezado a colapsar.
- b. Respecto de la especial atención que debe brindarse a la víctima en el marco del nuevo sistema, se mencionó que el tema ha sido delegado a los municipios para que estos se encarguen de entablar los programas de atención a la víctima, pero la falta de presupuesto y posiblemente de interés por parte de las autoridades, ha generado que el tema haya sido postergado.
- c. Un dato preocupante consiste en que muchos de los fiscales no han pasado los exámenes para evaluar los conocimientos sobre el nuevo sistema penal. En ese mismo sentido, se ha afirmado que el cambio procesal no necesariamente implicó un cambio de mentalidad, y por esa razón, hay una perspectiva de que las instituciones encargadas (Ministerio Público, Poder Judicial, Policía) han permanecido en el viejo sistema inquisitivo

⁸⁶ Datos proporcionados por la Dirección General del Régimen Penitenciario, tomados de VIII Informe del Defensor del Pueblo, supra, n. 78, pág 166.

- d. Hay una clara necesidad de educar a la ciudadanía sobre el nuevo sistema, debido a que una parte de la misma, no entiende la nueva estructura de garantías en el proceso y de cambio en el régimen de medidas cautelares, de manera que existe la creencia de que la Fiscalía está dejando libres a los delincuentes. Tal situación, se puede predicar también de miembros de la Policía y de los fiscales mismos, quienes asumen que el mayor garantismo en el proceso penal favorece a la delincuencia.⁸⁷
- e. En torno al tema de los recursos económicos destinados al sistema procesal penal, se pueden resaltar lo siguiente. Por un lado, en la implementación de la reforma, ha sido clave la cooperación tanto de organizaciones no gubernamentales nacionales como de agencias de cooperación internacional. Pero, por el contrario, el presupuesto público no ha acompañado el proceso de tránsito hacia un sistema acusatorio. Por otro lado, es preciso resaltar que aún cuando el sueldo de los fiscales ha mejorado durante los últimos años (se recibió información en el sentido que el régimen salarial del Ministerio Público es más favorable que el aplicado a la judicatura), debe destacarse que el desarrollo de la justicia penal, se ve gravemente afectado por una constante falta de recursos materiales para el debido progreso de la investigación. Incluso, conforme a lo afirmado por el Fiscal Distrital de Chuquisaca, doctor Mario Uribe, en algunos sectores del país, los fiscales deben tomar dinero de su propio bolsillo, para pagar el arrendamiento de las oficinas.

4.54 El anterior escenario lleva a la conclusión de que el nuevo sistema no ha sido capaz de producir los resultados esperados, afectando gravemente las posibilidades de acceso a la justicia penal de los bolivianos. Quizá, uno de los más preocupantes signos de ello, es el elevado porcentaje de presos sin sentencia condenatoria, para lo cual no parecería haber una respuesta institucional adecuada. El porcentaje de presos sin condena, indica una vulneración flagrante al principio de presunción de inocencia y al derecho a la libertad personal con respecto a una mayoría de población carcelaria.

4.55 Asimismo, la delegación ve la necesidad urgente de educar a los diferentes estamentos que intervienen en el proceso penal (incluidas las personas procesadas y las víctimas de los delitos) con el fin de que el garantismo penal no siga siendo visto como un incentivo a la delincuencia, sino como un principio que procura garantizar el máximo respeto a las personas procesadas en un juicio penal.

La Defensa Pública y su papel en la implementación del proceso penal

4.56 En Bolivia existe un sistema de Defensa Pública (Ley 2496), la cual cuenta con defensores de oficio –estudiantes- y defensores públicos -abogados especializados-. La delegación tuvo la oportunidad de hablar con el Director Departamental de la Defensa Pública, doctor Javier Serrano, quien resaltó el hecho de que, aún cuando el sistema de Defensa está funcionando, la

⁸⁷ Burgos Germán, supra, n.23, pág 244.

realidad es que hay muy pocos defensores públicos para la demanda de asistencia legal existente, y los mismos son pobremente remunerados.

4.57 En el distrito de Chuquisaca hay 4 defensores públicos por cada 28 fiscales, según lo afirmado a la delegación de la IBA. Igualmente, de acuerdo con estadísticas para el 2004, la Defensa Pública contó con 56 defensores públicos en todo el país, es decir, 08, por cada 100.000 habitantes.⁸⁸ Otro de los graves problemas que aqueja a esta institución, es que no cuenta con infraestructura propia, incluyendo computadores y medios de transporte, entre otros, herramientas esenciales para el apropiado cumplimiento de sus tareas.

4.58 Con base en lo reseñado anteriormente, la misión anota que la asistencia legal para las personas más pobres en Bolivia en materia penal, no pareciera ser una temática de interés fundamental para las autoridades estatales. Esto, se encuentra en contravía con el rol estratégico que tiene la Defensa Pública en el nuevo marco del sistema acusatorio. De igual manera, la misión advierte que la carga laboral para los defensores, al ser excesiva, impide que pueda darse la debida asistencia en cada caso. En el mismo orden de ideas, es muy probable que el derecho a una defensa técnica esté siendo vulnerado en contra de las personas de menores recursos en Bolivia.

88 CEJA, Reporte de Justicia sobre Bolivia 2004-2005.

Capítulo 5

Contexto del Respeto de los Derechos Humanos en Bolivia

Panorama General

- 5.1 Como se reseñó anteriormente, Bolivia ha firmado o se ha adherido a la mayoría de tratados y convenios de Derechos Humanos, tanto en el ámbito universal como regional. Al mismo tiempo, la Constitución Política del Estado Boliviano consagra una lista de derechos fundamentales que incluye derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales.
- 5.2 Con respecto a los derechos civiles y políticos, se puede afirmar que las principales violaciones se refieren a los derechos a la libertad personal, integridad personal, y violación de las garantías del debido proceso. En ese sentido, de acuerdo con las estadísticas presentadas por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia⁸⁹, de las denuncias presentadas en el 2005 (982 casos) un 43.78% se refiere a situaciones en las que se alegan violaciones por parte de la Policía. Entre las violaciones que se denuncian, sobresalen los maltratos físicos, las torturas y los vejámenes. Esta cifra se vio reflejada por las percepciones expresadas por algunos entrevistados según las cuales, la Policía es uno de los entes que comete más arbitrariedades contra la población civil.⁹⁰
- 5.3 En segundo lugar, luego de la policía, son las autoridades judiciales las que figuran en más denuncias por casos de corrupción judicial y retardo de justicia, configurando un 25.66% del total de las denuncias de ese año. Finalmente, las denuncias por abuso en el régimen penitenciario constituyeron un 24.43% de los casos, manifestándose en casos de abuso de autoridad, detenciones ilegales y maltratos y vejámenes. La situación en el sistema penitenciario será ampliada más adelante.
- 5.4 En cuanto a los derechos económicos sociales y culturales, las condiciones de pobreza y de subdesarrollo generan que estos derechos sean vulnerados de manera permanente. Los más afectados son los miembros de poblaciones vulnerables: niños y niñas, mujeres, grupos indígenas y campesinos.⁹¹

89 Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, Análisis de la situación de los derechos humanos en el 2005, La Paz, 15 de mayo de 2006, págs. 4 y 5.

90 Según relatado a la misión, la Policía también ha vulnerado los derechos procesales de las personas acusadas de cometer delitos. Así, por ejemplo, la entrevista inicial que se le hace al imputado, en muchos casos es presentada por la Policía como una declaración. En ese caso no se estaría respetando el derecho del imputado a declarar en la presencia de su defensor y el derecho a estar informado de los momentos procesales.

91 Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, supra, n.89, págs. 6 y 7.

Situación carcelaria

- 5.5 En relación con la situación que se vive en las cárceles de Bolivia, la delegación llegó a la conclusión de que el grado de hacinamiento y las terribles condiciones sanitarias en las prisiones, son realidades que conllevan la violación a los derechos humanos en el país. A esto debe sumársele el hecho ya analizado, de que el 74% de los presos en Bolivia están detenidos sin condena.
- 5.6 La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto, afirmando que “toda persona privada de la libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal”.⁹² Teniendo en cuenta la reseñada jurisprudencia y los estándares internacionales de Derechos Humanos, es claro que Bolivia está vulnerando los mínimos derechos y garantías de las personas detenidas en sus cárceles.
- 5.7 Los entrevistados resaltaron que, si bien no existe por parte del Estado o la fuerza pública, una política expresa de tortura, algunas conductas practicadas por miembros de la Policía, sí podrían implicar un grado menor de tortura. Así pues, las amenazas o los golpes a los detenidos pueden constituir una forma de tortura. En ese sentido, vale la pena recordar que, cómo se mencionó el párrafo 5.2, se ha denunciado en varias oportunidades la comisión de actos de tortura y maltrato por parte de la Policía; de igual modo, el simple hecho de someter a los detenidos a condiciones extremas de hacinamiento, también constituye una forma de maltrato físico y psicológico.
- 5.8 Preocupa a la delegación además el que sea permitido que los niños y familias convivan con sus padres encarcelados. En efecto, según se relata en un estudio sobre la situación de las cárceles en Bolivia⁹³, si bien la edad legal hasta la cual los niños pueden vivir con sus padres en prisión, es la de 6 años, viven allí niños de más edad y sus madres, a lado de sus padres y esposos detenidos⁹⁴. Ello se traduce, inevitablemente, en que la violación de los derechos inflingida a los presos – en cuanto a las condiciones de vida digna (alimentación, educación y vivienda adecuada), la integridad personal (ej. en caso de violación sexual) y a la libertad (en los casos de presos sin condena judicial)- se hace extensiva a la población infantil y a los familiares que habitan en la cárceles.
- 5.9 Adicionalmente a esto, la delegación recibió quejas sobre la supuesta existencia de corrupción entre fiscales y jueces que tramitan las causas penales de los detenidos. En efecto, debido a una situación generalizada de dilación injustificada en el respeto de los términos procesales en materia penal, se ha afianzado la práctica de los operadores de justicia a cargo de exigir

92 Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducación del Menor”. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 151; Corte I.D.H., Caso Castillo Petruzzi y otros. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No.52, párr. 195; Corte I.D.H., Caso Neira Alegría y otros. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr 60.

93 Ministerio de Gobierno de Bolivia, *Situación de las Cárceles en Bolivia*, editado por la Diputación de Huelva, la Dirección General del Régimen Penitenciarios e Inter Iuris. Sucre, Bolivia, 2006.

94 *Ibíd.*, pág 39 y 48.

prebendas o pagos a los familiares de los detenidos, a fin de cumplir con los plazos o parar con el continuo incumplimiento de un término.⁹⁵

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

- 5.10 En la sentencia de 26 enero de 2000, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, condenó al Estado de Bolivia por las violaciones del derecho a la vida; integridad personal; libertad personal; personalidad jurídica; garantías judiciales y protección judicial.⁹⁶ Los hechos se refieren a la desaparición forzada de José Carlos Trujillo Oroza, joven de 21 años de edad, ocurrida en el año de 1971, a manos de agentes del Estado. Solo en el año 1999 las autoridades judiciales en Bolivia iniciaron la investigación pertinente, a pesar de haber tenido conocimiento del caso por más de dos décadas. Bolivia admitió responsabilidad por los hechos acaecidos y se comprometió a llevar a cabo una investigación judicial imparcial y eficaz. En febrero del 2002, la Corte Interamericana dictó sentencia de reparaciones estableciendo, entre otras formas de reparación, la obligación del Estado Boliviano de pagar daños materiales e inmateriales a la madre de la víctima, pedir disculpas públicas por su desaparición, tipificar en su ordenamiento jurídico interno el delito de Desaparición Forzada de Personas y emplear todos los medios a su alcance para localizar los restos mortales de la víctima.⁹⁷
- 5.11 A septiembre de 2005,⁹⁸ si bien el Estado de Bolivia había pedido disculpas públicas a la madre del señor Oroza y había pagado las costas y gastos del proceso ante la Corte, no había cumplido con hacer todo lo posible para hallar el cuerpo del joven Oroza; no había dado curso al proyecto de ley que tipifica la Desaparición Forzada en Bolivia, y no había cumplido con su obligación de investigar y sancionar a los responsables de los hechos.
- 5.12 Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha elaborado dos informes especiales específicos sobre Bolivia, en los años 1996 y 1981.⁹⁹ Del mismo modo, dos de los casos de denuncias en contra del Estado de Bolivia ante la CIDH -relativas a la objeción de conciencia al servicio militar y a la destitución ilegal de funcionarios de carrera del Vice-ministerio de Deportes, fueron llevadas a término por medio de una solución amistosa entre las partes. Un tercer caso relativo a desapariciones forzadas en la dictadura de García Meza, fue declarado admisible por la Comisión.¹⁰⁰

95 *Ibid.*, Pág. 43.

96 Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Sentencia de 26 de enero de 2000. Serie C No. 64, disponible en <http://www.corteidh.or.cr>.

97 Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Sentencia de Reparaciones de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, disponible en <http://www.corteidh.or.cr>

98 Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Cumplimiento de Sentencia del 12 de Setiembre de 2005, disponible también en <http://www.corteidh.or.cr>.

99 Disponibles en <http://www.cidh.oas.org/pais.esp.htm>

100 Ver, VIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 2005, págs. 105-107.

Sistema Universal de Derechos Humanos

- 5.13 En relación con el sistema universal de protección de los derechos humanos, la delegación desea destacar el hecho de que Bolivia no ha presentado la mayoría de los informes requeridos por parte de los distintos comités convencionales del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.
- 5.14 En efecto, el país tiene un atraso, incluso de 10 años, en la presentación de dichos informes, a pesar de que es una obligación internacional del Estado de Bolivia en razón de la ratificación de los tratados que crean tales comités; en el año 2005 el Estado se puso al día con el informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (que debía haberse entregado en el 1995); pero en lo tocante a los informes para el Comité de Derechos Humanos; al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Comité Contra la Discriminación Racial, entre otros, Bolivia no ha cumplido con su obligación.
- 5.15 En opinión de la IBA, dicho comportamiento demuestra una grave falta de interés y desdén del Estado boliviano respecto de sus obligaciones con el sistema internacional de derechos humanos. Para demostrar el compromiso del Estado Boliviano con el efectivo respeto de los Derechos Humanos de las personas que habitan su territorio, es preciso no solo que ratifique los tratados de que se trata, sino también que cumpla con el deber de informar el estado de cumplimiento de cada uno de esos derechos a los órganos internacionales de supervisión.

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones generales

- 6.1 El panorama reseñado en el presente informe permite concluir que se necesita realizar esfuerzos importantes para que las garantías de independencia judicial e imparcialidad del sistema de justicia en Bolivia y así como la posibilidad de un funcionamiento eficaz del mismo sean una realidad. Existe, además, una necesidad de generar una verdadera conciencia sobre la situación del Poder Judicial por parte de los principales estamentos sociales, políticos y académicos del país.
- 6.2 Las dificultades más grandes en materia de justicia revelan por una parte, problemáticas estructurales que denotan resistencia a los cambios y dificultades financieras importantes y, por otra, revelan un clima político que genera un encuentro difícil entre la institucionalidad ya formada del país y un nuevo gobierno con deseos de re-fundar las bases del Estado Boliviano. La IBA entiende que tales dificultades inevitablemente han afectado negativamente el sistema judicial del país.
- 6.3 La transición hacia una sociedad democrática plena e incluyente es un proceso que Bolivia inició a finales de la década pasada y que, en los años noventa, tuvo su avance más importante en relación con el sistema de justicia, expresado en la reforma constitucional de 1994 y en la implementación de un procedimiento penal acusatorio. La realidad es, sin embargo, que estos cambios normativos no se han visto reflejados en el actuar judicial del país debido a la presencia de una institucionalidad informal que ha impedido un proceso de transformación que garantice de una independencia judicial plena.
- 6.4 Finalmente, el proceso constituyente que vive Bolivia, a pesar de estar generando una atmósfera de peligrosa incertidumbre en las diferentes esferas del poder público, es por encima de todo, una excelente oportunidad para producir un debate serio sobre los cambios necesarios en materia de justicia; no necesariamente cambios normativos, pero sí de actitud y de cultura.

Recomendaciones

- 6.5 **Se considera necesario que tanto los participantes de la Asamblea Constituyente como las fuerzas sociales y políticas cohesionadas alrededor de ella, tengan una clara conciencia de la importancia de los mecanismos creados por las reformas de la década de los 90, con el fin de que el avance judicial que con ellas se ha logrado no sea eliminado de tajo. Sería adecuada la implementación de un serio debate al interior del proceso constituyente, sobre cuáles serían los cambios necesarios en la cultura de los operadores judiciales para fortalecer los**

mecanismos existentes. En ese sentido, sería importante dar a conocer estudios e informes de centros de investigación dedicados al tema de la justicia en Bolivia.

- 6.6 Como el debate no sólo es necesario al interior de la Asamblea, podría ser pertinente también promoverlo a través de los medios de comunicación, y colocar en la agenda nacional los temas relativos a la estructura de la justicia: la importancia de preservar y fortalecer los procesos de institucionalización de la justicia, la reforma a la justicia penal y el análisis de estudios y datos concretos sobre la justicia.

Conclusión II

- 6.7 Si bien con la reforma de 1994 se pensó que el problema de designación de los jueces sería eliminado, la realidad es que sigue siendo un problema que debe abordarse en la Asamblea Constituyente. El proceso de designación, según pudimos constatar, ha repercutido negativamente en la imagen que la sociedad tiene de los jueces de las altas cortes, por considerarse que está altamente politizado. En efecto, la práctica de “cuotas” partidistas que se da en algunos casos en sede legislativa para poder seleccionar los jueces de las altas cortes, no pareciera garantizar la idoneidad de quienes son elegidos y en consecuencia, tampoco podría garantizar su independencia de las fuerzas políticas que los designan.
- 6.8 Asimismo, el mencionado método de designación ha impedido reemplazar con celeridad varias vacantes de magistrados titulares existentes actualmente en las altas cortes, las cuales, inevitablemente, han generado un atraso aún mayor en la resolución de causas judiciales.
- 6.9 La IBA observa, además, que una elección directa y universal de jueces, como la propuesta en el proyecto de Constitución del Presidente de la República, sería una amenaza grave al principio de la independencia judicial. Antes que consideraciones relativas a la idoneidad, capacidad e integridad de los jueces, podrían anteponerse consideraciones de índole exclusivamente políticas que menoscabarían una función judicial imparcial y adecuada de las altas cúpulas judiciales.

Recomendaciones

- 6.10 Recordando las recomendaciones previas de organismos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos, la IBA ve la necesidad de que en el marco de la Asamblea sean tomadas en cuenta aquellas propuestas que apuntan a implementar un método que garantice, en mayor medida, la idoneidad, competencia, y autonomía de los jueces de las altas cortes. En ese orden de ideas, se recomienda que el mecanismo de designación de los miembros de las altas esferas judiciales tienda a involucrar entidades tales como facultades de Derecho de las universidades, centros de trabajo por la justicia en Bolivia, asociaciones de abogados, e incluso representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo.

6.11 A su vez se recomienda tanto al Congreso como al Consejo de la Judicatura, prestar su colaboración y dar cabida a toda iniciativa razonable de las organizaciones sociales para participar activamente en el proceso de designación de jueces, sea comprobando la idoneidad de los candidatos o fiscalizando que el proceso sea justo y que los criterios de elección sean estrictamente objetivos. Esta experiencia ha sido aplicada en años anteriores con éxito, por lo cual vale la pena replicarla con la plena participación de las entidades políticas y judiciales.

Conclusión III

6.12 La IBA advierte que algunas manifestaciones del actual Gobierno podrían haber generado una percepción de radicalización política e institucional en el país, frente a todas aquellas fuerzas que podrían presentar un contrapeso al plan político de la actual administración. En ese panorama, comentarios públicos respecto de procesos judiciales en curso pueden socavar la legitimidad del Poder Judicial. La IBA considera que tales afirmaciones y amenazas públicas son preocupantes.

6.13 La IBA manifiesta que las declaraciones y amenazas de Ministros de gobierno y del propio Presidente al Poder Judicial (también referidas a la culpabilidad de los Expresidentes que están siendo sujetos a juicios de responsabilidad), colisionan con los fundamentos constitucionales e internacionales de un Estado Derecho. Al mismo tiempo, la actitud del Presidente de aprovechar su posición de poder para incitar a la ciudadanía a identificar como corruptas a personas que hacen parte del sistema judicial, y en ese sentido presionar a los funcionarios judiciales para que se alíen con las causas o visiones del gobierno en los juicios que siguen, puede llegar a constituir una violación a los principios de independencia judicial, separación de poderes y no intervención en decisiones judiciales.

Recomendaciones

6.14 La IBA invita, de manera respetuosa, a los altos representantes del gobierno, a tener cuidado de no presionar o amenazar a aquéllos que representan el Poder Judicial, ni pública ni privadamente, teniendo siempre en cuenta que tales actitudes menoscaban los fundamentos de una democracia sana e incluyente, en donde se permita a las distintas ramas del poder público funcionar libre e independientemente. De igual manera, se hace un llamamiento a los funcionarios del Ministerio Público, para que en todo momento respeten los principios del debido proceso.

6.15 Por otra parte, la IBA hace un llamado a los integrantes del Poder Ejecutivo, para que igualmente respeten los principios de la presunción de inocencia y el derecho de defensa, evitando emitir declaraciones tendientes a inculpar públicamente en delitos, a representantes de la oposición, a los miembros de gobiernos previos o cualquier otra persona. Las garantías y derechos humanos de las personas deben ser siempre respetados, y son coincidentes con las ideas de justicia social y no exclusión que el presente gobierno postula poner en funcionamiento en Bolivia.

Conclusión IV

- 6.16 La política de reducción de salarios vulneró la garantía de irreductibilidad de los salarios judiciales, la cual debe preservarse en toda sociedad democrática. La misión entiende y aprueba el propósito del decreto de austeridad, así como valora la actitud del Presidente de disminuir en un 50% su sueldo. Sin embargo, no comparte que la medida no haya sido concertada con los otros sectores públicos, especialmente con el sector judicial, de manera tal que el impacto hubiese sido menor.
- 6.17 De igual modo, los salarios de los jueces en general, son muy bajos, así como el de los funcionarios judiciales. Esta realidad permite que sea aún más complicado erradicar la corrupción y, en consecuencia, fortalecer el funcionamiento eficaz del sistema de justicia. A la delegación le gustaría resaltar que la disputa por los sueldos judiciales no solamente se debe dar en los niveles más altos de la judicatura, sino también en relación con los sueldos de todos aquellos funcionarios que forman parte del Poder Judicial.

Recomendaciones

- 6.18 Resulta fundamental que, teniendo en cuenta los principios sobre independencia judicial, Bolivia incorpore a su ordenamiento constitucional la garantía de la irreductibilidad de salarios para el sector judicial. Esto evitaría que futuras políticas económicas repercutan negativamente en los sueldos de ese sector del Estado.**
- 6.19 Igualmente, es necesario un compromiso por parte de la Asamblea Constituyente, para que se garantice constitucionalmente un presupuesto lo suficientemente amplio como para aumentar proporcionada y razonablemente el salario de jueces y funcionarios de la rama judicial, y para financiar el proceso de institucionalización de la justicia en todos sus aspectos. El Consejo Superior de la Judicatura podría desempeñar un papel fundamental en la incorporación de estas previsiones en la Carta Superior.**

Conclusión V

- 6.20 La falta de unidad de criterios al interior de las altas esferas judiciales en Bolivia, las críticas entre funcionarios judiciales de las diferentes cortes y la falta de coordinación institucional, erosionan la imagen de un Poder Judicial fuerte que opere de manera consistente frente a las otras dos ramas del poder público, y que pueda garantizar a los ciudadanos, un servicio de justicia más eficaz.
- 6.21 La IBA enfatiza la importancia de la reforma de 1994 y considera que el papel de los órganos introducidos en ella debe ser fortalecido. En ese sentido, la delegación quisiera resaltar el papel del Tribunal Constitucional, el cual ha contribuido desde su creación¹⁰¹, a consolidar

101 Cabe recordar, que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ya había recomendado a Bolivia en su informe de 1997, crear cuanto antes, un Tribunal Constitucional dotado de recursos y jurisdicción suficientes, con el fin garantizar el disfrute de los derechos humanos en el país. Ver Documento CCPR/C/79/Add.74, 1 de mayo de 1997, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos : Bolivia. 01/05/97, párr. 31.*

una nueva cultura jurídica de protección a los derechos fundamentales y de elaboración de líneas jurisprudenciales en distintas materias. Con respecto al Consejo de la Judicatura, la IBA también desea subrayar la relevancia que éste posee en la labor de cohesión dentro de la judicatura y de la implementación de políticas macro en materia de servicios de justicia.

Recomendaciones

- 6.22** En primer lugar, se recomienda que se procure un frente unido por parte de las altas corporaciones judiciales en temas fundamentales de justicia en la Asamblea Constitucional. Así por ejemplo, las cortes podrían presentar una propuesta conjunta (a diferencia de las propuestas separadas que cada corporación ha elaborado) de política pública en materia judicial y de coordinación al interior de las distintas jurisdicciones, cuya elaboración podría estar organizada por el Consejo de la Judicatura, pero con la participación de todas las cortes. Para que esto suceda, por supuesto, debe existir un diálogo entre los entes judiciales que permita el acercamiento necesario para elaborar las propuestas.
- 6.23** En segundo lugar, la IBA considera que el papel del Tribunal Constitucional debe fortalecerse; no resulta apropiado que se le limiten facultades a un ente que en sus primeros años de vida ha contribuido a generar una importante jurisprudencia en torno a la protección de los derechos fundamentales. Entre las posibles maneras de fortalecer al Tribunal Constitucional, se encuentra la posibilidad de aumentar el número de sus magistrados de 5 a 8, con miras a que no haya una sobrecarga de trabajo que pueda influir en el retardo de justicia sobre todo con respecto a la resolución de las acciones de amparo. Al igual, debe darse énfasis y apoyo a la forma de difundir y dar a conocer la jurisprudencia del tribunal, con el fin de que tenga impacto verdadero, tanto sobre la comunidad judicial, como sobre la ciudadanía.
- 6.24** Teniendo en cuenta la propuesta de devolver sus funciones a la Corte Suprema de Justicia, se enfatiza la importancia de mantener vigente el Consejo de la Judicatura, si bien destacando la necesidad de que se tomen medidas para enmendar las falencias que le han sido atribuidas. La IBA cree firmemente que la figura del Consejo de la Judicatura genera aportes importantes al proceso de institucionalización de la justicia, el cual, como hemos visto, todavía está en proceso de implementación. Además, la IBA considera que las funciones administrativas y disciplinarias en material judicial, deben seguir siendo ejecutadas por un órgano que forme parte de la rama judicial, que se encuentre separado de las otras Cortes, con el fin de ejercitar un control externo a los actos de los jueces en el desempeño de sus funciones. Para que dicha propuesta tenga un apoyo claro de la ciudadanía y los entes políticos, el Consejo debe esmerarse por tomar medidas para garantizar una gestión efectiva y maximizar la inversión de sus recursos.
- 6.25** En cuanto al Tribunal Agrario se trata, la IBA es de la opinión que debe considerarse su reestructuración, con el fin de que se amplíe el alcance jurisdiccional del mismo, y es ese sentido, pueda conocer de conflictos agrarios sin necesidad de anteponer un recurso de casación.

Conclusión VI

- 6.26 El proceso de institucionalización de la carrera judicial en Bolivia está todavía en una etapa inicial aun cuando exista una regulación de la carrera. Se debe resaltar sin embargo, la inauguración del Instituto de la Judicatura y de los procedimientos para el ingreso a la carrera, como un logro importante que da comienzo al proceso mencionado. Pero en general, la no existencia de un sistema de ascensos, ni de un régimen de evaluación del desempeño del juez, constituyen en sentir de la IBA, problemas que deben ser abordados cuanto antes. Por otra parte, respecto del principio de la inamovilidad judicial, el hecho de que la Constitución consagre un período de 10 años para los magistrados de las altas cortes, no garantiza un ejercicio plenamente independiente de la función judicial y desconoce una apropiada aplicación de la inamovilidad judicial.
- 6.27 El presupuesto existente en Bolivia para la rama judicial es insuficiente y no ha podido cubrir de manera eficaz, los gastos que han demandado los cambios judiciales de los últimos años: la reforma al procedimiento penal, la implementación del Instituto de la Judicatura, la necesidad de poner en marcha la carrera judicial y una Defensa Pública capaz de cubrir la demanda real de defensores, entre otras.
- 6.28 La imposibilidad para el Consejo de la Judicatura de destituir jueces, ha resultado ser un obstáculo para evitar casos de corrupción en la judicatura.
- 6.29 La sociedad boliviana en general, no cree en el funcionamiento honesto y eficiente de su sistema de justicia. Existe una percepción bastante difundida de que el sistema de justicia es altamente corrupto. Por ejemplo, es un factor conocido por todos, que en muchos juzgados, no solo los funcionarios judiciales, sino los jueces también, exigen el pago de una suma de dinero para dar celeridad al proceso o, en algunos casos, resolver a favor de la persona que paga.
- 6.30 El acceso a la justicia se ve afectado por una situación generalizada de retardo judicial, por la no garantía de la presencia de un traductor en los procesos judiciales donde se ven involucradas personas que hablan lenguas indígenas; y por la situación de falta de cobertura judicial en el territorio nacional.

Recomendaciones

- 6.31 En aconsejable que los esfuerzos del Consejo de la Judicatura, se concentren en la puesta en marcha de la carrera judicial, para profundizar en el proceso de capacitación (proceso que ya está en funcionamiento) y para implementar el diseño de sistemas de evaluación judicial. Esto es necesario sobre todo para aquellos jueces, que si bien están ejerciendo, no han ingresado a la carrera. Asimismo, debe enfocarse en crear un sistema de ascensos, que garantice la competencia y capacidad de los jueces candidatos a cargos superiores.**

- 6.32** Asimismo, en aras de preservar y garantizar la máxima independencia judicial, debería instituirse la figura del nombramiento vitalicio para los magistrados pertenecientes a la cúpula judicial.
- 6.33** Adicionalmente, es urgente que el legislador adopte una normativa que permita al Consejo de la Judicatura, decretar la destitución de un juez, en caso de que se den las causales para ello. Una solución eficaz, podría ser la posibilidad de que el Ministerio Público inicie una acción en el fuero penal para la destitución del juez, con base en las conclusiones disciplinarias que el Consejo haya emitido.
- 6.34** Es imperativo instituir políticas de eficiencia presupuestaria y gestión de recursos dentro de la judicatura. Si bien es claro que el presupuesto para la rama judicial debe ser incrementado, también lo es que sin la implementación de las mencionadas políticas, siempre va a existir un déficit presupuestario.
- 6.35** La IBA cree que deben implementarse medidas urgentes para combatir la extendida corrupción judicial que parece aquejar a los juzgados del país. Así, aparte de la necesidad urgente de instituir una carrera judicial, que permita evaluar a los jueces, puede convocarse una comisión especial anticorrupción, creada en el seno del Consejo de la Judicatura, con representantes de las otras cortes. Dicha comisión se encargaría de establecer políticas tendientes a controlar los casos de corrupción, no solo de los jueces, sino también de los funcionarios judiciales, por medio, por ejemplo, de un sistema de sanciones y de incentivos. El Consejo de la Judicatura debería, además, intensificar sus esfuerzos para aumentar la cobertura de los juzgados en el país, así como poner en marcha un programa que garantice la presencia de traductores en todo proceso judicial en que una de las partes o las dos, sean miembros de comunidades indígenas-campesinas.

Conclusión VII

- 6.36** La concepción de una Justicia Comunitaria que funcione a lo largo y ancho de todo el país, sea respetada y tenga fundamentos legales claros para una relación armónica con la justicia formal, debe ser uno de los principales objetivos de la Asamblea Constituyente y del proceso social que acompaña a la misma. La no existencia de una estructura legal que de cuerpo a esa clase de justicia, ha generado muchos problemas en su aplicación por parte de las comunidades y ha impedido que se determinen unas reglas claras, respecto de su relación con la justicia formal.
- 6.37** Por la anterior razón, la IBA cree que debe haber claridad en torno a la complejidad que la aplicación de la justicia indígena y su relación con la justicia formal, conllevan. Es decir, si bien es un tópico urgente, no debe ser tomado a ligera. En efecto, como pudo comprobar la misión, existe una serie de aspectos problemáticos relacionados con la aplicación de la justicia indígena, como lo son la posible vulneración de los derechos al debido proceso o al derecho a la justicia como tal y la asimilación indebida con una aplicación de una “justicia a mano propia”.

6.38 Por otra parte, aunque existen una serie de importantes programas y proyectos sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos, los cuales son auspiciados por organizaciones no gubernamentales, no pareciera existir una voluntad estatal para la creación e implementación de esta clase de programas.

Recomendaciones

6.39 Por una parte, se considera importante que el debate sobre el futuro de la Justicia Comunitaria en la Asamblea Constituyente, no se desligue de un debate a nivel nacional, que incorpore a todas aquellas organizaciones de la sociedad y académicos expertos en el tema, que puedan contribuir a una sólida reglamentación de esa justicia.

6.40 Se considera importante también, que la ciudadanía tenga claridad sobre lo que constituye verdaderamente la noción de Justicia Comunitaria o indígena, para evitar confusiones con recientes demostraciones violentas en algunas poblaciones, las cuales se han identificado con Justicia Comunitaria. Eso evitaría a su vez, la estigmatización de los usos y costumbres de tradición indígena en materia de justicia.

6.41 La IBA advierte, que el debate en torno al tema del fortalecimiento de la Justicia Comunitaria, no debe privilegiarse por encima del debate de la necesidad de fortalecer la justicia formal, y tampoco se debe dar el proceso contrario. De cualquier manera, es de carácter urgente que se dé un cuerpo legal completo, el cual estructure y aclare los alcances y el funcionamiento en general de la Justicia Comunitaria.

6.42 Por otra, la IBA hace un llamado a los poderes del Estado para poner más énfasis en la creación y apoyo a mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como parte de una estrategia para garantizar el acceso a la justicia.

Conclusión VIII

6.43 El escenario descrito relativo al nuevo sistema procesal penal, pone en evidencia, según lo aprecia la delegación, un desarrollo todavía defectuoso del sistema acusatorio en Bolivia, el cual afecta eminentemente, el acceso de la población a la justicia penal y la aplicación de las garantías del juicio justo. Los más relevantes puntos del sistema acusatorio no funcionan como es debido: protección a las víctimas, cumplimiento de plazos perentorios, una Defensa Pública adecuada y suficiente, una Fiscalía y Policía que entiendan y asuman por completo el nuevo proceso garantista, entre otros.

6.44 Por otra parte, la falta de presupuesto ha sido clave para impedir un adecuado desarrollo de las tareas y funciones de los miembros de la Policía, fiscales y defensores públicos. Si bien la cooperación internacional ha tenido un papel importante en este sentido, la IBA considera que la inversión presupuestaria para apoyar las funciones de policía judicial, el desempeño de los fiscales y abogados y la intervención de la Defensa Pública es insuficiente.

6.45 Finalmente, la IBA recabó suficiente información para concluir que, si bien las instituciones pertinentes están marchando bajo los preceptos legales del nuevo sistema acusatorio, una buena parte de los funcionarios no han aceptado el cambio, permaneciendo, en las prácticas del antiguo sistema acusatorio.

Recomendaciones

6.46 Parece recomendable que la implementación del nuevo proceso penal y las fallas identificadas hasta el momento, sean temas expuestos a y debatidos por, la totalidad de funcionarios judiciales que aplican la ley penal (fiscales, jueces penales y funcionarios de la Policía). En ese orden de ideas, la delegación propone la creación de un programa de acción que contemple la puesta en marcha, no solo de cursos y capacitaciones, sino de espacios de discusión y reflexión sobre las fallas que impiden hoy en día, la aplicación correcta del nuevo código. La elaboración de ese programa puede involucrar al Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, y las universidades. Dichos espacios deben conducir a la creación de una conciencia judicial sobre la importancia del nuevo garantismo en materia penal y sobre todo, a propiciar un cambio de mentalidad en los funcionarios penales, para que asuman en su verdadera dimensión, el tránsito hacia el proceso acusatorio. Por supuesto, para que lo anterior ocurra, debe haber un acompañamiento presupuestario apropiado por parte del Estado, y una serie de acuerdos financieros con entidades internacionales.

6.47 En cuanto a las fallas del proceso de implementación del sistema acusatorio, la delegación identificó una serie de puntos que deben ser abordados cuanto antes por las autoridades correspondientes, por medio de apoyo financiero y de inversión en el capital humano. Así pues, es urgente que se tomen las medidas necesarias para poner en marcha un sistema de asistencia a las víctimas del proceso penal, reducir la cifra de personas detenidas sin condena judicial y educar a la ciudadanía en torno a los temas más fundamentales del nuevo sistema acusatorio.

6.48 Se necesita, adicionalmente, un incremento en el presupuesto que ayude a financiar el mejoramiento de las condiciones físicas de trabajo de los jueces, fiscales, Policía y Defensa Pública. Computadores, vehículos y oficinas parecerían ser los instrumentos en los cuales se requiere una inversión prioritaria.

6.49 Teniendo en cuenta el rol principal que la Defensa Pública cumple en el nuevo sistema acusatorio, la delegación insta a las autoridades estatales, a aumentar el número de defensores en todo el país, y mejorar el régimen salarial del que gozan.

Conclusión X

- 6.50 Aún cuando Bolivia es un Estado que normativamente ha ratificado los más importantes instrumentos de Derechos Humanos, se ha visto gravemente rezagada en el cumplimiento de la presentación de informes a los comités convencionales de Naciones Unidas. Dicha obligación, debe ser prioridad para un Estado que como el boliviano, está afianzando sus raíces en la democracia y cuya Constitución Política proclama los derechos fundamentales de las personas como finalidad principal.
- 6.51 Además, Bolivia ha incumplido con los mandatos judiciales de la Corte Interamericana de Derechos humanos, en el sentido de investigar, procesar y sancionar a los agentes estatales que participaron en la tortura y desaparición del joven José Carlos Trujillo Oroza, así como de tramitar y sancionar una ley que tipifique el delito, a nivel interno, de desaparición forzada de personas.
- 6.52 En cuanto a la situación carcelaria, la delegación concluye que existen varios aspectos de la misma que configuran una continuada violación de derechos humanos, no solo de los detenidos, sino de sus familias. Entre tales aspectos se encuentran las terribles condiciones sanitarias por el hacinamiento, el riesgo permanente que corren los niños que allí conviven de ser abusados sexualmente o maltratados y por supuesto las vulneraciones a las garantías procesales, como el incumplimiento de plazos y la corrupción judicial en las que incurren los operadores de justicia en el ámbito penal. Semejantes violaciones, resultan en una trasgresión directa no solo a los preceptos constitucionales, sino también a los tratados y convenios internacionales que contienen los derechos de las personas detenidas, de la niñez y a las Reglas Mínimas de Naciones Unidas Para el Tratamiento de Reclusos.
- 6.53 Finalmente, la IBA concluye que el Estado Boliviano, desde el sistema judicial, pasando por el gobierno, hasta el legislativo, debe afrontar más eficazmente el evidente escenario de pobreza que conlleva una permanente violación de los derechos económicos, sociales y culturales de una mayoría de la población boliviana. En ese mismo orden de ideas, la fuerza pública (Policía y Fuerzas Militares principalmente) debe abordar el hecho de que, en cuanto a derechos civiles y políticos se trata (vida, integridad y libertad personales entre otros), sus miembros son agentes principales de violación.

Recomendaciones

- 6.54 Si bien la misión pudo constatar que el Defensor del Pueblo está haciendo un seguimiento al cumplimiento del Gobierno en la presentación de informes a los mecanismos del sistema universal de derechos humanos, resulta necesario, en opinión de la misma, que las oficinas de derechos humanos de los principales ministerios, establezcan una comisión interinstitucional encargada de crear una programación a nivel interno, con los límites y plazos para ponerse al día en la elaboración y presentación de los informes que se deben; dicha comisión, también**

debería asumir, de ahora en adelante, la responsabilidad por la entrega puntual de las nuevas solicitudes provenientes de los comités de derechos humanos.

- 6.55 Considera la IBA, que Bolivia debe constituir una comisión de impulso y verificación, que se encargue de supervisar el cumplimiento de todos los puntos resolutive de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trujillo Oroza. La comisión debería estar constituida no solo por miembros de organismos estatales sino por organizaciones civiles de derechos humanos, debe concentrarse en verificar constantemente el estado del proceso judicial que se lleva a los implicados en el caso de la desaparición del joven Trujillo, así como impulsar el proceso de tipificación del delito de desaparición forzada.
- 6.56 Las fuerzas de seguridad del Estado, pero en especial la Policía, deben implementar políticas de capacitación y generación de conciencia, sobre la importancia del respeto por los derechos humanos de los infractores de la ley penal y de las víctimas de la delincuencia. Por su parte, el Estado debe realizar un esfuerzo por mejorar las condiciones laborales de policías y militares, sobre todo en el tema salarial y de los medios materiales para que los mismos realicen su labor conforme a la ley.
- 6.57 Por último, la IBA considera que es urgente la elaboración por parte de las autoridades estatales junto con las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado el tema, de una política carcelaria específicamente orientada a mejorar las condiciones de la población de prisioneros en Bolivia, incluyendo sus familiares. Dicha política debe tener en cuenta los ordenamientos y reglas internacionales sobre las condiciones de los detenidos, así como abordar directamente, los puntos relativos al retardo de justicia y a la corrupción judicial. Se recomienda tener en cuenta además, los diversos estudios que a nivel interno, se han realizado sobre la situación de las cárceles en Bolivia.

Apéndice 1

Durante su visita a Bolivia, la misión tuvo la oportunidad de reunirse con las siguientes personas:

Abogados en el libre ejercicio de la profesión

- Dr. Lucio Valda, Abogado de Advocatus Srl.
- Dr. Héctor Javier Miranda de Advocatus Srl.
- Dr. Hernando Aguilar, Presidente del Ilustre Colegio de Abogados de Chuquisaca.
- Dr. Javier Guachalla Rodríguez, Presidente del Ilustre Colegio de Abogados de La Paz.
- Directorio del Ilustre Colegio de Abogados de La Paz:

Rama Judicial

- Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas y Dra. Martha Rojas Alvarez, Presidenta y Decana respectivamente del Tribunal Constitucional
- Dr. Héctor Sandoval Parada y Dr. Jaime Ampuero García, Presidente y Decano respectivamente de la Corte Suprema de Justicia.
- Dra. Teresa Rosquellas Fernández, Presidenta de la Respetable Corte Superior de Chuquisaca.
- Dr. Fernando Iriarte Suárez, Decano; Dr. Armando Cardozo Saravia Subdecano; y Dr. Oswaldo Fong Roca, Vocal de la Respetable Corte Superior de Chuquisaca.
- Dr. Esteban Miranda y Dr. Hugo E. Teodovich, Presidente y Decano respectivamente del Tribunal Agrario Nacional.
- Dra. Maria Teresa Rivero de Cusicanqui; Dr. Rodolfo Mérida Rendón; y Dr. Guido Chavés Mendez, Consejeros del Consejo de la Judicatura.
- Dr. Pedro Gareca Perales, Fiscal General de la República.
- Dr. Mario Uribe Melendres, Fiscal de Distrito de Chuquisaca.
- Dr. Javier Serrano, Director Departamental de la Defensa Pública.
- Dr. Juan Pablo Amusquivar, Director Distrital del Consejo de la Judicatura en Chuquisaca.
- Dr. Iván Saavedra, Asociación de Magistrados de Bolivia.
- Dr. Ricardo Alarcón Pozo, Presidente de la Corte Superior de la Paz.

Órganos de Control

- Dr. Waldo Albarracín Sánchez, Defensor del Pueblo de Bolivia.
- Dra. Ximena Dávalos, Defensora del Pueblo Departamental.

Organizaciones No Gubernamentales

- Dra. Martha Noya Laguna, Directora del Centro Juana Azurduy de Padilla.
- Dra. María Esther Padilla, Centro Juana Azurduy de Padilla.
- Dr. Rogelio Mayta; Dra. Zulema Esteja; y Dr. Paulino Verástegui, miembros del Comité Impulsor del Juicio a Gonzalo Sánchez de Lozada.
- Dr. Ramiro Orías; Dra. Jennifer Guachalla Escobar; y Dr. Marco Mendoza Crespo, Programa Ciudadanos por la Justicia.

Universidades

- Dr. José María Pino Tellez, Director de la Carrera de Derecho, y profesores de la Universidad San Francisco Javier de Chuquisaca.
- Dr. Juan Ramos, Director de la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés.
- Dr. Antonio Pérez Velazco, Director de la Carrera de Derecho y Dra. Ana Paola Lorberg Romero, Área Académica de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.

Rama Ejecutiva

- Dr. Renato Pardo, Viceministro de Justicia y Derechos Humanos de la República de Bolivia.
- Dra. Leticia Lorenzo, asesora externa de la Vicepresidencia.

Rama Legislativa

- Diputados de la Comisión de Constitución, Justicia y Política Judicial del Congreso Nacional.

Agencias Internacionales

- Brian Treacy, director y contratista del Programa Administración de Justicia de USAID en Bolivia.

